

OS CUSTOS DO DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS

Edith Maria Barbosa Ramos¹

RESUMO

Objetivou-se desenvolver uma análise sobre os custos do direito, a partir da obra “El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos” de Holmes e Sunstein, como o escopo de demonstrar que os direitos culturais exigem aportes financeiros do Estado, assim como todos os demais direitos fundamentais, inclusive os de liberdade. E que esse critério não diferencia os direitos individuais e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais. Analisa-se, ainda, a temática da escassez de recursos, para refletir sobre a situação dos direitos culturais num Estado de desigualdades e cujas prioridades, ainda, giram em torno da sobrevivência. Objetiva-se, por fim, refletir sobre a racionalidade da política pública para os direitos culturais no Brasil, a partir das diretrizes traçadas na Conferência Nacional de Cultura, bem como procura-se analisar a constituição de uma gestão governamental da cultura que supere as desigualdades econômicas e sociais e que permita o respeito e a efetivação dos direitos culturais no país.

Palavras-Chave: Custo dos direitos; Escassez de recursos; Direitos culturais.

This study aimed to develop an analysis of the costs of the law, from the book "El costo de los derechos: By qué la libertad de los depends impuestos" Holmes and Sunstein, as the scope to demonstrate that cultural rights require financial contributions from State, as well as all other fundamental rights, including freedom. And that this criterion does not differentiate between individual and political economic, social and cultural rights. Furthermore, we analyze the issue of resource scarcity, to reflect on the situation of cultural rights and the rule of inequalities whose priorities still revolve around survival. The objective is to ultimately reflect on the rationality of public policy for

¹ Doutora em Políticas Públicas pela UFMA. Mestre em Direito pela UFMG. Graduada em Direito pela UFMA. Professora Adjunta do Departamento de Direito e do Programa de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da UFMA. Professora da Universidade CEUMA. Professora do IMEC. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário – NEDISA/UFMA

cultural rights in Brazil, based on the guidelines outlined in the National Conference on Culture and seeks to analyze the constitution of a government management culture that overcomes the inequalities economic and social and enabling the respect and realization of cultural rights in the country.

Keywords: Cost of rights; Scarcity of resources; Cultural rights.

INTRODUÇÃO

Existem diferentes visões acerca do que está contemplado na ideia de patrimônio cultural, enquanto direito fundamental. Apesar da humanidade sempre ter valorizado o meio ambiente cultural, a proteção efetiva desse patrimônio, em termos normativos, é relativamente recente.

Entende-se que a cultura é inerente ao ser humano. Assim, as pessoas são afetadas direta e indiretamente pelos aspectos culturais de sua comunidade. Observa-se, historicamente, a degradação da humanidade à medida que os aspectos culturais são retirados ou não fornecidos à coletividade. Vislumbra-se, nesse caso, uma limitação ou mitigação do próprio princípio da dignidade da pessoa humana.

A discussão sobre o papel do Estado na cultura deve ser observada em diferentes aspectos e levando em considerações as diversas configurações sociais. Cada estrutura social tem sua construção histórica específica e práticas culturais próprias. No Brasil as estratégias de gestão pública precisam ser pensadas em âmbito nacional e local, isto se dá em virtude da alta complexidade e diversidade culturais existente no país.

Desta feita cabe analisar como o Estado lida com a patrimonialidade dos direitos de terceira dimensão, tendo em vista que a doutrina tradicional tem entendido que tais direitos são caracterizados como direitos positivos e necessitam de investimentos para que possam ser atendidos.

Na verdade, numa perspectiva mais crítica, todos os direitos custam dinheiro. Os direitos civis e políticos requerem investimentos e manutenção da

máquina estatal e constituem direitos que demandam gastos públicos. Essa afirmativa contraria a teoria de que apenas os direitos sociais demandam custos e permitem um novo olhar para a discussão.

Os custos públicos dos direitos, muito além dos de bem-estar, mostram entre outras coisas que a riqueza privada, tal como a conhecemos, só pode existir graças às instituições governamentais. O custo da proteção dos direitos destrói, como se desenvolverá, uma poderosa ilusão acerca das relações entre a lei e a política.

Dessa maneira, este artigo trata da questão dos custos do direito e da escassez de recursos que envolvem os direitos e políticas públicas culturais, para demonstrar que o orçamento público deve comprometer-se com todos os direitos, sejam eles direitos políticos, sociais ou culturais. Objetiva-se, ainda, analisar a condição do Estado como protagonista fundamental na construção de política pública de proteção, preservação e fomento dos direitos culturais.

Para construção do presente artigo utilizou-se o método indutivo, cuja aproximação do fenômeno dos custos e proteção dos direitos culturais caminhou de um plano abrangente para constatações particulares da política pública brasileira de garantia do direito à cultura. Desenvolveu-se procedimento de pesquisa monográfico, com a finalidade de verticalizar a configuração do direito à cultura enquanto elemento integrante à ideia de dignidade humana, assim como abordar a gestão pública da cultura como decisiva no processo de garantia dos direitos culturais. Foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Deve-se destacar que o presente artigo é parte de pesquisa desenvolvida pela aluna Pabla da Silva Paula sob a supervisão e orientação da professora Doutora Edith Maria Barbosa Ramos, como atividade obrigatória do Programa de Educação Tutorial do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão.

No primeiro capítulo desenvolve-se uma análise sobre os custos do direito, a partir da obra “El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos” de Holmes e Sunstein, como o objetivo de demonstrar que os direitos culturais exigem aportes financeiros do Estado, assim como todos os demais direitos fundamentais, inclusive os de liberdade. E que esse critério não é suficiente para diferenciar os direitos individuais e político dos direitos econômicos, sociais e culturais. No segundo capítulo analisa-se a temática da

escassez de recursos, para refletir sobre a situação dos direitos culturais num Estado de desigualdades e cujas prioridades, ainda, giram em torno da sobrevivência.

Por fim, no terceiro capítulo analisa-se a racionalidade da política pública para os direitos culturais no Brasil, a partir das diretrizes traçadas na Conferência Nacional de Cultura, bem como se procura refletir sobre a constituição de uma gestão governamental da cultura que supere as desigualdades econômicas e sociais e que permita o respeito e a efetivação dos direitos culturais no país.

1. OS CUSTOS DO DIREITO

Segundo Holmes e Sunstein (2011), todos os direitos positivos guardam um conteúdo de obrigações negativas, assim como os direitos negativos, uma dimensão positiva. Dada uma obrigação positiva, como o direito à saúde – direito social e de prestação positiva –, ao Estado é proibida a possibilidade de violação desse direito. Assim, o Estado tem obrigação de não admitir que esse direito seja transgredido nem por particulares nem pela própria ação do poder público. Do mesma forma, uma obrigação negativa, como a garantia de propriedade, ordena a preservação de estruturas institucionais organizadas e mantidas com os impostos pagos pelos contribuintes (OLIVEIRA, 2012). Para Holmes e Sunstein:

[...] los derechos legales son subsidiados por impuestos que se recaudan entre la comunidad en general, no por tasas pagadas exclusivamente por aquellos individuos que los ejercen en ese momento. Puesto que se trata de un arreglo necesario y no accidental, la redistribución parece inevitable en el campo de la protección de los derechos (HOLMES; SUNSTEIN 2011, p. 15)

E ainda: [...] en líneas más generales, la escasez de recursos es una razón totalmente legítima para que el gobierno no otorgue protección absoluta a los derechos (HOLMES e SUNSTEIN 2011, p.15). Wang destaca que:

[...] a escassez de recursos e o custo dos direitos não são limites fáticos apenas para os direitos sociais, eles podem aparecer em qualquer obrigação de fazer ou de dar do Estado. Pode-se afirmar que mesmo os chamados direitos de primeira geração, tradicionalmente conhecidos como direitos negativos, por demandarem uma não intervenção estatal, na realidade também dependem de prestações estatais, do estabelecimento de instituições e de dispêndio de dinheiro público (WANG, 2008, p. 541).

Essas afirmativas estão amparadas nas observações que os Holmes e Sunstein (2011) desenvolveram. Para esses autores os estadunidenses têm conhecimento do volume de gastos, e isso significa milhões de dólares, que são destinados pelo governo para proteger os direitos individuais. Wang exemplifica, no caso brasileiro, de forma muito clara esta temática quando explicita que:

A título de exemplo, podemos pensar o direito de propriedade, que para ser garantido, precisa necessariamente de um Poder Judiciário, de um Código Civil e de um Código Penal, de um serviço de polícia judiciária e administrativa, de um sistema de registros de propriedade, Ou mesmo no direito de voto, que depende de uma legislação eleitoral, de órgãos responsáveis pela organização e fiscalização das eleições e de recursos para cobrir os custos que envolvem a realização de uma eleição (WANG, 2008, p. 541).

Para Holmes e Sunstein (2011), o fato de os cidadãos americanos terem notícia do alto índice de criminalidade não impede que se sintam seguros, porque confiam na ação da polícia. Isso significa que acreditam na ação do Estado, que age por meio de funcionários assalariados – policiais; agentes; delegados; promotores; carcereiros etc., – para garantir a segurança individual. Observa-se, assim, que a liberdade pessoal (caracterizada como direito de primeira dimensão) pressupõe cooperação social administrada pelo Estado. Portanto, para esses autores, parece evidente que os direitos dependem dos governos e, conseqüentemente, custam dinheiro, ou seja, seria impossível protegê-los e exigi-los sem fundos e apoios públicos. Wang destaca que as instituições também possuem custos e assevera que:

De acordo com estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil, BNDES, 2000a) somente a despesa total dos municípios com a função legislativa, em 1996, ficou em torno de 2 bilhões de reais, o que equivale a um quarto do montante global do seu gasto com saúde e saneamento básico. Outro dado interessante é que, no mesmo ano, vinte e seis por cento das prefeituras da amostra da pesquisa tinham gastado com a função legislativa cinquenta por cento ou mais do que gastaram com a saúde e o saneamento, sendo que em 300 municípios gastou-se mais com as câmaras municipais do que com a saúde e saneamento básico. (WANG, 2008, p. 542).

Em relação aos direitos, há duas distinções básicas a serem consideradas: o enfoque moral e o descritivo. Quanto ao primeiro, se entende os direitos, não como resultado do que preconiza a lei, mas, segundo a filosofia moral, como interesse humano, que não pode ser desrespeitado nem violado,

porque fundados em valores consagrados pela coletividade. Esse enfoque destaca a imposição de deveres morais a toda humanidade, não obrigações legais aos habitantes de determinado Estado nacional. Quando necessitam de reconhecimento legal, não estão contaminados pelo poder, por isso é possível defendê-los com liberdade (OLIVEIRA, 2012).

Quanto ao enfoque descritivo, os direitos consistem no modo como funcionam efetivamente os sistemas legais. Aqui o que se discute são tipos de interesses efetivamente protegidos por uma sociedade politicamente organizada. Um determinado interesse se qualifica como direito quando um sistema legal efetivo o trata como tal, utilizando recursos coletivos para defendê-lo (OLIVEIRA, 2012).

Não há contradição entre esses enfoques, na verdade ocorre uma coexistência. O que se propõe enfrentar é a possibilidade de um alinhamento entre os direitos politicamente exigíveis e os direitos que se consideram corretos do ponto de vista moral. Significa que aqueles que pretendem exigir seus direitos deveriam observar se estão moralmente bem fundamentados. Como exemplo: defender a liberdade individual de uso de propriedade em detrimento aos prejuízos que possam ser causados à coletividade.

O objetivo é esclarecer que o custo dos direitos pertence ao campo descritivo do direito, embora tenha importância moral. Já os direitos morais somente possuem custos orçamentários se a sua natureza e seu alcance estiverem estipulados e interpretados politicamente (OLIVEIRA, 2012).

Todavia, a análise do tema será incompleta se não se admitir que o custo dos direitos tem importância moral, tendo em vista que é impossível explorar as dimensões morais da proteção dos direitos sem levar em consideração a questão da justiça distributiva. Comumente se observa recursos canalizados para determinada coletividade e não para outras. Também não raro se vêem tribunais que funcionam bem em razão da disponibilidade de recursos adequados (OLIVEIRA, 2012).

Na compreensão de Oliveira (2012) os direitos passam a ser algo mais que meras declarações se a eles forem conferidas instituições com poder de decisão legalmente vinculantes, e governos capazes de cobrar impostos e apontar soluções efetivas. Na realidade, um direito legal só existe se e quando há recursos disponíveis. Leal destaca que:

[...] este estado de coisas tem como um dos fundamentos o fato de que o catálogo de direitos econômicos, sociais, e culturais, forjado nos dois pós-guerras do século XX, comprometidos com a reconstrução do próprio tecido social, elevou à máxima exaustão as expectativas de poder e ação dos poderes instituídos em prol de tais demandas, acreditando que poderiam dar concreção a tudo isto sozinhos, causando o que Arthur chama de vitimização do Estado por seu próprio sucesso (LEAL, p)

A garantia de um direito somente é possível se houver uma estrutura que possa assegurar a sua satisfação. É preciso, portanto, que haja atores e modos de garantir o cumprimento dos direitos. Para Oliveira (2012) faz necessário, assim, que eleja entre a manutenção do estado hipotético de natureza, no qual o direito pode ser violado constantemente, e a presença de um Estado capaz de assegurar proteção aos direitos pretendidos pela comunidade.

A conjuntura das décadas de 1980 e 1990, caracterizada pelas políticas neoliberais e pelo processo de globalização da economia, infundiu cogitações e contendas sobre dos problemas de desemprego, desigualdades e alienação social, encerrados como implicações da retração do controle do Estado sobre a economia (OLIVEIRA, 2012).

Essa situação acenou para a necessidade de se considerar o papel do poder estatal na distribuição dos recursos públicos. Mostrou-se que o governo é indispensável para mobilizar e canalizar fundos e adesões para proteger os direitos. Para Oliveira (2012) questionar sobre o custo dos direitos não é o mesmo que perguntar quanto valem os direitos.

Admitir os custos dos direitos implica diversas questões adicionais, não só em relação valor monetário, mas também sobre quem decide utilizar escassos recursos públicos para protegê-los e para quem. Oliveira (2012) indaga sobre: quais são os princípios que se invocam habitualmente para guiar essas questões? É possível defender esses princípios? Dar atenção aos custos dos direitos individuais pode significar trazer esclarecimentos a respeito das dimensões apropriadas do Estado regulador do bem estar social e da relação do governo moderno e dos direitos liberais clássicos (OLIVEIRA, 2012).

As decisões a respeito das políticas públicas não podem se dá sob a hostilidade entre a liberdade e a arrecadação de impostos. Do mesmo modo, é

importante compreender as ações do Estado para a garantia dos direitos e as demandas contra o tesouro público (OLIVEIRA, 2012).

Oliveira (2012) ainda destaca que a concepção que divide os direitos em “direitos negativos” e “direitos positivos”, sob o argumento de que o problema está na necessidade de se refletir de forma ordenada o excesso de direitos consagrados constitucionalmente, também é alvo de crítica. A questão reside em responder: como pensar de maneira sistemática sobre direitos tão diferentes, como o direito à greve e à liberdade de consciência, ou do direito de ação contra a imprensa por calúnia, direito de ver suas tradições históricas continuadas e o direito do cidadão a viver livre de indagações e confiscações injustificadas?

Em razão da diversidade de direitos hoje existentes e crescentes nos Estados Unidos, as opiniões entre as correntes conservadoras, liberal e progressista são divergentes e podem ser resumidas do seguinte modo:

Os liberais estadunidenses tipicamente associam o direito de propriedade e de contratação a um egoísmo imoral, enquanto que para os conservadores as liberdades individuais estão ligadas à autonomia moral. Para os progressistas, os direitos adquiridos surgem de uma solidariedade generosa; para os libertários, as contribuições previdenciárias suportam uma dependência doentia. Com avaliações opostas, o esqueleto conceitual é o mesmo. (HOLMES; SUNSTEIN, 2011, p. 49)

Além disso, ainda que não tenha relação com as estruturas partidárias de poder, a dicotomia direitos negativos versus direitos positivos não é, e, nunca será, politicamente inocente, pois constitui uma das questões estruturais dos estados mais importantes, segundo afirmam os autores acima citados. Para Oliveira,

Quanto ao custo dos remédios, os autores abrem o tema com a máxima: “Onde há um direito, há um remédio”. Os direitos que se exigem de forma legal são necessariamente positivos, portanto, têm custos, assim como seus remédios. Do mesmo modo, a imposição das leis tem custos, sobretudo se se pretende uniforme e justa; os direitos legais são esvaziados de sentido quando não existe uma força que os faça cumprir. Todos os direitos implicam um dever correlativo e os direitos somente são tomados a sério quando seu descumprimento é penalizado pelo poder público com recursos do erário (OLIVEIRA, 2012, p.26).

Um Estado sem capacidade jamais poderá proteger as liberdades individuais, nem aquelas caracterizadas como totalmente ‘negativas’. Na verdade, todos os direitos têm custos, exatamente por pressuporem a

existência de uma máquina estatal, custeada pelos contribuintes, eficaz, capaz de supervisionar, monitorar e controlar, como fazem os próprios tribunais (OLIVEIRA, 2012).

Para Oliveira (2012) asseverar a existência exitosa de um direito é garantir a estrutura dinâmica da máquina coercitiva e corretiva da autoridade pública. O funcionamento dessa máquina requer gastos e os contribuintes têm que se colocar à frente desses custos. Segundo Holmes e Sunstein

O financiamento dos direitos básicos por meio de impostos nos ajuda a ver com clareza que os direitos são bens públicos: serviços sociais financiados pelos contribuintes e administrados pelo Estado para melhorar o bem estar coletivo e individual. Todos os direitos são, então, positivos. (HOLMES e SUNSTEIN, 2011, p.60)

A atividade estatal em relação aos direitos é fundamental, pois o Estado além de defender os direitos, utiliza suas engrenagem para criá-los, interpretá-los e revisá-los. Oliveira (2012) destaca que:

Tanto no âmbito federal quanto no estadual, nos poderes judiciários e legislativos, são promovidas e ajustadas regras que dão sentido aos direitos. Do mesmo modo, pode-se afirmar que uma Constituição que não assegure a organização de um governo eficaz e apoiado pela coletividade, capaz de cobrar impostos e de gastá-los com as demandas da sociedade, tanto no âmbito individual quanto no âmbito coletivo, necessariamente fracassará na proteção de direitos (OLIVEIRA, 2012, p.27).

Desta feita, pala Oliveira (2012) a inexistência de um governo capacitado, que tenha condições de ditar as regras estabelecidas, criadas pelos poderes legislativo e judiciário, não haveria possibilidade de se usar, desfrutar, destruir ou dispor das coisas que possuímos. De acordo com Holmes e Sunstein (2011, p. 81)

[...]os direitos de propriedade só têm sentido se as autoridades públicas empregam a coerção para excluir os não proprietários, que, à falta de lei, poderiam querer invadir a propriedade que o dono pretende manter inviolável.

Deve-se, ainda, destacar a importância dos recursos humanos na garantia de proteção dos direitos. A estrutura de mercado exige um Estado capaz de garantir o direito de propriedade e demais decorrentes do contrato, assim, torna-se imprescindível a existência de agentes públicos competentes e adequadamente remunerados, além da força policial, para garantia do referido contrato. Assim, para Holmes e Sunstein:

[...]meus direitos de entrar, usar, excluir, vender, doar, hipotecar e eliminar incômodos que ameacem minha propriedade pressupõe um sistema judicial bem organizado e bem financiado.”(HOLMES e SUNSTEIN, 2011, pág. 82).

Portanto, verifica-se a fundamentalidade do conhecimento dos gastos empreendidos pelos governos, seja na proteção dos direitos de propriedade, seja na manutenção de forças policiais de prevenção e de repressão aos delitos, no direito de proteção dos presos, no combate ao comportamento impróprio dos agentes públicos etc (OLIVEIRA, 2012). Compreende-se, desta forma, que o alcance efetivo dos direitos é resultado da ação do Estado. Para Oliveira (2012) a possibilidade de uma autoridade judicial impor ao Estado uma obrigação é um reflexo de como as liberdades individuais dependem da ação estatal. Para Wang, esses exemplos

[...] têm o intuito de desmistificar a tradicional separação entre direitos positivos e negativos, e esclarecer que considera que apenas os primeiros são justificáveis por não envolverem custos. Portanto, as ponderações feitas em relação aos custos dos direitos sociais, à limitação de recursos e à “reserva do possível”, podem ser estendidas tanto a pedidos em matéria de direitos civil e políticos que demandam recursos, quanto a outras obrigações do Estado de dar ou fazer (WANG, 2008, p. 542).

Nesta perspectiva, para Oliveira (2012) a sociedade não pretende a proteção de liberdades imaginárias, mas daquelas liberdades que, em certo momento histórico, o governo define como direitos exigíveis e declara estar disposto a protegê-los e decide financiá-los como tais.

2. OS EFEITOS DA ESCASSEZ DE RECURSOS E EFETIVIDADE RELATIVA DOS DIREITOS

Holmes e Sunstein (2011) indagam: como o Estado deve agir, de fato, para que os direitos de primeira geração sejam plenamente protegidos? Pressupõe-se que, em virtude de seu caráter supostamente negativo, a proteção das liberdades públicas está primordialmente relacionada ao seu conteúdo não materialista, tais como direitos negativos no exemplo dos críticos liberais. Essa omissão estatal é suficiente para proteger esses direitos? Para permitir a reflexão, Oliveira (2012) retoma o caso Joshua de Shaney e destaca que:

Com o propósito de promover essa reflexão, os autores acima citados, apresentam o caso de Joshua de Shaney, ocorrido nos Estados Unidos. Joshua de Shaney nasceu em 1979. Seus pais se divorciaram um ano mais tarde e seu pai, Randy de Shaney, casou-se pouco depois de ganhar a custódia do menino. Em janeiro de 1982 sua segunda esposa o acusou de maltratar o menino junto ao Departamento de Serviços Sociais (DSS).

Os funcionários entrevistaram o pai, que negou as acusações. Um ano depois, o menino foi internado num hospital local com múltiplos hematomas e ferimentos. O médico, suspeitando de maus tratos, comunicou ao DSS. O menino permaneceu temporariamente sob a custódia do hospital. Três dias depois, uma equipe de funcionários públicos concluiu que a evidência de maus tratos não justificava a custódia pública. Uma funcionária do DSS passou a visitar a família durante um mês.

Em 1983 menino foi novamente espancado pelo pai, de tal maneira, que entrou em coma. Uma cirurgia de emergência revelou hemorragias internas causadas por repetidos golpes na cabeça. Joshua sobreviveu, mas com sérios danos no cérebro, irreversíveis. A mãe do menino demandou ação contra a DSS, alegando que, ao negar a proteção ao menino, a instituição havia violado direitos fundamentais de Joshua. A Corte Suprema rejeitou as afirmações, alegando que, embora o caso fosse extremamente trágico, não havia nenhuma violação constitucional no caso (OLIVEIRA, 2012, p. 28-29).

A partir dessa situação fática descrita pode-se verificar que o Estado não pode apenas abster-se de interferir na esfera privada, com base nos direitos de liberdade da família envolvida. Não é suficiente que o Estado exerça sua função de protetor da segurança e a vida dos indivíduos. Observa-se que a omissão estatal, apesar de não confirmar qualquer direito de o pai manter sua ação criminosa, proporcionou oportunidade fática para que aquela situação hedionda se mantivesse (OLIVEIRA, 2012).

O aspecto negativo de proteção dos direitos fundamentais de primeira geração não traduz a configuração moral desses direitos. A ineficiência dos instrumentos institucionais que proporcionassem uma forma de acesso legalmente legítima capaz de atuar na esfera privada contribuiu para o dano irreparável à saúde de Joshua (OLIVEIRA, 2012).

A proteção dos direitos fundamentais ultrapassa a obrigação de o Estado preservá-los contra seus próprios atos. As relações entre particulares, por vezes conflituosa, exigem uma atuação contundente e pronta a agir positivamente na esfera privada (OLIVEIRA, 2012).

Em razão da necessidade de atuações positivas, o Estado, se capaz de atendê-la, deve conservar os elementos institucionais para assim agir – estabelecimentos administrativos estáveis, recursos materiais e humanos,

estratégias de aperfeiçoamento dos serviços públicos, avaliação do universo coletivo para a tomada de decisões otimizadas etc (OLIVEIRA, 2012). Wang destaca que as instituições também possuem custos e assevera que:

[...] Ainda em pesquisa do BNDES (Brasil, BNDS, 2000b), com a função judiciária o conjunto dos governos estaduais gastou R\$ 9,8 bilhões, enquanto a despesa federal com a mesma função foi de R\$ 6,5 bilhões (dados referentes a 1999) (WANG, 2008, p. 542).

Toda a infraestrutura envolvida no processo que se encerra na tutela dos direitos envolve custos para os cofres públicos. A manutenção dessa atuação exige gastos constantes e, por vezes, crescentes. Conclui-se que, além das políticas públicas tradicionalmente vistas como dispendiosas; quando relacionadas aos direitos tidos como de segunda geração – assistência social, educação, cultura, lazer –, as liberdades públicas também demandam vultosos gastos para o erário. Amaral afirma que:

Nenhum direito é apenas o direito de ser deixado só pelos funcionários públicos. Todos os direitos são caros porque todos os direitos pressupõem o custeio, pelos contribuintes, de uma máquina eficaz de supervisão para monitorar e dar efetividade (AMARAL, 2001, p. 163).

Dessa forma, exigir constitucionalmente da máquina estatal que promova, simultânea e efetivamente, todas as prerrogativas essenciais de primeira geração e políticas públicas visando à inclusão social, acesso à educação, cultura e lazer pode comprometer a efetividade da própria Constituição em um cenário de recursos financeiros limitados (HOLMES; SUNSTEIN, 2011). Leal destaca que:

Ocorre que, como referiu o Superior Tribunal de Justiça no Brasil, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, *de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.*(LEAL)

Nenhum direito que envolva gasto seletivo do dinheiro dos contribuintes pode ser protegido unilateralmente pelo poder judicial sem se levar em conta as consequências que podem trazer ao orçamento e às demais áreas do governo. Desta feita, um direito pode tornar-se sem valor se o tesouro público se encontrar vazio (OLIVEIRA, 2012). Se os direitos têm custos, sua

exigibilidade deverá considerar o interesse dos contribuintes, por isso, pode-se afirmar que os direitos são reduzidos se os recursos disponíveis se esgotam. O contrário também é válido, se há recursos disponíveis, maiores serão as chances de expansão dos direitos (OLIVEIRA, 2012). Para compreender a escassez de recursos, Amaral explicita que:

Há pretensões fundadas em direitos fundamentais cuja satisfação demanda disponibilização de meios materiais. Como esses meios materiais são finitos, surge a questão da escassez. Dizer que um bem é escasso significa que não há o suficiente para satisfazer a todos. A escassez pode se, em maior ou menor grau, natural, quase-natural, ou artificial. A escassez natural severa aparece quando não há nada que alguém possa fazer para aumentar a oferta. Pinturas de Rembrandt são um exemplo. A escassez natural suave ocorre quando não há nada que se possa fazer para aumentar a oferta a ponto de atender a todos. As reservas de petróleo são um exemplo, a disponibilização de órgãos de cadáveres para transplante é outra. A escassez quase-natural ocorre quando a oferta pode ser aumentada, talvez a ponto da satisfação, apenas por condutas não coativas dos cidadãos. A oferta de crianças para adoção e de esperma para inseminação artificial são exemplos. A escassez artificial surge nas hipóteses em que o governo pode, se assim decidir, tornar o bem acessível a todos, a ponto da satisfação. A dispensa do serviço militar e a oferta de vagas em jardim de infância são exemplos. Além da escassez propriamente dita, outras duas variáveis trazem importantes questões quanto à alocação de recursos: a divisibilidade e a homogeneidade do bem a ser alocado. Como bem exemplifica Elster: o bem pode não ser escasso, mas heterogêneo em aspecto relevante na avaliação de quem irá recebê-lo. Quando o Congresso indica membros para um comitê, empresas alocam salas para empregados ou universidades distribuem estudantes nos dormitórios, conflitos de interesse surgem com frequência. O bem pode ser escasso, indivisível e homogêneo, como os bens de consumo duráveis e admissões para Harvard. O bem pode ser escasso, indivisível e heterogêneo, como rins, corações e pulmões para transplante. O bem pode ser também escasso, divisível e homogêneo, como água, energia e a maioria dos bens de consumo. Por último, o bem pode ser escasso, divisível indefinidamente, mas heterogêneo, como a terra (AMARAL, 2001. p. 135).

Para Oliveira (2012) desconhecer o custo dos direitos alude não sopesar os efeitos da sua exigibilidade, pois muitas decisões judiciais são proferidas desconhecendo o orçamento do Estado, além de deixar de lado o que isso significa no campo dos valores morais da sociedade. Para Holmes e Sunstein (2011, p. 121) “as finanças públicas constituem uma ciência ética, porque nos obrigam a sacrifícios que, como comunidade, decidimos fazer e explicar que estamos dispostos a renunciar para alcançar metas mais importantes”.

Significa que os tribunais, ao perfilharem que os custos comprometem a abrangência, a amplitude e a consistência da exigibilidade dos

direitos pleiteados, terão maiores respaldos para pronunciar decisões mais racionais e mais transparentes (OLIVEIRA, 2012).

Para Oliveira (2012) a ideia é tratar da necessidade de compensar um direito em relação ao outro e de encurtar alguns direitos em razão de outros mais importantes (em nome dos interesses sociais do momento). Assim, os direitos dos cidadãos se desenvolvem e se contraem em razão das ações legislativas e judiciais, baseadas em interesses que, política e judicialmente, são altamente valorizados pela sociedade e por ela financiados. Mas o que diferenciam direitos e interesses? Pode-se afirmar, seguindo os passos de Oliveira (2012) que os interesses estão fortemente pautados às transações e permissões abrigadas pelas sociedades segundo os valores que elegem. Os direitos, por sua vez, são questões de princípios que exigem certa dose de intolerância (HOLMES E SUNSTEIN, 2011).

Segundo Dworkin (1984), os direitos são como 'cartas de triunfo' que podem ser jogadas nos tribunais contra os agentes do Estado. Oliveira explica que:

Isso quer dizer que quando estão em jogo direitos básicos o governo não pode invocar considerações banais com justificativas para não defendê-los. Alegações como custos exorbitantes ou escassez podem se revelar uma desculpa fácil para o governo não proteger determinado interesse, mas não podem ser usadas para deixar de proteger um direito. Daí por que a necessidade de se estabelecer o equilíbrio entre um direito e outro em nome de valores sociais em conflito e de maior urgência. Como exemplo, a restrição às liberdades civis para combater o terrorismo. Se o governo pode restringir liberdades civis, deve fazê-lo em nome de interesses públicos importantes e ter a seu favor valores maiores. As limitações financeiras constituem fator de impedimento para que todos os direitos básicos se façam cumprir ao máximo e ao mesmo tempo, pois os direitos sempre implicam concessões e acordos financeiros e, de certa forma, estão vinculados a decisões políticas. Assim, prestar atenção aos custos ajuda a explicar por que alguns direitos se chocam com outros. A atenção política é, portanto, outro recurso escasso, pois os governos e seus agentes públicos decidem a quais assuntos demandarão mais atenção (OLIVEIRA, 2012, p. 31).

Perceber que os direitos não são absolutos sugere avaliar também a questão da sua anulabilidade. Os direitos devem estar sempre subordinados a barreiras ou diminuições quando há risco de serem utilizados com escopos indevidos ou abusivos. Para Oliveira (2012) isso pode ocorrer em atos nos quais, por exemplo, o Poder Judiciário decide ajustes corretivos e compensatórios para abater os efeitos causados pelos governos ao outorgarem poderes discricionários no emprego de recursos públicos. Para Oliveira,

Equilibrar os interesses em conflito é importante, mas quando há direitos em jogo, os governos não podem justificar exigi-los para atender a interesses determinados. Além disso, ao elevar interesses à categoria de direitos exigíveis, a lei elimina, em forma normal e precisa, certas justificativas da lista de razões aceitáveis para interferir (OLIVEIRA, 2012, p. 32).

Desse modo, essa perspectiva demonstra que a escassez de recursos pode se traduzir em razão legítima para não proteger um determinado direito. Dworkin (2000) conclui que seria ingênuo, e mesmo imoral, em um contexto inevitável de escassez de recursos, menosprezar os custos reais das decisões. Em espectro coletivo, Holmes e Sunstein (2011) apontam que aqueles que propõem os direitos como “cartas de triunfo” às vezes também os explicam como limites que definem os mais caros interesses individuais contra uma comunidade repressiva. Assim, para Oliveira (2012) o indivíduo, então, invoca seus direitos contra a maioria – o dissidente solitário, o estrangeiro que professa religião diversa da comunidade etc.

Para Oliveira (2012) reconhecer, proteger e financiar os direitos constitui estimular os interesses mais densos dos membros da coletividade, o que requer um pacto social. Isso se dá através da atuação do Estado por meio de políticas de execução, considerando que em se tratando de um direito fundamental, o direito à cultura, como bem coletivo, também ter espaço no orçamento público, com políticas públicas voltadas para garantia de infraestrutura, recursos humanos e materiais, indispensáveis sua efetiva garantia.

A universalidade dos direitos fundamentais, entre os quais, se pressupõe os direitos sociais e entre estes o direito à cultura, é uma característica que se apresenta como distintiva e constitutiva da própria ideia de direito, mas percebe-se que entre a dogmática jurídica e a filosofia do direito a característica da universalidade dos direitos sociais em geral, e particularmente o direito à cultura, acaba fragilizada.

A concepção tradicional dos direitos humanos reconhece a sua universalidade, mas ressalva que em relação aos direitos sociais esta característica não pode ser mantida, por dois motivos: porque seria conceitualmente equivocado falar-se em direitos sociais universais, e os direitos sociais não são para todos, mas apenas para aqueles que necessitam.

Alexy (1993, p. 482) afirma que os direitos sociais “[...] sao derechos del individuo frente al Estado a algo que – si el individuo tuviera los medios financieros suficientes, y si encontrase en el mercado una oferta suficiente – podría obtener también de los particulares.” Os direitos sociais aparecem identificados como direitos de prestação, mais o que parece ser mais importante são direitos que estão vinculados à impossibilidade que têm alguns de obter determinados bens e serviços no mercado. Nessa linha de raciocínio, a provisão de tais produtos no mercado é pressuposta como a lógica de obtenção de tais bens/serviços e que apenas subsidiariamente, quando da impossibilidade de obtenção no mercado por alguns, deve justificar-se a intervenção do Estado.

Em resumo, somente na impossibilidade de prestação desses bens e serviços pelo mercado estariam justificados os direitos sociais. Assim, parece inequívoco que, se apenas determinados bens e serviços objeto dos direitos sociais não estão ao alcance de todas as pessoas, então os direitos sociais são direitos de algumas pessoas e não direitos universais. Na contramão dessa afirmativa Añón (2009, p. 172) assinala que:

Por el contrario, creo que se puede defender, frente a esta postura que considera que los derechos sociales son sólo para quienes más los necesitan, que los derechos sociales, y entre ellos naturalmente el derecho a la salud, son para todos. Por decirlo de otra manera, más categórica, los derechos sociales son para todos o no son tales derechos. De este modo, probablemente vaya contra el sentido común jurídico y doctrinal establecido.

Com a *universalidade* dos direitos fundamentais faz-se referências a diferentes questões, embora relacionadas entre si. Efetivamente como *universalidade*, muito frequentemente, se refere a que o valor dos direitos fundamentais não é relativo a uma cultura determinada. Independente de uma origem histórica e geográfica concretas, a característica da universalidade se refere à constituição de um mínimo ético aceitável por toda a humanidade no momento presente.

Na verdade, a questão dos custos do direito à cultura gira em torno das escolhas sobre quais direitos devem ser financiados, e mais, sobre quem tem o poder de decidir essa questão. Tratar dos custos do direito à cultura engloba temáticas extremamente complexas que passam pela definição do orçamento público e suas prioridades, mas também, põe em debate uma

discussão, com fez Oliveira (2012), sobre a ideia de justiça distributiva, de transparência democrática e da contribuição coletiva.

A Constituição Federal de 1988 optou pela proteção do direito à cultura como direito fundamental, desta feita, sua garantia e efetividade ultrapassam questões de ordem econômicas e financeiras do Estado, mas se estendem para a própria configuração das liberdades básicas. Assim, à exigência de políticas públicas destinadas à cultura representam um salto de qualidade no processo de constituição de um estado livre, solidário e democrático.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS

O acompanhamento sistemático das iniciativas do Estado em fomentar o acesso aos bens culturais no Brasil traduz-se, por vezes, em descontinuidades das políticas governamentais (IPEA, 2013). O entendimento de que a oferta de bens e produtos culturais está atrelado ao único modelo de financiamento do Estado no âmbito cultural é recorrente e está sujeito a limitações.

Isto se deve, em grande parte, à tradição histórico-cultural disseminada pelos próprios artistas de que a atividade relacionada à cultura representa um momento ímpar, fruto de um espírito elevado. Porém, a dinâmica de uma produção industrial em larga escala e mercantilização da arte demonstram que, para além de um culto à figura do artista, vicejam condições de disponibilização de produtos em que o mercado também pode ditar regras nesse setor.

Assim, o Estado toma a dianteira em conduzir, aprimorar e fomentar políticas culturais. A disposição mundial aponta para o uso dos recursos de modo que resultem em ações ou produtos adequados a constituírem-se como multiplicadores dos ativos culturais, em vez de buscar-se uma política de fragmentação de recursos, que, mesmo cobrindo amplos sítios territoriais, não evita a falta de capilaridade no tecido cultural – como, por exemplo, o financiamento de uma série de eventos em diversas localidades que se apresentem de maneira isolada e como simples forma de entretenimento (GARSKE, 2006).

Na estrutura governamental brasileira podem-se encontrar níveis de entidades responsáveis pela gestão cultural. No entanto, a política cultural continua dispersa e fragmentada, torna-se fundamental um maior intercâmbio, por exemplo, das empresas no sistema "S", no plano de ações governamentais no campo da cultura, no que diz respeito à produção, à circulação e ao consumo de produtos culturais, sem deixar de ressaltar a necessidade de formação e aprimoramento de produtores e agentes culturais (EMBU DAS ARTES, 2007).

Percebe-se ainda um conjunto de possibilidades de parcerias entre a área pública e a privada, entre a sociedade civil e o setor público, que necessitam ser exploradas. O maior desafio é o de estabelecer de forma mais estruturada e clara a relação entre os diversos setores públicos de gestão cultural nas diferentes entidades federativas, e destes com outras áreas governamentais, com as entidades privadas e com a sociedade civil.

Algumas das questões que se colocam para o debate, já estavam presentes na 1ª Conferência Nacional de Cultura - CNC (BRASIL, 2005) quais sejam: Qual a responsabilidade de cada ente da federação em relação à cadeia produtiva da cultura e à garantia dos direitos culturais? Que instrumentos devem ser organizados para a avaliação dos recursos necessários ao desenvolvimento de cada área da cadeia produtiva da cultura? (GARSKE, 2006).

Diversos países a partir dos anos 1980 tiveram seus orçamentos diminuídos e, a partir de então, têm procurado desenvolver uma legislação que estimule a diversificação das fontes de financiamento para a cultura, em muitos casos buscando a parceria com o setor privado (EMBU DAS ARTES, 2007). A questão das fontes de financiamento deve ser pensada dentro do conjunto da política cultural. Moisés e Botelho, ao analisarem as políticas de financiamento de diversos países, chamam a atenção para o fato de que:

[...] sendo o financiamento um dos mais poderosos mecanismos para a consecução de uma política pública, ele deve ser a tradução de um objetivo que se quer alcançar. É através dele que se pode intervir de forma direta na solução de problemas detectados ou no estímulo a determinadas atividades, com impactos que podem ser relativamente previsíveis (MOISÉS; BOTELHO, 1997. p. 96).

Mesmo nos países onde investimentos privados prevalecem sobre imissões públicas, como é o fato dos Estados Unidos, cabe ao Estado o papel da regulação desses investimentos, promovendo-se a correção ou compensação das desigualdades econômicas e sociais, quer de minorias étnicas, quer dentro das próprias atividades culturais – caso, por exemplo, do seguro desemprego para o setor do teatro. (EMBU DAS ARTES, 2007).

Estudos na área da Economia da Cultura geram informações que permitem avaliar os ancores dos domínios da cultura na economia e avaliar o país dentro da perspectiva mundial de produção e consumo de bens culturais. Isso, por sua vez, implica em possibilidades de fortalecimento de mercados, distribuição de produtos, geração de empregos, transferência de tecnologia, ampliação e democratização dos meios de produção (EMBU DAS ARTES, 2007).

Necessita-se, como explicitado na Primeira Conferência Municipal de Cultura de Embu das Artes em São Paulo, portanto, conhecer quem são os principais produtores culturais e como se dá a competição entre eles pelo acesso aos diversos fatores de produção. Quais são os principais financiadores e os principais fornecedores de instalações, tecnologia e equipamentos? Como é a formação da mão-de-obra? Quais são os principais distribuidores, divulgadores e agentes de comercialização? (EMBU DAS ARTES, 2007). E, nesta perspectiva,

quais devem ser os mecanismos e os critérios de operação e cooperação dos três níveis – federal, estadual e municipal – , para financiar a atividade cultural? Quais devem ser as prioridades das políticas públicas de cultura na dinamização das diferentes cadeias produtivas da cultura? Qual o papel da iniciativa privada no financiamento à cultura? Como criar linhas de financiamento para os produtores e capacitá-los para a comercialização e o empreendedorismo cultural? Qual o papel do chamado sistema “S” para a dinamização da economia da cultura? Como estimular a formação de práticas associativistas? O que regulamentar, e como, no relacionamento entre prestadores e tomadores de serviços culturais? Como criar políticas que promovam o encontro entre produção e consumo culturais? Como definir perfis de desenvolvimento para o setor cultural nas regiões e no país como um todo? Como consolidar fóruns permanentes de discussão com os principais agentes das cadeias produtivas da cultura? Estas são questões que merecem ser dimensionadas no debate (EMBU DAS ARTES, 2007).

A discussão sobre a função do Estado na cultura deve ser feita em cada nação de forma diversa. Cada país tem sua própria história e práticas

culturais específicas. No caso do Brasil, onde a diversidade interna é uma das linhas mais marcantes e mais límpidas da cultura, as táticas de gestão pública precisam ser refletidas tanto como diretrizes gerais nacionais, quanto em termos de ações regionalizadas (EMBU DAS ARTES, 2007).

Discutir a temática da cultura no âmbito da administração governamental exige a atenção para determinadas implicações. Entre eles parece sobressair o da necessidade de conceber a cultura enquanto bem coletivo, e como tal, patrimônio cultural, assim como o de ressaltar a influência das práticas culturais arraigadas nas ações levadas desenvolvidas pelas mais diversas áreas governamentais (saúde, educação, meio-ambiente, entre outras). Uma política cultural que objetive alcançar sua finalidade de bem coletivo tem que ter delimitado de forma explícita seu universo de atuação. O excito à cultura em sua dimensão antropológica, não deve ser responsabilidade específica de um espectro governamental, deve estar nas diretrizes globais do poder estatal, integrado com o conjunto das áreas de atuação do Estado.

Para a Conferência Nacional de Cultura, qualquer processo de gestão requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não ocorre diferente. Segundo Coelho (1997, P. 294), no Dicionário crítico de política cultural, pode-se ter políticas públicas de cultura elaboradas a partir de duas motivações básicas: a de levar a cultura ao povo “lema revelador, que mal oculta a representação segundo a qual a cultura e o povo são entidades distintas e afastadas uma da outra, quando não opostas” – e a de responder às demandas sociais (BRASIL, 2005). Nessa circunstância, há o fato de que na maioria das vezes as demandas são hipotéticas, pois faltam bases de informações, de pesquisa de público que efetivamente representem a demanda cultural – “nesse caso, o autor da política cultural não toma propriamente a iniciativa do processo, mas limita-se a reagir segundo as reivindicações que lhe são apresentadas” (COELHO, 1997. p. 294). A CNC destacou a reflexão de Coelho (1997) quanto à relação com o objeto, essas políticas costumam ser classificadas como:

1 – patrimonialistas, buscando a preservação, fomento e difusão de tradições culturais supostamente autóctones, ligadas ‘as origens do país, ao patrimônio histórico e artístico; 2 – criacionistas, promovendo a produção, distribuição e uso de novos valores e obras culturais, em geral privilegiando as formas culturais próprias das classes médias ou da elite.

O texto da Conferência Nacional de Cultura cita Canclini (1998), na passagem em que o referido autor afirma que:

[...] considera como gestões culturais tradicionalistas as que promovem as práticas culturais nacionais e populares autênticas a serem preservadas da industrialização, da massificação urbana e das influências estrangeiras e como gestões culturais modernizadoras, aquelas que partem de uma concepção de arte pela arte, sem fronteiras territoriais, confiando na experimentação e na inovação autônoma, com fé no progresso. Quanto aos modelos ideológicos de elaboração de políticas, são destacados três: 1 – política de dirigismo cultural, podendo ter como tônica principal a cultura popular ou não; 2 – política de liberalismo cultural, que não defende modelos únicos de representação simbólica nem entende, necessariamente, que é dever do Estado promover a cultura e oferecer opções culturais à população; 3 – políticas de democratização cultural, baseadas no princípio de que a cultura é uma força social de interesse coletivo que não pode ficar à mercê das disposições ocasionais do mercado, devendo portanto ser apoiada em princípios consensuais.

O Brasil passa por um processo continuado de edificação de projetos coletivos de gestão pública. A base dessa gestão deve ser o reconhecimento cultural dos distintos agentes sociais e a criação de canais de participação democrática (BRASIL, 2005). Para a Conferência Nacional de Cultura:

Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura e da avaliação das ações implementadas diz respeito à relatividade de seus objetivos e à multiplicidade de efeitos buscados ou por ela alcançados. As ações públicas têm que ter fundamentos, uma coerência entre o que se diz buscar e o que se faz de concreto para tanto. No campo das políticas culturais, a relação causa e efeito não é direta. Os resultados dependem da apreciação de outros fatores, estranhos ao processo da ação cultural estrito senso.

Os diferentes aspectos da cultura devem estar articulados a um desenho estatal no qual eles se movimentam. Torna-se fundamental ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Considera-se Estado como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo; por outro lado, compreende-se Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe para a sociedade como um todo, constituindo-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (BRASIL, 2005). Para Höfling,

Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação”; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um

processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001, p, 31).

Ainda para Höfling (2001), políticas sociais dizem respeito às ações que estabelecem o modelo de proteção social implementado pelo Estado, direcionadas, inicialmente, para a redistribuição dos benefícios sociais objetivando a redução das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Para a autora, as políticas sociais têm suas origens nos movimentos populares do século XIX, relacionadas às contradições surgidas entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Nestas circunstâncias, a cultura, enquanto direito fundamental, pode ser analisada como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos (HÖFLING, 2001).

Os elementos para a formação da política cultural, desse modo, levam em conta os aspectos e as vocações culturais de determinado lugar, pois, assim, podem-se propiciar consequências positivas da execução de ações e de programas a ela relacionadas. Dessa maneira, é essencial o tratamento da cultura como direito e como componente indispensável nas agendas do desenvolvimento socioeconômico, aperfeiçoando, justamente, o envolvimento da sociedade civil na condução das políticas públicas, em especial nos espaços menores, como o município. Indiscutível, portanto, a vocação do poder local para dar a devida proteção do patrimônio cultural, em particular sob a ótica da gestão dos seus bens patrimoniais de caráter ambiental, cultural ou paisagístico. De fato, importa consolidar os investimentos com a plena participação social, como fatores indispensáveis para o desenvolvimento socioeconômico (SILVA, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se demonstrar que tanto os direitos tidos como “negativos” quanto os direitos tidos como “positivos” exigem gastos públicos. A partir da teoria desenvolvida por Holmes e Sunstein pode-se constatar que mesmo a garantia do direito à liberdade pessoal pressupõe cooperação social

administrada pelo Estado e, em razão disso, é direito que depende do governo, conseqüentemente, custa dinheiro.

Destacou-se, ainda, que o custo dos direitos encontra-se na seara descritiva do direito, embora não se desconheça sua importância moral, o que exige, necessariamente, uma discussão sobre a questão da justiça distributiva, da transparência e da democracia participativa. Observou-se, por um lado, que a eficácia de um direito exige uma estrutura capaz de garantir as condições de possibilidade para o exercício desse direito, ou seja, torna-se necessária a existência de atores e instrumentos que viabilizarão sua realização.

Por outro lado, constatou-se que admitir os custos dos direitos implica diversas questões adicionais, que ultrapassam a seara monetária e perpassam a temática das escolhas e da distribuição dos escassos recursos públicos.

Verificou-se que um Estado sem capacidade orçamentária e de gestão jamais poderá proteger as liberdades individuais e sociais. Todos os direitos têm custos, exatamente por pressuporem a existência de uma máquina estatal, custeada pelos contribuintes, eficaz, capaz de supervisionar, monitorar e controlar sua própria estrutura e dinâmica.

Outra questão que mereceu reflexão foi a relação entre escassez de recursos públicos e a efetivação do direito à cultura. Compreendeu-se que, se por um lado os recursos são limitados, por outro, o reconhecimento, a proteção e o financiamento dos direitos culturais constitui um processo de estímulo aos interesses mais densos dos membros da coletividade, o que requer, em última instância, um pacto social para definição das prioridades.

A Constituição Federal de 1988 optou pela proteção do direito à cultura como direito fundamental, desta feita, sua garantia e efetividade ultrapassam questões de ordem econômicas e financeiras do Estado, mas se estendem para a própria configuração das liberdades básicas. Assim, à exigência de políticas públicas destinadas à cultura representam um salto de qualidade no processo de constituição de um estado livre, solidário e democrático.

Por fim, destacou o necessário protagonismo do Estado na garantia dos direitos culturais. Observou-se que na atualidade ainda vivencia-se uma fragilidade e uma perspectiva residual para o direitos culturais, o que resulta

em descontinuidades políticas e escassos recursos para impulsionar a economia da cultura. Deve-se ressaltar, no entanto, que a Conferência Nacional de Cultura foi elemento significativo no processo de delineamento das políticas governamentais.

Dessa maneira, é essencial o tratamento da cultura como direito e como componente indispensável nas agendas do desenvolvimento socioeconômico, aperfeiçoando o envolvimento da sociedade civil na condução das políticas públicas, em especial nos espaços menores. Indiscutível, portanto, a vocação do poder local para dar a devida proteção ao patrimônio cultural, em particular sob a ótica da gestão dos seus bens patrimoniais de caráter ambiental, cultural ou paisagístico.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas híbridas**. São Paulo: Edusp, 1998.

COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

DWORKIN, Ronald. **Los derechos en serio**. Barcelona: Ariel, 1984.

GARSKE, Maria Eliza. **Comunicação e o contexto arte, cultura e mercado**. 2006 (monografia). Disponível em: <<http://www.aberje.com.br/monografias/maraeliza.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, vol. 21. N. 55. Campinas. Nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext> Acesso em: 2 ago. 2014.

HOLMES, Stephen SUSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. Por qué La libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

IPEA. **Boletim de políticas sociais**. n. 20. 2013. Disponível em:<ipea.gov.br/publicações/politicas_sociais20_2013>. Acesso em: 10 jul. 2014.

LEAL, Rogério Gesta. A quem compete o dever de saúde no direito brasileiro? esgotamento de um modelo institucional. **Revista de Direito Sanitário**. São

Paulo. v. 9. n. 1. p. 50-69. Mar/Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/viewFile/13101/14904>>. Acesso em 3 jan. 2014.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação**. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

MOISÉS, José Álvaro e BOTELHO, Isaura (org.) **Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal**. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

OLIVEIRA, Elizabeth Silva de. **A teoria das gerações dos direitos, o custo dos direitos e o direito à cultura**. Brasília, 2012. (Monografia). Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/562/3/20507494_Elizabeth%20Oliveira.pdf>. Acesso em 14 maio 2014.

BRASIL. **Conferência Nacional de Cultura**. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura/texto_bas_e_1_conferencia_cultura.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2014.

EMBU DAS ARTES. **Regulamento da 1ª Conferência Municipal de Cultura**. 2007. Disponível em: <http://www.embudasartes.sp.gov.br/e-gov/public/arquivos/2007/pdf/apostila_conferenciadeculturaF.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2014.

SILVA, Eduardo Pordeus. **Políticas culturais e economia da cultura no sertão paraibano: o caso Vale dos Dinossauros**. João Pessoa, 2009 (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/pos/wp-content/uploads/2013/07/Eduardo-Pordeus-Pol%C3%ADticas-Culturais-do-Sert%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 9 maio 2014.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**. São Paulo 4[2] p. 539-568. jul/dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a09v4n2.pdf>>, Acesso em 15 maio 2014.