

Políticas Públicas como Instrumental de Efetivação de Direitos Culturais

The Realization of Cultural Rights Based on Public Policies

Francisco Humberto Cunha Filho

Universidade de Fortaleza – Fortaleza, Ceará, Brasil

Resumo: Esta investigação, levada a efeito a partir do método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica, pretende discutir sobre a importância das políticas públicas culturais, dúvida esta que somente teve lugar e questionável sentido na acirrada e dicotômica disputa entre os modelos de gestão liberais e comunitaristas. Instalada a indústria cultural e reconhecidos os direitos culturais em declarações de direitos e em Constituições nacionais, conclui-se que as políticas públicas para a cultura são mais que importantes, obrigatórias mesmo, porque se constituem em instrumental de efetivação dos direitos culturais e de atualização das demandas da cidadania.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Cultura. Direitos Culturais.

Abstract: This research was done using the deductive method, based on bibliographical research, and aims to answer the question about the importance of public cultural policies, a question that only took place and questionable sense in the dispute between the liberal and communitarian public management models. Once the cultural industry has been established and cultural rights have been recognized in human rights declarations and in national Constitutions, after analyzing these phenomena, it is concluded that public policies for culture are not only important, but even obligatory, because they are Instrument for the realization of cultural rights and updating the demands of citizenship.

Keywords: Public Policies. Culture. Cultural Rights.

1 Introdução

As políticas públicas de cultura são uma realidade na recente história brasileira, mas com frequência recebem questionamentos por certos setores da sociedade que, retomando ideia antiga, advogam um Estado

Recebido em: 04/05/2017

Revisado em: 12/07/2017

Aprovado em: 17/11/2017

mínimo para a seara cultural, sob o argumento mais visível de que esta esfera é exclusiva da sociedade e dos indivíduos, e que toda atuação estatal carrega a potencialidade de dirigismo e, portanto, de arbítrio. Intui-se de pronto que essa concepção oferece o forte risco de possuir defeitos que a descredenciam, como desatualização da percepção do fenômeno de que trata e por potencialmente fazer a advocacia de interesses contrários ao desenvolvimento cultural.

Para investigar essas hipóteses, a presente pesquisa, levada a efeito a partir do método dedutivo, com base em investigação bibliográfica, adentrou-se, inicialmente, num resgate histórico do debate sobre a adoção ou não de políticas públicas culturais, indo à raiz dessa querela na disputa dos países liberais com os comunitarista, supostamente adeptos, respectivamente, das liberdades culturais e da cultura como elemento identitário a ser fortemente estimulado.

Outro passo na investigação em favor da busca de respostas foi o de resgatar o crescimento quantitativo e qualitativo dos direitos culturais em documentos jurídicos internacionais, como declarações e convenções que, no todo ou em parte, dedicam-se à questão, para saber como eles correlacionam os mencionados direitos com as políticas públicas culturais.

Idêntica enquete procedeu-se com relação à vigente Constituição do Brasil, a que mais dispositivos dedicou à cultura, a que introduziu em nossa história constitucional a expressão *direitos culturais*, justamente em uma seção específica para esse tema, observando-se não apenas eventuais comandos direitos, mas a própria lógica de uma constituição cidadã para a adoção de políticas públicas culturais, encetadas por parâmetros democráticos e por autoridades que conquistam legitimamente o exercício do poder e, em consequência, a prerrogativa e o múnus de dar contemporaneidade às ações na seara cultural.

Esses elementos permitiram, na conclusão, a construção de uma hipótese inversa à dúvida sobre a adequação das políticas públicas de cultura, ensejando sustentar que não são apenas factíveis, mas inexoráveis, para a adequada efetivação dos direitos culturais, algo a ser eventualmente conferido a partir do que adiante se investiga e desenvolve.

2 Desenvolvimento

A investigação adiante desenvolvida enfrenta, preliminarmente, uma dúvida essencial, a de saber se ainda tem lugar para o questionamento, assaz presente no século XX, sobre a adequação da formulação e execução de políticas públicas para o campo cultural, localizando-a nas chamadas gerações ou dimensões de direitos humanos e fundamentais.

2.1 Políticas Culturais: ter ou não ter?

No corrente ano de 2016, os admiradores da boa literatura, da dramaturgia e das reflexões humanísticas lembram com reverência, mas ao mesmo tempo sem tristeza, os 400 anos da morte de William Shakespeare, autor cultuado por seus méritos, em virtude dos quais lhe é creditada “a invenção do humano” (BLOOM, 2001), porque, dentre suas muitas criações está a de personagens a exemplo de Hamlet – merecedor do codinome de “poema ilimitado” (BLOOM, 2004) – que expressam inquietudes atemporais, particularmente intensas numa sociedade (DEBORD, 1997) e numa civilização (VARGAS LLOSA, 2013) do espetáculo, como estas em que vivemos, as quais dificilmente conseguem solucionar o dilema de “ser ou não ser” (SHAKESPEARE, 2016), que se abate sobre as opções de vida, tanto no plano individual como no coletivo, por nunca se ter certeza sobre o fato de serem factíveis ou utópicas.

Uma dessas indecisões, por considerável período de tempo, esteve atrelada às políticas públicas culturais, quando os intelectuais e políticos de muitos países questionaram e se posicionaram, uns contra e outros a favor de que fossem adotadas pelos Estados. Mas antes de rememorar este embate, faz-se necessário lançar a compreensão básica do que sejam as mencionadas políticas, a fim de que se partilhe com o leitor o sentido albergado nesse texto, com a finalidade de facilitar a compreensão dialógica.

Partindo-se do entendimento de que “[...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública [...]” (SOUZA, 2006, p. 24), compreende-se, doravante, que é a atuação estatal planejada, omissiva ou comissiva, que tem por objetivo o desenvolvimento de de-

terminado setor integrante das relações sócio-políticas, em cumprimento ao que legitimamente determina a legislação. Todavia, admite-se de pronto que a definição proposta tem algo de datado, localizado e idealizado, mas mesmo assim, fica sustentada, diante do fato que uma definição não é algo preciso como um conceito, mas apenas uma aceitável aproximação da ideia que deseja veicular.

A datação aludida vincula a definição proposta à contemporaneidade, pois só muito recentemente se obteve o controle e se exige planejamento estatal. Quanto à localização, vislumbra-se estar num estado de direito democrático, porque é balizado não apenas por leis, pura e simplesmente, mas por normas que são dotadas de legitimidade. E no que atine à idealização, está na própria harmonia do quadro desenhado, pois a realidade mostra, com frequência indesejável, mesmo no *tempus* e no *locus* mencionados, improvisos, excessos e violações legais.

De fato, trata-se aqui de um conjunto de elementos que na história humana são recentes, a começar pelo Estado ocidental, um tipo de organização política surgida a partir dos tratados de Westfália, cujo advento, em nítida paráfrase a Hobbes, Fukuyama (2013, p. 100) identifica como “a chegada do Leviatã”, para fazer referência à sua natureza absolutista. Mais recente ainda, portanto, é o Estado controlado pelas constituições e leis, de perfil essencialmente garantidor de liberdades, que por sua vez é mais velho que o Estado prestacional e regido por planejamento de suas políticas, dentre elas, no âmbito das mais recentes estão as de natureza cultural, por variadas razões, mas cujas principais são vinculadas à própria ideia de liberalismo (RANIERI, 2013, p. 97).

Na origem do Estado de Direito é verificada a convicção de que obter uma esfera indevassável em favor do indivíduo já representava grande conquista; esse espaço seria composto pelas liberdades básicas, outrora inexistentes. Para assegurar as liberdades de crença e consciência o Estado nada precisaria fazer de positivo, mas apenas se abster, o que perdurou por longo período e fez crescer ao liberalismo político o liberalismo econômico, assentado nas máximas *laisser-faire*, *laisser-passer*, responsável por desigualdades e exclusões, o que demandou futuras atitudes corretivas que, em última análise, foram as construtoras daquilo que veio a ser chamado de estado social.

Justo no momento em que se iniciou o debate e a disputa entre o estado liberal e o estado social, tornaram-se também aguerridas as convicções antagônicas sobre a adequação ou inadequação de serem adotadas políticas culturais. Os argumentos contrários, dos liberais (e assim continuam os neoliberais), giram em torno da ideia de que a esfera social por excelência é a da cultura, com a qual a sociedade decide os rumos que almeja tomar, sendo, portanto, ilegítimo qualquer controle por parte do Estado. Os argumentos favoráveis, geralmente emanados de defensores de regimes comunitaristas, assim entendidos os que almejam maior coesão social e ampliação de direitos coletivos, em distintas gradações, métodos e finalidades gerais, como o comunismo, o socialismo e o fascismo, entendiam imprescindível a adoção de políticas culturais, como principal instrumento favorecedor da identidade cultural, indispensável a causas como unidade nacional e ideológica.

Essa assertiva, porém, para evitar os riscos dos simplismos das comparações rasas, enseja a advertência, feita por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. V) sobre a ambiguidade da linguagem política, resultante de fatores como a própria ancianidade de certos termos, que ganham novos significados com o passar do tempo, bem como e da comutação de entendimentos, propiciadas por múltiplas razões, como as culturais e as ideológicas:

Palavras com sentido mais propriamente técnico, como são todos os “ismos” em que é rica a linguagem política — “socialismo”, “comunismo”, “fascismo”, “peronismo”, “marxismo”, “leninismo”, “stalinismo”, etc. — , indicam fenômenos históricos tão complexos e elaborações doutrinárias tão controvertidas que não deixam de ser suscetíveis das mais diferentes interpretações. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. V)

Tal embate perdurou intensamente desde o início das primeiras constituições sociais e chegou até o período da chamada Guerra Fria, evento que, na seara cultural, ultrapassou a corrida armamentista (SAUNDERS, 2000), encontrando síntese na obra de Norberto Bobbio, o qual equacionou a querela a partir da construção da diferença entre política da cultura e política cultural, assim entendidas:

[...] a *política da cultura*, como política dos homens de cultura em defesa das condições de existência e de desenvolvimento da cultura, se opõe à *política cultural*, ou seja, à planificação da cultura por parte dos políticos (BOBBIO, 2015, p. 91, grifos no original).

Com a substância desse entendimento, a despeito do rótulo adotado, Bobbio tornou teoricamente evidente algo que as Constituições integradoras de “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” transformaram em normas jurídicas, ao consagrarem a existência de políticas para o setor cultural, na medida em que tais políticas efetivem mandamentos como o de que é “[...] é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”, bem como de que se crie “[...] fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (BRASIL, 1988).

Assim, a dúvida sobre ter ou não ter políticas culturais encontra-se superada, pois elas devem existir até mesmo para balizar as abstinências do Estado. A questão agora reside na intensidade e direção de tais políticas, para que sejam instrumentos de efetivação dos direitos culturais.

2.2 Direitos Culturais: gerações e políticas públicas

A conquista e o reconhecimento de direitos ao longo da história tornam-se mais fáceis de ser compreendidos se forem percebidas as gerações (atualmente prefere-se a expressão “dimensões”) em que eles se inserem. Discute-se muito a quantidade de gerações já vivenciadas, mas pelo menos três são consensuais: uma primeira corresponderia aos direitos humanos que afirmaram as liberdades, inclusive as culturais, cujo documento básico é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789). A segunda é expressamente a dos direitos sociais, econômicos e *culturais*, consolidada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), caracterizada a partir da entrega, pelo Estado, de bens e serviços públicos, principalmente aos mais necessitados, em favor de maior igualdade material entre as pessoas. A terceira geração, baseada em múltiplos documentos, como a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), direciona-se ao reconhecimento de valores que vão além de interesses individuais e têm natureza supraestatal e que,

por isso, estabelecem a necessidade de atos de solidariedade, princípio que, segundo Comparato (2015, p. 79), “[...] prende-se à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social [...]”, as quais também devem ser supridas “[...] pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.” (COMPARATO, 2015, p. 79).

Vê-se, portanto, a partir dos exemplos mencionados, a presença de direitos culturais em todas as gerações de direitos (CUNHA FILHO, 2000, p. 63; PEDRO, 2011, p. 43). Quanto às indicações normativas para a adoção de políticas públicas, são crescentes em proporção direta à classificação ordinal de cada geração de direitos. Da mencionada Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789), extrai-se do seu 2º artigo que “[...] a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão [...]”, significando, na concepção dos que redigiram a Declaração-farol, que o Estado deveria atuar, ou seja, desenvolver políticas, favoravelmente aos direitos que foram considerados como primordiais.

Relativamente à Declaração dos Direitos Humanos (ONU, 1948), a ideia de direito a políticas públicas fica evidente em trechos como o do Artigo XXII, que assegura:

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos *direitos* econômicos, sociais e *culturais* indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (ONU, 1948, grifos meus)

Por seu turno, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), seguindo a tendência da Organização de “[...] promover o debate internacional [...] e lançar documentos e ações que buscam analisar, orientar e incentivar a prática de políticas culturais de seus países-membros [...]” (BARBALHO, 2016, p. 39), não somente foi explí-

cita quanto às mencionadas políticas, mas as entendeu como obrigação dos Estados, definindo essas situações em dispositivo específico, adiante transcrito:

Artigo 9º As políticas culturais como catalisadores da criatividade

Ao mesmo tempo que asseguram a livre circulação das ideias e dos trabalhos, as políticas culturais deverão criar condições favoráveis à produção e difusão de bens e serviços culturais diversificados através de indústrias culturais com meios para se afirmar a nível local e global. Incumbe a cada Estado, tendo devidamente em conta as suas obrigações internacionais, definir a sua política cultural e executá-la através dos meios que considere adequados, seja prestando apoio operacional seja procedendo a uma regulamentação apropriada (UNESCO, 2001, art. 9º)

Se as Declarações, tidas por muitos como portadoras de mais densidade política que jurídica, indicam de forma implícita ou explícita a necessidade de adoção de políticas públicas favoráveis aos direitos humanos em geral e aos direitos culturais em específico, com mais intensidade esse tipo de comando aos poderes públicos é visto em documentos que se incorporam ao direito dos Estados como norma interna, que podem adquirir até mesmo o status constitucional, se não, supralegal.

Constitui exemplo a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, adotada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, incorporada ao ordenamento jurídico do Brasil pelo Decreto Legislativo n. 74, de 30 de junho de 1977 e promulgada pelo Decreto n. 80.978, de 12 de dezembro de 1977.

Ao definir as atribuições dos Estados signatários, a Convenção estabelece, no seu Artigo 4, que a eles compete identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às gerações futuras o patrimônio cultural e natural situado em seu território, fazendo uso de recursos próprios como, se necessário, mediante assistência e cooperação internacionais, em múltiplos planos, especialmente os financeiro, artístico, científico e técnico.

A previsão dessas ações leva a uma clara recomendação, contida no artigo 5º, a, para que se empenhem no sentido de “[...] adotar uma política geral com vistas a atribuir função ao patrimônio cultural e natural na vida coletiva e a integrar sua proteção aos programas de planejamento”.

Em vários outros documentos internacionais está reiterada esta relação entre a necessidade de políticas públicas para a concretização dos direitos culturais sobre os quais versam, como os adiante relacionados: 1954 - Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado com Regulamento de Execução da dita Convenção; 1970 – Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais; 2003 – Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; e 2005 – Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

3 Direitos e Políticas Culturais na Constituição de 1988

Se os documentos de matriz internacional foram paulatinamente especificando os direitos culturais e demandando políticas públicas para sua realização, não foi diferente com a vigente Constituição brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, como documento jurídico-político instituidor de uma democracia pluralista no país. De fato, trata-se de uma Constituição que possui muitos dispositivos dedicados aos direitos culturais, visto em suas distintas manifestações específicas – direitos concernentes às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes – mas, principalmente, como unidade ou bloco jurídico, cuja existência é perceptível na ordem constitucional (BRASIL, 1988, art. 215) para que o Estado garanta a todos os mencionados direitos (CUNHA FILHO, 2004).

Postas essas premissas, e considerando as grandes categorias doutrinariamente definidas para os direitos culturais – criação, acesso, difusão, liberdades culturais, formação e proteção do patrimônio cultural (SILVA, 1993, p. 280) – o que se pretende, doravante, não é relacionar nem pormenorizar os aludidos direitos, nem mesmo os circunscritos à Constituição, mas enfatizar os mais importantes indicativos constitucionais para a

sua concretização, que invariavelmente redundam em políticas públicas. Antes, porém, convém acentuar que a estrutura pensada para a Carta Política de 1988 a transforma em uma Constituição processual, ou seja, que não chegou pronta, mas vai se fazendo ao longo do tempo por meio de Emendas Constitucionais, as quais atualmente já se aproximam de uma centena, fato que, para quem não percebe seu bloco de estabilidade, leva à equivocada conclusão de que se trata de uma norma superior que não propicia segurança jurídica.

O equívoco dessa conclusão aparece quando se omite o fato de que ao lado das partes modificáveis existem outras insuprimíveis da Constituição, mais conhecidas como cláusulas pétreas (artigo 60), que abrigam tudo o que se refere à forma federativa de Estado; ao voto direto, secreto, universal e periódico; à separação dos Poderes; e aos direitos e garantias individuais. Em palavras interpretativas, as múltiplas mudanças no texto constitucional estão balizadas de modo a resguardar e a até incrementar a federação, a democracia, o controle da autoridade e o exercício da cidadania. Algumas dessas mudanças na Constituição recaíram sobre a seara dos direitos culturais e se direcionaram para o sentido antevisto, ou seja, de incrementar a efetivação, sobretudo pela adoção de políticas públicas, conforme se especifica um pouco mais adiante.

Todavia, no próprio texto originário da Constituição há indicativos para a adoção de políticas públicas de cultura, sendo que um deles está na distribuição de atribuições aos entes da Federação, principalmente no concernente ao aspecto administrativo, previstas no artigo 23, do qual se extrai ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (IV); e proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (V). A realização dessas atividades demanda inexoravelmente a construção de políticas públicas que, ademais, são complexas, por envolverem uma multiplicidade de entes políticos autônomos e que por isso são melhor equacionáveis por meio de interação sistêmica.

Essa demandada pela especificação de papéis dos entes públicos no cumprimento de suas obrigações relativas aos direitos culturais, certamente foi a principal força motriz para a promulgação de Emendas Constitucionais introdutoras de bases sólidas para o planejamento e a ação estatal. Uma delas foi a EC n. 48/2005, que fez acrescer ao artigo 215 – o que abre a seção constitucional da cultura – o § 3º no qual está determinado que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; e valorização da diversidade étnica e regional.

No mesmo sentido de explicitar ainda mais a necessidade de ação política planejada, a EC n. 71/2012, acresceu mais um artigo à parte que a Constituição dedica à cultura, o artigo 216-A, em cujo caput foi especificado o Sistema Nacional de Cultura, fundamentado na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, do seguinte modo:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de *políticas públicas de cultura*, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por *objetivo* promover o desenvolvimento humano, social e econômico com *pleno exercício dos direitos culturais* (BRASIL, 1988, art. 216-A, grifos meus)

O que antes estava no plano do implícito, porque mesmo sem especificar a nomenclatura, a própria partilha de responsabilidades legislativas e administrativas em matéria cultural, feita pelo texto originário da Constituição, calcada que é numa estrutura de federalismo cooperativista (CUNHA FILHO, 2010), já continha um sistema de cultura; mas o detalhamento propiciado pela EC n. 71/2012 fez ver, com todas as letras, que dentre os objetivos das políticas públicas de cultura está o de propiciar o pleno exercício dos direitos culturais, assentado em princípios que reafir-

mam importantes valores, a saber: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; complementaridade nos papéis dos agentes culturais; transversalidade das políticas culturais; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Reafirma a imperiosidade das políticas públicas culturais a estrutura de órgãos e instrumentos do Sistema Nacional de Cultura, cujas existências são justificadas pelo desempenho e suporte a tal mister, a saber: órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências de cultura; comissões intergestores; planos de cultura; sistemas de financiamento à cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programas de formação na área da cultura; e sistemas setoriais de cultura.

4 As Normas Culturais e a Demanda por Políticas Públicas

O que até agora foi exposto deixa perceber que a vigente Lei Maior do Brasil, quanto aos comandos que emite para a concretização dos direitos que estabelece, pretensamente se enquadra no conceito difundido pela doutrina portuguesa de *constituição dirigente*, aquela que se caracteriza, sem meias-palavras, por ter pouca confiança na política e por isso orquestra diretamente a atuação dos poderes constituídos, indicando “o que deve (e pode)”, ordenando “[...] aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais” (CANOTILHO, 1994, p. 11). Os efeitos de tal concepção são tão impactantes sobre a cotidianidade dos direitos, que um de seus principais construtores, o mencionado jurista lusitano Gomes Canotilho, retrocedeu, ao menos parcialmente, na sua formulação.

Efetivamente, anular a ação contemporânea dos poderes constituídos, legitimamente eleitos a partir de programas apresentados aos cidadãos, corresponde a, na hipótese mais branda, privar a coletividade política da dinâmica social e da possibilidade de vivenciar novos experimentos para a solução de seus problemas, o que é tanto mais grave quanto atinja setores cuja razão de ser reside fortemente na potencialidade das mutações, como é o caso da cultura.

As constituições dirigentes são explicadas, dentre outros fatores, pela tentativa de romper com um passado no qual as *cartas de direitos* inseridas ou referidas nas Leis Fundamentais eram consideradas pautas políticas a serem encetadas quando fosse possível e conveniente. Esse entendimento postergava indefinidamente a realização de direitos, cuja existência passava a ser considerada ficcional pela cidadania. Por isso, a ideia de constituição dirigente se fez acompanhar de reforços, como o que figura no § 2º do artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988, segundo o qual “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Assim, a ânsia por concretização das conquistas jurídico-sociais induziu a uma interpretação de que as autoridades eleitas têm por papel concretizar imediatamente aquilo que a Constituição determina, o que não deixa de ser verdade, mas é algo que, se interpretado literalmente, se olvidada uma compreensão sistêmica, produz tantos efeitos colaterais que tornam questionável o intento principal. Dentre tais efeitos danosos merecem destaque a fuga da realidade, o desprestígio da política e o abandono da dinamicidade da vida coletiva.

A fuga da realidade reside em muitos pontos; um deles é o de imaginar que um texto jurídico permanece o mesmo desde o momento em que é escrito para o que é interpretado e principalmente aplicado. Concretizar a Constituição é algo tão mutável quanto as possibilidades de entender seus preceitos, que são potencialmente infinitas, principalmente quando se abraçam ideias como a de que ela é aberta aos múltiplos intérpretes sociais (HÄBERLE, 1997). Outra fuga da realidade é averiguada quando se esquece de que, metaforicamente, o legislador constituinte localiza muito de suas normas na linha do horizonte, o que as faz ampliar as exigências de concretização constantemente, algo que dificilmente pode ser acompanhado pelos gestores da realidade *hic et nunc*, dificuldade em face da qual

a solução aparece quase retórica com os conceitos de *reserva do possível* e *mínimo essencial* (CANOTILHO, 2013, p. 127).

O desprestígio da política e o abandono da dinamicidade da vida coletiva são problemas essencialmente imbricados e emanados, o mais das vezes, das fontes conservadoras do *status quo*, que com acentuada frequência usam de falácias e confusões semânticas para esse objetivo. A mais comum delas é a de divulgar exaustivamente a corrupção de políticos, querendo fazer entender que ela é própria da política e que, portanto, aquela matriz é maléfica à vida em sociedade, razão pela qual deve ser substituída por coisas como a técnica, a ciência e o direito que, não à toa, estão sob seu controle.

Em verdade, *anthropos physei politikon zoon* (ARISTÓTELES, 1998), ou seja, a política é inexorável ao ser humano, não como uma maldição que o acompanha, mas na condição de instrumento que dá possibilidade de definir, de distintas formas, o modo de viver em coletividade. Assim, dentre as potências da política está a propiciar a dinamicidade da vida coletiva, encontrando ou ao menos buscando soluções contemporâneas para os problemas presentes. Significa que a política é indispensável à cultura, sobretudo quando entendida como a potencialidade de desenvolver o *cultivo* pessoal e social, expressão a ser entendida em suas dimensões reais e metafóricas.

O aprofundamento das ideias de constituição dirigente e da aplicabilidade imediata de suas normas, ao invés de redimensionar, desqualificou aquilo que a doutrina chama de *normas constitucionais de eficácia limitada* e *normas programáticas* (SILVA, 2007), aquelas que mais diretamente se atrelam às deliberações da política atual e atualizável. O redimensionamento desejável consistiria em não permitir delongas, omissões e sabotagens por parte dos que receberam a incumbência de adotar providências determinadas pela Constituição, entendimento reforçado pela existência de mecanismos corretivos como o mandado de injunção (BRASIL, 1988, art. 5º, LXXI) e ação direta de inconstitucionalidade por omissão (BRASIL, 1988, art. 103, § 2º). As ineficiências e falhas dos poderes constituídos jamais poderiam ser como vêm sendo, um alibi para eliminar a intermediação da política e a homologação de

um poder que necessariamente se comuta em autoritário, por ser exercido sem contrastes, correspondente às estruturas oficialmente aquinhoadas com a prerrogativa de interpretar oficialmente a Constituição.

As normas de eficácia limitada são vistas quando a Constituição cria um direito, mas estabelece, direta ou indiretamente, que os detalhes de como pode ser usufruído devem ser definidos pelo legislador, a exemplo da seguinte passagem da seção da cultura: “A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais” (BRASIL, 1988, art. 216, § 3º). Que incentivos serão estabelecidos? Fiscais? Estruturais? Pecuniários? Reconhecimentos? Por quanto tempo? Quem faz jus? Que procedimentos devem ser adotados? Essas definições são da política, inclusive em favor da concorrência entre grupos distintos, para que a cidadania possa fazer suas opções.

Lógica muito semelhante preside as normas programáticas, com a peculiaridade de que nelas o papel dos poderes constituído é ainda mais amplo, pois a Constituição lhes dá a fideducía de definir todo um programa, a partir de determinações ainda mais abertas, como a que estabelece que “[...] o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Que estratégias devem ser adotadas? Que compreensão deve-se ter nos núcleos indicados? Que novos elementos surgiram para dimensionar os direitos culturais e as problemáticas que enfrentam? Em síntese, os legitimamente investidos no poder têm o dever e o direito de propor programa com base no qual a sociedade deve obter respostas para os direitos indicados, dessa forma, na Constituição.

5 Conclusão

Pode-se dizer que, ao menos normativamente, os direitos culturais já vêm sendo construídos a pelo menos dois terços de um século, mas com dificuldades adicionais relativamente aos demais blocos de direitos, seja pela complexidade de temas que comporta ou, ainda, por razões

ideológicas que envolvem delicados conceitos como liberdades, identidade, diversidade e dirigismo.

No desenrolar deste percurso, diversos documentos jurídicos de matriz internacional foram especificando espécies dos mencionados direitos, dando-lhes maior concretude e visibilidade, principalmente por demandar, em favor da sua universalização, o planejamento e execução de políticas culturais.

Esse paradigma foi adotado e aprofundado com a vigente Constituição Brasileira, tanto em seu texto originário, mas principalmente com o seu aprimoramento processual, feito por múltiplas Emendas Constitucionais como as que tornaram obrigatórios os planos de cultura e especificaram os preceitos norteadores de uma organização sistêmica dos entes da federação e das entidades sociais.

Desse modo, por expressas disposições normativas, confirma-se que as políticas públicas de cultura formam importante instrumental da concretização dos direitos culturais, mas possuem algo de importância intrínseca e autônoma: portam, em potência, o lastro de atualização legítima das formas pelas quais a cidadania sintoniza-se com as novas realidades e os novos tempos.

Com essa característica adicional, as políticas públicas revelam o outro lado da moeda, possibilitado construir uma hipótese inversa àquela que dá título ao presente artigo: de instrumento de efetivação passam a ser fontes criadoras de novos direitos culturais, tese a ser desenvolvida e eventualmente comprovada em estudo próprio, a ser futuramente encetado.

Referências

BARBALHO, A. **Política Cultural e Desentendimento**. Fortaleza: IBDCult, 2016.

BLOOM, H. **Hamlet: poema ilimitado**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

_____. **Shakespeare: a invenção do humano**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

BOBBIO, N. **Política e Cultura**. São Paulo: Ed. UNESP, 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º jul. 2016.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. VitalSource Bookshelf Online.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. VitalSource Bookshelf Online.

CUNHA FILHO, F. H. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988**: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2000.

_____. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura**: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

DEBORD, G. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 1º jul. 2016.

FUKUYAMA, F. **As origens da Ordem Política: dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa.** Rio de Janeiro: Rocco, 2013.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição a interpretação pluralista e procedimental da constituição.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

PEDRO, J. P. Direitos Culturais, o Filho Pródigo dos Direitos Humanos. **Revista Observatório Itaú Cultural/OIC**, São Paulo, Itaú Cultural, n. 11, jan.-abr. 2011.

RANIERI, N. B. S. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito.** São Paulo: Manole, 2013.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 2007.

SAUNDERS, F. S. **The Cultural Cold War: the CIA and the world of arts and letters.** London: The New Press, 2000.

SHAKESPEARE, W. **A tragédia de Hamlet, príncipe da Dinamarca.** [2016]. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000073.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1993.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.** 2001. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_20/IIIPAG3_20_3.htm>. Acesso em: 1º jul. 2016.

VARGAS LLOSA, M. **A Civilização do Espetáculo.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

Francisco Humberto Cunha Filho é doutor em Direito, professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e advogado da União.

E-mail: humbertocunha@unifor.br.

Endereço profissional: Avenida Washington Soares, n. 1.321, Sala E-01, Bairro Édson Queiroz, Fortaleza, Ceará. CEP: 60811-905.

