

O DESENVOLVIMENTO CULTURAL COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

Nichollas de Miranda Alem¹

RESUMO: O presente artigo foi elaborado para o V Seminário Internacional de Políticas Culturais. O trabalho pretende percorrer nossa legislação pátria, em especial, a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, em busca do conceito de desenvolvimento cultural e compreender como este fundamenta a implementação de uma política cultural no país. Ao fim, realizamos uma breve reflexão sobre o uso instrumental da cultura para o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Desenvolvimento Cultural. Constituição Federal de 1988. Direitos culturais. Políticas Culturais.

ARTIGO

Ora, os fins que presidem a ordenação social possuem um comportamento autônomo, com respeito aos meios, comportamento que reflete opções realizadas pelos homens em função de suas necessidades naturais, de suas aspirações e ideais. Pouca atenção se dá às inter-relações de fins e meios, ao fato de que o controle dos meios por indivíduos, grupos ou países pode conduzir à manipulação dos fins de outros indivíduos, grupos ou países. Ora, os fins a que estou me referindo são os valores das coletividades, os sistemas simbólicos que constituem as culturas. Por que não se preocupar prioritariamente com o significado das coisas, com os constrangimentos que modulam as opções essenciais dos indivíduos, com a lógica dos fins? Se a política do desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõe alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais.²

Teorias do Desenvolvimento surgiram para compreender o atraso econômico de alguns países frente aqueles que haviam alcançado algum grau mais elevado de prosperidade material. Contudo, na medida em que não conseguiam explicar, satisfatoriamente, os padrões de transformação ou estagnação e não conseguiam propor meios eficazes de ações pelo desenvolvimento, sublinhou-se a necessidade de incorporar ao método dimensões ou fatores não econômicos.³

A partir da década de 1960, a Cultura tornou-se tema recorrente no discurso acadêmico e político por sua promoção e, já em 1970, durante a Conferência Internacional

¹ Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo. Mestrando em Direito Econômico e Financeiro pela USP, sob orientação do professor doutor José Maria Arruda de Andrade. Dissertação intitulada: "Regime Jurídico das Políticas Culturais e seu papel como Política Econômica."

² FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. 7ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 70.

³ A importância do crescimento econômico não foi marginalizada, mas se reconheceu que este não poderia ser considerado o único fim do desenvolvimento. Cf. HERMET, Guy. *Cultura & Desenvolvimento*. Tradução Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 80; MARTINESSEN, John. *State, Market and Society*. Londres/Nova Iorque: Zed, 2000, p. 37-38.

sobre Políticas Culturais, esboçava-se a idéia de desenvolvimento cultural.⁴ Naquele contexto, desenvolvimento cultural nomeava uma postura política destinada a colocar a cultura no centro da vida da população, correspondendo também à obrigação do Estado de garantir a cada um o exercício dos direitos culturais.⁵

Entretanto, o termo foi gradativamente apropriado pelo discurso político e acadêmico sem uma reflexão aprofundada sobre seu conteúdo.⁶ Note-se que os mais importantes documentos internacionais sobre o tema não esclarecem o que se entende por desenvolvimento cultural.⁷ Apesar das inúmeras discussões sobre os conceitos de cultura e desenvolvimento, isoladamente, permanece o questionamento: "de quelle culture s'agit quand nous parlons de *développement culturel*?"⁸

Em nossa legislação, as primeiras referências ao desenvolvimento cultural ou "da Cultura" estavam restritas ao campo das artes.⁹ O termo irá aparecer explicitamente, pela

⁴ Cf. UNESCO. *Cultural Development*. Mayenne: Unesco, 1981.

⁵ MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Développement culturel*. Disponível em: www.culture.gouv.fr. Acesso realizado em 8 de março de 2014.

⁶ Citamos como raríssima exceção o programa de desenvolvimento cultural da cidade australiana de Gold Coast City: "The Gold Coast City Council defines cultural development as the coordinated and planned utilisation of the arts and other creative activities to improve local quality of life, community wellbeing and community engagement. A well-managed cultural development program offers all members of the community the opportunity for creative expression, enhanced social networks and a sense of inclusion. These outcomes promote improvements in such areas as education, employment participation rates and healthy lifestyles. The Australia Council for the Arts identifies cultural development: as a process which fosters creativity, inclusiveness, empowerment and trust in communities – all elements of social capital. The practice of community cultural development promotes the arts not only as a creative activity in its own right, but also as a vehicle for uniting and enabling communities. [...] Arts Queensland describes cultural development activity as: affirming the community and its members as the creators and owners of their cultural practices. In collaboration with professional artists and cultural workers, communities can express their inherent creativity, celebrate their unique culture and generate activities with social and economic benefits." GOLD COAST CITY COUNCIL. *Cultural Development Policy*. Disponível em http://cultural.goldcoast.qld.gov.au/documents/GCCC_Cultural_Policy.pdf. Acesso realizado em 8 de março de 2014. O sociólogo e ex-ministro da Cultura, Juca Ferreira, o define como o "desenvolvimento da dimensão simbólica em geral e das artes em particular, a ampliação do acesso pleno aos bens e serviços culturais e a sua completa universalização para todos os brasileiros, junto ao fortalecimento da economia da cultura". FERREIRA, João Luiz Silva. *A centralidade da cultura no desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2010/12/13/a-centralidade-da-cultura-no-desenvolvimento/>. Acesso realizado em 8 de março de 2014.

⁷ Cf. UNESCO, *Declaração do México sobre políticas culturais*. 1982. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000546/054668MB.pdf>; UNESCO, *World Decade for Cultural Development – 1988-1997: Plan of Action*. 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000852/085291eb.pdf>; UNESCO, *Agenda 21 da Cultura*. 2004. Disponível em <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2012/10/2-agenda-21-da-cultura.pdf>.

⁸ DUMONT, Fernand. *L'idée de développement culturel : esquisse pour une psychanalyse*. In: *Sociologie et Sociétés*, Vol. XI, nº1, 1979. Disponível em: <http://sociologies.revues.org/283>. Acesso realizado em 9 de março de 2014.

⁹ A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, nos termos de seu artigo 35, parágrafo 2º, estipulava que cabia ao Congresso, concorrencialmente, "animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais". De maneira semelhante, a Constituição de 10 de novembro de 1937, pelo seu artigo 128, atribuía ao Estado o dever de contribuir para o desenvolvimento da arte, ciência e ensino.

primeira vez, no Decreto-Lei nº 526, de 1º de julho de 1938, que instituiu o Conselho Nacional de Cultura para coordenar a atuação do Ministério da Educação e Saúde no setor. O parágrafo único, do artigo 2º, elencava as atividades que lhe eram concernentes.¹⁰ O artigo 3º, alínea “a”, por sua vez, repetia a expressão ao definir, como competência do órgão, o balanço das atividades públicas e privadas por sua promoção.¹¹ Esse foi o único momento em que nosso ordenamento o definiu categoricamente. Daí para frente, os dispositivos legais continuarão a fazer menções, sem, no entanto, explicá-lo.¹²

A pesquisa histórica da legislação cultural brasileira, a despeito de não nos fornecer uma definição, demonstra uma tradição institucional, inaugurada, sobretudo, na década de 1950, com a criação do Ministério da Educação e Cultura e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, em associar a cultura como parte integrante do desenvolvimento nacional.

Ao adentrarmos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, a expressão irá aparecer no artigo 219, de cunho nitidamente desenvolvimentista. Eis que: “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.”

Nas palavras do douto professor Avelãs Nunes, o mercado é:

¹⁰ “Art. 2º O Conselho Nacional de Cultura será o órgão de coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural, realizadas pelo Ministério da Educação e Saúde ou sob o seu controle ou influência. Parágrafo único. O desenvolvimento cultural abrange as seguintes atividades:

- a) a produção filosófica, científica e literária;
- b) o cultivo das artes;
- c) a conservação do patrimônio cultural (patrimônio histórico, artístico, documentário, bibliográfico, etc.);
- d) o intercâmbio intelectual;
- e) a difusão cultural entre as massas através dos diferentes processos de penetração espiritual (o livro, o rádio, o teatro, o cinema, etc.);
- f) a propaganda e a campanha em favor das causas patrióticas ou humanitárias;
- g) a educação cívica através de toda sorte de demonstrações coletivas;
- h) a educação física (ginástica e esportes);
- i) a recreação individual ou coletiva.”

¹¹ “Art. 3º Compete ao Conselho Nacional de Cultura:

- a) fazer o balanço das atividades, de caráter público ou privado, realizadas em todo o país, quanto ao desenvolvimento cultural, para o fim de delinear os tipos das instituições culturais e as diretrizes de sua ação, de modo que delas se possa tirar o máximo de proveito;”

¹² Cumpre mencionar exemplos dessa legislação: o Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961 que recriou o Conselho Nacional de Cultura e o Decreto nº 51.063, de 27 de julho de 1961, que aprovou seu regimento; o Decreto-Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966, que criou o Conselho Federal de Cultura; a Lei nº 6.321, de 16 de dezembro de 1975, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional da Arte e o Decreto nº 77.300, de 16 de março de 1976, que aprovou seu estatuto; o Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990, que reorganizou a estrutura do Poder Executivo; a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura e o Decreto nº 4.805, de 12 de agosto 2003, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Cultura.

uma *instituição social*, um produto da história, uma *criação histórica* da humanidade (correspondente a determinadas circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas), que veio servir (e serve) os interesses de uns (mas não os interesses de todos), uma *instituição política* destinada a regular e a manter determinadas *estruturas de poder* que asseguram a prevalência dos interesses de certos grupos sobre os interesses de outros grupos sociais.

13

O que o artigo 219 fez, portanto, foi dar um escopo para essa ordem, garantida pelo próprio direito positivo.¹⁴ As relações de produção e consumo podem se dar pelas lógicas da eficiência, do lucro, da racionalidade, etc. Todavia, o mercado, não é um fim em si mesmo, o que implicaria, basicamente, na remoção de obstáculos ao crescimento econômico. Deve, pois, ser contemplado como um *meio* para a promoção do desenvolvimento cultural e socioeconômico, do bem-estar da população e da autonomia tecnológica.

Não obstante, o dispositivo mencionado pouco esclarece sobre o que se entende por desenvolvimento cultural.¹⁵ A elucidação será facilitada pela Emenda Constitucional nº 48, aprovada em 10 de agosto de 2005, que acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição:

Art. 215. 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.

§ 3º 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:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

Os incisos, que sintetizam as consequências do desenvolvimento cultural, nada mais são que um rol exemplificativo dos chamados direitos culturais, previstos pela primeira vez, no plano internacional, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.¹⁶

¹³ NUNES, Avelãs. Noção e objeto da economia política, 1995, *apud* GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 28, itálicos do original.

¹⁴ Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 30.

¹⁵ Na sistemática adotada pela Constituição o artigo encontra-se no capítulo IV da Ordem Social, ou seja, “da ciência e da tecnologia”. De fato, interpretações e comentários do dispositivo, quando existentes, estão focados na autonomia tecnológica, apenas um dos objetivos elencados. Corroborando a tradição, a proposta de Emenda Constitucional nº 22 de 2004, que acrescenta um parágrafo único ao artigo, dispõe sobre a concessão de incentivos ao desenvolvimento científico e tecnológico.

¹⁶ Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Artigo XXII - Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada

Entretanto, passados quase sessenta e cinco anos de sua proclamação, ainda não se sabe ao certo quais são esses direitos culturais, qual o seu conteúdo e o que pretendem tutelar.¹⁷ Sem embargos, apresentamos conceito ilustrativo de direitos culturais para auxiliar nossa compreensão:

“direitos culturais para cada povo consistem essencialmente no poder de manter, de fazer renascer, desenvolver e difundir os seus valores próprios. Para os indivíduos, estão ligados à exigência de condições econômicas e sociais capazes de assegurar a cada homem a possibilidade de desenvolver, ao máximo grau, o seu potencial criador, que está ligado à formação de sentimentos estéticos e à aquisição de conhecimento que permitam ao espírito exercer o seu direito de crítica.”¹⁸

Isto posto, podemos definir desenvolvimento cultural como o estágio de bem-estar atingido quando os direitos culturais são amplamente garantidos e respeitados, permitindo ao indivíduo exercer plenamente suas faculdades criativas, intelectuais e dons artísticos, participando do processo de interação e transformação cultural.

Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo XXVII - 1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios. 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

¹⁷ A ponto da especialista no campo nomeada pelas Nações Unidas, Farida Shaheed, destacar que em seu mandato pretende "trazer mais clareza ao conceito de direitos culturais, pesquisando o melhor caminho para distinguir que direitos humanos podem ser considerados culturais, e começar a definir o teor desses direitos a fim de desenvolver padrões normativos sobre direitos culturais e ampliar sua implantação, por exemplo, garantindo a possibilidade de serem exercidos e de justiça caso contrário." COELHO, Teixeira. O novo papel dos direitos culturais: Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. In: REVISTA OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. *Direitos Culturais: um novo papel*. Número 11, Jan./abr, 2011. São Paulo: Itaú Cultural, 2011. p. 19-20. Para a socióloga, "os direitos culturais estão tão intimamente interligados com outros direitos humanos que às vezes é difícil traçar uma linha divisória entre os direitos culturais e os demais. Em geral, os direitos culturais protegem os direitos de cada pessoa – individualmente, em comunidade com outros e como grupo de pessoas – para desenvolver e expressar sua humanidade e visão de mundo, os significados que atribuem a sua experiência e a maneira como o fazem. Os direitos culturais também podem ser considerados como algo que protege o acesso ao patrimônio e aos recursos culturais que permitem a ocorrência desses processos de identificação e desenvolvimento." COELHO, Teixeira. O novo papel dos direitos culturais: Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. In: REVISTA OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. *Direitos Culturais: um novo papel*. Op. Cit., p. 19. Para outros conceitos de cultura: MSHVENIERADZE, Vladimir. A interação cultural, factor influente sobre os direitos culturais como direitos do homem. In: UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*. Tradução de Mário Salgueirinho. Porto: Telos, 1970, p. 80. CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos Culturais como direitos fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Brasília Jurídica: Brasília, 2000. p. 34.

¹⁸ N'DAW, Alessane. Cultura universal e culturas nacionais. In: UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*. Tradução de Mário Salgueirinho. Porto: Telos, 1970, p. 46-47. São exemplos de direitos culturais: a liberdade de expressão, criação e fruição; a diversidade cultural; o direito de acesso à arte e à Cultura; o direito à informação, à comunicação e à crítica cultural; o direito à memória, às tradições e ao patrimônio cultural; e os direitos autorais. Sobre direitos culturais, conferir ainda: AFONSO DA SILVA, José. *Ordenação Constitucional da Cultura*, op. cit. BRANT, Leonardo. *O Poder da Cultura*. São Paulo: Peirópolis, 2009. CHAUI, Marilena. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos Culturais como direitos fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, op. cit. UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*, op. cit.

Conforme se desprende do artigo 215, *caput*, da Constituição, cabe ao Estado garantir o pleno exercício dessa categoria de direitos.¹⁹ Portanto, deve atuar positivamente no sentido de sua regulamentação e promoção através de políticas culturais.²⁰

Política cultural, como qualquer outra política pública, pode ser "definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito."²¹ Nesse caso, os direitos culturais.²²

Em suma, o fundamento jurídico para a adoção e implementação de políticas públicas culturais é a efetivação dos direitos culturais.

¹⁹ "O estabelecimento de uma política cultural é o meio que os Poderes públicos utilizam para propiciar o gozo dos direitos culturais, especialmente o acesso à cultura e a organização do patrimônio cultural, instituindo órgãos destinados a administrar a cultura, tais como o Ministério da Cultura, secretarias estaduais de cultura e secretarias municipais de cultura, cujo conjunto forma um sistema administrativo da cultura, dando origem ao conceito de instituições culturais. Uma política da cultura exige a criação de normas jurídicas que disciplinem as relações jurídicas culturais. Seu desenvolvimento é que dá origem a um sistema normativo da cultura, que constitui o direito da cultura, um ramo do Direito em formação." AFONSO DA SILVA, José. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

²⁰ "... o direito à cultura é direito constitucional que exige uma ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial. Aliás, pode-se mesmo afirmar que o primeiro fundamento e o primeiro fim da política cultural consistem em fazer efetivo aquele direito – o que significa que os Poderes Públicos não de proporcionar as condições e os meios para o exercício desse direito. De fato, o Estado só poderá garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, se desenvolver efetiva ação positiva visando alcançar esses objetivos que lhe impõe a norma constitucional do art. 215." AFONSO DA SILVA, José. *Ordenação Constitucional da Cultura*, op. cit., p. 206/207.

²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 14.

²² A despeito da resistência existente quanto à atuação do Estado nesse "setor", devemos lembrar que a displicência ou abandono da atuação governamental não significa a inexistência de uma política cultural. O projeto cultural do mercado está sempre em curso, institucionalizado sobre a sociedade, e, muitas vezes, torna-se um óbice ao exercício dos direitos culturais. "Não é um projeto engendrado e implementado pelo Estado, mas sim por empresas privadas, sendo por ele consentido. [...] a ausência de ações estatais tendentes a regular o mercado, permitindo assim o seu arbítrio completo no que diz respeito à produção, circulação e consumo de bens culturais, acarretaria a reprodução das grandes desigualdades que caracterizam esse mesmo mercado. É que se aplica à distribuição da riqueza cultural o mesmo raciocínio aplicável à distribuição da riqueza material: ou bem existe uma vontade política de alterar o processo, ou este, entregue à sua própria lógica, não resolverá o problema na rapidez nem na profundidade necessária a uma sociedade que se quer democrática." MACHADO, Mário Borckmann. Notas sobre política cultural no Brasil. In: MICELI, Sérgio (org.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984, p. 11-12. A atuação do Estado, no campo da cultura, pode se dar por intervenção e produção, caso em que, efetivamente, "produz e presta serviços culturais diretamente, ocupando um espaço que poderia ser preenchido pela iniciativa privada" ou por regulação e controle, quando "planeja, regula, conduz e financia ações que delineiam o caminho a ser seguido pela iniciativa privada e respondem às influências de mercados e ações globais que tenham impacto no país." REIS, Ana Carla Fonseca. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o Caleidoscópio da cultura*. Barueri: Manole, 2007, p. 172. Existem, até mesmo, fundamentos econômicos mais imediatos para a adoção de políticas culturais. Por exemplo, a correção de falhas de mercado que resultam da natureza dos bens, o descompasso entre os benefícios sociais e os gastos realizados, o efeito multiplicador dos investimentos em cultura, o suporte aos setores decadentes ou iniciantes da indústria cultural, a redução das desigualdades regionais, entre outros. Cf. BENHAMOU, Françoise. *A Economia da Cultura*. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. Cotia: Ateliê, 2009, p. 148-155.

Nos últimos anos, propôs-se no Congresso um amplo conjunto de projetos que pretende definir o marco regulatório do setor.²³ Em dezembro de 2010, foi aprovada a Lei nº. 12.343, que institui o Plano Nacional de Cultura. Em novembro de 2012, foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 71, que acrescentou o artigo 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura.²⁴ O Plano e o Sistema são especialmente importantes ao estudo, pois representam, ainda que não intencionalmente, as *normas gerais* sobre política cultural no Brasil.

Ao jurista, interessa observar, especialmente, quais são as políticas culturais expressas nessa legislação e em que medida estas auxiliam a promoção do desenvolvimento como objetivo fundamental, *fim*, previsto em nossa Constituição.²⁵ Não só, devemos considerar todos os desdobramentos jurídicos concernentes às relações entre o direito e as políticas públicas: a intervenção Poder Judiciário, os instrumentos processuais aplicáveis no caso de omissão do Estado, a constitucionalidade da legislação ordinária, a definição do bem jurídico tutelado pelos direitos culturais, entre outros.

Em nosso entender, o grande desafio para os próximos anos é situar a Cultura no centro das ações pelo desenvolvimento, sem, no entanto, restringi-la à condição de instrumento ao progresso econômico. Quando observamos os pronunciamentos das mais

²³ MINISTÉRIO DA CULTURA. *Marco regulatório: Ano de 2010 pode ser considerado o ano da Cultura no Congresso*. <http://www.cultura.gov.br/site/2010/07/15/marco-regulatorio-2/>. Acesso realizado em 9 de março de 2014.

²⁴ “Art. 216-A. 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.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: I - órgãos gestores da cultura; II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; IV - comissões intergestores; V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; IX - sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

²⁵ “O estabelecimento de uma política cultural é o meio que os Poderes públicos utilizam para propiciar o gozo dos direitos culturais, especialmente o acesso à cultura e a organização do patrimônio cultural, instituindo órgãos destinados a administrar a cultura, tais como o Ministério da Cultura, secretarias estaduais de cultura e secretarias municipais de cultura, cujo conjunto forma um sistema administrativo da cultura, dando origem ao conceito de *instituições culturais*. Uma política da cultura exige a criação de normas jurídicas que disciplinem as relações jurídicas culturais. Seu desenvolvimento é que dá origem a um sistema normativo da cultura, que constitui o *direito da cultura*, um ramo do Direito em formação.” AFONSO DA SILVA, José. *Ordenação Constitucional da Cultura*, op. cit., p. 51.

diversas entidades internacionais, do Banco Mundial à Organização das Nações Unidas, é possível perceber uma nítida sobreposição da importância dada aos *meios* sobre os *fins*.²⁶

Atribuímos esse fenômeno ao que Hervé Juvin e Gilles Lipovetsky chamam de crescente “economização do mundo”.²⁷ No contexto em que a lógica de mercado atinge todas as esferas da vida individual e social, até mesmo a Cultura deve provar sua importância e utilidade, que é merecedora de investimentos e recursos.²⁸ É nesse momento, quando é chamada a prestar contas de sua utilidade, que sua instrumentalização é desvirtuada para atender a outros *fins*.²⁹

²⁶ Curiosamente, por vezes, é possível perceber uma supervalorização do poder da cultura, atribuindo-lhe uma responsabilidade que não lhe é própria, ou, ao menos, somente sua. Aproveitando o ensejo, acreditamos interessante mencionar a provocação: “Os problemas básicos com que nos defrontamos no novo milênio – guerra, fome, pobreza, doenças, endividamento, drogas, poluição ambiental, o desenraizamento de povos – não são em absoluto especialmente 'culturais'. Eles não são basicamente uma questão de valores, simbolismos, linguagem, tradição, pertinência ou identidade, e muito menos uma questão das artes. Os teóricos culturais como teóricos culturais têm muito pouco para contribuir para a sua resolução. [...] Como quaisquer outras questões materiais, esses assuntos têm um lado cultural; são associados a crenças e identidades, e cada vez mais emaranhados em sistemas doutrinários. Mas eles são problemas culturais somente num sentido que arrisca estender o termo a ponto de perder totalmente seu significado.” EAGLETON, Terry. *A Ideia de Cultura*, Tradução de Sandra Castello Branco. São Paulo: UNESP, 2005, p. 184.

²⁷ “O triunfo das forças de mercado não tem caráter apenas econômico, ele também é cultural. Tais forças se tornam o eixo estrutural da maior parte de nossas organizações, o padrão geral das atividades e da vida social, ganhando o imaginário coletivo e individual, os modos de pensar, os objetivos da existência, as conexões com a cultura, o esporte, a arte e a educação. Embora há muito tempo o capitalismo houvesse engendrado uma cultura – isto é, um sistema de normas e valores –, até então esse modelo achava-se delimitado, tolhido e circunscrito por uma série de dispositivos (Igreja, Socialismo, Estado republicano, Nação, Arte, Escola, cultura de classe) que constituíam obstáculos para a legitimação universal e global do sistema de mercado, ou seja, para o advento de uma sociedade de mercado. Tudo se transformou: por mais que essas instituições perdurem, já não conseguem efetivamente atuar como uma oposição à ordem hegemônica do sistema de mercado. Este se afigura doravante como uma das ‘expressões imaginárias fundamentais’ do mundo contemporâneo (Castoriadis), estabelecendo-se como uma forma de cultura sem fronteiras, um sistema de referência dominante, uma nova forma generalizada de viver, de se relacionar, de se projetar, de agir. No mundo atual, tudo é concebido em termos de competitividade e de negócios, de lucro e desempenho profissional, de aprimoramento dos resultados ao menor custo, de maior eficácia e aumento dos ganhos reais. É por meio da universalização desse modelo imaginário-social que o hipercapitalismo aparece, paralelamente à sua globalização, sob a forma de uma cultura mundo.” LIPOVETSKY, Gilles. O reino da hipercultura: cosmopolitismo e civilização ocidental. In: JUVIN, Hervé. LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental: controvérsia sobre a cultura planetária*. Manole: Barueri, 2012, p. 8-9.

²⁸ “A cultura-mundo é uma forma diferente de designar a economização do mundo que convoca cada vegetal, cada animal, cada parcela do ser, e mesmo os homens e as mulheres da Terra, a prestar contas de sua utilidade. Nesse sentido, é o efeito de nossa saúde da terra, assim como de nossa origem e de nossa duração. Atalho, disfarce, subterfúgio do inconfessável, que é obrigado a dizer o seu nome. Indicar a sua cultura equivale a anunciar o seu preço. O elogio da mobilidade, do cosmopolitismo erigido como princípio moral, o interesse individual transformado em sagrado pelos direitos individuais... O sórdido segredo oculto por detrás da cultura de massas, da ampla difusão da cultura, do acesso de todos à cultura, mais todas as outras vitrines que nos deslumbram, é que, doravante, a cultura figura um lugar de destaque entre todas as coisas que se produzem e que se vendem, porque está entre as coisas computáveis.” JUVIN, Hervé. LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental*, op. cit, p. 72.

²⁹ “À medida que a lógica da acumulação vai se impondo, as atividades ligadas aos fins da ação humana vão se subordinando à lógica dos meios.” FURTADO, Celso. *Criatividade Cultural e Desenvolvimento Dependente*. In: ARQUIVOS CELSO FURTADO. *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Contraponto: Rio de Janeiro, 2012, p. 45.

É imperioso retomar os antigos questionamentos “o que queremos ser” e “onde queremos chegar”, e não apenas o “como seremos” ou “como chegaremos”. O direito, por sua vez, é importante ferramenta, inclusive, na composição de arranjos institucionais, para a persecução daqueles *fins* pretendidos pela sociedade e positivados pelo próprio direito.

REFERÊNCIAS:

AFONSO DA SILVA, José. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BENHAMOU, Françoise. *A Economia da Cultura*. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. Cotia: Ateliê, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRANT, Leonardo. *O Poder da Cultura*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. Saraiva: São Paulo, 2006.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. *Cultura e Democracia – o discurso competente e outras falas*. 2ª Edição. São Paulo: Moderna, 1981.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: Perspectiva Institucional. In: *Revista de Direito Público*, nº 88, São Paulo, RT, outubro/dezembro de 1988. p. 18-43.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos Culturais como direitos fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Brasília Jurídica: Brasília, 2000.

DUMONT, Fernand. *L'idée de développement culturel : esquisse pour une psychanalyse*. In: *Sociologie et Sociétés*, Vol. XI, nº1, 1979. Disponível em: <http://sociologies.revues.org/283>. Acesso realizado em 9 de março de 2014.

DURAND, José Carlos. *Cultura como objeto de política pública*. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, nº 2, 2001, p. 66-72. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200010. Acesso realizado em 14 de abril de 2013.

EAGLETON, Terry. *A Ideia de Cultura*, Tradução de Sandra Castello Branco. São Paulo: UNESP, 2005.

FERREIRA, João Luiz Silva. *A centralidade da cultura no desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2010/12/13/a-centralidade-da-cultura-no-desenvolvimento/>. Acesso realizado em 14 de abril de 2013.

FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Contraponto: Rio de Janeiro, 2012.

_____. *O capitalismo global*. 7ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

HERMET, Guy. *Cultura & Desenvolvimento*. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002.

JUVIN, Hervé. LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental: controvérsia sobre a cultura planetária*. Manole: Barueiri, 2012

LIPOVETSKY, Giles, SERROY, Jean. *A cultura-mundo – resposta a uma sociedade desorientada*. Tradução: Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MARTINESSEN, John. *State, Market and Society*. Londres/Nova Iorque: Zed, 2005.

MICELI, Sérgio (org.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. Développement culturel. Disponível em: www.culture.gouv.fr. Acesso realizado em 8 de março de 2014.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Marco regulatório: Ano de 2010 pode ser considerado o ano da Cultura no Congresso*. <http://www.cultura.gov.br/site/2010/07/15/marco-regulatorio-2/>. Acesso realizado em 14 de abril de 2013.

_____. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: Políticas, diretrizes e ações*. 2ª Edição. 2011

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

PORTA, Paula. *Economia da Cultura: um setor estratégico para o país*. 2008. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2008/04/01/economia-da-cultura-um-setor-estrategico-para-o-pais/>. Acesso realizado em 14 de abril de 2013.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o Caleidoscópio da cultura*. Barueri: Manole, 2007.

REVISTA OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. *Direitos Culturais: um novo papel*. Número 11, Jan./abr, 2011. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

SMIERS, Joost. *Arte sob pressão: promovendo a diversidade cultural na era da globalização*. Tradução de Adelina França. São Paulo: Escrituras, 2006.

SOUZA, Allan Rocha. *Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso*. Tese de Doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

TOLILA, Paul. *Cultura e Economia*, Tradução de Celso M. Paciornik. São Paulo: Iluminuras, 2007.

UNESCO. *Cultural Development*. Mayenne: Unesco, 1981.

_____. *Os direitos culturais como direitos do homem*, Tradução de Mário Salgueirinho. Porto: Telos, 1970.

VARELLA, Guilherme Rosa. *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. Dissertação de mestrado realizada sob a orientação da Professora Titular Odete Medauar. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: 2013.