

São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

Temática(s): Políticas públicas

Trabalho Técnico-Científico

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e as políticas públicas de acesso aos bens culturais no Brasil.

ARAÚJO, Francisco de Paula (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Palavras-chave: Acessibilidade. Direitos Humanos. Políticas Públicas

Resumo

Discute a *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, especialmente os aspectos relacionados à garantia da participação destas pessoas na vida cultural. Apresenta algumas ações governamentais instituídas recentemente no Brasil que procuram dar conta deste problema, com ênfase no Tratado Marrakesh e seus desdobramentos. Discorre sobre o caráter constitucional da Convenção e sua forma de inscrição no ordenamento jurídico nacional. Para dar conta da tarefa, vale-se de pesquisa legislativa e doutrinária, com ênfase em fontes oficiais, como o site do Planalto, por exemplo. Conclui pelo reconhecimento da importância dos esforços empreendidos a nível governamental, considerando, entretanto, o seu caráter incipiente como um obstáculo a efetividade das iniciativas em médio prazo.

Introdução

Diariamente diversos brasileiros portadores de necessidades especiais se deparam com limitações no seu direito de ir e vir, de acessar bens culturais

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

e até mesmo de consumir pelo simples fato de não disporem de instrumentos e/ou infraestrutura básica que dê conta de tais necessidades. Ora os impedimentos são de ordem física, como a falta de elevadores e rampas de acesso, bem como a ausência de livros em braille, áudio-livros ou mesmo computadores adaptados; ora são de ordem profissional, uma vez que nem sempre se encontram pessoas capacitadas para lidar com a questão.

A acessibilidade é um tema que está na ordem do dia. Isso porque o contingente de portadores de deficiência – que por sinal precisam ter acesso aos serviços básicos como qualquer outra pessoa – é estimada hoje em 650 milhões em todo mundo. Só no Brasil são cerca de 45,6 milhões de pessoas que declararam ter ao menos um tipo de deficiência, o que corresponde a 23,9% da população brasileira, conforme os dados do último Censo. A maior parte delas vive em áreas urbanas (38.473.702), exatamente onde estão concentradas quase que a totalidade dos bens culturais.

Embora incipientes alguns passos importantes já começam a ser dados para superar esse dilema. Exemplo disso foi a promulgação da *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo* (Decreto nº 6.949/2009), assinados em Nova York, em 30 de março de 2007 pelo governo brasileiro. Por essa Convenção fica estabelecido, entre outras coisas, que os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência de participar na vida cultural, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, tomando estes todas as medidas apropriadas para que as pessoas com deficiência possam ter acesso a locais que ofereçam serviços ou eventos culturais, tais como teatros, museus, cinemas e bibliotecas (artigo 30, alínea c).

O objetivo deste trabalho é discutir esta *Convenção*, especialmente os aspectos relacionados à garantia da participação destas pessoas na vida cultural, além de apresentar algumas políticas públicas instituídas

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

recentemente no Brasil que procuram dar conta deste problema, com ênfase no Tratado Marrakesh e seus desdobramentos. Para dar conta da tarefa, vale-se de pesquisa legislativa e doutrinária, com ênfase em fontes oficiais, como o site do Planalto, por exemplo. Conclui pelo reconhecimento da importância dos esforços empreendidos a nível governamental, considerando, entretanto, o seu caráter incipiente como um obstáculo a efetividade das iniciativas em médio prazo.

Participação das pessoas com deficiência na vida cultural

Conforme determinação expressa da *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* (artigo 30, 1), os Estados Partes devem reconhecer o direito das pessoas com deficiência de participar na vida cultural em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, tomando estas todas as medidas apropriadas para que as pessoas com deficiência possam, entre outras coisas: 1) Ter acesso a bens culturais em formatos acessíveis; 2) Ter acesso a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais, em formatos acessíveis e 3) Ter acesso a locais que ofereçam serviços ou eventos culturais, tais como teatros, museus, cinemas, bibliotecas e serviços turísticos, bem como, tanto quanto possível, ter acesso a monumentos e locais de importância cultural nacional.

Os Estados Partes devem, ainda, de acordo com esta Convenção, tomar medidas apropriadas para que as pessoas com deficiência tenham a oportunidade de desenvolver e utilizar seu potencial criativo, artístico e intelectual, não somente em benefício próprio, mas também para o enriquecimento da sociedade (artigo 30, 2).

Uma das providências que devem ser tomadas pelos os Estados Partes diz respeito à legislação de proteção dos direitos de propriedade intelectual,

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

para que esta não constitua barreira excessiva ou discriminatória ao acesso de pessoas com deficiência a bens culturais, ressalvado que qualquer medida deve ser tomada em conformidade com o direito internacional, que assegura o direitos dos autores (artigo 30, 3)¹. Determinação esta que está em vias de cumprimento por meio *Tratado Marrakesh*, como se verá adiante.

De acordo com esta Convenção, as pessoas com deficiência farão jus, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, a que sua identidade cultural e linguística específica seja reconhecida e apoiada, incluindo as línguas de sinais e a cultura surda (artigo 30, 3).

A Convenção lista uma série de medidas que os Estados Partes deverão tomar para que as pessoas com deficiência participem, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, tais como: 1) Incentivar e promover a maior participação possível das pessoas com deficiência nas atividades esportivas comuns em todos os níveis; 2) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham a oportunidade de organizar, desenvolver e participar em atividades esportivas e recreativas específicas às deficiências e, para tanto, incentivar a provisão de instrução, treinamento e recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas; 3) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso a locais de eventos esportivos, recreativos e turísticos; 4) Assegurar que as crianças com deficiência possam, em igualdade de condições com as demais crianças, participar de jogos e atividades recreativas, esportivas e de lazer, inclusive no sistema escolar; e 5) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso aos serviços prestados por pessoas ou entidades envolvidas na organização de atividades recreativas, turísticas, esportivas e de lazer.

¹ Um exemplo de instrumento internacional de proteção dos direitos de autor é a Convenção de Berna, da qual o Brasil é um dos signatários (Decreto nº 75.699/1975).

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

A Convenção e seu caráter constitucional

Em relação aos tratados de direitos humanos de um modo em geral, a jurisprudência pacificou, após longa discussão doutrinária, o entendimento de que prevalece em nosso ordenamento jurídico o status de supralegalidade destes, ou seja, “os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico” (BRASIL, 2006). Como se sabe, no topo da pirâmide jurídica brasileira encontra-se a Constituição de 1998, cuja função é embasar todo ordenamento jurídico nacional. Entretanto, e para além do fato dos tratados internacionais sobre direitos humanos gozarem do status de norma supralegal, ao lado da Constituição Federal figura um outro dispositivo legal, qual seja o decreto nº 6949 de 2009 (que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007), que internalizou, ou seja, colocou dentro do nosso ordenamento jurídico um tratado de direitos humanos.

Mas porque esse decreto se encontra no topo de nosso ordenamento jurídico ao lado da Constituição Federal e não abaixo dela como os demais tratados de direitos humanos? Porque ele foi votado seguindo a determinação do §3º (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) do artigo 5º da nossa Constituição², fazendo com que este tratado tenha status de Emenda Constitucional. Isso faz com que se configure em nosso ordenamento o chamado “Bloco de Constitucionalidade”, no qual a soma de diplomas legais,

² Artigo 5º, § 3º da CF/1988: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

considerados constitucionais, se igualam em importância à Constituição, mesmo tendo sido criados em momentos diferentes desta, como é o caso do já citado decreto nº 6949 de 2009. Há de se ressaltar que o entendimento é pacífico, mas alguns autores (CANÇADO TRINDADE, 2003; PIOVESAN, 1996) entendem que o Bloco de Constitucionalidade já existia em nosso ordenamento com o §2º do artigo 5º da CF, muito embora tenha prevalecido o primeiro entendimento, sobretudo tendo em vista o julgamento do Recurso Especial 466.343 que reconheceu que o Bloco de Constitucionalidade vem com o §3º do artigo 5º da nossa Constituição.

O que se quer dizer com isso é que a regra é do reconhecimento dos tratados internacionais sobre direitos humanos como norma de caráter supralegal (abaixo da Constituição, mas acima das leis comuns), com exceção do decreto nº 6949 de 2009 que, como visto, promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, colocando este decreto em pé de igualdade com a nossa Constituição.

Políticas públicas de acesso aos bens culturais

Conforme Celina Souza (2006, p. 26), “a formulação de políticas públicas³ constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Conforme consta, “lutar pela inserção plena de portadores de deficiências” foi uma promessa de campanha da então candidata Dilma Rousseff⁴. Embora as ações governamentais no âmbito do

³ As políticas públicas são “um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso das ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

⁴ De acordo com notícia do Jornal O Globo: <http://oglobo.globo.com/infograficos/promessas/>

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

executivo nacional não sejam numerosas, uma em especial chama a atenção pela importância de sua instituição: o Tratado de Marrakesh.

Tratado de Marrakesh

Proposto pelo Brasil, Equador e Paraguai, o Tratado Marrakesh (assinado pelo Brasil em 28/06/2013) visa possibilitar às pessoas com deficiência visual acesso as obras literárias, afastando a limitação imposta pelos direitos autorais. Por este instrumento, fica estabelecido que os países que aderiram ao acordo se comprometem a criar dispositivos na legislação para que obras publicadas como livros, estudos científicos, pesquisas, revistas e jornais protegidas por direito autoral possam ser distribuídas e publicadas em formato acessível, a exemplo do braille ou mesmo áudio-livro, sem o pagamento de direitos autorais.

Diz o referido Tratado:

Artículo 4

1.

- a) Las Partes Contratantes establecerán en su legislación nacional de derecho de autor una limitación o excepción relativa al derecho de reproducción, el derecho de distribución y el derecho de puesta a disposición del público, tal y como se establece en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, para facilitar la disponibilidad de obras en formato accesible en favor de los beneficiarios. La limitación o excepción prevista en la legislación nacional deberá permitir los cambios necesarios para hacer accesible la obra en el formato alternativo;
- b) Las Partes Contratantes podrán también prever una limitación o excepción relativa al derecho de representación o ejecución pública para facilitar el acceso a las obras por los beneficiarios.

De modo a evitar que haja acesso descontrolado no ambiente digital, o acordo prevê que apenas as instituições autorizadas poderão distribuir as

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

obras em versão adaptada aos beneficiários do tratado, sendo este um dispositivo que visa proteger os autores dos textos. Entretanto, os dispositivos tecnológicos de proteção não podem representar um obstáculo ao acesso sob pena de estar o Estado Parte violando tal Tratado. Se não, vejamos:

Artículo 7

Obligaciones relativas a las medidas tecnológicas

Las Partes Contratantes adoptarán las medidas adecuadas que sean necesarias para garantizar que, cuando establezcan una protección jurídica adecuada y unos recursos jurídicos efectivos contra la elusión de medidas tecnológicas efectivas, dicha protección jurídica no impida que los beneficiarios gocen de las limitaciones y excepciones contempladas en El presente Tratado.

Desdobramentos do Tratado

Edital de Fomento à Produção, Difusão e Distribuição de Livros em Formato Acessível

De modo a garantir a efetividade do Tratado de Marrakesh, o governo federal, através Fundação Biblioteca Nacional (FBN), por intermédio da Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas (DLLLLB), e do MinC, tornou público o Edital (Nº 03/2013, publicado no DOU em 16/10/2013) de Chamada Pública de Fomento à Produção, Difusão e Distribuição de Livros em Formato Acessível em apoio a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, cujo objeto se constituía do repasse de recursos financeiros para projetos que se propusessem a fomentem a produção, difusão e distribuição de livros em formato acessível, compreendidos neste conceito os livros convertidos por meio de técnicas especializadas de adaptação, proporcionando descrição ou narração das possíveis representações gráficas presentes na obra, nos formatos Daisy, Braille, livro falado (voz humana ou sintetizada) ou outro

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

formato que garanta o acesso de pessoas com deficiência visual ao seu conteúdo, excetuados os livros didáticos.

O Edital se subdividia em três categorias: 1) Infraestrutura de produção de livros em formato acessível, tendo por objetivo a criação ou ampliação de uma estrutura física voltada exclusivamente para a produção de livros em formato acessível, para distribuição e acesso exclusivo a pessoas com deficiência visual ou entidades que lhes atendam; 2) Produção e distribuição de livros em formato acessível, cujo objetivo seria o de fomentar a produção, reprodução e distribuição de livros em formato acessível etc.; 3) Capacitação e difusão em livros em formato acessível objetivando preparar profissionais para a produção e reprodução de livros em formato acessível, como preparação de originais, adaptação, operação de máquinas e programas, entre outras funções.

Os repasses financeiros, tendo pelo menos três propostas selecionadas para cada categoria, seriam da seguinte ordem:

- 1) R\$ 190 mil (Cento e noventa mil reais) para a categoria *Infraestrutura de produção de livros em formato acessível*;
- 2) R\$ 230 mil (Duzentos e trinta mil reais) para a *Produção, distribuição e difusão de livros em formato acessível*;
- 3) R\$ 80 mil (Oitenta mil reais) para a *Capacitação e difusão em livro em formato acessível*.

Edital de Acessibilidade em Bibliotecas Públicas

Com finalidade semelhante, a FBN divulgou, na mesma data do anterior, o Edital de Acessibilidade em Bibliotecas Públicas (Nº 02/2013/SNBP, 16 de outubro de 2013) cujo objeto constituía-se da seleção de um projeto que tivesse por objetivo principal a ampliação e qualificação da acessibilidade em

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

10 (dez) Bibliotecas Públicas Estaduais ou Municipais, no país, selecionados previamente pelo SNBP/DLLL/BFN. Conforme prevê o Edital, as instituições contempladas farão jus a ampliação e qualificação de seus acervos, o acesso à tecnologia assistiva, capacitação e formação de pessoal, fomento ao trabalho em rede, bem como a produção de material orientador.

Considerações Finais

Sem prejuízo do mérito das políticas públicas que proporcionem o acesso de pessoas com deficiências aos bens culturais, as iniciativas governamentais, pelo seu caráter incipiente, ensejam paciência para com os seus resultados que podem não vir tão rápido como se espera. Por outro lado, as iniciativas apontadas neste trabalho são importantes, especialmente no que se refere às garantias constitucionais fundamentais, como o direito de ir e vir (artigo 5º, inciso XV, CF/1988), de se informar (artigo 5º, inciso XIV, CF/1988), de estudar (artigo 260, inciso I, CF/1988), entre tantos outros.

No caso específico da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, bem como do Tratado de Marrakesh, o não cumprimento de suas determinações pode ensejar sanções na esfera internacional (plano externo). Por outro lado, em tese caberia um remédio constitucional (plano interno), notadamente o Mandado de injunção, na eventualidade de não realização das ações previstas nestes instrumentos por falta de norma regulamentadora (no art. 5º, inciso LXXI, CF/1988), especialmente no caso da Convenção em virtude de seu caráter constitucional.

Promoção



Realização



Apoio e Organização



São Paulo, 28 a 30 de abril de 2014

Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 de março de 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informação da Pessoa com Deficiência. Cartilha do Censo 2010: pessoas com deficiência, 2012. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>>. Acesso em: 8 de março de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário interposto pelo Banco Bradesco S.A., com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, negando provimento ao recurso de apelação nº 791031-0/7, consignou entendimento no sentido da inconstitucionalidade da prisão civil do devedor fiduciante em contrato de alienação fiduciária em garantia, em face do que dispõe o art. 5º, inciso LXVII, da Constituição. Recurso Extraordinário n. 466.343-1-SP. Luciano Cardoso Santos e Banco Bradesco S.A. Relator: Ministro Cesar Peluso. STF, 22, nov., 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Max Limonad, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, a. 8, n.16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

Promoção



Realização



Apoio e Organização

