

DANILO JÚNIOR DE OLIVEIRA

**DIREITOS CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
OS MARCOS NORMATIVOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. Dennis de Oliveira

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2014

DANILO JÚNIOR DE OLIVEIRA

DIREITOS CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:

OS MARCOS NORMATIVOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob a orientação do Professor Associado Dr. Dennis de Oliveira.

Versão corrigida em 18 de março de 2015. A versão original, em formato eletrônico, encontra-se disponível na Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Oliveira, Danilo Júnior de
O46d Direitos culturais e políticas públicas: os
 marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura /
 Danilo Júnior de Oliveira. -- São Paulo: USP / Faculdade
 de Direito, 2014.
 162 f.

Orientador: Prof. Dr. Dennis de Oliveira
Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo,
USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direitos
Humanos, 2014.

1. Política cultural. 2. Diversidade cultural.
3. Sistema Nacional de Cultura. I. Oliveira, Dennis de.
II. Título.

CDU

Aos militantes e movimentos sociais da cultura.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus amor.

Aos meus pais, João e Antônia, minha irmã, Vânia e minha sobrinha, Nanda, por tudo, durante todo o caminho.

Ao meu companheiro Elias Vidal. O meu aconchego está na nossa cumplicidade e afeto.

Aos velhos amigos, Tissoca, Schin, Luiz Carlos, Mary, Carreri, Roger, Nine, Erica, Well, Sharon, Gu.

Gratidão especial ao caro amigo Lucas, por ter vivenciado todo este processo de pesquisa comigo, do início ao fim.

Com o coração bem apertado, agradeço à minha amiga Cris (tanta falta!).

Ao meu orientador, caro professor Dennis de Oliveira, uma das minhas melhores referências de intelectual e militante. Gratidão, mestre!

Aos amigos do GPSIPOLIM (Grupo de Estudos e Pesquisas em Psicologia Política, Políticas Públicas e Multiculturalismo), de modo especial, ao professor Alessandro Soares.

E aos professores, alunos e funcionários do CELACC (Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação), da ECA/USP.

Ao Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, Bernardo Machado, pela disponibilidade em contribuir com a pesquisa.

Ao Centro de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra.

Ao professor Vasco Pereira da Silva da Universidade de Lisboa.

Ao município de Jacarezinho (PR), no qual tive a oportunidade de ser responsável pelo Departamento de Cultura na gestão da minha querida amiga, a ex-prefeita Tina Toneti.

À Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Estadual do Norte do Paraná e ao Conselho de Cultura do Estado do Paraná.

Ao “*EnCena: Mostra de Teatro de Jacarezinho*” que tanto me ensinou durante os 9 anos em que convivemos e nos demos um ao outro.

Gratidão Gilberto Gil! Pelo “*do-in antropológico*” nos pontos adormecidos da cultura brasileira e pela inspiração para a produção deste texto.

Por fim, ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), por meio da concessão da bolsa, sem a qual não seria possível realizar este trabalho.

“Que a humanidade signifique entre nós esse desejo de completar-se no outro” (Gilberto Gil).

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura. 165f. Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo compreender a relação entre cultura e direitos humanos estabelecida na produção normativa relativa ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), de modo específico entre as 52^a e 54^a legislaturas do Congresso Nacional, bem como entender os impactos dessa produção na concretização dos direitos culturais por meio das políticas públicas de cultura. Desse modo, foi realizado um levantamento das propostas legislativas aprovadas ou ainda em tramitação que tratam da institucionalização e regulamentação do Sistema Nacional de Cultura e de seus componentes principais. A análise desses marcos legais é guiada pela concepção de cultura adotada nos mesmos e pelo tratamento que dão aos direitos culturais, em especial à promoção da diversidade cultural. O sentido abrangente de cultura adotado na legislação do Sistema Nacional de Cultura é analisado de maneira relacional ao conceito proposto por Raymond Williams no âmbito dos Estudos Culturais. Com efeito, as duas perspectivas buscam construir uma ampliação democrática no conceito de cultura para reconhecê-la como direito de todos. A ampliação do conceito de cultura operada pela legislação do Sistema Nacional de Cultura potencialmente oferece mais condições para a promoção da diversidade cultural e dos direitos culturais como um todo.

Palavras-chave: Política Cultural; Direitos Culturais; Diversidade Cultural; Marcos Normativos; Sistema Nacional de Cultura.

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Cultural rights and public policy: normative frameworks of the National Culture System. 165f. Doctorate. Faculty of Law. University of São Paulo. São Paulo. 2014.

ABSTRACT

This research aims at comprehending the relation between culture and human rights established by the regulatory production of the National Culture System (CNS), specifically between the 52rd and 54rh legislatures in the Brazilian National Congress, as well as understanding the impacts of this production in the achievement of cultural rights through public cultural policies. Thus, we conducted a gathering of legislative proposals which have been approved or are still in progress referring to the institutionalization and regulation of the National Culture System and its main components. The analysis of these legal frameworks was guided by the concept of culture adopted in the System and the treatment of cultural rights, particularly for promotion of cultural diversity. The comprehensive sense of culture adopted in the National Culture System legislation is analyzed by establishing relations with the concept proposed by Raymond Williams in Cultural Studies. Both perspectives aim at democratically expanding the concept of culture in order to recognize it as a right for all. The expansion of the concept of culture operated by the National Culture System legislation adds more potential to the promotion of cultural diversity and cultural rights as a whole.

Keywords: Cultural Policy; Cultural Rights; Cultural Diversity; Normative Frameworks; National Culture System.

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Les droits culturels et les politiques publiques: les cadres normatifs du Système National de Culture. 165f. Doctorat Faculté de Droit. Université de São Paulo. São Paulo. 2014.

RÉSUMÉ

La recherche vise à comprendre la relation établie entre la culture et les droits humains dans la production normative en ce qui concerne le Système National de Culture (SNC), en particulier entre les 52e et 54e législatures du Congrès National, ainsi que de comprendre les impacts de cette production dans la concrétisation des droits culturels à travers des politiques publiques de culture. Ainsi, il a été réalisé un relevé auprès des propositions législatives approuvées ou en cours sur l'institutionnalisation et la réglementation du Système National de Culture et de ses principales composantes. L'analyse de ces cadres juridiques est guidée par le concept de culture adopté par chaque cadre et par le traitement qu'ils accordent aux droits culturels, en particulier à la promotion de la diversité culturelle. Le sens global de culture adopté dans la législation du Système National de Culture est analysé en relation avec le concept proposé par Raymond Williams dans le cadre des Études Culturelles. En effet, les deux perspectives cherchent à construire une expansion démocratique dans le concept de culture pour la reconnaître comme un droit pour tous. L'expansion du concept de culture opérée par la législation du Système National de Culture offre potentiellement plus de conditions pour la promotion de la diversité culturelle et des droits culturels en général.

Mots-clés: Politique Culturelle; Droits Culturels; Diversité Culturelle; Cadres Normatifs; Système National de Culture.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – SENTIDOS DE CULTURA E DIVERSIDADE CULTURAL	
1.1 Cultura: um conceito em disputa.....	17
1.1.1 Concepção clássica: cultura como cultivo do espírito e da mente.....	18
1.1.2 Concepções antropológicas e concepção estrutural.....	20
1.1.3 A Concepção de cultura no materialismo cultural de Raymond Williams.....	24
1.1.4 A cultura concebida na especialidade das artes.....	30
1.2 Diversidade cultural: da proteção à promoção.....	32
1.2.1 A diversidade cultural na economia globalizada.....	33
1.2.2 A diversidade cultural no âmbito da UNESCO.....	36
1.2.2.1 Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.....	38
1.2.2.2 Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.....	39
1.2.3 Do Multicultural ao Diálogo Intercultural.....	41
2 CAPÍTULO II – CULTURA E CIDADANIA: OS DIREITOS HUMANOS CULTURAIS	
2.1 Uma concepção cidadã da cultura: os direitos culturais.....	44
2.2 Os direitos humanos são conquistas históricas.....	46
2.3 Breve histórico dos direitos humanos culturais.....	50
2.4 Os direitos culturais na Constituição Federal de 1988.....	58
2.5 A cultura na perspectiva da cidadania cultural de Marilena Chauí.....	61
2.6 Cultura como abrangência: a tridimensionalidade proposta por Gilberto Gil.....	63
3 CAPÍTULO III – POLÍTICAS CULTURAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CULTURA	
3.1 Direitos humanos e políticas públicas.....	67
3.2 Cultura como política pública.....	69
3.3 Sistematização das Políticas Culturais.....	72
3.4 Cultura e Institucionalidade no Brasil.....	78

4 CAPÍTULO IV – OS MARCOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

4.1 O papel das normas jurídicas na institucionalização das políticas públicas relativas aos direitos fundamentais.....	90
4.2 A efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais.....	97
4.3 Orçamento público e políticas públicas.....	107
4.4 Visada crítica sobre a concretização dos direitos culturais.....	110

5 CAPÍTULO V – CULTURA ABRANGENTE E DIVERSIDADE CULTURAL NOS MARCOS NORMATIVOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

5.1 O Sistema Nacional de Cultura.....	112
5.2 Os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura.....	120
5.2.1 Conselhos e conferências de cultura: a participação social no Sistema Nacional de Cultura.....	124
5.2.2 Planos de cultura: o planejamento das políticas públicas no Sistema Nacional de Cultura.....	131
5.2.3 Fundos públicos de cultura: a democratização do financiamento à cultura no Sistema Nacional de Cultura.....	134
5.3 Sistema Nacional de Cultura: uma concepção ampla de cultura para a concretização dos direitos culturais.....	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS.....	150

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trabalha com as relações entre cultura, direitos humanos e diversidade cultural. Nessa medida, busca compreender como essas relações estão sendo estabelecidas na produção das normas jurídicas sobre políticas culturais. De modo específico, serão analisados aqui os marcos normativos que compõem o Sistema Nacional de Cultura (SNC), propostos entre as 52^a e 54^a legislaturas do Congresso Nacional brasileiro (o que compreende o período de 2003 a 2014).

Com efeito, esta tese compreende a cultura no âmbito dos direitos humanos fundamentais e percebe como dever do Estado a garantia dos direitos culturais na vida de todos mediante as políticas públicas. No entanto, tal compreensão relaciona-se mais com o plano do *dever ser*, na medida em que no plano do *ser* os direitos culturais ainda não são protegidos eficazmente pelas leis, tampouco promovidos de maneira satisfatória pelas políticas públicas.

Historicamente, o Estado tem passado ao largo das suas obrigações com a cultura. Ressalte-se que os direitos culturais não ocupam destaque nem mesmo nas reivindicações sociais. Vide, por exemplo, as chamadas *Jornadas de Junho*, ocorridas em 2013, que pautaram, nas ruas do país, uma diversidade bastante heterogênea de direitos e políticas públicas. As reivindicações relacionadas aos direitos culturais, em especial, não foram vistas nesses movimentos. Nesse cenário fático, não se pode afirmar, então, que a cultura seja plenamente reconhecida como direito humano fundamental e como política pública prioritária, nem pelo Estado, nem pela sociedade.

No Brasil, a carência e a concentração de recursos para o desenvolvimento das políticas públicas não permitem o exercício democrático dos direitos culturais. A maior parte dos investimentos no setor concentra-se nos grandes centros urbanos – fundamentalmente no eixo Rio-São Paulo – e são destinados, mormente, às manifestações artísticas de grupos e artistas consagrados pela mídia. Impede-se, assim, a promoção da diversidade das expressões culturais e do acesso democrático aos meios de produção, difusão ou mesmo fruição das manifestações criativas.

Nesse sentido, a falta de equipamentos culturais também compromete a concretização dos direitos culturais anunciados nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 e nos diplomas internacionais sobre diversidade cultural, reconhecidos pelo Brasil. No país, mais de 90% dos municípios ainda não possuem salas de cinema,

teatros, museus ou espaços culturais multiuso. Ora, decorre daí o fato de que apenas 13% da população frequenta o cinema alguma vez por ano, 60% nunca assistiu a um filme em sala de exibição, 92% nunca foi a um museu e 93,4% jamais foi a uma exposição de arte. Também há muito que se avançar quando se trata de leitura: o brasileiro lê, em média, 1,8 livros por ano, enquanto os colombianos, por exemplo, leem 2,4, e os franceses 7 (VANNUCHI, 2010).

De fato, presentemente, o tema está ampliando seu espaço na agenda política do país, o que pode ser comprovado por meio de Leis aprovadas, Propostas de Emendas à Constituição e Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional. É notável, nessa medida, a construção de um Marco Regulatório da Cultura em curso no país.

Esta tese deterá sua atenção na instituição do Sistema Nacional de Cultura e de seus marcos legais no decorrer das 52^a, 53^a e 54^a legislaturas do Congresso Nacional (2003-2014), com o escopo de compreender melhor o conceito de cultura utilizado por tal legislação, bem como perceber o tratamento dado aos direitos culturais, sobretudo no que se refere à promoção da diversidade cultural. Desse modo, serão analisados os marcos legais dos elementos centrais do SNC, a saber: conselhos, planos e fundos públicos.

Os conselhos de políticas culturais são mecanismos de participação social na tomada de decisões sobre as políticas públicas. Os planos de cultura propõem um planejamento estratégico que dota as políticas de maior estabilidade e continuidade. Por sua vez, os fundos de cultura buscam democratizar o acesso aos recursos públicos. Nesse sentido, a hipótese levantada pela pesquisa é que, a partir de 2003, isto é, após a chegada de Gilberto Gil ao Ministério da Cultura, avanços consideráveis puderam ser notados, ao menos no plano das normas jurídicas, relativas a uma ampliação do conceito de cultura adotado, bem como no plano da priorização do fomento da diversidade cultural nas políticas culturais.

O Capítulo I desta tese estrutura-se de modo a apresentar algumas possibilidades de sentidos para o conceito de cultura no âmbito das políticas públicas, assim, serão analisadas concepções que restringem o conceito de cultura ao universo das artes e, também, visões mais amplas. Passando pelas concepções clássicas e antropológicas, chega-se ao materialismo cultural de Raymond Williams – aqui, evidencia-se a influência exercida pelos referenciais teóricos dos chamados Estudos Culturais na trajetória da pesquisa, sobretudo no entendimento da relação orgânica entre cultura e transformação social. A contribuição de Williams (2011) está na ampliação democrática do conceito de

cultura para “todo um modo de vida” e, por conseguinte, no deslocamento do sentido da palavra para além do campo do trabalho intelectual e imaginativo. Logo, esse alargamento conceitual possibilita entender a cultura em conexão às transformações sociais, sem separá-la do mundo.

Ainda, no primeiro capítulo demonstrar-se-á o percurso do sentido de *diversidade cultural* nos mecanismos protetivos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Inicialmente, o sentido de diversidade fundamentou-se no multiculturalismo e, depois, centrou-se na promoção interativa dos diálogos interculturais. Com efeito, os sentidos de cultura e de diversidade cultural serão trabalhados logo no primeiro capítulo por serem noções estruturantes das reflexões propostas pela tese.

O Capítulo II se dedicará a analisar a concepção cidadã de cultura, ou seja, ao estudo da cultura no âmbito dos direitos humanos – haja vista que a cidadania cultural reconhece que todos têm direitos culturais. Com efeito, as dimensões evolutivas dos direitos humanos serão examinadas como conquistas sociais históricas e os direitos culturais, por sua vez, serão analisados no âmbito do direito internacional e da Constituição Federal de 1988. Ainda neste capítulo será apresentada a perspectiva cidadã de cultura, proposta pela experiência de gestão cultural de Marilena Chauí na cidade de São Paulo, bem como a dimensão cidadã da cultura, presente na tridimensionalidade conceitual proposta por Gilberto Gil para as políticas do Ministério da Cultura, a partir de 2003.

Já a institucionalidade da cultura por meio das políticas públicas será avaliada no Capítulo III, momento em que serão pontuados os conceitos, as características, o histórico e as tipologias das políticas culturais. A última parte do capítulo será reservada para apresentar as relações entre cultura e institucionalidade no Brasil, a partir de uma visão panorâmica da relação histórica do Estado brasileiro com as políticas culturais.

No Capítulo IV, será realizado um exame crítico e mais detido do papel das normas jurídicas na concretização dos direitos humanos culturais e na institucionalização das políticas culturais. Dessa maneira, nesses dois capítulos (III e IV), a relação entre Estado e cultura será arguida, primeiro, no âmbito das políticas públicas e, depois, no universo das normas jurídicas.

Finalmente, o Capítulo V, intitulado *Cultura abrangente e diversidade cultural nos marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura*, analisará os marcos legislativos relativos ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), surgidos no período delimitado pela

pesquisa de doutorado. Nesse sentido, os componentes obrigatórios do sistema – conselhos, planos e fundos – serão compreendidos por intermédio das suas estruturas normativas. Como já anunciado, a preocupação maior do diagnóstico será comprovar o conceito de cultura utilizado pelo SNC e o papel dos direitos culturais nesse repertório legal.

Esta tese defende a ideia de que por meio da cultura poderão ser construídas as mudanças sociais necessárias, na direção de mais justiça e igualdade, pois, a compreensão de si mesmo, do outro e das relações sociais pode ser realizada por meio dos processos culturais e do maior acesso aos bens, mecanismos e meios de produção, difusão e consumo de artefatos simbólicos. Para tanto, importa salientar o pensamento de Antonio Gramsci (2010), para quem a ação política e a cultura são pontos fundamentais na sensibilização dos homens para compreenderem a real situação da sua classe no contexto histórico e, com efeito, para construir uma contra hegemonia que torne possível uma transformação social mais efetiva. Gramsci (2010, p.73) aponta para a centralidade ocupada pela cultura nos processos sociais de mudança ao afirmar que “cada revolução foi precedida por um intenso trabalho de crítica, de penetração cultural, de permeabilidade de ideias”. Nessa perspectiva, importará que o conceito alargado e abrangente de cultura, adotado pelas políticas públicas, esteja conectado aos processos de emancipação humana e de mudança social.

I – SENTIDOS DE CULTURA E DIVERSIDADE CULTURAL

1.1. CULTURA: UM CONCEITO EM DISPUTA

O objetivo do início desta reflexão sobre direitos humanos e política cultural é apresentar algumas etapas do percurso do conceito de cultura e refletir sobre as possibilidades de sentido dessa categoria. O objetivo é ousado, sobretudo por se tratar de um conceito em disputa – posto que diferentes campos do saber, com os mais diversos métodos, pressupostos e propósitos, buscam determinar, ou ampliar, o sentido de cultura.

Certamente, como afirma John B. Thompson (1995, p.165-166), cultura é “um conceito que possui uma longa história própria, e o sentido que ele tem hoje é, em certa medida, um produto dessa história”. Contudo, não há que se falar em evolução linear do conceito ou em exposição cartesiana. O conceito está em disputa e é usado com muitos sentidos, defendidos com base em diferentes objetivos.

Segundo Zygmunt Bauman (2012, p.83), a ambiguidade da conceituação de cultura já é bem conhecida, porém, menos “notória é a ideia de que essa ambiguidade provém nem tanto da maneira como as pessoas definem a cultura quanto da incompatibilidade das numerosas linhas de pensamento que se reuniram historicamente sob o mesmo termo”. O autor explica que diferentes comunidades intelectuais utilizaram-se do conceito para solucionar problemas enraizados em interesses divergentes. Assim, para Bauman¹ (2012, p.89), em cada contexto, o termo cultura

[...] organiza um campo semântico diverso, singulariza e denota diferentes classes de objetos, põe em relevo diferentes aspectos dos membros dessas classes, sugere diferentes conjuntos de questões cognitivas e estratégias de pesquisa. Isso significa que, em cada caso, o termo, embora mantendo intacta sua forma, conota um conceito diverso.

¹ Bauman (2012, p.131), em seu livro *Ensaio sobre o Conceito de Cultura*, afirma que o termo cultura foi incorporado a três *univers du discours* distintos. O autor fala em: conceito hierárquico, conceito diferencial e conceito genérico de cultura. “Se a noção hierárquica de cultura coloca em evidência a oposição entre formas de cultura ‘requintadas’ e ‘grosseiras’, assim como a ponte educacional entre elas; se a noção diferencial de cultura é ao mesmo tempo um produto e um sustentáculo das preocupações com as oposições incontáveis e infinitamente multiplicáveis entre os modos de vida dos vários grupos humanos – a noção genérica é construída em torno da dicotomia mundo humano-mundo natural; ou melhor, da antiga e respeitável questão da filosofia social europeia – a distinção entre ‘actus hominis’ (o que acontece ao homem) e ‘actus humani’ (o que o homem faz). O conceito genérico tem a ver com os atributos que unem a espécie humana ao distingui-la de tudo o mais. Em outras palavras, o conceito genérico de cultura tem a ver com as fronteiras do homem e do humano” (BAUMAN, 2012, p.131).

Nessa medida, com consciência da densidade e profundidade das pesquisas sobre cultura em diversas áreas das ciências sociais – sobretudo a antropologia cultural e os estudos culturais –, a reflexão sobre o tema, aqui realizada no âmbito necessariamente multidisciplinar dos direitos humanos, buscará subsídios e construirá diálogos com possibilidades teóricas dessas variadas especialidades. Ainda que a utilização do termo cultura seja ambígua e contraditória, seria impossível compreender as problemáticas que envolvem as políticas culturais e os direitos humanos sem começar, como um dos objetivos deste trabalho, pela apresentação de um conjunto de sentidos historicamente construídos para caracterizar e conceituar cultura.

Desse modo, busca-se compreender as principais possibilidades conceituais do termo cultura utilizadas nas legislações instituidoras ou regulamentadoras de políticas culturais. Nesse sentido, segundo Rubim (2011, p.67), “esclarecer o conceito de cultura imanente à política cultural é um procedimento analítico vigoroso para o estudo aprimorado deste campo”. Da abrangência do conceito de cultura adotado define-se o alcance da política cultural.

Serão abordadas, assim, as concepções teóricas mais relevantes para a análise das legislações ou propostas legislativas que instituem e/ou regulamentam políticas culturais da competência e do período delimitados por esta pesquisa. Dessa maneira, a construção que se segue não tem pretensão de compor um panorama completo da evolução histórico-teórica do conceito de cultura, mas objetiva analisar possibilidades teóricas que serviram para fundamentar as políticas culturais, sobretudo as instituídas ou regulamentadas pelos marcos legislativos do Sistema Nacional de Cultura (SNC) entre as 52^a e 54^a legislaturas do Congresso Nacional brasileiro.

1.1.1. Concepção clássica: cultura como cultivo do espírito e da mente

De acordo com as lições sobre os estudos culturais de Maria Elisa Cevalco (2012), o significado original contido na palavra latina *colere* – verbo cultivar, cultivo da agricultura e/ou animais – foi preservado no surgimento do termo cultura nos idiomas europeus. A palavra cultura entrou na língua inglesa com o sentido preponderante de *cultivar*². A ideia de cultura ligada à esfera do cultivo agrícola, essencialmente material,

² “A raiz latina da palavra ‘cultura’ é *colere*, o que pode significar qualquer coisa, desde cultivar e habitar a adorar e proteger. Seu significado de ‘habitar’ evoluiu do latim *colonus* para o contemporâneo ‘colonialismo’. [...] Mas *colere* também desemboca, via o latim *cultus*, no termo religioso ‘culto’, assim

predominante no século XVI, foi estendida, como metáfora, para o *cultivo da mente* e para o desenvolvimento do espírito humano.

Nessa concepção, conforme atestam suas raízes etimológicas, a palavra cultura indica algo como *civilidade*. É nessa direção que aponta a equação de Terry Eagleton (2011, p.10), para quem a palavra cultura “mapeia em seu desdobramento semântico a mudança histórica da própria humanidade da existência rural para a urbana, da criação de porcos a Picasso, do lavrar o solo à divisão do átomo”. O termo sugere uma dialética entre o natural e o artificial que vai além da dicotomia “natureza-cultura”, pois a ideia de cultivo remete, ao mesmo tempo, à ação e à passividade; cultura como cultivo sugere tanto regulação quanto crescimento espontâneo; seria, nessa medida, o cultivo do que cresce naturalmente (EAGLETON, 2011).

Dessa forma, com o sentido de cultivo, a cultura remete a um duplo e dialético exercício, uma vez que reverencia o “velho” e abre-se ao “novo”. De acordo com o ex-ministro da Cultura, Gilberto Gil (2013, p.24):

[...] cultivo pressupõe o trabalho constante de volver a terra, de reverenciar a matriz natural do que fazemos. Também diz respeito ao que permanece, ao que regula, não apenas ao que surge de novo e rompe com o passado. Cultura é liberdade, ruptura e inovação, mas também é regulação e tradição, os sedimentos que nos constituem nos movimentos profundos e tectônicos da constituição humana.

Cevasco (2012) pontua que, até o século XVIII, o termo designava atividade e foi somente a partir daí que o uso independente do substantivo cultura, referindo-se a um processo geral de desenvolvimento, começou a ser efetuado. Com efeito, John B. Thompson (1995) chama de *concepção clássica* o restrito conceito de cultura do final do século XVIII e início do XIX, que foi articulado, principalmente, pelos filósofos e historiadores alemães. Tal concepção, deveras envolvida com as ideias modernas do progresso iluminista, pode ser descrita como o processo de desenvolvimento humano, facilitado pela assimilação de trabalhos acadêmicos e obras artísticas. De fato, esse é um conceito de cultura estreito e restritivo porque privilegia alguns trabalhos, obras e valores “mais elevados”, como os da academia e da arte, em detrimento dos outros saberes, fazeres e manifestações culturais.

como a própria ideia de cultura vem na Idade Moderna a colocar-se no lugar de um sentido desvanescente de divindade e transcendência” (EAGLETON, 2011, p.10).

Nesse sentido, o termo cultura passou a ser usado não somente na acepção de um cultivo individual específico, como também para designar um processo secular de desenvolvimento humano e de progresso. Na França e na Inglaterra, por exemplo, o termo *civilização*, derivado da palavra latina *civilis*, começou a ser utilizado como correlato de cultura³, mormente para descrever o movimento geral de desenvolvimento humano em direção à ordem – em oposição à barbárie –, que pretendia iluminar a humanidade, tornando-a *culta* e *civilizada* (THOMPSON, 1995).

Eagleton (2011, p. 20), nessa medida, afirma que tanto *cultura* como *civilização* são termos em parte descritivos e em parte normativos, podendo, inclusive, “tanto designar neutramente uma forma de vida (‘civilização inca’) como recomendar implicitamente uma forma de vida por sua humanidade, esclarecimento e refinamento”. Desse modo,

[...] se civilização significa as artes, a vida urbana, política cívica, tecnologias complexas etc., e se isso é considerado um avanço em relação ao que havia antes, então “civilização” é inseparavelmente descritiva e normativa. Significa a vida como a conhecemos, mas também sugere que ela é superior ao barbarismo (EAGLETON, 2011, p.20).

A próxima subseção deste capítulo tratará com mais detalhes dos riscos da hierarquização cultural latente na utilização da categoria cultura com o mesmo sentido de civilização e em oposição à barbárie.

1.1.2. Concepções antropológicas e concepção estrutural

Como lembra Ana Lucia Pastore Schritzmeyer (2008), os estudos científicos da antropologia iniciaram-se no bojo do positivismo das últimas décadas do século XIX, tendo um *ímpeto imperialista* como marca de nascença. Nessa medida, os trabalhos iniciais foram voltados a explicar a unicidade da ideia de “humanidade” diante de sua realidade extremamente heterogênea. No princípio, a antropologia explicou a heterogeneidade por intermédio do evolucionismo cultural⁴, apontando a existência de uma escala hierárquica

³ “Na língua alemã, entretanto, estas palavras eram, frequentemente, contrastadas, de tal forma que *Zivilisation* adquiriu uma conotação negativa e *Kultur*, uma positiva. A palavra ‘*Zivilisation*’ foi associada com polidez e refinamento das maneiras, enquanto ‘*Kultur*’ era usada mais para se referir a produtos intelectuais, artísticos e espirituais nos quais se expressavam a individualidade e a criatividade das pessoas” (THOMPSON, 1995, p.168).

⁴ A posição evolucionista não representou a única resposta da antropologia para o aparente conflito entre os conceitos de “humanidade” e de “heterogeneidade”. Com outros pressupostos, os do funcionalismo, por exemplo, pode-se estabelecer o reconhecimento dos diversos grupos humanos, com lógicas e sistemas próprios, com plena capacidade de produzir significados, por meio de sua subjetividade (SCHRITZMEYER, 2012, informação verbal).

para ordenar as diferenças em direção ao progresso. A função da escala era, então, hierarquizar os grupos humanos do simples (barbárie) ao complexo (civilização), de modo a privilegiar as características das elites políticas europeias e norte-americanas, em detrimento de inúmeras outras expressões culturais (SCHRITZMEYER, 2008).

Ora, a ligação do conceito de *cultura* com o de *civilização* elegeu algumas práticas culturais como referências para hierarquizar as sociedades, estabelecendo, de maneira unilinear, um curso para a evolução da humanidade. De acordo com a filósofa Marilena Chauí (2006 p.130), “a antropologia precisou de um padrão para medir a evolução ou o grau de progresso de uma cultura. Esse padrão foi, evidentemente, a Europa capitalista”. Com isso,

[...] a velha ideia de civilização buscava a harmonia universal pela busca da hegemonia; suas aspirações milenaristas podiam, ao fim, impor sua lógica de cima para baixo e encontrar a dominação, a supressão, os saques e os corpos feridos, pelas batalhas de colonização; posteriormente, de descolonização. A velha frase de Walter Benjamin de que *um documento de civilização é também um documento de barbárie* sintetiza bem o saldo negativo da colonização. Isso também é cultura (GIL, 2013, p.26, grifo nosso).

Por ser central para a antropologia, o conceito de cultura foi usado com diferentes pressupostos e métodos. Com o desenvolvimento da disciplina, o conceito de cultura foi despojado de algumas das suas conotações etnocêntricas e, com efeito, “o estudo da cultura estava agora menos ligado ao enobrecimento da mente e do espírito no coração da Europa e mais ligado à elucidação dos costumes, práticas e crenças de outras sociedades que não as europeias” (THOMPSON, 1995, p.170).

Apesar de reconhecer o emaranhado histórico e político entre os conceitos de *cultura* e *civilização*, Eagleton (2011) pontua que a civilização era burguesa em sua totalidade, enquanto a cultura era, ao mesmo tempo, aristocrática e populista. Mesmo que para alguns cultura continue tendo o sentido de civilização, entre meados do século XIX e início do XX, ela também passou a representar o oposto de civilidade. Com isso, principalmente devido à conotação imperialista, o conceito de cultura passou a buscar distanciamento da ideia de civilização, revelando o conflito e a oposição existente entre os seus sentidos. Nesse sentido, Eagleton (2011, p.22-23) afirma que

[...] a civilização era abstrata, alienada, fragmentada, mecanicista, utilitária, escrava de uma crença obtusa no progresso material; a cultura era holística, orgânica, sensível, autotélica, recordável. O conflito entre cultura e civilização, assim, fazia parte de uma intensa querela entre tradição e modernidade.

Eagleton (2011) expõe, ainda, a importância de Helder⁵, que propôs a pluralização do termo cultura, falando então em *culturas*, de diversos períodos e nações, com organizações sociais e econômicas próprias ou mesmo diferentes culturas dentro de uma mesma nação e período. “A cultura, insiste ele [Helder], não significa uma narrativa grandiosa e unilinear da humanidade em seu todo, mas uma diversidade de formas de vidas específicas, cada uma com suas leis evolutivas próprias e peculiares” (EAGLETON, 2011, p.24), assim, o sentido mais plural do termo, em referência às diferentes manifestações culturais nos diversos grupos humanos, de acordo com Thompson (1995), foi subsequentemente adotado e elaborado em vários escritos etnográficos no século XIX, por Gustav Klemm, E.B. Tylor⁶, dentre outros. Portanto, a pluralização do conceito foi um divisor de águas, já que levou a antropologia a falar em *culturas*.

Contudo, para fazer uma análise mais crítica, como assevera Eagleton (2011), não se pode esquecer de que o conceito antropológico de cultura ganhou terreno com o desenvolvimento do colonialismo do século XIX. Para Fredric Jameson⁷ “cultura é sempre uma ideia do Outro (mesmo quando reassumo para mim mesmo)” (*apud* EAGLETON, 2011, p.43). Dessa forma, quem tem cultura são os *outros*, os *incivilizados*, os *diferentes*, ou mesmo os *exóticos*.

Dentre os novos usos que o termo *cultura* adquiriu com a antropologia, Thompson (1995) distingue dois usos básicos para os seus estudos sobre ideologia e cultura modernas, os quais denominou *concepção descritiva* e *concepção simbólica*. Para a *concepção descritiva*, a cultura de um grupo ou sociedade “é o conjunto de crenças, costumes, ideias e valores, bem como os artefatos, objetos e instrumentos materiais, que são adquiridos pelos indivíduos enquanto membros de um grupo ou sociedade” (THOMPSON, 1995 p.173). Nessa concepção, de base evolucionista, a antropologia desenvolve os seus estudos por meio da comparação, classificação e análise científica dos diversos fenômenos e elementos constitutivos das diferentes culturas.

⁵ Ver: Von Helder (1968).

⁶ O antropólogo britânico Edward Burnett Tylor propôs, em 1871, em seu livro *Primitive Culture*, a primeira definição do conceito etnológico de cultura, ao afirmar que cultura, ou civilização, no sentido etnológico mais amplo do termo, é esse todo complexo “que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo ser humano como um membro da sociedade”. Em outras palavras, tudo. Tudo que é humano (COELHO, 2008).

⁷ Ver: JAMESON (1993).

Já na *concepção simbólica*⁸, cultura representa o “padrão de significados incorporados nas formas simbólicas, que inclui ações, manifestações verbais e objetos significativos de vários tipos, em virtudes dos quais os indivíduos comunicam-se entre si e partilham suas experiências, concepções e crenças” (THOMPSON, 1995 p.176). Com esse sentido, a metodologia de estudos da antropologia se volta muito mais para a interpretação das culturas – como se fosse um texto literário – do que, propriamente, para a formulação de leis oriundas da observação das regularidades empíricas.

Nessa perspectiva, foi Clifford Geertz quem colocou a concepção simbólica de cultura no centro dos debates antropológicos. Com a preocupação voltada para as questões de interpretação, significado e simbolismo, ele apresentou um conceito de cultura essencialmente semiótico. De acordo com Thompson (1989), o estudo da cultura, no ponto de vista de Geertz, é uma atividade que estabelece afinidade maior com a interpretação de um texto do que com a classificação da flora e da fauna.

Na abertura da obra *A Interpretação das Culturas* (1989), Geertz relata a preocupação da antropologia em limitar e especificar o conceito de cultura, para deixá-lo teoricamente mais poderoso e claro. Por seu lado, Geertz (1989) afirma, já na introdução, que objetiva reduzir o conceito de cultura a uma dimensão mais justa, que seja capaz de conservar sua importância e não debilitá-lo. Para o antropólogo, o homem “é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu” (GEERTZ, 1989, p.15). Para o autor, a cultura são essas teias, analisadas na busca de significados, não como uma ciência experimental – por meio de leis –, mas como uma ciência interpretativa.

Como sistemas entrelaçados de signos interpretáveis (o que eu chamaria símbolos, ignorando as utilizações provinciais), *a cultura não é um poder*, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; *ela é um contexto*, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível – isto é, descritos com densidade (GEERTZ, 1989, p.24, grifo nosso).

Thompson (1995) parte da concepção simbólica de cultura de Geertz, mas elabora a sua própria abordagem, tendo em vista algumas dificuldades e divergências. A mais relevante crítica feita pelo autor à Geertz é que este ofereceu atenção insuficiente ao

⁸ “Uma concepção desse tipo foi esboçada na década de 1940 por L.A White em *A Ciência da Cultura*. [...] White argumenta que ‘cultura’ é o nome de uma ordem ou classe distinta de fenômenos, a saber, aqueles eventos ou coisas que dependem do exercício de uma habilidade mental, peculiar às espécies humanas, que denominamos ‘simbolização’. White estabelece uma divisão na categoria mais ampla dos fenômenos culturais em três sistemas – tecnológico, sociológico e ideológico – e situa esses sistemas num amplo marco referencial evolucionista que enfatiza o papel da tecnologia” (THOMPSON, 1995, p.175).

contexto social dos fenômenos culturais, tendo em vista, sobretudo, a importância de perceber que esses fenômenos estão implicados em relações de poder e de conflito (THOMPSON, 1995). Com isso,

[...] os fenômenos culturais podem ser vistos como expressão das relações de poder, servindo, em circunstâncias específicas, para manter ou romper relações de poder e estando sujeitos a múltiplas, talvez divergentes e conflitivas, interpretações pelos indivíduos que os recebem e os percebem no curso de suas vidas cotidianas. Nenhuma destas considerações figura de maneira proeminente na abordagem de Geertz. Sua ênfase é mais para o significado do que para o poder, e mais para o significado do que para os significados divergentes e conflitantes que os fenômenos culturais podem ter para indivíduos situados em diferentes circunstâncias e possuidores de diferentes recursos e oportunidades (THOMPSON, 1995, p.180).

Desse modo, Thompson propõe o que ele chama de *concepção estrutural* para repensar o sentido de cultura. A inovação de sua abordagem é que os fenômenos culturais são estudados e compreendidos de acordo com os “contextos historicamente específicos e socialmente estruturados dentro dos quais, e por meio dos quais, as formas simbólicas são produzidas, transmitidas e recebidas” (THOMPSON, 1995, p.181).

Assim, as formas simbólicas são marcadas pelas condições sociais da sua produção e sua real compreensão depende dos recursos e capacidades disponíveis para cada um nos processos de recepção e interpretação. As variações provocadas pelas especificidades do contexto ficam evidentes nas “formas simbólicas – tais como belas artes e música clássica – cuja interpretação e apreciação requerem um conjunto especializado de convenções que são, tradicionalmente, restritas a determinados setores privilegiados da população” (THOMPSON, 1995, p.202).

1.1.3. A concepção de cultura no materialismo cultural de Raymond Williams

A visão idealista de cultura – ou, como se verá logo a seguir, a chamada “cultura de minoria” – pauta-se na importância da difusão das expressões artísticas consagradas, destacando, desse modo, os bens e serviços culturais. Já o chamado materialismo cultural não trata a cultura como objeto ou produto, mas a compreende como “processo de produção de práticas e sentidos que são construídos social e historicamente” (OROZCO, 2007, p.34, tradução nossa)⁹. Este subtópico discute a importante contribuição de

⁹ “El materialismo cultural implica ver a la cultura no sólo como un objeto, sino como un proceso de producción de prácticas y sentidos que son construidos social e historicamente” (OROZCO, 2007, p.34).

Raymond Williams ao materialismo cultural e à construção de um sentido mais amplo, inclusivo e democrático de cultura.

Williams ressalta, na obra considerada inaugural dos chamados Estudos Culturais¹⁰, *Cultura e Sociedade*, publicada em 1958, a relação orgânica entre as transformações ocorridas em uma determinada sociedade¹¹ e o histórico das mudanças semânticas da categoria cultura¹². Pontua Williams (2011, p.321): a “história da ideia de cultura é um registro de nossas reações, em pensamento e em sentimento, às mudanças nas condições de nossa vida em comum”.

A partir disso, Williams (2011) analisa as transformações no significado de cultura como importante registro das reações às profundas mudanças sociais decorrentes, sobretudo, da Revolução Industrial. Nessa medida, o autor relaciona as mudanças semânticas que a palavra passou ao longo da história inglesa moderna como um mapa mediante o qual a natureza das mudanças sociais pode ser analisada. Conforme já salientado, cultura

[...] significava, primordialmente, a “tendência a crescimento natural” e depois, por analogia, um processo de treinamento humano. Mas esse último uso, que tinha normalmente sido uma cultura de algo, foi modificado, no século XIX, para *cultura* como tal, uma coisa em si mesma. Veio a significar, primeiramente, “um estado geral ou hábito da mente”, tendo relações muito próximas com a ideia da perfeição humana. Segundo, passou a significar “uma situação geral de desenvolvimento intelectual em uma sociedade como um todo”. Terceiro, passou a significar “o corpo geral das artes”. E quarto, já mais tarde nesse mesmo século, passou a significar “todo um modo de vida, material, intelectual e espiritual” (WILLIAMS, 2011, p.18).

¹⁰ Os estudos culturais surgiram na década de 1950, na Inglaterra. *Culture e Society* (1958), de Raymond Williams, *The Uses of Literacy* (1957), de Richard Hoggart, e *The Making of the English Working Class* (1963), de Edward P. Thompson, são considerados os trabalhos fundantes dessa nova disciplina. Na Inglaterra dos anos 1950, momento de estruturação da disciplina, o debate sobre cultura parece se concentrar muito no sentido de mudança, em uma sociedade que se reorganizava no segundo pós-guerra. Os estudos culturais nasceram, assim, com o intuito de estabelecer reflexões sobre as mudanças no comportamento da classe operária inglesa do pós-Segunda Guerra Mundial. De tradição materialista, os estudos culturais foram articulados com a *New Left*, na Inglaterra, em oposição à *Kultur Kritik*, ligada à alta cultura, da tradição idealista (CEVASCO, 2012).

¹¹ Especificamente, a Inglaterra no período que abrange os anos da consolidação da Revolução Industrial aos anos 1950.

¹² “Nas últimas décadas do século XVIII e na primeira metade do século XIX, um número de palavras que hoje são de importância capital surgiram pela primeira vez no inglês comum, ou, nos casos em que já tinham sido usadas normalmente no idioma, adquiriram significados novos e importantes. Há, com efeito, um padrão geral de mudança nessas palavras e isso pode ser utilizado como um tipo especial de mapa pelo qual é possível examinar uma vez mais aquelas mudanças mais amplas na vida e no pensamento às quais evidentemente se referem as mudanças no idioma. [...] *Cinco palavras são os pontos-chave a partir dos quais esse mapa pode ser desenhado. São elas indústria, democracia, classe, arte e cultura*” (WILLIAMS, 2011, p.15, grifo nosso).

O teor imperialista que a ideia de cultura adquiriu ao longo do século XIX estabeleceu um estado social de reação que contribuiu para uma virada semântica do termo (CEVASCO, 2012). Nesse câmbio, cultura passou a noticiar o questionamento social provocado pela alteração no modo de vida cotidiano; nesse sentido, as profundas mudanças sociais, causadas pela Revolução Industrial e pela implantação da lógica capitalista hegemônica, inseriram no termo cultura um sentido de reação e de crítica àquela sociedade em processo acelerado de transformação. Cultura, durante

[...] o romantismo, em especial na Inglaterra e na Alemanha, passou a ser usada em oposição a seu antigo sinônimo, civilização, com uma maneira de enfatizar a cultura das nações e do folclore e, logo, o domínio dos valores humanos em oposição ao caráter mecânico da “civilização” que começava a se estruturar com a Revolução Industrial. Trata-se de uma virada semântica notável, que dá notícia de uma intensa transformação social (CEVASCO, 2012, p.10).

O romantismo idealista ou a crítica utópica era “ao mesmo tempo prodigiosamente criativa e politicamente debilitada”, estando, graças ao seu isolamento da sociedade, sempre em risco de desaparecer “na própria distância crítica da *Realpolitik* que ela tão devastadoramente estabelece” (EAGLETON, 2011, p.35).

Na tradição idealista, a cultura é apartada da vida social comum e os seus defensores apostam em um universalismo cultural, buscando preservar e defender os valores da “*humanidade*”, que são ligados, evidentemente, à *alta cultura* ou *cultura erudita*. A crítica cultural elaborada pelos românticos à sociedade de massas tem como base um conjunto de valores a ser protegidos, supostamente neutros, dos quais apenas uma minoria é detentora.

É verdade que a concepção da *cultura de minoria* também representou uma reação à sociedade industrializada e, de modo mais específico, à chamada cultura de massas, que apontava os primeiros sinais da predominância da comercialização da produção cultural como mercadoria e da supervalorização da imagem – com os anúncios de jornais, o rádio e o cinema. No entanto, na realidade, a reação dos defensores da cultura de minoria foi em relação à democratização do acesso à cultura, engendrada pelos avanços tecnológicos do mundo industrializado. Para esses conservadores, seria necessário que um restrito grupo dos detentores da cultura fosse treinado para manter as instituições na direção da alta cultura, salvando-a da cultura de massas produzida pela civilização industrial (CEVASCO, 2012).

Com efeito, o receio era que, ao chegar aos “não iluminados” – leia-se, classe trabalhadora –, os verdadeiros valores e sentidos da cultura fossem desvirtuados e vulgarizados. Ora, e como a ideia era cristalizar uma cultura superior, em essência estática e perfeita, a oferta de acesso ao patrimônio cultural às outras classes poderia criar interpretações deturpadas da produção cultural, ameaçando, assim, a tão desejada manutenção do *status quo* na hierarquia cultural da sociedade.

Nesse sentido, Williams aponta duas posições complementares sobre a cultura, que dominavam o cenário intelectual britânico no final dos anos 1950: “a da cultura de minoria de Leavis e a de T. S. Eliot, para quem a vida urbana de uma sociedade industrial e a democratização da educação e do acesso às artes iriam destruir a ideia de cultura” (CEVASCO, 2012, p.49). Para Williams (2011), esse momento histórico específico continha as condições necessárias para repensar a cultura numa concepção mais inclusiva e adequada ao contexto daquela sociedade em processo de transformação. Ocorre, então, que a ideia de cultura como posse exclusiva de um grupo é contestada e contraposta por uma concepção mais ampla, fundamentada na tradição materialista da cultura, da qual Williams é protagonista, na medida em que elaborou uma teoria consistente, “levando às últimas consequências o legado de Marx de pensar a cultura como uma atividade material da sociedade” (CEVASCO, 2012, p.109).

Dessa forma, o avanço presente no materialismo cultural de Williams é considerar a cultura como “elemento fundamental na organização da sociedade e, portanto, um campo importante na luta para modificar essa organização” (CEVASCO, 2012, p.111). Trata-se, aqui, de compreender o protagonismo da cultura na estruturação da sociedade e nos processos de transformação. Para o âmbito desta pesquisa, a grande contribuição de Williams (2011) foi articular uma ampliação, essencialmente democrática, do conceito de cultura para o sentido de *todo um modo de vida*, fazendo uma análise propositiva do deslocamento de sentido do termo cultura para além do restritivo campo do trabalho intelectual e artístico.

No artigo *Culture is Ordinary*¹³, de 1958, Williams expõe sua ideia primordial: *a cultura é de todos*. Isto é, ela existe em todos os modos de pensar e está presente na formação de todas as sociedades, por meio da descoberta de significados e de direções comuns. Esse texto de Williams (1958, p.3) representou uma potente intervenção na

¹³ WILLIAMS, Raymond. *A Cultura é de Todos*. Trad. Maria Elisa Cevasco. Departamento de Letras da Universidade de São Paulo.

disputa pelo sentido da palavra cultura, pois defende que toda “sociedade humana tem sua própria forma, seus próprios propósitos, seus próprios significados. Toda sociedade humana expressa tudo isso nas instituições, nas artes e no conhecimento”.

Segundo a leitura de Cevasco (2012), Williams articulou muito bem esse alargamento conceitual, compreendendo a cultura no bojo da realidade e nunca separada da vida social. Assim sendo, as respostas simbólicas oferecidas pela classe trabalhadora às transformações sociais ocasionadas pela Revolução Industrial são consideradas legítimas formas de expressão criativa, sendo que seus valores primordiais, como a *solidariedade*, foram reconhecidos como cultura comum ou ordinária, cultura de todos.

A criação de significados e valores é comum a todos, e suas realizações são parte de uma herança comum a todos. *Em oposição à ideia de uma minoria que decide o que é cultura e depois a difunde entre “as massas”, Williams propõe a comunidade de cultura em que a questão central é facilitar o acesso de todos ao conhecimento e aos meios de produção cultural.* A ideia de uma cultura em comum é apresentada como uma crítica e uma alternativa à cultura dividida e fragmentada que vivemos. Trata-se de uma concepção baseada não no princípio burguês de relações sociais radicadas na supremacia do indivíduo, mas no princípio alternativo da solidariedade que Williams identifica com a classe trabalhadora (CEVASCO, 2012, p.20, grifo nosso).

Na visão da *cultura ordinária* de Williams (2011), as instituições coletivas, tais como os sindicatos, movimentos cooperativos e partidos políticos, seriam parte da cultura produzida pela classe trabalhadora e, por isso, deveria ser reconhecida como tal. É uma produção cultural “primordialmente social (no sentido de que criou instituições) e não individual (em particular trabalho intelectual ou imaginativo)” (WILLIAMS, 2011, p.351).

Ainda no artigo *Culture is Ordinary*, Williams (1958, p.2) insiste na importância da junção de dois significados da cultura, “para designar todo um modo de vida – os significados comuns; e para designar as artes e o aprendizado – os processos especiais de descoberta e esforço criativo”. Porém, ele ressalta que “as artes são partes de uma organização social que é claramente afetada de forma radical por mudanças econômicas” (WILLIAMS, 1958, p.6).

Outro ponto fundamentalmente interessante na análise de Williams (2011) é a negação da existência de *massas* e o combate ao discurso preconceituoso, que impõe certas características às pessoas comuns, como gostos vulgares ou hábitos triviais, chamada de *cultura de massas*. Aponta o autor, na contramão dessa vertente, que, empiricamente, “ não existem massas; há apenas maneiras de ver as pessoas como massas. Por certo é que uma

maneira de ver as outras pessoas passou a ser característica de nosso tipo de sociedade e foi capitalizada com objetivos de exploração política ou cultural” (WILLIAMS, 2011, p.325).

Vale ponderar, ainda, que a tradição materialista dos estudos culturais, da qual o pensamento de Williams faz parte, localiza a cultura inserida na sociedade e, tendo isso como pressuposto, defende o acesso de todos à educação e aos meios de produção culturais, inclusive o acesso ao patrimônio cultural da chamada “alta cultura”, que também deve estar disponível a todos. Dessa maneira, todas as pessoas terão a liberdade de decidir se querem ou não assimilá-la às suas vidas. Por conseguinte, é importante esclarecer que os estudos culturais não “militam” contra a chamada “alta cultura”, mas, pelo contrário, tendem a defender a democratização do acesso ao patrimônio cultural e ao livre acesso aos meios de produção, circulação e fruição da cultura.

Em relação ao pensamento desenvolvido por Williams sobre o conceito de cultura, afirma Eagleton (2011, p.58):

[...] a complexidade da ideia de cultura não é em nenhum lugar mais vividamente demonstrada que no fato de seu mais iminente teórico na Grã-Bretanha do pós-guerra, Raymond Williams, defini-la em diferentes ocasiões como significando um padrão de perfeição, uma disposição mental, as artes, desenvolvimento intelectual em geral, um modo de vida total, um sistema significante, uma estrutura de sentimento, a inter-relação de elementos de um modo de vida, e simplesmente tudo, desde produção econômica e família até instituições políticas.

Todavia, Eagleton (2011) preocupa-se com o que chama de *inflação do conceito de cultura*¹⁴, ou seja, para o autor, a ausência de maior precisão do termo poderia acarretar-lhe uma baixa densidade semântica. Caberia questionar, então, *o que* e *o quanto* está incluso na concepção de cultura como *todo modo de vida*. É certo que Williams¹⁵ teve o cuidado de diferenciar os graus de significação das incontáveis possibilidades de manifestações sociais presentes na totalidade dos modos de vida, ou seja, ele pondera “os diferentes

¹⁴ É possível perceber tal preocupação em outros autores, mas com objetivos e pressupostos distintos. Teixeira Coelho (2008, p.17-20), por exemplo, afirma: “Cultura não é o todo. Nem tudo é cultura. Cultura é uma parte do todo, e nem mesmo a maior parte do todo – hoje. A ideia antropológica segundo a qual cultura é tudo não serve para os estudos de cultura, menos ainda para os estudos e a prática da política cultural”. Ou, ainda: “Quando tudo é cultura – a moda, o comportamento, o futebol, o modo de falar, o cinema, a publicidade – nada é cultura. Mais relevante: quando em cultura tudo tem um mesmo valor, quanto tudo é igualmente cultural, quando se diz ou se acredita que tudo serve do mesmo modo para os fins culturais, de fato nada serve” (COELHO, 2008, p.17-20).

¹⁵ De modo semelhante há uma definição semiótica de cultura, efemeramente propagada nos anos 1970, que considerava cultura somente as práticas culturais significativas. Nessa perspectiva, a distinção de Williams é valiosa aqui, contudo, por ser uma reformulação da tradicional dicotomia estético/instrumental, é também suscetível do mesmo tipo de críticas e objeções que esta costuma atrair (EAGLETON, 2011, p.54).

coeficientes entre *significação* e o que ele chama de *necessidade*” (EAGLETON, 2011, p.54). Ao falar de *necessidade*, ele se refere às manifestações sociais em que o *fator de significação* está dissolvido no fator funcional ou instrumental de mero uso (utilidade). Dessa maneira, “todos os sistemas sociais, portanto, envolvem significação, mas nem todos eles são sistemas significantes ou “culturais” – propriamente ditos” (EAGLETON, 2011, p.54). Porém, a regra geral da concepção de cultura como modo de vida é a de que todas as instituições que expressam significados coletivos são culturais, sendo que a cultura é constitutiva dos processos sociais, até mesmo porque

[...] Williams tem um motivo político para essa definição final, já que restringir a cultura às artes e à vida intelectual é arriscar-se a excluir a classe operária dessa categoria. Entretanto, assim que a expandirmos de modo a incluir instituições – sindicatos e cooperativas, por exemplo –, poderemos argumentar legitimamente que a classe operária produziu uma cultura rica e complexa, embora não uma cultura que seja primordialmente artística (EAGLETON, 2011, p.56).

Como observa Cevalco (2012), a luta por uma cultura comum ou ordinária também implica na luta por uma sociedade comum, sem divisão de classes e baseada na igualdade. Assim, tendo em vista que as mudanças estruturais ainda não ocorreram na sociedade, observa-se que os preceitos restritivos da *cultura de minoria* sempre voltam a aparecer no debate sobre o sentido de cultura disposto na construção das políticas culturais.

Nessa medida, as políticas culturais pautadas na *cultura de minoria* alimentam ainda mais as desigualdades existentes e a exclusão, haja vista que suas ações são reservadas àqueles que têm a seu favor um conjunto de fatores, como as condições materiais e os conhecimentos necessários, para dominar os códigos e acessar o sentido das manifestações culturais das belas-artes e/ou acadêmicas.

1.1.4. A cultura concebida na especialidade das artes

De modo geral, as concepções de cultura foram consolidadas historicamente nas políticas culturais em dois âmbitos, um restrito e outro amplo. O primeiro reserva o *status* de cultura às manifestações artísticas e está relacionado aos pressupostos de uma cultura de minoria; o segundo, situado na perspectiva da cultura de todos, reconhece como culturais as atividades humanas comuns e ordinárias, contemplando a diversidade dos modos cotidianos de vida.

Essa abordagem, que diferencia cultura como *universo das artes* e cultura como *modos de vida* (ou experiência ordinária), pode ser considerada uma importante intervenção dos estudos culturais na disputa do conceito de cultura, sobretudo no que diz respeito às políticas culturais. Acerca do caminho proposto por Raymond Williams, pode-se dizer que,

[...] predominante no contexto em que ele escreve, a compreensão da cultura como belas-artes se refere a um sentido bastante especializado, uma esfera separada da vida cotidiana onde se produzem as grandes obras da humanidade, ou ainda uma esfera superior onde se buscam preservar os valores humanos, em contraponto à vulgarização da vida material. Vinculada a um universo bastante exclusivo, nessa abordagem, a cultura se apresenta como algo extraordinário, restrito à classe artística e seus consumidores especializados (LIMA, 2013, p.44).

Isaura Botelho (2001) aponta, nesse sentido, para a importância de se distinguir as duas dimensões da cultura, a antropológica e a sociológica, pois a abrangência de atuação e as estratégias das políticas públicas são diferentes para cada uma. Segundo Botelho (2001, p. 2-3), na dimensão antropológica, “a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”. Já a dimensão sociológica não se constitui no plano do cotidiano, mas “em âmbito especializado: é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão” (BOTELHO, 2001, p.2-3).

É bom ressaltar que, ao considerar o universo das artes e da erudição *locus* exclusivo da criatividade e inventividade humanas, exclui-se, de imediato, a maioria das pessoas dos seus direitos culturais relacionados aos seus processos simbólicos e ao desenvolvimento de suas potencialidades. Desse modo, a cultura é separada da vida cotidiana e os sujeitos considerados culturais são reduzidos aos artistas, intelectuais e público consumidor dos produtos e serviços ligado às artes e ao erudito.

Como aponta Eagleton (2011, p.29), se “a erudição e as artes são os únicos enclaves sobreviventes de criatividade, então certamente estamos com um problema terrível”. E, prossegue:

[...] se a criatividade agora podia ser encontrada na arte, era porque não podia ser encontrada em nenhum outro lugar? Tão logo cultura venha a significar erudição e as artes, atividades restritas a uma pequena proporção de homens e mulheres, a ideia é ao mesmo tempo intensificada e empobrecida (EAGLETON, 2011, p.29).

Por sua vez, Cevasco (2012) aponta que a aplicação do termo cultura com o sentido de artes, como as obras e práticas que representam o desenvolvimento humano, é preponderante a partir do século XX. Em meados desse século, os sentidos da palavra cultura eram, “além da acepção remanescente na agricultura, o de desenvolvimento intelectual, espiritual e estético, um modo de vida específico e o nome que descreve as obras e práticas de atividades artísticas” (CEVASCO, 2012, p.11).

1.2. DIVERSIDADE CULTURAL: DA PROTEÇÃO À PROMOÇÃO

Ora, ao ampliar o conceito de cultura e a abrangência de atuação das políticas culturais, toda diversidade dos modos de vida e das expressões criativas pode ser contemplada. A proteção e promoção da diversidade cultural é um direito cultural¹⁶, logo, não há como se falar em direitos culturais na perspectiva da cidadania sem dar o devido destaque à diversidade cultural. Os diplomas internacionais sobre diversidade cultural influenciaram sobremaneira a formação dos objetivos e princípios norteadores dos marcos legais do Sistema Nacional de Cultura (SNC), objeto de estudo central desta tese que será analisado no Capítulo V.

Nessa medida, a diversidade cultural é realidade constitutiva da condição humana. O preâmbulo da *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* (2005), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), concebe a diversidade cultural como uma característica essencial da humanidade a ser valorizada e cultivada em benefício de todos. Historicamente, a partir da diversidade cultural foram constituídas diversas condutas imperialistas, como a hierarquização das diferentes perspectivas de vida, dos diversos valores e condutas, com a consequente intolerância ao *outro* e desrespeito à dignidade e aos direitos daqueles considerados diferentes de si. Contudo, a diversidade também pode ser o ponto de partida para as aproximações e *trocias interculturais*, com potencial para construir novas e criativas respostas aos complexos dilemas da contemporaneidade. Nos processos interculturais, a cultura não é um patrimônio estático, nem produto acabado, ela é, acima de tudo, um *processo relacional* em constante construção.

De acordo com José Marcio Barros (2010), a constatação da diversidade cultural como realidade constitutiva da condição humana não se esgota no trabalho de identificação

¹⁶ Como será analisado no Capítulo II desta tese.

e classificação das diferenças. Nessa perspectiva, a diversidade cultural “não se constitui como resultado da soma das diferenças, mas como processos marcados por mediações, trocas e tensões constantes e contínuas” (BARROS, 2010, p.204).

1.2.1. A diversidade cultural na economia globalizada

Pode-se afirmar que os contornos e controvérsias da diversidade cultural foram destacados em decorrência do avanço da globalização da economia nas últimas décadas do século XX. Ao romper as fronteiras das economias nacionais, a globalização multiplicou as possibilidades de interação entre as culturas, deixando a diversidade cultural mais em evidência. Segundo definição proposta por Boaventura de Souza Santos (2008, p. 8), “a globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”¹⁷.

Uma das problemáticas trazidas pela globalização no campo da diversidade cultural é o chamado *imperialismo cultural*, orientado, sobretudo, pelo poderio econômico. De acordo com o conceito de Armand Mattlart (2005, p.76), o chamado imperialismo cultural “[...] refere-se, antes de tudo, à mecânica de forças de um sistema de poder, de uma engrenagem de relações desiguais, das quais resulta a hegemonia de uma visão de mundo”.

De acordo com o relatório mundial da UNESCO (2009, p.6), intitulado *Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural*, um efeito característico da globalização é, justamente, a “fragilização do vínculo entre um fenômeno cultural e a sua situação geográfica”. Em alguns casos, “essa fragilização do vínculo com o lugar é considerada como fonte de oportunidades, enquanto em outros se vê como uma perda de rigor e

¹⁷ “[...] aquilo que habitualmente designamos por globalização são, de facto, conjuntos diferenciados de relações sociais; diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenômenos de globalização. Nestes termos, não existe estritamente uma entidade única chamada de globalização; existem, em vez disso, globalizações. [...] Para dar conta destas assimetrias, distingo quatro formas ou processos de globalização que dão origem a dois modos de produção de globalização. Esses processos são o localismo globalizado, globalismo localizado, cosmopolitismo insurgente e subalterno e patrimônio comum da humanidade [...] Localismo globalizado e globalismo localizado [...] Estes dois processos de globalização em conjunção, constituem o primeiro modo de produção de globalização, a globalização hegemônica, também denominada neoliberal, globalização de cima para baixo, em suma, a versão mais recente do capitalismo e imperialismo globais. [...] os países centrais especializam-se em localismos globalizados, enquanto aos países periféricos cabe tão-só a escolha entre várias alternativas de globalismos localizados. [...] o segundo modo de produção de globalização, a globalização contra-hegemônica, alternativa ou globalização “a partir de baixo”. É constituído por dois processos de globalização: o cosmopolitismo insurgente e subalterno e o patrimônio comum da humanidade” (SANTOS, 2008, p. 8-9).

identidade” (UNESCO, 2009, p.6). Em outras palavras, como afirma Kauark (2011, p.54, grifo nosso):

[...] o que se observa concretamente é a globalização de um aspecto de cultura local que se desenvolve a partir de certo localismo e ganha mundo. *O particularismo de uma cultura é aceito e consumido por outras culturas, passando a compor um aspecto da cultura global.*

Sobre os riscos e desafios que a globalização econômica pode representar para a preservação e equilíbrio da diversidade cultural, a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* (2005, p.2), da UNESCO, afirma, ainda, que:

[...] os processos de globalização, facilitados pela rápida evolução das tecnologias de comunicação e informação, apesar de proporcionarem condições inéditas para que se intensifique a interação entre culturas, constituem também um desafio para a diversidade cultural, especialmente no que diz respeito aos riscos de desequilíbrios entre países ricos e pobres.

Então, em síntese, a expansão dos processos migratórios de diversos tipos e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação são características fundamentais da lógica estruturante da globalização. São características preponderantes principalmente na promoção da circulação de bens e serviços culturais e na relativização da relação entre identidades culturais e território.

Nesse sentido, Barros (2010, p.208) assevera que a dimensão e imprevisibilidade das migrações foram amplamente alargadas, pois tem-se, de um lado, “o processo de homogeneização e mundialização de determinadas expressões culturais, proporcionado pelo avanço das telecomunicações, pela expansão dos *media* globais, ou pela facilidade de viajar”, e, por outro lado, “esse mesmo movimento permite projetar culturas minoritárias, promover a sua interação e fusão e multiplicar a oferta cultural disponível, num quadro de crescente liberdade de expressão”.

Como expõe Giselle Dupin (2009), as circulações culturais em larga escala não representam um problema em si, até mesmo porque as identidades culturais são construídas necessariamente nos processos de interação. Contudo, o problema é revelado na *desigualdade das interações*, já que o fluxo de bens e serviços culturais é fortemente direcionado dos países ricos para os países pobres. De fato, o “exemplo mais visível desse desequilíbrio é a oferta de filmes no mundo, pois as grandes produtoras cinematográficas são norte-americanas e detêm algo como 90% do mercado mundial do audiovisual (filmes

e programas para televisão)” (DUPIN, 2009, p.13) ¹⁸. Ainda segundo a autora, a diversidade cultural poderia ser ameaçada por meio da *subordinação simbólica* que afeta muitas culturas, com o reforço da preeminência de uma cultura de massa globalizante.

Uma das consequências visíveis desse fenômeno pode ser facilmente percebida após uma reflexão sobre de onde vêm os heróis, os modelos, os valores, as referências e os estilos de vida das crianças e dos jovens de hoje: vêm do contexto local, familiar, ou de fora, das telas da televisão e do cinema? (DUPIN, 2009, p.14).

De acordo com Mariella Pitombo (2011), ao aproximar realidades culturais distintas, os fluxos e migrações globais destacam tensões políticas, “circunstância que favorece a irrupção de questões que parecem dar o tom do cenário sociocultural e político do contemporâneo, quais sejam: *multiculturalismo, pluralismo cultural, processos de hibridização, criolização, sincretismo, diásporas* etc.” (PITOMBO, 2011, p.38, grifo nosso). A globalização traz consigo, portanto, o risco da homogeneização cultural, num processo em que “modos de compreensão, criação, gostos e formas de consumo passam a ser ditados verticalmente pelas gigantescas indústrias do simbólico”. (PITOMBO, 2011, p.9).

A visibilidade atingida pela diversidade cultural pode ser explicada e justificada, em grande medida, pelo crescimento da chamada *economia da cultura* ou *economia criativa*, “caracterizada por um gigantesco mercado que, dominado por grandes conglomerados de produção e distribuição de conteúdos culturais, funciona em escala global e movimentada cifras astronômicas” (MIGUEZ, 2011, p.19). Contudo, importa salientar que o desenvolvimento da economia da cultura assenta-se em profundas desigualdades, constituídas pela concentração da produção e da distribuição de produtos e serviços culturais, pelo desequilíbrio do comércio internacional e pela defasagem tecnológica entre os chamados países desenvolvidos e países em desenvolvimento (DUPIN, 2009).

¹⁸ Segundo Giuliana Kauark (2011), a abertura de um país a um produto cultural estrangeiro geralmente é inversamente proporcional à sua capacidade de produção nesse setor. No campo do audiovisual, como indica a pesquisa da Focus Distribuidora de Filmes, de 2003, “o exemplo mais dramático é o do continente africano, onde os EUA têm em média 70% do mercado, enquanto filmes africanos contam com uma parcela de 3% em seus próprios mercados” (Focus, 2003, p.63). No lado oposto encontram-se os Estados Unidos, com uma grande capacidade de produção de filmes e programas televisivos e com um perfil bastante homogêneo de seu mercado cinematográfico. Em 2002, também segundo a Focus (2003), 93,9% dos filmes exibidos naquele ano eram norte-americanos, enquanto 4,6% eram europeus e apenas 1,5% era produção de outros países do resto do mundo. O comércio de produtos culturais (audiovisual e musical) de massa envolve um número limitado de países exportadores. Em 1990, por exemplo, os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha e o Reino Unido operavam 55,4% do total das exportações de bens culturais. A América Latina e a África juntas respondem por menos de 4%.

Conforme explica Paulo Miguez (2011), o debate sobre o comércio internacional de bens e serviços simbólico-culturais não é novo e remonta à década de 1920. O autor também chama a atenção para o pioneirismo e especialidade do cinema, dentre os diversos setores da produção cultural, em suscitar a grande problemática do desequilíbrio que envolve a proteção das identidades, das soberanias nacionais e a defesa do pluralismo cultural¹⁹.

1.2.2. A diversidade cultural no âmbito da UNESCO

Para compreender o *status* político e jurídico da diversidade cultural no plano das relações internacionais, é imperioso realizar uma reflexão sobre as intervenções protetivas da UNESCO no tema, sobretudo a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (2001) e a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* (2005)²⁰.

Ao longo de seus 60 anos de existência, a UNESCO vem se revestindo do papel de normatizadora de conceitos relativos à área da cultura no plano internacional. Desde meados da década de 1990, a instituição assumiu o papel de timoneira na condução dos debates acerca do tema da diversidade cultural ao realizar uma gama de encontros e fóruns internacionais de discussão, além da promulgação de um marco regulatório específico sobre o tema: Declaração Universal da Diversidade Cultural. As empreitadas da organização “onusiana” sobre a questão não pararam por aí. Em outubro de 2005, a UNESCO promulgou a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, conferindo status jurídico, ou seja, imputando força de lei ao conjunto de preceitos normativos sobre o tema da diversidade cultural, delineados no texto da declaração de 2001 (PITOMBO, 2011, p.29, grifo nosso).

¹⁹ “A Primeira Guerra Mundial impõe a redução da produção cinematográfica europeia, que, desde os primórdios do cinema, capitaneada pela França, liderava a produção mundial de filmes, chegando a deter 70% do mercado norte-americano por meio de empresas francesas, como a Gaumont e a Pathé Frères. Findo o conflito mundial, os Estados Unidos assumem a liderança da produção e da distribuição cinematográficas em escala mundial, o que leva, em contrapartida, à adoção das primeiras políticas públicas dedicadas ao estabelecimento de cotas para a importação de filmes em países como França, Inglaterra, Alemanha e, fora do continente europeu, Canadá” (MIGUEZ, 2011, p.20).

²⁰ Na condição de organização normativa, a UNESCO produziu diversos instrumentos legais internacionais de caráter vinculante nas quatro áreas centrais da diversidade criativa: patrimônio cultural e natural, patrimônio cultural tangível, patrimônio cultural intangível e criatividade contemporânea. Ao todo, sete convenções foram elaboradas: Convenção universal dos direitos de autor (1952, revisada em 1971); Convenção para a proteção de bens culturais em caso de conflito armado (1954 – primeiro protocolo; 1999 – segundo protocolo); Convenção sobre as medidas a adotar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais (1970); Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1972); Convenção para a proteção do patrimônio cultural subaquático (2001); Convenção para salvaguarda do patrimônio cultural intangível (2003); Convenção para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais (2005).

Com efeito, a criação dos instrumentos políticos e jurídicos sobre a diversidade cultural em âmbito internacional foi motivada, ao menos em alguma medida, pelas questões comerciais das trocas culturais. Alguns países buscavam um tratamento diferenciado para os bens culturais nas negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A ideia era estabelecer uma *exceção cultural* ao princípio do livre mercado nas transações comerciais que envolvessem as produções culturais, pois esses bens e serviços deveriam ser considerados peculiares por ser fruto das expressões humanas criativas. Ocorre que, como bem aponta Lilian Richieri Hanania (2011), o *General Agreement on Trade in Services* (Gats), acordo da OMC relativo ao comércio de serviços, não previra nenhuma exclusão para setores específicos; assim, as tentativas de instituir, na OMC, a política da *exceção cultural* apresentavam-se infrutíferas.

Desse modo, coube a cada membro da OMC definir isenções ou limitações à abertura de seus mercados para os setores que considerasse sensíveis ou estratégicos. Assumir compromissos de liberalização comercial no setor cultural significaria reduzir a capacidade desses países de adotar e manter políticas culturais. Assim, países como Brasil, Canadá e Estados-membros da União Europeia não adotaram compromissos de abertura de mercado em setores como o do audiovisual, em que interesses econômicos e de identidade cultural exigem uma regulamentação importante por parte dos governos nacionais (HANANIA, 2011, p.60).

A União Europeia substituiu, nas tratativas internacionais do final da década de 1990, a *exceção cultural* pela ideia de *diversidade cultural*. Eram os objetivos pretendidos (declarados) pela mudança: a) garantir a autonomia dos países para definir as próprias políticas de equilíbrio no comércio internacional de bens e serviços culturais; b) assegurar o acesso democrático à produção dos bens simbólicos; e c) proteger a diversidade cultural como um todo. Nessa medida, a maioria dos países recorreu a mecanismos de proteção e fomento das diferentes expressões culturais, sobretudo das manifestações produzidas no âmbito de seu território, como, por exemplo, as cotas de tela para a exibição de conteúdo audiovisual nacional. Nesse contexto, a discussão foi levada à UNESCO no final da década de 1990 (DUPIN, 2009).

No âmbito do direito internacional dos direitos humanos, a diversidade cultural pode ser analisada por meio da *Declaração Universal da Diversidade Cultural* (UNESCO, 2001) e da *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais* (UNESCO, 2005). Esses dois instrumentos legais sintetizam bem os valores e princípios previstos em outros diplomas internacionais sobre diversidade.

1.2.2.1. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural

Sob os impactos dos ataques de 11 de setembro de 2001 em Nova York, a UNESCO aprovou, na 31ª reunião da conferência geral, a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*²¹, composta de 12 artigos e 20 recomendações práticas (BARROS, 2010). O histórico documento marca uma importante mudança hermenêutica na política do início deste século, pois a diversidade cultural – antes entendida um obstáculo à modernidade – transformou-se em fator preponderante do desenvolvimento. Em linhas gerais, a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (2001) afirma

[...] a diversidade cultural como patrimônio comum da humanidade, fator de desenvolvimento e criatividade. Os direitos humanos como garantia para a diversidade cultural e os direitos culturais como seu marco. O pluralismo cultural como garantia da diversidade cultural e o acesso a ela. Os bens e serviços culturais como realidades distintas das mercadorias, e a necessidade de se criarem redes de criação e difusão mundiais (BARROS, 2010, p.208-209).

Por muito tempo tratada apenas pelo ângulo restrito das belas artes e da literatura, a cultura é tomada pela declaração num sentido ampliado, a saber: como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social. Para além da arte, então, também os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças são consideradas cultura no preâmbulo da *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (UNESCO, 2001).

Por não criar vínculos obrigacionais, a declaração foi insuficiente em oferecer respostas concretas, inclusive jurídicas, às ameaças apresentadas pela globalização à diversidade cultural. Desse modo, a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*, de 2005, buscou estabelecer esse tipo de vínculo jurídico para ir além do compromisso político protocolar, como será analisado a seguir.

²¹ “A proposição inicial da elaboração de um instrumento internacional sobre a diversidade cultural veio do Canadá, ainda em 1999. A ideia foi inicialmente deflagrada no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Consultorias Setoriais sobre o Comércio Exterior (GCSCE), ligado ao Ministério das Relações Internacionais e do Comércio Exterior do Canadá. A estratégia inicial era abandonar a defesa da exceção cultural – que pressupunha a retirada do tema da cultura das negociações comerciais – e propor a elaboração de um instrumento que reconhecesse a legitimidade da diversidade cultural, a natureza peculiar dos bens e serviços culturais, bem como a legitimidade do papel das políticas culturais na tarefa de assegurar o acesso democrático à produção dos bens simbólicos” (PITOMBO, 2011, p.30).

1.2.2.2. *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*

Após diversas rodadas de negociações – que serviram de arena de disputa entre a coalizão liberal, liderada pelos Estados Unidos, e o grupo franco-canadense²² –, em 20 de outubro de 2005, na 33ª Conferência Geral da UNESCO, a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* foi adotada por 148 Estados, com apenas dois votos contrários (Estados Unidos e Israel) e quatro abstenções (Honduras, Nicarágua, Austrália e Libéria). Vale lembrar o papel determinante exercido pelo Brasil na aprovação do documento, sobretudo por meio da defesa da convenção realizada pelo ex-ministro da Cultura, Gilberto Gil, influenciando decisivamente o convencimento de outros países, como China e Índia (MIGUEZ, 2011).

O Brasil teve uma participação muito ativa na elaboração da Convenção. Primeiro, durante o processo de discussão, quando a delegação brasileira sugeriu a mudança do nome da Convenção, pois ela se chamava inicialmente “Convenção sobre a promoção e proteção dos conteúdos culturais e das expressões artísticas”, o que configurava uma dicotomia discriminatória entre a cultura popular e a cultura artística e erudita. Em seguida, houve a participação ativa do Ministro Gilberto Gil no momento da aprovação pela Assembleia Geral da UNESCO. A intervenção dele em defesa da Convenção foi decisiva para convencer alguns países que ainda estavam reticentes (DUPIN, 2008, p.36).

A relação entre cultura e economia foi o ponto fundante do processo, pois a convenção surgiu como um instrumento de contraponto à *liberalização desregrada* do comércio internacional no campo dos bens culturais. Com base no desequilíbrio do comércio mundial de bens simbólicos, os defensores da convenção “pretendiam estabelecer um conjunto de normas e instituições que preenchessem a lacuna jurídica internacional no que se refere à questão da tensa relação entre cultura e comércio”, com o objetivo de equilibrar as trocas comerciais dos bens simbólicos, mormente por meio do

²² “Assim, de um lado, evidencia-se a tradição anglo-saxônica com sua tônica culturalista baseada na antecedência da personalidade e do relativismo, orientação na qual a liberdade de expressão e das escolhas é um valor precioso e que deve ser resguardado – valor esse que tem na lógica da livre troca de mercado sua metáfora mais sonante. Como consequência, a regulamentação estatal é entendida como uma intervenção nefasta na democracia e nas liberdades individuais, uma vez que condiciona as escolhas dos indivíduos aos desígnios e às orientações dos Estados, contrariando assim o princípio do liberalismo. Do outro lado, amparada na trajetória intervencionista dos países que lideraram a facção em prol da Convenção (França e Canadá), conformou-se uma coalizão favorável à intervenção do Estado na cultura. Esse grupo defende a regulamentação estatal como condição fundamental para garantir a pluralidade de expressões da criatividade humana e resguardá-las das tendências homogeneizantes promovidas pelo processo de globalização. A moralidade que emerge desse posicionamento calca-se na ideia de coletividade, da qual decorre a ideia de diversidade cultural entendida como bem coletivo, universal – a ‘diversidade cultural é uma característica essencial da humanidade’ e ‘constitui um patrimônio comum da humanidade a ser valorizado e cultivado em benefício de todos’, exorta o texto da Convenção em seu preâmbulo” (PITOMBO, 2011, p.41).

“fortalecimento dos mercados locais e da ampliação do acesso ao mercado internacional” (PITOMBO, 2011, p.40).

Nesse sentido, um dos princípios diretores da convenção é a afirmação da soberania dos Estados na adoção de medidas e políticas destinadas à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seus territórios. A convenção estabelece, como princípio, a complementaridade dos aspectos econômicos e culturais do desenvolvimento, dessa forma, atividades, bens e serviços culturais são compreendidas em sua dupla natureza – econômica e cultural –, ou seja, para além do valor comercial, o que significa reconhecer que são portadores de identidades e significados. Assim, a convenção busca proteger e promover a diversidade das expressões culturais e equilibrar o livre fluxo de ideias e obras de modo apropriado por meio do princípio da abertura e do equilíbrio (UNESCO, 2005).

No texto da convenção, a diversidade cultural é tratada como patrimônio comum da humanidade, a ser valorizado e cultivado em benefício de todos. Dentre os objetivos apresentados no artigo 1º, destaca-se a criação de condições para que as culturas possam florescer e interagir livremente, de modo mutuamente benéfico, impedindo o aniquilamento de culturas que não correspondam às condições e pressupostos dirigentes do mercado.

O diálogo entre culturas, em conformidade com os objetivos da convenção, é encorajado com o intuito de promover intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados. Com efeito, a diversidade cultural é definida na *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* como segue abaixo:

[...] “Diversidade cultural” refere-se à *multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão*. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregadas (UNESCO, 2005, grifo nosso).

A convenção estabelece, no seu artigo 14, a obrigação das partes na cooperação internacional para o desenvolvimento, por meio do fortalecimento das indústrias culturais dos países em desenvolvimento, intercâmbio das informações e conhecimentos, transferência de tecnologia e apoio financeiro (UNESCO, 2005). A intenção de atuar no

sentido de melhor equilibrar as trocas culturais entre os países e povos é evidente no texto da convenção.

É importante salientar, ainda, com auxílio de Jurema Machado (2008), que a convenção não serve, exclusivamente, para dar suporte jurídico aos países na proteção dos seus mercados de bens culturais, mas, também, para comprometer os países com o respeito à diversidade no âmbito do seu território. Ou seja, ela vale para fora e para dentro – o que, para o Brasil e sua generosa diversidade cultural, é um ponto fundamental.

No afã de prever mecanismos concretos para a proteção e promoção da diversidade cultural, a convenção inovou na criação de algumas instâncias de gestão, como a *Conferência das Partes*, órgão plenário e supremo da Convenção e o *Comitê Intergovernamental*, que é composto por representantes de 18 Estados-Partes, eleitos pela Conferência das Partes, além de um mecanismo de financiamento, o *Fundo Internacional para a Diversidade Cultural*, para ajudar, sobretudo, os países mais pobres a concretizar os objetivos da convenção. Tais mecanismos buscam atingir os objetivos estabelecidos na convenção.

1.2.3. Do multicultural ao diálogo intercultural

O foco de ação da convenção não está limitado em proteger ou preservar a diversidade cultural, mas trata-se, também, de fomentá-la, de promovê-la, pois a cultura é um processo dinâmico que se transforma no tempo e no espaço – dessa forma, a convenção está direcionada para o futuro (promoção) e não somente ao passado estático (preservação). De acordo com o Relatório Mundial da UNESCO (2009), intitulado “Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural”:

[...] Em trabalho apresentado em 1952 à UNESCO, sob o título “Raça e História”, o antropólogo francês Claude Lévi-Strauss sustentava que a proteção da diversidade cultural não deveria limitar-se à manutenção do *status quo*, pois é a própria diversidade que deve ser salva e não o conteúdo histórico que cada época lhe conferiu. Proteger a diversidade cultural consistiria, assim, não tanto em garantir a perpetuação indefinida de determinada fase da diversidade, mas em assegurar que ela possa continuar a desenvolver-se. Pressuporia uma razoável capacidade de aceitar e manter o intercâmbio cultural, sem o considerar, no entanto, uma imposição do destino (UNESCO, 2009, p.2).

A convenção estimula o diálogo intercultural por meio da interação das criatividades. Assim, ela busca promover a intercompreensão e a aproximação de

diferentes culturas, por meio da conscientização da pluralidade de possibilidades apresentadas pela diversidade cultural, estabelecendo, portanto, relações interculturais de reconhecimento e aprendizado mútuas.

Logo, nota-se uma importante evolução nas concepções de diversidade cultural utilizadas nos referidos documentos internacionais. Ocorre que, no atual estágio, a diversidade cultural não se resume ao fenômeno do *multiculturalismo*, que, muitas vezes, incentivou relações de mera tolerância entre os diferentes – estabelecidas com distanciamento –, mas sugere, agora, a *interculturalidade*, com a promoção de relações dinâmicas de proximidade e estímulo a um ambiente de trocas entre as diversas culturas.

Conforme ensina Néstor Canclini (2009), existem diversos modos de colocar no centro da contemporaneidade os processos interculturais. Para o autor, as ciências sociais estão reconhecendo a urgência de “transcender o estudo da diversidade e a consequente proposta política de uma pluralidade baseada no relativismo”, para analisar as convivências, as fundições ou as diferenciações estabelecidas no desenvolvimento de sociedades mais interculturais do que multiculturais (CLANCLINI, 2009, p.143-144). Sobre a transição em curso, ele afirma que

[...] foram feitas muitas pesquisas com a preocupação de conhecer o local e o tradicional para resgatá-lo ou, se a diversidade fosse descrita, para reproduzi-la como multiculturalidade, ou seja, como unidades separadas que deveríamos valorizar inspirados pelo relativismo cultural. Agora, perguntamo-nos como estamos transitando “do multicultural para o intercultural” (CANCLINI, 2009, p.145).

A plasticidade e a fluidez crescente das identidades culturais, como reflexo da complexidade da circulação mundializada de pessoas, bens e informações, criam uma dinâmica de mudança favorável às inovações de diversas ordens. Com essa abordagem, seria possível transcender os limites isolacionistas das políticas propostas pelo multiculturalismo (UNESCO, 2009).

Desde os anos 1970, a política do multiculturalismo – nomeadamente nas áreas da educação, da informação, do domínio jurídico, da prática religiosa e do acesso à mídia – foi uma das principais opções escolhidas para assegurar a igualdade na diversidade. Essa política demonstrou, contudo, ter alguns inconvenientes, em particular o de incentivar uma tendência para o isolacionismo cultural (UNESCO, 2009, p.29).

Pela *concepção multicultural*, “admite-se a ‘diversidade’ de culturas, destacando sua diferença e propondo políticas relativistas de respeito que às vezes reforçam a segregação” (CLANCLINI, 2009, p.145), o que implica na aceitação social do

heterogêneo. De maneira mais ampla, a *concepção intercultural* “remete à confrontação e à mistura entre sociedades, ao que acontece quando os grupos entram em relações e intercâmbios”; dessa forma, na interculturalidade, “os diferentes se encontram em um mesmo mundo e devem conviver em relações de negociação, conflito e empréstimos recíprocos” (CLANCLINI, 2009, p.145).

Nessa medida, como aponta Martín-Barbero (2009), a diversidade deixou de se afirmar apenas pela pluralidade ou pela diferença, banalizada na identificação pós-moderna de diferença com fragmentação, para significar alteridade, na concepção da interculturalidade. É importante notar que, ao estabelecer relações mais profundas entre as culturas, a alteridade também evidencia os conflitos oriundos das diferenças, sobretudo das desigualdades socioeconômicas. Dessa forma, juntamente ao fomento da diversidade cultural, a busca pela igualdade social precisa ser orientadora dos processos interculturais. Canclini (2009, p.145), em raciocínio similar, nota que “a diversidade não se apresenta somente porque distintos setores da sociedade escolhem se desenvolver de formas diferentes, mas também porque tiveram oportunidades desiguais de acesso aos bens”. Ou seja:

[...] “Reconhecer” as demais culturas é impossível sem assumir o profundo vínculo da “diferença” com a desigualdade social e a discriminação política, ou seja, colocando em primeiro plano a indispensável ligação entre direitos culturais e sociais. Em poucas palavras, a diversidade cultural nos faz pensar e intervir nas diversas formas de assimetria e de dominação que perduram e se renovam nas contemporâneas formas de neutralização, funcionalização e destruição do que por meio da “alteridade” tira o nosso chão e desestabiliza as nossas habituais políticas culturais (MARTÍN-BARBERO, 2009, p.154).

O Relatório Mundial da UNESCO (2009) pondera que o diálogo intercultural frutífero ocorre com o reconhecimento da igual dignidade das culturas participantes. Nesse sentido, é preciso que as políticas culturais contribuam para que as pessoas e os grupos descubram nas diferenças um incitamento às mudanças, complementaridades e evoluções. Tal postura pode ser revolucionária no trato de problemáticas centrais dos tempos contemporâneos, como no que se refere à concretização dos direitos humanos. É como almeja Gilberto Gil (2013, p. 29): “que a humanidade signifique entre nós esse desejo de completar-se no outro. Seja no vizinho, ou no desconhecido. Que possamos nos completar uns aos outros para além da tolerância e para além do multiculturalismo”.

II – CULTURA E CIDADANIA: OS DIREITOS HUMANOS CULTURAIS

2.1. UMA CONCEPÇÃO CIDADÃ DA CULTURA: OS DIREITOS CULTURAIS

A aplicação de um conceito amplo de cultura nas políticas culturais e nas normas que as definem e regulam é o caminho mais democrático, na medida em que compreende todos os indivíduos e grupos sociais como sujeitos culturais. Desse modo, as ações do Estado para promover e proteger os direitos culturais não se restringem aos artistas, intelectuais e instituições artísticas, haja vista que o caráter democrático do conceito amplo de cultura imprime nas políticas culturais as características da cidadania, ou seja, o reconhecimento de que todos são detentores de direitos culturais.

Como já salientado, o ponto chave desta pesquisa é a relação entre cultura e direitos humanos, sendo que o foco assumido para a investigação é o da *concepção cidadã da cultura*, manifestada e materializada por meio dos direitos culturais, que serão analisados neste capítulo, e das políticas culturais – objeto de análise do capítulo seguinte desta tese.

Antônio Cândido, em *Direito à Literatura*, texto que compõe a obra *Vários Escritos* (2004), publicada em 1988, realiza uma importante reflexão sobre o reconhecimento do direito à arte – à literatura, de modo mais específico – como parte integrante dos direitos humanos. Aqui se propõe estender tal reflexão ao conceito mais amplo de cultura.

Para Cândido (2004, p.186) a literatura “corresponde a uma necessidade universal que deve ser satisfeita sob pena de mutilar a personalidade, porque pelo fato de dar forma aos sentimentos e à visão do mundo ela nos organiza, nos liberta do caos, e portanto nos humaniza”. Invocando a distinção feita pelo sociólogo francês, o padre dominicano Louis-Joseph Lebret, entre *bens compressíveis* e *bens incompressíveis*, Cândido (2004) assinala que a arte é um bem incompressível, ou seja, ela não pode ser negada a ninguém, tendo em vista seu caráter fundamental para os indivíduos e para a sociedade:

[...] pensar em direitos humanos tem um pressuposto: reconhecer que aquilo que consideramos indispensável para nós é também indispensável para o próximo. Nesse ponto as pessoas são frequentemente vítimas de uma curiosa obnubilação. Elas afirmam que o próximo tem direito, sem dúvida, a certos bens fundamentais, como casa, comida, instrução, saúde, coisas que ninguém bem formado admite hoje em dia que sejam privilégio de minorias, como são no Brasil. Mas será que pensam que o

seu semelhante pobre teria direito a ler Dostoievski ou ouvir os quartetos de Beethovem? (CÂNDIDO, 2004, p.172).

Os direitos culturais têm recebido menos atenção e, conseqüentemente, são menos desenvolvidos em termos de conceituação legal e concretização do que os clássicos direitos civis, políticos, econômicos e sociais (MEYER-BISCH, 2011). Um exemplo, apontado por Guilherme Varella (2013), demonstra bem a pouca atenção recebida pelos direitos culturais, dado que foi somente em 2009 que estes direitos obtiveram um monitoramento do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), por meio de uma especialista independente²³. Desse modo, a cultura foi um dos últimos setores a contar com tal acompanhamento pela ONU.

Contudo, importa asseverar que a cultura é parte constitutiva essencial da dignidade humana. Nesse sentido, “os direitos culturais permitem o respeito à dignidade mais profunda, a partir do reconhecimento da identidade do indivíduo e do aproveitamento de todas as suas capacidades” (VARELLA, 2013, p. 58).

Por sua vez, Meyer-Bisch (2011) afirma que as violações aos direitos culturais atingem a integridade da identidade dos sujeitos, o que acaba impedindo o respeito a qualquer outro direito. De tal modo, a negação dos direitos culturais ou a ausência dos recursos necessários para a sua concretização impossibilita que o sujeito, individual ou coletivamente, viva com liberdade o seu processo permanente de identificação e reconhecimento.

Dessa forma, tais direitos funcionam como ferramenta para que o indivíduo reconheça essas capacidades que possui, em consonância com as capacidades externas do ambiente, potencializando a apropriação de recursos que vão lhe possibilitar o exercício dos demais direitos. Direitos estes, como saúde, moradia, educação, que se tornarão inescapáveis caso as capacidades dos direitos culturais já tenham sido assimiladas e apropriadas. Sob esta ótica, *os direitos culturais, entendidos com “capacidades de capacidades”, possuem “um ‘efeito desencadeador’ sobre os demais direitos humanos”* (VARELLA, 2013, p. 58, grifo nosso).

Por fim, é importante ressaltar que a cultura, por meio dos direitos culturais, está presente em todas as dimensões dos direitos humanos, na medida em que se manifesta

23 Farida Shaheed foi a primeira especialista independente no campo dos direitos culturais nomeada pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), em outubro de 2009, e assumiu suas funções em 1º de novembro de 2009. Shaheed é reconhecida internacionalmente por suas pesquisas no *Women’s Resource Center* [Centro de Recursos para as Mulheres] e como membro do conselho do centro conhecido pelo nome de *Women Living under Muslim Laws* [Mulheres que Vivem sob Leis Muçulmanas] (COELHO, 2009).

mediante direitos garantidores da dignidade e do desenvolvimento das potencialidades humanas. Essa ideia também será argumentada e desenvolvida neste capítulo.

2.2. OS DIREITOS HUMANOS SÃO CONQUISTAS HISTÓRICAS

Os *direitos humanos* são conquistas históricas promovidas pelas lutas sociais e foram inseridos politicamente nas declarações de direitos e posteriormente positivados juridicamente nas constituições dos Estados nacionais, transformando-se, assim, em *direitos fundamentais*. Ora, cada novo bloco de direitos nasceu no bojo de processos sociais reivindicatórios transformadores e/ou revolucionários. Em cada etapa do percurso histórico, pressões sociais buscam o reconhecimento de determinados bens e valores considerados elementares à concretização da vida humana com dignidade. Nesse sentido, Norberto Bobbio (1992) afirma que os direitos do homem,

[...] por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 1992, p.5).

Com efeito, a evolução dos direitos humanos vem sendo sistematizada por meio das chamadas *gerações de direitos*. Na verdade, o melhor termo seria dimensões e não gerações, pois são cumulativas e complementares – e não geracionalmente excludentes²⁴. Essa evolução de direitos tem origem nos movimentos de antítese ao Absolutismo, sendo a Revolução Francesa (1789) e a construção do Estado e democracia liberais os símbolos maiores da ruptura com Antigo Regime que imperava soberano, negando às pessoas todas e quaisquer liberdades.

Dessa maneira, a primeira dimensão dos direitos, conquistados por meio das revoluções burguesas, estipulou as liberdade do indivíduo diante da onipotência do Estado. São os *direitos individuais, civis e políticos*, tais como: liberdade de crença, pensamento, opinião e expressão. Tais direitos não demandam, como finalidade, uma prestação positiva

²⁴ Para Cançado Trindade (1997, p.390): “a fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de sucessão, mas antes, de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos. As razões histórico-ideológicas da compartimentalização já há muito desapareceram. Hoje podemos ver com clareza que os avanços nas liberdades públicas em tantos países nos últimos anos devem necessariamente fazer-se acompanhar não de retrocesso – como vem ocorrendo em numerosos países – mas de avanços paralelos no domínio econômico-social”.

ou um agir do Estado, pois, de modo geral, são direitos que demandam, justamente, a não interferência estatal na vida dos indivíduos, e, nesse sentido, são direitos negativos. Portanto, a ideia de direitos fundamentais da primeira dimensão está intimamente ligada à necessidade de colocar rédeas ao poder dos governantes. Assim, conforme a equação de Ana Paula Barcellos (2002, p.106):

[...] os direitos individuais são comumente identificados como direitos da liberdade. Trata-se de um conjunto de direitos cuja missão fundamental é assegurar à pessoa uma esfera livre da intervenção da autoridade política ou do Estado. Nessa linha, foram progressivamente conquistados os direitos à liberdade de opinião, de expressão e de reunião, à liberdade de ser proprietário, dentre outros.

Historicamente, a construção do Estado Liberal, em oposição ao superado Estado Absolutista, e a instalação de alguns direitos individuais fundamentais representaram um grande avanço no campo da liberdade, contudo, a desigualdade social ainda era o grande problema. Como aponta Marilena Chauí (2002), ao fazer uma análise dos direitos liberais no âmbito da democracia, os avanços representados por eles não configuraram mudanças suficientes para a conquista de uma *democracia material ou concreta*. O Estado Liberal instituiu apenas a *democracia formal*.

Desde a Revolução Francesa de 1789, essa democracia declara os direitos universais do homem e do cidadão, mas a sociedade está estruturada de tal maneira que tais direitos não podem existir concretamente para a maioria da população. A democracia é formal, não é concreta (CHAUÍ, 2002, p.333).

Nessa perspectiva, o individualismo liberal contribuiu na proliferação de alarmantes desigualdades sociais, deixando, de um lado, uma pequena classe detentora dos meios de produção e das riquezas sociais, e, de outro, uma grande classe trabalhadora espoliada por excessivas cargas de trabalho em péssimas condições e, ainda, com insuficientes remunerações para possibilitar a manutenção de uma vida minimamente digna.

No contexto de crise liberal e de exploração dos trabalhadores, ganharam destaque as reivindicações sociais do movimento operário. Desse modo, o Estado – antes restrito a abstenções no que diz respeito às liberdades individuais – viu-se obrigado a começar a se manifestar, por meio de ações positivas prestacionais, no sentido de superar a crise social. Trata-se da chegada do Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, com a promoção

dos *direitos sociais, econômicos e culturais*. Tais direitos surgiram, na verdade, para conter possíveis avanços das ideias socialistas²⁵.

De fato, a concertação da socialdemocracia ao mesmo passo que estabeleceu uma nova e importante dimensão de direitos, também estancou as latentes possibilidades de um câmbio social mais radical, rumo ao socialismo. O resultado foi que os direitos sociais dos trabalhadores passaram a ser contemplados, ao lado das liberdades individuais, e o rol dos direitos humanos fundamentais foi ampliado. Dessa forma, as organizações operárias participaram do processo de ampliação dos direitos fundamentais, mas também compuseram uma concertação social de abrandamento. Sobre o assunto, é salutar o que expõe Boaventura de Souza Santos (2002, p.79):,

[...] por meio de sindicatos e partidos operários, a classe operária teve papel central na configuração deste compromisso também conhecido como social-democrático, para dar conta de que *as transformações socializantes do capitalismo do período (capitalismo organizado) foram obtidas à custa da transformação socialista da sociedade*, reivindicada no início deste segundo período do capitalismo como a grande meta do movimento operário. Reside nisto a integração social e política do operariado no capitalismo, lento processo de desradicalização das reivindicações operárias, em grande medida obtido pela crescente participação das organizações operárias na concertação social.

Por meio da regulação da ordem econômica, o Estado tornou-se também um agente econômico, com o dever de interferir nesse âmbito a fim de promover uma redistribuição das riquezas por meio das políticas sociais, amenizando, assim, a vultosa crise de desigualdade. O objetivo da concertação da socialdemocracia era interferir na economia sem, contudo, desarticular as conquistas consagradas no campo das liberdades individuais, sobretudo o direito de propriedade privada.

Os *direitos sociais, econômicos e culturais* são os direitos da segunda dimensão e foram instituídos com o chamado Estado Social, sob o signo da igualdade. Eles estão ligados, portanto, às prerrogativas sociais nos campos da saúde, educação, trabalho, seguridade, moradia, dentre outros. Destarte, com a segunda dimensão, é estruturado um

²⁵ A revolução de Paris, em 1848 – quando se estabeleceram compromissos entre os empregadores e as associações do movimento obreiro francês –, representou uma alternativa ao sistema gerador da grave crise econômica e dos desempregos em massa. A tendência de considerar os direitos sociais do trabalhador como direitos fundamentais foi, nesse período, enfim consagrada. No mesmo ano, em 1848, foi lançado o *Manifesto do Partido Comunista*, alimento ideológico elaborado por Marx e Engels, síntese do pensamento marxista. O movimento operário na luta por igualdade e emancipação começou a se articular no período, nesse sentido, as consequências da crítica marxista ao sistema vigente e a pressão operária por direitos sociais geraram temores no mundo ocidental liberal.

amplo conjunto de direitos fundamentais que requerem do Estado a realização de obrigações positivas (prestações) para garantir os direitos sociais²⁶.

Com efeito, é fundamental que se faça, aqui, a seguinte consideração: os direitos culturais são direitos complexos e estão presentes em todas as dimensões dos direitos humanos fundamentais (PEDRO, 2011). Como visto, existem importantes direitos culturais ligados às liberdades individuais da primeira dimensão, como a liberdade de pensamento, de criação e de expressão. De tal modo, cumpre esclarecer que a expressão “*direitos sociais, econômicos e culturais*” foi consolidada pela teoria dos direitos humanos para nomear a segunda dimensão de direitos; porém, isso não significa, de forma nenhuma, que todos os direitos culturais estejam concentrados nessa geração de direitos.

Uma terceira, e até mesmo uma quarta, dimensão foram formuladas para reconhecer os valores da *fraternidade, da democracia, da paz e do desenvolvimento sustentável*. Tais direitos destinam-se aos agrupamentos humanos e a humanidade como um todo. São direitos transindividuais, surgidos em uma sociedade altamente tecnológica, preocupada com a devastação dos recursos naturais e com os incontáveis conflitos sociais – em essência, todos ligados à diversidade cultural e à intolerância diante dela. Ou seja, são direitos cuja finalidade é a busca da paz, de um meio ambiente em equilíbrio, de uma maior qualidade de vida e aperfeiçoamento da democracia via participação social.

Note-se que a unidade de sentido de todas as dimensões dos direitos fundamentais reside no princípio da *dignidade da pessoa humana*²⁷. Dessa maneira, é preciso ressaltar, com efeito, que a dignidade humana, elevada ao *status* de princípio norteador das relações sociais, políticas e jurídicas, tem como pré-requisito de existência a plena concretização dos direitos fundamentais, com o livre desenvolvimento das potencialidades humanas.

Como orienta Bernardo Machado (2007), embora sejam indivisíveis em seu exercício, os direitos humanos podem ser divididos, para fins estritamente analíticos, em:

²⁶ Contudo, como aponta Plauto Faraco de Azevedo (2000, p.92), “a experiência do *Welfare State* não se pôde concluir nem na Europa nem na América do Norte e muito menos no Terceiro Mundo, em que se encontram grande parte dos países da Ásia, África, América Central e do Sul”. Deve ser motivo de cuidadosa reflexão, nessa medida, a composição internacional resultante da vultosa crise econômica que abalou a economia internacional na primeira década do século XXI, alterando consideravelmente a relação dos Estados com os direitos sociais. Enquanto o Brasil, por exemplo, logrou avanços sociais consideráveis, países com desenvolvimento mais estável, como algumas economias europeias, desarticularam, em grande medida, os direitos sociais prestados à população.

²⁷ Na Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana é apresentada logo no primeiro artigo como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, ao lado da soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político (BRASIL, 1988).

civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, “enquanto os direitos civis buscam assegurar as liberdades em relação ao Estado, os direitos políticos supõem o gozo da liberdade no Estado”, já os “direitos econômicos e sociais, ao contrário dos civis, afirmam as liberdades por meio do Estado” (MACHADO, 2007, p.2-3).

A promulgação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em Paris, em 1948, três anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, marcou o início de uma nova era no campo dos Direitos Humanos. Em vista disso, a teoria da soberania absoluta dos Estados foi relativizada e abriu-se espaço para o princípio da primazia da proteção do ser humano, que passou a ocupar posição central nas relações jurídicas internas e internacionais.

2.3. BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS HUMANOS CULTURAIS

A concepção de que os direitos culturais são autônomos e formam um importante grupo de direitos humanos pode ser sustentada com base em diversos instrumentos políticos e jurídicos de âmbito internacional²⁸. O artigo 5^a da *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (2001) – intitulado *Direitos culturais como um ambiente que possibilita a prática da diversidade cultural* – afirma os direitos culturais como importante grupo dos direitos humanos, que são universais, indivisíveis e interdependentes²⁹.

Ora, a própria *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) faz menção direta aos direitos culturais. No artigo 22 ela se refere, de um modo mais geral, aos direitos econômicos, sociais e culturais como indispensáveis à dignidade e ao livre desenvolvimento da personalidade humana³⁰. O artigo 27, por sua vez, enuncia como

²⁸ No plano dos Estados nacionais, de acordo com Jesús Prieto de Pedro (2011), foram constituições da segunda e da terceira décadas do século XX – a Constituição mexicana, de 1917, e a espanhola, de 1931 – que primeiro formalizaram os direitos culturais nos seus textos.

²⁹ “Os direitos culturais são elementos integrantes dos direitos humanos, que são universais, indivisíveis e interdependentes. O florescimento da diversidade criativa requer a completa implementação dos direitos culturais, conforme definido no Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Artigos 13 e 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Portanto, todas as pessoas têm o direito de expressar-se e de criar e disseminar seu trabalho na língua de sua escolha, e especialmente em sua língua materna; todas as pessoas têm o direito à educação e à capacitação de qualidade que respeitem plenamente sua identidade cultural; e todas as pessoas têm o direito de participar da vida cultural de sua escolha e de conduzir suas próprias práticas culturais, sujeitas ao respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais” (UNESCO, 2001).

³⁰ O artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “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 Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à

direitos culturais a *participação na vida cultural da comunidade* e a proteção dos direitos morais e materiais do *direito de autor*. Segue abaixo o referido artigo:

1. Toda pessoa tem o direito de fazer parte livremente da vida cultural da comunidade, de usufruir das artes e participar do progresso científico e dos benefícios que dele resultem. 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais que lhe pertençam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas da qual for autora (ONU, 1948).

Para Francisco Humberto Cunha Filho (2011, p.116), no caso do artigo 22, os direitos culturais, com enfoque mais generalista, “relacionam-se à ideia de respeito aos *modus vivendi* peculiares aos distintos povos destinatários e signatários da declaração”; enquanto que, no artigo 27, os direitos culturais são abordados de modo mais restrito e são ligados “a atividades mais específicas, cujos núcleos podem ser extraídos, com variações gramaticais, do próprio texto: artes, ciência e literatura”.

Com efeito, os direitos culturais do artigo 27 da Declaração Universal foram detalhados por meio do *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), que, no artigo 15³¹, apresenta uma lista de direitos culturais: a) participar da vida cultural; b) usufruir dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações; e c) beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe pertençam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas da qual for autor. O mesmo artigo apresenta, ainda, compromissos assumidos pelos Estados Partes para a garantia do exercício dos direitos.

Nesse mesmo ano de 1966 a *Declaração da UNESCO sobre os Princípios de Cooperação Cultural Internacional* ampliou os fundamentos dos pactos³² e tornou-se o “primeiro instrumento do aparato institucional da ONU específico para a cultura”

sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

³¹ Em relação ao artigo 15 do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “1. Os Estados Partes reconhecem no presente Pacto o direito de toda pessoa a: a) Participar da vida cultural; b) Usufruir dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações; c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe pertençam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas da qual for autora. 2. Entre as medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar para garantir o pleno exercício deste direito, estarão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura. 3. Os Estados Partes do presente Pacto se comprometem a respeitar a indispensável liberdade para a pesquisa científica e para a atividade criadora. 4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais em questões científicas e culturais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

³² Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

(VARELLA, 2013, p. 80). Tal declaração afirma a importância da ampla difusão da cultura de todos os povos e incentiva o intercâmbio e a ajuda mútua entre os países.

O Pacto de São José da Costa Rica foi o diploma seguinte na ordem de reconhecimento internacional dos direitos culturais. De 1969, é resultado da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de caráter continental, e ratifica os princípios dos documentos anteriores, especialmente de livre expressão cultural. Seu Protocolo Adicional, de 1988, objetivou reforçar a concretização dos direitos culturais, especialmente no que toca ao acesso à cultura e à participação na vida cultural (VARELLA, 2013, p. 80).

Como visto, a primeira dimensão dos direitos humanos consagrou as liberdades individuais e, por sua vez, os direitos culturais estão presentes nessa dimensão por meio da liberdade de criação e expressão cultural. De acordo com Varella (2013, p.71), é do direito fundamental de liberdade de criação cultural que surgem os direitos autorais, posto que “tais direitos possuem a finalidade de proteger os frutos da criação intelectual e artística, possuindo uma dimensão moral, de reconhecimento do autor, e uma dimensão patrimonial, de garantia de provisões econômicas resultantes das obras”.

Com isso, pode-se afirmar que, pelo menos cronologicamente, o primeiro direito cultural reconhecido no plano internacional foi o direito autoral. Esse direito foi conquistado nos processos revolucionários burgueses da Inglaterra (1688), Estados Unidos (1776) e França (1789), dos quais resultaram atos legais de reconhecimento da criação intelectual e artística como a mais legítima e pessoal das propriedades (MACHADO, 2007).

Tendo como contexto a construção dos Estados de ideologia socialdemocrata, o movimento operário conquistou, no bojo das suas lutas por igualdade, o direito à participação na vida cultural. De fato, o sentido desse direito era (e ainda é) a universalização do acesso aos bens culturais, restritos, historicamente, às classes privilegiadas, e seu objetivo era, desde o início, o de ampliar os beneficiários das ações culturais promovidas pelo Estado, indo além dos artistas e intelectuais envolvidos, para beneficiar toda a classe trabalhadora com políticas de acesso à cultura.

Nessa medida, a partir da representativa década de 1960, a responsabilidade liberal dos Estados nacionais – de não interferência na liberdade dos indivíduos – foi extrapolada e os governos passaram a ter responsabilidades sociais, econômicas e culturais. O *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966) é um importante marco dessa mudança na forma de responsabilidade e compromisso dos Estados Partes do pacto

com os direitos culturais. É a segunda dimensão dos direitos humanos culturais da qual, aqui, busca-se destacar o direito de acesso à cultura³³.

Assim, o acesso é um elemento indispensável para o exercício de qualquer direito cultural, envolvendo “oportunidades, opções, alternativas e escolhas. [...] Construir acesso está relacionado a tornar possível, facilitar e deixar acontecer” (DONDEERS; LAAKSONEN, 2011, p.50). O acesso, nesse sentido, é uma precondição para a participação, e esta é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos e da cidadania cultural.

De acordo com Donders e Laaksonen (2011, p.100-101), “o *direito de participar da vida cultural* é um dos direitos culturais mais notórios, refletindo por excelência a relação entre os direitos humanos, a cultura e o desenvolvimento”. Esse direito está inserido em diversos instrumentos universais de direitos humanos³⁴; dessa forma, dentro do prisma da cidadania, a *vida cultural* deve ser compreendida para além das artes e da literatura, contemplando todos os modos de vida, com seus significados, valores e manifestações.

Com efeito, a *participação* tem duas perspectivas, uma passiva e outra ativa. Na passiva, trata-se de “ter acesso à vida cultural e usufruir de seus benefícios sem nenhuma forma de discriminação”, ou seja, “ter acesso a informações a respeito da vida cultural” e ter o direito de “que a vida cultural seja protegida e preservada, em especial seu patrimônio cultural e artístico” (DONDEERS; LAAKSONEN, 2011, p.100-101). Por outro lado, participar da vida cultural na perspectiva ativa implica a liberdade de “escolher e de mudar uma afiliação cultural e de contribuir livremente para a vida cultural e seu desenvolvimento por meio de atividades criativas ou outras”, o que remete ao “direito de participar do processo de tomada de decisão no que estiver relacionado à vida cultural” (DONDEERS; LAAKSONEN, 2011, p.100-101).

A Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), da UNESCO, definiu de forma precisa as duas dimensões da participação na vida cultural: a

³³ “Devido a essa importância, o direito de acesso à cultura, ou apenas ‘direito à cultura’, como espécie, não raramente é confundido com o gênero ‘direitos culturais’, como se assimilasse toda a variedade existente de suas categorias ou dimensões” (VARELLA, 2013, p. 85).

³⁴ Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Artigo 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Artigo 5 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Artigo 13 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), Artigo 31 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (1981), Artigo 43 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (1990), e Artigo 30 da Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

dimensão passiva, compreendida como *direito à fruição* e a dimensão ativa, que pode ser traduzida como o *direito à criação*. A dimensão passiva aponta para o acesso à cultura por meio das “instituições e serviços públicos, como museus, bibliotecas, centros culturais, cinematecas, salas de espetáculos e demais aparelhos” (VARELLA, 2013, p. 73). Já a dimensão ativa reclama como direito de todos o acesso aos meios materiais necessários para a produção e difusão das próprias manifestações e expressões culturais.

Já a *Recomendação sobre o Status do Artista* (1980) conclama os Estados para que criem e sustentem “não apenas um clima de encorajamento à liberdade de expressão artística, mas também as condições materiais que facilitem o aparecimento de talentos criativos” (MACHADO, 2007, p.6-7). A ideia foi cristalizada na *Declaração do México sobre Políticas Culturais* (1982) como uma importante percepção sobre os direitos culturais, posto que estabeleceu uma ampliação desses direitos: indo das prerrogativas de recepção dos conteúdos culturais para o acesso de todos aos *meios de produção e difusão* da própria subjetividade. Essa é a ideia de democracia cultural, que cria o dever do Estado em prover condições materiais para que todos possam ser considerados atores dos processos culturais e sujeitos de direitos culturais.

A *Declaração do México* ainda estimulou a participação social nos processos de tomada de decisão sobre a vida cultural da comunidade – leia-se, aqui, *política cultural* –, recomendando a multiplicação das “ocasiões de diálogo entre a população e os organismos culturais”, por meio de “instâncias e mecanismos de participação nas decisões, tais como: *conselhos, comissões, audiências públicas, ouvidorias, plebiscitos e referendos*” (MACHADO, 2007, p.7, grifo nosso). Com esse direito cultural, busca-se garantir a participação de todos na definição das políticas culturais.

A Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mundiacult), em 1982, foi decisiva para reconhecer a relação necessária entre cultura e desenvolvimento. Das discussões ali travadas, surgiu a Declaração do México sobre as Políticas Culturais, que desenvolve a vertente mais participativa dos direitos culturais, atrelada às possibilidades de atuação dos indivíduos nas instâncias de tomada de decisões acerca da vida cultural, tais como as ações, programas e políticas culturais (VARELLA, 2013, p.80).

Da Declaração de Istambul, de 2002, decorreu a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, de 2003. Foi o momento de consagração política e jurídica das manifestações culturais imateriais como patrimônios dignos de proteção estatal.

A Declaração de Istambul estabeleceu parâmetros para desenvolver os direitos culturais relacionados ao patrimônio imaterial, com a delimitação de um conceito instrumental que engloba práticas, saberes e representações como fontes de identidade cultural de um povo, cuja proteção jurídica deve ser assegurada pelos ordenamentos nacionais. As bases dessa proteção, a definição específica de patrimônio imaterial e os deveres do Estado nessa seara são elencados na Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (VARELLA, 2013, p. 81).

Em relação aos direitos culturais relativos à diversidade cultural, nota-se que a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* de 2001 e a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* de 2005 foram analisadas no Capítulo I desta tese (Cf. tópico 1.2.2. A diversidade cultural no âmbito da UNESCO).

Os instrumentos legais de âmbito internacional não delimitam o alcance dos direitos culturais em um rol taxativo, o que torna difícil a identificação e operacionalização de tais direitos. Segundo Yvonne Donders (2011), a dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais fundamenta-se, principalmente, na complexidade de conceituar *cultura*. Isso porque, não existindo uma definição clara, diferentes listas podem ser organizadas, contendo disposições de documentos internacionais, com potenciais a serem reconhecidas como direitos culturais.

Como lembra Alfons Martinell Sempere (2011), a UNESCO e o Conselho da Europa encomendaram ao *Institut Interdisciplinaire d'Éthique et des Droits do l'Homme* (IIEDH), da Universidade de Friburgo, na Suíça, uma declaração específica sobre os direitos culturais. Contudo, o documento³⁵, que foi redigido em 1998 e atualizado em 2007 pelo Grupo de Friburgo, não chegou a obter aprovação dos organismos que promoveram a iniciativa. Um acordo internacional “para todos os cidadãos, sobre os direitos culturais tem grandes dificuldades de aceitação na agenda dos organismos multilaterais, pela omissão dos governos nacionais em assumir um compromisso legal no âmbito internacional sobre a questão” (SEMPERE, 2011, p.62).

O Informe da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, denominado *Nossa Diversidade Criativa* (1996), ressaltou a urgência de se organizar um inventário dos direitos culturais, tendo em vista que eles foram formulados de maneira fragmentada e estão dispersos em vários instrumentos internacionais sobre direitos humanos. Perante tal situação, não existe consenso sobre quais seriam, com exatidão, os direitos culturais na

35 O documento pode ser encontrado em: <http://www.unifr.ch/iiedh/fr/publications/declaration-de-fribourg/lis-te-des-declarations-online>. Acessado em: 25/Mai./2013.

perspectiva dos direitos humanos. Ora, o plano de ação para a aplicação da Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural aponta, como compromisso dos Estados Membros, “avançar na compreensão e clarificação do conteúdo dos direitos culturais, enquanto parte integrante dos direitos humanos” (UNESCO, 2001).

Para Cunha Filho (2011), os direitos culturais pressupõem e requerem uma especificação organizada, não em um rol, mas em *categorias de direitos* relacionados com a cultura, compreendida com base em núcleos concretos formadores de sua substância – como as artes, a memória coletiva e o fluxo dos saberes, fazeres e viveres. Desse modo, Cunha (2011) defende o uso de grandes *categorias para os direitos culturais* em vez da tentativa de elaborar um rol exaustivo com todas as possibilidades de direitos culturais. Segundo o autor:

Há algumas tentativas de elaborar o rol exaustivo dos direitos culturais, cujo bom intuito, certamente, é o de facilitar e fazer conhecer os mesmos. Contudo, em termos científicos, esse tipo de empreitada corresponde a um modelo antigo de observar a realidade, quando a dinâmica da vida social era bem menos célere e pouco afetada por novidades, o que permitia audácias simplificadoras (CUNHA FILHO, 2011, p.123).

Por sua vez, Bernardo Novais da Mata Machado (2011), por meio de uma síntese de diversos instrumentos jurídicos do direito internacional dos direitos humanos³⁶, propõe a seguinte relação dos direitos culturais:

[...] *direito à identidade e à diversidade cultural* (ou direito a memória ou, ainda direito à proteção do patrimônio cultural); *direito a participação na vida cultural* (que inclui os direitos à livre criação, ao livre acesso, à livre difusão e à livre participação nas decisões de política cultural); *direito autoral*; e *direito dever de cooperação cultural internacional* (ou direito ao intercâmbio cultural)³⁷ (MACHADO, 2011, p.106, grifo nosso).

³⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção Universal sobre Direito de Autor (1952); Convenção sobre a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado (1954); Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional (1966); Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976); Recomendação sobre o Status do Artista (1980); Declaração do México sobre Políticas Culturais (1982); Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular (1989); Informe da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (“Nossa Diversidade Criativa”) (1996); Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001) e Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) (MACHADO, 2011, p.106).

³⁷ Essa relação de direitos culturais é adotada pelo Ministério da Cultura, que fez uso da listagem no texto base de preparação e convocação da II Conferência Nacional de Cultura (2009), redigido por Bernardo Machado, e que, possivelmente, figurará no decreto regulamentador do Sistema Nacional de Cultura.

Assim, diante do analisado até aqui neste capítulo, pode-se afirmar que, para cumprir seu papel na concretização dos direitos humanos culturais, o Estado deve garantir, ao menos:

- a) liberdade de criação e expressão cultural;
- b) direitos autorais;
- c) acesso às manifestações culturais, à informação, ao conhecimento;
- d) acesso aos meios de produção (criação) e difusão (circulação), com as condições materiais necessárias para o livre exercício das próprias práticas culturais;
- e) preservação e promoção da diversidade das manifestações culturais como patrimônio da humanidade;
- f) participação social na construção das políticas públicas de cultura;
- g) afirmação das identidades e fomento ao diálogo intercultural.

É fundamental argumentar, ainda, que o *caráter transversal da cultura* revela uma importante dimensão cultural nos direitos humanos de um modo geral. O fato da cultura estar presente em todos os âmbitos da vida humana obriga, assim, que esta seja considerada uma dimensão cultural em todos os direitos humanos fundamentais (PEDRO, 2011)³⁸. Portanto, a dimensão cultural não está presente somente nos direitos culturais *stricto sensu*, mas envolve todos os direitos humanos.

Em resumo, enquanto os direitos culturais são uma categoria dos direitos humanos que têm a cultura como núcleo concreto e substantivo, os direitos humanos com dimensão cultural são direitos de todas as demais categorias, que não a da cultura, com núcleos essenciais advindos das demais áreas (sociais, econômicos, políticos), mas cujo exercício passa por aspectos culturais e traz importantes implicações no campo da cultura (VARELLA, 2013, p.89).

³⁸ Diversos órgãos internacionais já reconheceram a importância da dimensão cultural nas disposições de direitos humanos: “O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos determinou, por exemplo, que o direito à liberdade de associação, conforme incorporado no Artigo 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, também protege as organizações culturais. O Tribunal Europeu também reconhece a dimensão cultural do direito ao respeito pela vida privada (Artigo 8º da Convenção Europeia), ao declarar que viver em caravana faz parte do modo tradicional de vida dos ciganos, que está, em princípio, protegido por essa disposição. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos já fez várias recomendações sobre os povos indígenas e a proteção de sua cultura em relação ao direito à saúde. O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos determinou que o direito à propriedade apresenta uma dimensão coletiva que tem de ser respeitada pelos Estados em conformidade com os costumes indígenas” (DONDEERS, 2011, p.12).

2.4. OS DIREITOS CULTURAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As históricas declarações de direitos “são uma espécie de farol para a produção das normas jurídicas nos países que formam a comunidade internacional” (CUNHA FILHO, 2011, p.116). Em virtude da efervescência da cultura na pauta política da proteção internacional, os direitos culturais, internamente, também ganharam notoriedade, sobretudo, no decorrer do processo político de redemocratização do Brasil. Quando os *direitos humanos* culturais declarados internacionalmente são reconhecidos e positivados nas constituições dos Estados nacionais, passam a ser considerados *direitos fundamentais* culturais.

Com o intuito de reconhecer, ao menos formalmente, a cultura como direito humano fundamental, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) consagrou os direitos culturais, positivando-os em uma seção específica nos artigos 215 e 216. Entretanto, a ideia constitucional de cultura e dos direitos culturais vai além dos artigos 215 e 216 e permeia todo o texto da CF/88. De fato, pode-se dizer que a constituição brasileira é generosa no tratamento da cultura: “isso fica evidente no fato de que em todos os seus títulos há alguma ou até mesmo farta disciplina jurídica sobre o assunto. Poderia, por isso, ser chamada de ‘Constituição cultural’” (CUNHA FILHO, 2011, p.119).

No parágrafo único do artigo 4º da Constituição brasileira – que apresenta os princípios que regem as relações internacionais –, o termo *cultural* aparece pela primeira vez no texto constitucional: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e *cultural* dos povos da América Latina” (BRASIL, 1988).

O sentido de cultura está presente em diversos incisos do artigo 5º da Constituição Federal, em que são enumerados os direitos e deveres individuais e coletivos. O artigo 5º assegura, por exemplo, a *liberdade de expressão*, no inciso IX – “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” –, e a *garantia dos direitos autorais* no inciso XXVII – “aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar” (BRASIL, 1988). Os direitos fundamentais culturais ligados às liberdades também estão previstos no artigo 215 e nos parágrafos 2º e 3º do artigo 220 da Constituição.

A cultura também está presente no artigo 210, que fixa os conteúdos mínimos para o ensino fundamental – “formação básica comum e respeito aos valores culturais e

artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988) – e no artigo 221, que trata dos princípios que a programação das emissoras de rádio e televisão deveria atender – “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” (CF/88, art. 221, I).

O *caput* do artigo 215 faz referência direta e textual aos *direitos culturais*: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 1988). O artigo 215 da CF/88 evidencia por meio de seu léxico substancial – *acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão* – os compromissos e deveres assumidos pelo Estado ao garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (CUNHA FILHO, 2011). A Emenda Constitucional (EC) nº 48, de 2005, incluiu o parágrafo 3º ao artigo 215, prevendo a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC) por meio de lei – a EC 48/2005 voltará a ser analisada no Capítulo V.

De um modo geral, conforme constata Machado (2011), ao longo da Constituição Federal, as palavras *cultura* e *cultural* são utilizadas no sentido de campo das *atividades intelectuais e artísticas* – como, por exemplo, no inciso I do artigo 216: “as formas de expressão” e também no sentido de *modos de vida* dos grupos formadores da sociedade brasileira – como, por exemplo, no inciso II do art. 216: “os modos de criar, fazer e viver” (BRASIL 1988). Ou seja, o texto constitucional reconhece os dois sentidos de cultura, o ampliado e o restrito.

O artigo 216 destaca a importância do patrimônio cultural brasileiro, composto de bens de natureza material e imaterial³⁹. De acordo com o referido artigo da Constituição Federal de 1988, a proteção jurídica do patrimônio cultural é realizada pelo poder público, com a ajuda da comunidade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, dentre outras formas de acautelamento e preservação. Nota-se que são “mecanismos administrativos que necessariamente atingem e vinculam particulares,

³⁹ Materiais seriam prédios, monumentos, conjuntos urbanos, artefatos, obras de arte, entre outros. Já os imateriais são aqueles cuja existência depende da contínua ação humana, ou seja, o conjunto das práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas (IPAC, 2014). O patrimônio material protegido pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com base em legislações específicas é composto por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza nos quatro Livros do Tombo: arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes; e das artes aplicadas. Eles estão divididos em bens imóveis como os núcleos urbanos, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais; e móveis como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos (INSTITUTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2014). A Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ratificada pelo Brasil em março de 2006, define como Patrimônio Cultural Imaterial “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos os indivíduos, reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural” (UNESCO, 2003).

restringindo inclusive direitos reais legítimos, como o direito à propriedade, e impondo-lhes deveres de vigilância, conservação e outras obrigações” (VARELLA, 2013, p.73).

Sobre a proteção e promoção das identidades e da diversidade cultural, é interessante notar que a Constituição Federal de 1988 dedica atenção à proteção dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira; mas, ao especificar, no parágrafo 1º do artigo 215, as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, de acordo com Machado (2011), o Poder Constituinte demonstra preocupação especial com a reparação histórica das injustiças sofridas por esses grupos sociais. Também é salutar que se pontue a grande influência exercida pelos instrumentos protetivos internacionais no tratamento da diversidade cultural na legislação pátria.

E, por fim, o art. 216-A da Constituição brasileira, incluído na constituição pela Emenda Constitucional (EC) nº 7 de 2012, trata do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que institui “um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 1988). O conjunto dos marcos legais, constitucionais e infraconstitucionais, que compõem e estruturam o SNC será detalhadamente analisado no Capítulo V deste trabalho.

Por ora, basta atentar para outros artigos que não foram mencionados, mas que tratam, também, da cultura ao longo do texto constitucional, tanto no sentido restrito como no amplo. Podem ser relacionados os artigos 5º, XXVIII e LXXIII; 23, V; 24, VII; 30, IX; 220, § 2º e § 3º; 219; 227; 231; dentre outros. Ademais, a cultura foi tratada na Constituição Federal levando-se em conta sua transversalidade temática. Uma pluralidade multifacetada de direitos e garantias da lei maior são, portanto, irrigadas pela subjetividade, inventividade e ancestralidade da cultura. Desse modo, pode-se afirmar que a cultura é componente estrutural e estruturante da Constituição (MACHADO, 2011).

Contudo, o texto da Constituição Federal também não apresentou um rol que explicitasse quais são os direitos culturais, deixando o mesmo vácuo dos marcos normativos internacionais. Então, para fins analíticos, só é possível buscar na doutrina e na jurisprudência algumas definições sobre o assunto. Segundo a interpretação do constitucionalista José Afonso da Silva (2001, p. 52), os direitos culturais reconhecidos pela CF/88 são:

[...] (a) liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica; (b) direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes da cultura nacional; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público. Tais direitos decorrem das normas dos 5º, IX, 215 e 216.

2.5. A CULTURA NA PERSPECTIVA DA CIDADANIA CULTURAL DE MARILENA CHAÚÍ

Em que pese à importância de experiências anteriores na área das políticas culturais⁴⁰, a gestão da filósofa Marilena Chauí na Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1989-1992), durante o governo da prefeita Luiza Erundina, foi, no Brasil, um momento paradigmático do reconhecimento da cultura no âmbito dos direitos humanos. A política cultural da gestão, intitulada *Cidadania Cultural*, foi definida por Chauí (2006, p.67), da seguinte maneira: “a cultura como direito dos cidadãos e como trabalho de criação”.

Ora, a política de *Cidadania Cultural* foi claramente pautada pelo objetivo de garantir a concretização dos direitos culturais na realidade dos cidadãos que viviam na cidade de São Paulo. Naquele momento, a cultura foi tratada sob o ponto de vista da democracia (CHAÚÍ, 2006). Vale analisar essa experiência, pois representa um importante momento histórico na adoção da *concepção cidadã* da cultura na elaboração e execução das políticas culturais.

De acordo com Valmir de Souza (2012), o projeto de Chauí procurou ampliar a ideia de cultura, ultrapassando a limitação conceitual que a identifica com as artes clássicas e eruditas, contemplando as várias outras dimensões da sociedade, em um processo de abrangência e apropriação criativa da realidade social. Essa ampliação conceitual pode ser teoricamente relacionada à concepção de *cultura comum* de Raymond Williams, já analisada anteriormente nesta tese.

⁴⁰ Entre 1935 e 1938, o escritor Mario de Andrade esteve à frente do Departamento de Cultura e Recreação da cidade de São Paulo e promoveu a institucionalização de políticas públicas de cultura em diversos setores, ocupando um espaço político inédito e servindo de referência nacional. O Departamento de Cultura e Recreação de São Paulo foi criado pelo Decreto 861 e publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo de 30 de maio de 1935.

Chauí (2006, p.71) defendeu a ideia de que a política cultural de um órgão público vá além do campo clássico, definido no século XVIII, da cultura identificada com a esfera das belas artes, e adote, por conseguinte, uma definição mais alargada da cultura, que considere seu miolo antropológico de “elaboração coletiva e socialmente diferenciada de símbolos, valores, ideias, objetos, práticas e comportamentos pelos quais uma sociedade, internamente dividida e sob a hegemonia de uma classe social, define para si mesma as relações com o espaço, o tempo, a natureza e os humanos”. Conceber a cultura do ponto de vista da *cidadania cultural* significa, assim, compreender a importância de duas dimensões:

[...] a cultura como um direito do cidadão e, em particular, como direito à criação desse direito por todos aqueles que têm sido sistemática e deliberadamente excluídos do direito à cultura neste país: os trabalhadores tidos como incompetentes sociais, submetidos à condição de receptores de ideias, ordens, normas, valores e práticas cuja origem, cujo sentido e cuja finalidade lhes escapam. Mas esta Secretaria também dedicará seus esforços para promover o direito à cultura daqueles criadores cujo trabalho experimental nas artes, nas técnicas, nas ciências e nas práticas socioculturais tem sido bloqueado, impedido, censurado e não reconhecido pelos poderes estabelecidos (CHAUÍ, 2006, p.72).

No entanto, Marilena Chauí não permitiu que a concepção ampliada de cultura representasse vagueza conceitual ou fosse razão para um esvaziamento das ações práticas da Secretaria. Pelo contrário, para evitar tais resultados indesejados, apresentou uma relação de conteúdos do direito à cultura para o âmbito da sua administração. O objetivo foi o de tornar os núcleos de conteúdo dos direitos culturais aptos administrativamente para serem objetos das políticas públicas adotadas pelo poder público municipal do período analisado.

Por direito à cultura a Secretaria de Cultura de São Paulo entenderá: - o direito de produzir cultura, seja pela aproximação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais; - o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural; - o direito de usufruir dos bens da cultura, criando locais e condições e acesso aos bens culturais para a população; - o direito de estar informado sobre os serviços culturais e sobre a possibilidade de deles participar ou usufruir; - o direito à formação cultural e artística pública e gratuita nas Escolas e Oficinas de Cultura do município; - o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades; - o direito a espaços para a reflexão, debate e crítica; - o direito à informação e à comunicação (CHAUÍ, 2006, p.71).

De acordo com Souza (2012), houve um entrave burocrático na efetivação da ideia alargada de cultura, sendo necessária, inclusive, uma *reformulação jurídica da noção de cultura*. Somente assim, por exemplo, seria possível a contratação de profissionais que

realizariam oficinas de culinária em uma das Casas de Cultura de São Paulo. Isso porque, segundo Chauí (2006 p.80), a lei que criou a Secretaria Municipal de Cultura “restringia as atividades culturais ao campo das belas-artes e, por conseguinte, tudo quanto não pertencesse ao escopo dessas últimas não seria administrativa e legalmente cultural”. Desse modo, em 1991, o campo funcional da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo foi modificado por meio de um decreto municipal da prefeita Luiza Erundina, redefinindo o conceito de cultura e ampliando, juridicamente, o espaço de atuação do órgão municipal:

Pelo decreto, “considerando-se que à cultura foi atribuído o caráter de direito acessível a todos os brasileiros; considerando-se que a cultura engloba todas as formas de expressão e manifestação cultural”, ficou estabelecido que: “considera-se atividade de natureza artística e cultural tudo o que deriva da atividade humana, como resultado de sua criação intelectual, sob todas as formas de expressão” e que “a Secretaria Municipal de Cultura deverá apoiar e incentivar a valorização e difusão das manifestações culturais e oferecer condições à população para acesso aos bens culturais” (CHAUÍ, 2006, p.80).

2.6. CULTURA COMO ABRANGÊNCIA: A TRIDIMENSIONALIDADE PROPOSTA POR GILBERTO GIL

No início de sua gestão no Ministério da Cultura (MINC), no primeiro governo do presidente Lula (2003-2006), Gilberto Passos Gil Moreira, quando perguntado sobre as diretrizes que iriam pautar a política cultural de sua gestão, respondia: a *abrangência*. Este critério fundamentou a concepção de cultura abrangente adotada desde então pelo Ministério, que compreende a cultura em três dimensões: *simbólica*, *cidadã* e *econômica*.

Como afirma Célio Turino (2009), nessa acepção tríade, cultura não é sinônimo de belas artes, refinamento, eventos isolados ou mercadoria, quer dizer, ela não é um mero negócio. Na verdade, ela assume uma postura conceitual abrangente, como cultura presente em tudo e em todos. Conforme frisou Gil (2013), em diversos pronunciamentos públicos enquanto ministro, a palavra cultura, para as ações do MINC na sua gestão, estava sendo empregada na acepção ampla, portanto, além do âmbito restritivo das concepções artísticas e acadêmicas.

O sentido de cultura seria empregado, com efeito, significando toda a diversidade dos atos, gestos e desejos criativos do povo brasileiro. Em pronunciamento feito na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 14 de maio de 2003, Gil expôs aos parlamentares a concepção adotada pelo novo MINC:

[...] como disse no meu discurso de posse, quando falamos de cultura, estamos empregando a palavra em sua acepção plena, em seu sentido antropológico. Cultura como a dimensão simbólica da existência social brasileira. Cultura como o conjunto dinâmico de todos os atos criativos de nosso povo. *Como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Como aquilo que, em cada objeto que um brasileiro produz, transcende o aspecto meramente técnico.* Cultura como usina de símbolos de cada comunidade e de toda a nação. Como eixo construtor de nossa identidade. Como espaço de realização da cidadania. Cultura como síntese do Brasil (GIL, 2013, p.246, grifo nosso).

O fato do órgão máximo de articulação das políticas culturais brasileiras, MINC, reorientar a noção de cultura tradicionalmente adotada para fundamentar suas ações, projetos, programas e decisões ministeriais, significou uma profunda mudança no *status* da cultura na estrutura burocrática do Estado brasileiro, na medida em que propôs uma reflexão sobre a centralidade das políticas públicas de cultura no processo de desenvolvimento do país.

Gil chamou a atenção para o preconceito conceitual existente na forma tradicional de compreender a cultura. Segundo o ex-ministro, “adotar um conceito restritivo de cultura seria, por implicação lógica, fazer com que o ministério fosse um órgão voltado para uma clientela preferencial, para o atendimento exclusivo da assim chamada *classe artístico-intelectual*” (GIL, 2013, p.245). Na referida visão preconceituosa, existiria, acima de tudo, a “cultura superior” ou “alta cultura”, seguida de “manifestações laterais, secundárias, pitorescas ou inferiores”, que deveriam ser vistas como departamentos, setores ou guetos dessa “cultura propriamente dita”.

Tradicionalmente, a maioria das pessoas, diante da palavra cultura, pensa automaticamente no conjunto das formas canonizadas pela cultura ocidental-europeia. Pensa em literatura, em teatro, em pintura, em concertos musicais, em estilos de dança como o balé ou, mais modernamente, em cinema, depois que esta forma de criação foi consagrada, pelos intelectuais, no terreno da arte. Dito de outro modo, as pessoas pensam, automaticamente, no círculo restrito das formas que habitam o campo da assim chamada “cultura superior”. [...] O que não cabe nesse universo não merece ser definido pelo uso puro e simples do vocábulo cultura. Tem de ser referido com a alocação de um anexo verbal para restringir o conceito – como no caso de expressões como “cultura de massas” e “cultura popular” – ou mesmo pela adoção de uma outra palavra, como “folclore” (GIL, 2013, p.245).

Como mencionado no início, a cultura como abrangência é composta de três dimensões: *simbólica*, *cidadã* e *econômica*. Gil (2013, p.334) refere-se, com isso, “à dimensão simbólica, em termos de identidade e diversidade; à dimensão política, em

termos de cidadania e acesso; e à dimensão econômica, em termos de geração de empregos e renda”. A dimensão que faz referência direta ao presente momento deste texto, que está analisando a concepção de cultura como direito humano, é a dimensão cidadã da cultura; entretanto, como a ideia de *cultura como abrangência* só faz sentido na articulação das três dimensões mencionadas, passa-se a uma breve apresentação de cada uma delas.

De acordo com o material de apoio produzido pelo Ministério da Cultura (2009) para servir de subsídio às discussões dos delegados da II Conferência Nacional de Cultura, a *dimensão simbólica*, ligada à subjetividade, é fundamentada na ideia de inerência humana da capacidade de simbolizar, expressando-se por meio de variadas linguagens, valores, crenças e práticas. Todos os fazeres e sentimentos humanos são socialmente construídos por meio de símbolos. Nessa perspectiva antropológica, os diversos modos de viver são entendidos como cultura, o que inclui, democraticamente, toda a diversidade cultural brasileira.

Artes populares, eruditas e de massas são colocadas num mesmo patamar político, merecendo igual atenção do Estado, embora com programas, ações e projetos específicos e respeito ao comando constitucional que protege, de forma especial, as culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009).

Por sua vez, a *dimensão cidadã* ou política baseia-se no princípio de que os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, constituindo a plataforma de sustentação das políticas culturais. Segundo as palavras de Gilberto Gil (2013, p.412, grifo nosso):

[...] Este direito cultural – ao ser perseguido hoje – traz uma grande novidade para o plano do Estado e para o plano jurídico. *A afirmação deste direito cultural dos brasileiros – no Ministério da Cultura – tem nos levado a incluir grupos culturais e populações que jamais tiveram contato com o ministério e com o Estado, e que produziam cultura apesar das políticas culturais do passado.* Grupos indígenas, quilombolas, os milhares e milhares de pontos de cultura, aliam hoje expressões culturais, pesquisa banda larga, rádio comunitária, exercendo direitos culturais que passam a ser garantidos minimamente pelo apoio e reconhecimento do Estado.

No entanto, na realidade cotidiana, os direitos culturais ainda são pouco conhecidos e, muito frequentemente, desrespeitados e subestimados, sobretudo quando comparados aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, que gozam de maior reconhecimento (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009).

A *dimensão econômica* da concepção abrangente parte do pressuposto de que a cultura tornou-se um dos segmentos mais dinâmicos da economia, gerando trabalho, renda e lucro. Dentre outros fatores, as intensas mudanças ocorridas no desenvolvimento do capitalismo, as inovações tecnológicas e a globalização neoliberal inauguraram um novo período econômico, denominado pós-industrial, capitalismo tardio ou sociedade do conhecimento, em que a cultura é o elemento estratégico. Como expõe Isaura Botelho (2012, p.85): “as condições de vida e de trabalho alternativos embutidos na proposta das indústrias criativas representam a forma mais adequada e rentável economicamente falando para a atual etapa do neoliberalismo, pois favorecem a flexibilidade que exige o mercado de trabalho”. Nessa medida, a chamada economia da cultura não pode mais ser desconsiderada pelas políticas governamentais, não só pelo que representa no fomento ao próprio setor, mas também por sua inserção como elemento basilar do desenvolvimento econômico geral (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009).

Para Machado⁴¹, na elaboração e aplicação das políticas culturais, o Estado deve estar focado na direção da dimensão cidadã da cultura, com o objetivo de atingir a *concretização democrática dos direitos culturais*. Nesse sentido, conforme argumenta Machado, as dimensões simbólicas e econômicas podem ser vistas como autônomas ou anteriores ao próprio Estado, enquanto que a dimensão cidadã da cultura exige que o Estado cumpra seu papel de executor das políticas públicas de cultura (MACHADO, 2013, informação verbal).

⁴¹ Durante palestra sobre o Sistema Nacional de Cultura no Centro de Formação e Pesquisa do SESC, em São Paulo, em 2013.

III – POLÍTICAS CULTURAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CULTURA

3.1. DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

No âmbito dos direitos humanos, os direitos econômicos, sociais e culturais dotaram o Estado de responsabilidades prestacionais que podem ser concretizadas, *par excellence*, por meio das políticas públicas. Vai nesse sentido o apontamento de Fernando Aith (2006, p.219): “A promoção e proteção dos direitos humanos e demais direitos reconhecidos em um ordenamento jurídico são realizadas, pelo Estado, através da execução de políticas públicas”.

No Brasil, a redemocratização e a ampla declaração de direitos trazida pela promulgação da Constituição Federal de 1988, centrada no princípio da dignidade da pessoa humana, impulsionaram o desenvolvimento do tema das políticas públicas. Com efeito, o tratamento ambicioso e generoso que os direitos sociais receberam da Constituição, gerou grandes expectativas sobre a concretização desses direitos e à quitação da dívida social brasileira⁴² (BUCCI, 2013).

Ora, nas democracias, os governos se utilizam de políticas públicas para materializar em programas e ações os compromissos assumidos nas plataformas eleitorais (SOUZA, 2007). Dessa forma, as políticas públicas se apresentam como importante instrumento para assegurar a concretização de pactos políticos assumidos, sobretudo os relacionados à proteção e promoção de direitos sociais, econômicos e culturais. Pode-se afirmar, assim, que somente por meio de políticas públicas podem ser efetivados os direitos culturais – isso se eles forem compreendidos na escala democrática exigida pela aceção ampla de cultura adotada pela Constituição brasileira e pelo direito internacional. Desse modo, na perspectiva da concretização dos direitos humanos culturais, é fundamental o reconhecimento pleno da cultura como política pública prioritária –. posto que os direitos culturais têm grande potencial de concretude se forem realizados pelo Estado por meio das políticas públicas.

⁴² Contudo, as expectativas sociais pós-constituição de 1988 chocaram-se com a política econômica neoliberal, no decorrer da década de 1990: “esse otimismo brasileiro, tardio, já se encontrava na contramão dos processos de reestruturação social e econômica dos países centrais, que sob a bandeira neoliberal, buscavam conter gastos e minimizar a cobertura no atendimento das necessidades sociais, retirando competências do Estado e as passando novamente ao mercado” (BREUS, 2006, p.181).

De acordo com Enrique Saravia (2006, p.29), política pública⁴³ é o sistema de decisões, também públicas,

[...] que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

O primeiro momento constitutivo das políticas públicas, chamado *agenda*, tem por finalidade incluir determinado pleito social nas prioridades do poder público. É nessa fase que uma determinada reivindicação social adquire *status* de problema público. Segundo Saravia (2006), as etapas seguintes das políticas públicas são:

- a) *elaboração*: na qual se identifica o problema e as alternativas de solução;
- b) *formulação*: para eleger e especificar a alternativa mais conveniente;
- c) *implementação*: organização dos recursos necessários para executar a política;
- d) *execução*: realização efetiva das ações que compõem a política;
- e) *acompanhamento*: processo sistemático de supervisão da execução;
- f) e *avaliação*: análise dos efeitos produzidos pela política pública.

O Estado é o sujeito ativo principal e responsável prioritário das políticas públicas (AITH, 2006). De fato, o protagonismo das instituições públicas é decisivo para a concretização dos direitos humanos; no entanto, é imperioso reconhecer a importância da participação ativa da sociedade civil, dos movimentos sociais e das intervenções da iniciativa privada no desenvolvimento de todas as etapas constitutivas das políticas públicas acima apresentadas.

Este trabalho não pretende analisar a diversidade de formatos⁴⁴ das políticas públicas de uma maneira geral e ampla, tendo isso vista, o foco deste capítulo reside, especificamente, nas políticas culturais.

⁴³ “Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes ‘pais’ fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton” (SOUZA, 2007, p.67).

⁴⁴ Eis uma das mais tradicionais classificações dos diversos formatos das políticas públicas: “Para (Theodor) Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das *políticas distributivas*, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das *políticas regulatórias*, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das *políticas redistributivas*, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil

3.2. CULTURA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A institucionalização da cultura é um processo, historicamente, recente. Conforme recorda Calabre (2007, p.1), “um marco internacional na institucionalização do campo da cultura foi o da criação, em 1959, do Ministério de Assuntos Culturais da França, promovendo ações que se tornaram referência para diversos países ocidentais”.

Com efeito, para que se configurem as políticas públicas de cultura, as intervenções do Estado devem ser sistemáticas e regulares. Mesmo que algumas modalidades de intervenção do Estado na área da cultura tenham, aleatoriamente, existido anteriormente, as políticas culturais podem ser consideradas políticas sociais da última geração – tendo em vista o caráter relativamente recente da presença governamental na área, o que só ocorre, praticamente, a partir do final da segunda guerra mundial (DURAND, 2000).

A UNESCO foi a grande articuladora do debate entre seus países membros sobre política cultural e, em 1970, promoveu, na Itália, a *Conferência Intergovernamental sobre Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros da Política Cultural*, dentre outros encontros dessa natureza em outros países. Segundo Barbalho (2005), a conferência foi precedida pela publicação de um estudo sobre política cultural, intitulado *Cultural policy: a preliminary study*, que fez parte da coleção *Studies and documents on cultural policies*, publicada ao longo da década de 1970 e que versava sobre políticas culturais em países membros.

É necessário observar que a concepção de cultura e de política cultura adotada pelo Estado definirá as características, objetivos e atores envolvidos na intervenção do poder público na área da cultura. O referido estudo da UNESCO definiu política cultural, basicamente, como *conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado* (UNESCO, 1969, grifo nosso).

Política cultural deve ser entendida como a soma dos usos conscientes e deliberados, de ação ou falta de ação na sociedade, visando atender a determinadas necessidades culturais por meio da utilização otimizada de todos os recursos materiais e humanos disponíveis em uma sociedade em um momento determinado (UNESCO, 1969, p.10, tradução nossa)⁴⁵.

encaminhamento. O quarto é o das *políticas constitutivas*, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente” (SOUZA, 2007, p.73, grifo nosso).

⁴⁵ “Cultural policy is taken to mean a body of operational principles, administrative and budgetary practices and procedures which provide a basis for cultural action by the State. [...] cultural policy should be taken to

É possível contrapor o conceito exposto acima, a partir do conceito proposto por Néstor García Canclini (2001, p.65, tradução nossa), segundo o qual política cultural é: “conjunto de intervenções por parte do Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados para orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social”⁴⁶.

Relacionando alguns aspectos importantes e comparando os dois conceitos expostos, destacam-se três aspectos: a) a multiplicidade de atores das políticas culturais; b) a satisfação das necessidades culturais como finalidades das políticas culturais; e c) o caráter administrativo-burocrático das políticas culturais.

O primeiro aspecto que chama a atenção é o da multiplicidade de atores das políticas culturais apontado no conceito de Canclini – tendo em vista que o primeiro conceito reconhece o Estado como ator exclusivo (sujeito ativo) das políticas culturais. De acordo com o conceito elaborado por ele, as políticas culturais, para além dos tradicionais entes estatais, podem ter como atores também as instituições civis e os grupos comunitários organizados. O autor procede a uma ampliação no campo da política cultural tendo em vista, ainda, o caráter transnacional dos processos simbólicos em decorrências da globalização (CANCLINI, 2001).

Segundo afirma Rubim (2011), atualmente, ao lado dos Estados Nacionais, existe um conjunto complexo de atores envolvidos com as políticas culturais. Mesmo dentre os atores estatais existe uma grande diversidade, dado que se podem apontar tanto os organismos supranacionais (UNESCO, MERCOSUL, União Europeia), como os entes infranacionais (Estados, Municípios, Distrito Federal). Inclusive, o “protagonismo das cidades surge como um excelente exemplo desse processo de descentramento do ator estado” (RUBIM, 2011, p.69). O argumento para o protagonismo das cidades é a maior proximidade das prefeituras com as demandas e necessidades culturais da população.

Outras possibilidades de sujeitos ativos das políticas culturais estão ligadas às intervenções culturais realizadas por entes não estatais. É inegável a grande importância da sociedade civil, dos movimentos sociais e das indústrias culturais na esfera das políticas

mean the sum total of the conscious and deliberate usages, action or lack of action in a society, aimed at meeting certain cultural needs through the optimum utilization of all the physical and human resources available to that society at a given time” (UNESCO, 1969, p.4 e 10).

⁴⁶ “[...] conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (CANCLINI, 2001, p.65).

culturais. Ocorrem ações sistemáticas e regulares na área da cultura promovidas por instituições privadas, organizações não governamentais, movimentos, redes, dentre outras modalidades organizativas. É o que ocorre, por exemplo, no caso do Serviço Social do Comércio (SESC), uma instituição privada, sem fins lucrativos, mantida por empresários do comércio de bens, serviços e turismo, com atuação consolidada na área cultural.

Nesse sentido, é fundamental notar que uma política cultural só pode ser considerada política pública quando for submetida ao debate público (RUBIM, 2011). Dessa maneira, as políticas públicas de cultura podem ser desenvolvidas por uma pluralidade de atores políticos e sociais, não somente pelo Estado, “desde que tais políticas sejam submetidas obrigatoriamente a algum controle da sociedade, por meio de crivos públicos, que envolvem sempre a participação nos processos de debates e deliberativos” (RUBIM, 2011, p.70).

O segundo aspecto importante a ser observado nos dois conceitos de política cultural supracitados é que ambos posicionam a satisfação das necessidades culturais da população como finalidade das políticas culturais. Isso é essencial, pois estabelece a concretização dos direitos culturais no centro das políticas públicas de cultura – o e é justamente esse o entendimento da concepção cidadã de cultura, como foi examinado no capítulo anterior, e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), como será visto no Capítulo V.

Por fim, o terceiro aspecto é o caráter administrativo e burocrático da gestão das políticas culturais. O conceito de política cultural da antiga publicação da UNESCO (1969) fala em princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado. Mesmo nos conceitos mais recentes de política cultural⁴⁷, o caráter administrativo e burocrático é sempre destacado. Tal caráter diz respeito às etapas constituintes das políticas públicas – à legislação, práticas de gestão, processos de negociação e de decisão etc.

De fato, a gestão das políticas culturais é burocrática, posto que envolve instruções normativas, formas de financiamentos, relações institucionais, dentre outros aspectos administrativos. George Yúdice e Toby Miller (2004, p.11, tradução nossa) destacam que “a política cultural é incorporada nas diretrizes de ação sistemática e regulatória que

⁴⁷ A pesquisadora Lia Calabre (2010), por exemplo, considera política pública cultural o planejamento e a execução de um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos orientadores das ações públicas mais imediatas no campo da cultura.

adotam as instituições para atingir seus objetivos. Em suma, é mais burocrática que criativa ou orgânica”⁴⁸.

Ocorre que a gestão está inserida no processo mais amplo e geral da política cultural; nesse sentido, é uma relação de gênero (política cultural) e espécie (gestão das políticas culturais), haja vista que a “política cultural é o pensamento da estratégia e a gestão cuida de sua execução, apesar dessa gestão também ser pensada pela política” (BARBALHO, 2005, p.36). Jim McGuigan (1996, *apud* BARBALHO, 2005, p.1) afirma, em sentido similar, que, para além da mera ação administrativa, a política cultural envolve “conflito de ideias, disputas intencionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos”.

Com efeito, essas perspectivas estão próximas do que o ex-ministro da cultura, Gilberto Gil (2013, p. 231), enfatiza: “formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura”. Assim, acerca do aspecto da burocracia administrativa, pode-se asseverar que o trabalho de elaboração e gestão das políticas culturais envolve, sobremaneira, sensibilidade, criatividade e inventividade, tendo em vista a necessidade de soluções para os grandes desafios na concretização dos direitos culturais.

3.3. SISTEMATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

Sistematizar a diversidade das políticas culturais não é uma tarefa simples e, além do mais, foge dos objetivos deste trabalho. De fato, o que interessa para as reflexões aqui propostas é relacionar algumas classificações para, com isso, notar a pluralidade de possibilidades de intervenções do Estado na área da cultura e as múltiplas perspectivas para realizar uma sistematização dessa monta. Nesse sentido, as políticas culturais podem ser classificadas na perspectiva do surgimento histórico, dos objetivos pretendidos ou das ideologias dos Estados que as promovem.

Michael Volkerling (1996 *apud* DURAND, 2000) propõe uma sistematização histórico-periódica das políticas culturais, a partir da realidade dos países ocidentais, dividida em quatro fases: fundação, profissionalização, reação e incorporação. Na primeira delas, chamada de *fundação*, entre 1945 e 1965, a intervenção governamental estava

⁴⁸ “La política cultural se encarna en guías para la acción sistemáticas e regulatorias que adoptan las instituciones a fin de alcanzar sus metas. En suma, es más burocrática que criativa u orgánica” (MILLER & YÚDICE, 2004, p.11).

direcionada ao objetivo de difundir a alta cultura, ou seja, criar “condições para que o acesso aos gêneros de cultura de elite, então considerados os únicos merecedores de atenção, se ‘democratizasse’, no interior do espaço nacional” (DURAND, 2000, p.53). A criação do Ministério dos Assuntos Culturais na França, em 1959, primeiro ministério da cultura do mundo, sob a direção de André Malraux, é o melhor exemplo dessa primeira fase.

De 1965 a 1985, desenvolveu-se a segunda fase, chamada de *profissionalização*. Com a percepção das pretensões hegemônicas das políticas baseadas unicamente na cultura de elite, a promoção do multiculturalismo foi afirmada como objetivo da ação estatal na área da cultura. “Quer dizer, passa-se a postular o primado da igualdade de todas as culturas no interior de uma mesma sociedade nacional e o dever do estado de assegurar livre manifestação a todas elas” (DURAND, 2000, p.54).

Nessas duas primeiras fases da classificação encontram-se os dois paradigmas clássicos das políticas culturais: a) democratização da cultura e b) democracia cultural. A política cultural, tradicionalmente pensada com foco na produção e difusão das artes, manifestou-se, primeiro, por meio da chamada *democratização da cultura*. O objetivo desse paradigma de política cultural é facilitar o acesso do repertório artístico canonizado – as chamadas belas artes ou cultura erudita – aos “menos favorecidos”.

A lógica inaugurada por Malraux persistiria no governo francês, que, mesmo durante a gestão de Jack Lang no Ministério (1981-1991), investiu no estímulo ao aumento da frequência a eventos e equipamentos culturais, tais como museus, teatros, centros culturais, concertos e recitais. Adotando uma política de redução dos preços dos ingressos desses eventos/práticas, ou até mesmo a gratuidade, esperava-se que, assim, naturalmente, um público maior e mais diversificado seria atraído (LACERDA & GOMES, 2013, p.42).

A democratização da cultura parte de pressupostos iluministas, de “levar cultura” para onde, supostamente, “não existe”. Ademais, ela pressupõe a existência de um público homogêneo, com necessidades e gostos culturais massificados. Evidentemente, a política cultural fundamentada na democratização da cultura consegue abarcar apenas as artes consagradas, excluindo todas as outras manifestações culturais presentes nos diversos modos de vida, portanto, é um paradigma de política cultural incompatível com o conceito abrangente de cultura.

A hegemonia da cultura erudita nas políticas culturais é uma consequência histórica dos equívocos do paradigma da democratização cultural (LACERDA & GOMES, 2013).

As críticas⁴⁹ a esse modelo contribuíram para se pensar a política cultural no paradigma da *democracia cultural*.

Hoje, parece claro que a democratização cultural não é induzir os 100% da população a fazerem determinadas coisas, mas sim oferecer a todos – colocando os meios à disposição – a possibilidade de escolher entre gostar ou não de algumas delas, o que é chamado de democracia cultural. Como já mencionado, isso exige uma mudança de foco fundamental, ou seja, não se trata de colocar a cultura (que cultura?) ao alcance de todos, mas de fazer com que todos os grupos possam viver sua própria cultura (BOTELHO, 2001, p.13).

Enquanto a política cultural de *democratização da cultura* objetiva “tornar acessível à cultura para as massas, por meio do consumo, meta defendida por organismos governamentais, a partir dos anos de 1960”, a política cultural da *democracia cultural* tem caráter mais plural, sendo que sua finalidade é “democratizar o acesso da população a todas as etapas do sistema cultural (formação, criação, circulação, fruição)” (BARBALHO, 2012, p.160).

Haja vista que o conceito de cultura adotado pela democracia cultural é amplo, todas as pessoas são consideradas sujeitos culturais, com direito de acesso – não apenas ao consumo cultural –, aos meios de produção cultural, de expressão da subjetividade e da criatividade. Busca-se, nesse paradigma, afirmar o direito de todos de ser plateia, mas também de ser ator dos próprios processos de significação. Como aponta Canclini (1989, p.50-51, tradução nossa), o paradigma da democracia cultural

[...] defende a coexistência de múltiplas culturas em uma mesma sociedade, propiciando o desenvolvimento autônomo e relações igualitárias de participação de cada indivíduo em cada cultura e de cada cultura no respeito às demais. Posto que não exista só uma cultura legítima, a política cultural não deve dedicar-se a difundir somente a hegemônica, mas sim em promover o desenvolvimento de todas que sejam representativas dos grupos que compõe a sociedade⁵⁰.

⁴⁹ “Em 1964 se inicia na França uma pesquisa conduzida pelo Serviço de Estudos e Pesquisas do Ministério dos Assuntos Culturais, coordenada pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, com o objetivo de conhecer melhor os hábitos culturais de alguns países europeus, em especial, os hábitos de frequência aos museus. O que a pesquisa queria era aferir se as políticas de democratização da cultura surtiram seus efeitos previstos, atraindo para os museus públicos não frequentadores desses espaços culturais. [...] A partir dessa pesquisa, Bourdieu (2007) coloca em cheque o paradigma da democratização da cultura, em voga na Europa, responsável por nortear as políticas culturais desenvolvidas naquele continente. As conclusões obtidas com a análise realizada por Bourdieu e sua equipe indicam que empreender esforços na diminuição das barreiras físicas entre a cultura erudita e as classes populares através do incentivo à visitação de museus, seja por gratuidade ou redução nos preços dos ingressos, não era suficiente para transpor o abismo que separava esses dois mundos” (LACERDA & GOMES, 2013, p.43).

⁵⁰ “Defiende la coexistencia de múltiples culturas en una misma sociedad, propicia su desarrollo autónomo y relaciones igualitarias de participación de cada individuo en cada cultura y de cada cultura respecto de las

A partir de 1985, o neoliberalismo, com o discurso do Estado mínimo, desarticulou e suspendeu as políticas sociais de um modo geral, dentre elas as culturais. Esse momento conservador representa uma terceira fase das políticas culturais, chamada, na classificação de Volkerling, de *reação*. A pauta estabelecida nesta fase tem foco no mercado e os sujeitos culturais são vistos como consumidores. Nessa medida, o teor privatista desse período levou os governos a priorizar nas suas ações culturais a associação com a iniciativa privada.

A partir dos anos 80 verificou-se uma tendência mundial de diminuição dos orçamentos governamentais para a cultura em função da crise econômica. Ao que parece, somente a França é uma exceção neste quadro: com a posse do socialista François Mitterand na presidência da República, e do midiático Jacques Lang no comando do Ministério da Cultura, em 1981, este ministério teve seu orçamento duplicado (BOTELHO, 1997, p.1).

Isso indica que a falta de recursos para a cultura tornou urgente o debate sobre novas formas de financiamento. Dessa maneira, o propósito da maior parte das políticas culturais focou-se, exclusivamente, nos modelos de financiamento à cultura. E, finalmente, o período compreendido entre os anos de 1990 e 1995 é chamado, por Volkerling, de *incorporação*. Ou seja, em meados dos anos 1990, as decisões sobre o caráter e o desenvolvimento de uma cultura pública já não está mais nas mãos dos setores governamentais de política cultural, mas são mediadas pelo mercado e definidas pelas equipes de *marketing* das grandes empresas.

Botelho (1997) atesta que, até os anos 1980, havia dois grupos antagônicos no que se refere às políticas culturais: um que defendia a maior intervenção do Estado na sociedade e outro que pregava a menor interferência. Enquanto, para alguns, o investimento por parte do Estado era indiscutível, para outros, a cultura poderia muito bem ser autofinanciada e submetida às regras de mercado. E as traduções mais claras dessas duas posições são, “de um lado, a França, com sua indiscutível tradição centralizadora e, de outro, os Estados Unidos, que privilegia o princípio da administração à distância, e onde o investimento privado nas artes é significativamente maior do que o público”⁵¹ (BOTELHO, 1997, p.2).

demás. Puesto que no hay una sola cultura legítima, la política cultural no debe dedicarse a difundir sólo la hegemónica sino a promover el desarrollo de todas las que sean representativas de los grupos que componen una sociedad” (CANCLINI, 1989, p.50-51).

⁵¹ “A formação histórica de cada um deles é o fator determinante na forma de organização e de aceitação de estruturas governamentais centrais de apoio à cultura. No caso da França, temos um antigo estado

As políticas culturais também podem ser classificadas de acordo com a ideologia do Estado que as implementa⁵². Sobre essa relação entre as ideologias estatais e as políticas culturais, a filósofa Marilena Chauí (1995) relaciona quatro modalidades possíveis de relação do Estado com a cultura: liberal, autoritária, populista e neoliberal.

A liberal, que identifica cultura e belas-artes, estas últimas consideradas a partir da diferença clássica entre artes liberais e servis. Na qualidade de artes liberais, as belas-artes são vistas como privilégio de uma elite escolarizada e consumidora de produtos culturais. A do *Estado autoritário*, na qual o Estado se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil. A *populista*, que manipula uma abstração genericamente denominada cultura popular, entendida como produção cultural do povo e identificada com o pequeno artesanato e o folclore, isto é, com a versão popular das belas-artes e da indústria cultural. A *neoliberal*, que identifica cultura e evento de massa, consagra todas as manifestações do narcisismo desenvolvidas pela *mass media*, e tende a privatizar as instituições públicas de cultura deixando-as sob a responsabilidade de empresários culturais (CHAUÍ, 1995, p.81, grifo nosso).

Mediante a análise dos objetivos almejados, “podem ser explicitadas as concepções de mundo, que orientam as políticas culturais e as repercussões pretendidas da intervenção político-cultural na sociedade. Objetivos e metas estão sempre imbricados às políticas, de modo transparente ou não” (RUBIM, 2011, p.68). Desse modo, o nível de compromisso de uma política pública com a promoção dos direitos culturais, sobretudo em relação à diversidade cultural, pode ser evidenciado por meio dos objetivos priorizados por tal política.

monárquico absolutista, onde a tradição de sustentação das artes já era vista como responsabilidade normal do governo, legando como herança aos tempos modernos a continuidade desta suposição. [...] No polo oposto, temos os Estados Unidos, país de origem recente em termos históricos, herdeiro de uma tradição radicalmente diferente, onde por muitos anos a opinião pública se colocou frontalmente contra o patrocínio governamental às artes. No caso americano, o fato da presença do setor privado no apoio às artes ser significativamente maior do que a do setor público não chega a surpreender, pois reina aí a máxima jeffersoniana de que o melhor governo é aquele que governa menos. [...] O *National Endowment for the Arts* cumpre um papel apenas supletivo no subsídio direto às artes” (BOTELHO, 1997, p.2-3).

⁵² Segundo Coelho (1997), na perspectiva ideológica, existe três modos básicos de política cultural: dirigismo cultural, liberalismo cultural e democratização cultural. As políticas de *dirigismo cultural* são realizadas por Estados fortes, com pautas pré-estabelecidas de promoção do desenvolvimento ou da segurança nacional – tais políticas podem ser utilizadas por ideologias autoritárias de direita ou de esquerda. No *liberalismo cultural* não existe uma ideia clara de que seja dever do Estado promover a cultura, pois, geralmente, esse tipo de ideologia de política cultural é adepta, sobretudo, ao *mecenato* – com incentivo fiscal – como forma de fomento à cultura; destarte, suas ações têm enfoque na iniciativa privada e no livre mercado, operando, basicamente, com leis de incentivo. Na última modalidade apresentada por Coelho (1997), têm-se as políticas de *democratização cultural*, comprometidas com o acesso igualitário à cultura para todos os indivíduos e grupos, tendo como objetivo o estabelecimento da cidadania cultural, por meio da concretização democrática dos direitos culturais.

O artigo intitulado *O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura*, de Lima, Ortellado e Souza (2013), apresenta uma sistematização interessante e que nos cabe aqui das políticas culturais. O texto parte da constatação de que o Estado tem outras formas de intervenção sistemática na cultura, para além das meras políticas de produção e difusão, classicamente divididas entre os paradigmas da democratização da cultura e da democracia cultural. Segundo os autores, as políticas de produção e difusão cultural representam somente uma das três *gerações lógicas* das políticas culturais. As outras duas gerações seriam, então: políticas de identidade e patrimônio e políticas de intervenção e regulação econômica.

Algumas das políticas de identidade e patrimônio e de intervenção e regulação econômica são de gerações historicamente anteriores às de produção e difusão culturais. As políticas de identidade e patrimônio são “originárias dos esforços de consolidação dos estados modernos por meio da construção da identidade nacional e da preservação do seu patrimônio cultural” (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p.9). Além disso, as políticas culturais de intervenção e regulação econômica na indústria cultural, dos anos 1920 e 1930 também antecedem as clássicas políticas de produção e difusão que surgem somente na segunda metade do século XX.

Nossa abordagem das políticas culturais aponta, assim, para uma tipologia de três grandes gerações de políticas públicas na área da cultura: uma geração de formação da identidade e preservação do patrimônio, outra de intervenção e regulação econômica e uma última de produção e difusão cultural. Tratam-se de tarefas cumulativamente assumidas pelos Estados nacionais que, no seu desenvolvimento histórico, foram muitas vezes contestadas ou ressignificadas, dando origem a modalidades de políticas específicas (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p.9).

Segue abaixo uma tabela com a tipologia das políticas culturais apresentada no referido artigo.

Tabela 1 – Tipologia Histórica das Políticas Culturais

Modalidade de Política	Conceito de Cultura	Objetivo da Política	Instrumentos de Intervenção
<i>Políticas de Primeira Geração: Consolidação da Identidade e Preservação do Patrimônio</i>			
Políticas de identidade nacional	Cultura como identidade nacional	Consolidar a identidade nacional e preservar o patrimônio	Museus históricos nacionais, monumentos cívicos, missões folclóricas de resgate da cultura nacional

Políticas de reconhecimento da diversidade	Cultura como diversidade identitária	Reconhecer a diversidade das comunidades que integram o Estado nacional	Museus étnicos, patrimônio imaterial
<i>Políticas de Segunda Geração: Intervenção e Regulação Econômica do Setor Cultural</i>			
Políticas de proteção à indústria cultural nacional	Cultura como conjunto de bens simbólicos que podem ser reproduzidos serialmente	Diminuir o impacto (cultural/ econômico) da indústria cultural estrangeira e fortalecer a indústria nacional	Cotas cinematográficas, estímulo fiscal à produção de conteúdo nacional
Políticas de economia criativa	Cultura como setor de atividade econômica	Fomentar o setor econômico criativo	Incentivo aos setores criativos, formação de <i>clusters</i> , cidades criativas
<i>Políticas de Terceira Geração: Difusão e Produção Cultural</i>			
Políticas de democratização da cultura	Cultura como belas artes	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com entradas subsidiadas
Políticas de democracia cultural	Cultura como modo de vida	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais	Fomento à cultura popular e comunitária

Fonte: Lima; Ortellado; Souza (2013, p.10).

3.4. CULTURA E INSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Esta seção do capítulo visa apresentar, objetivamente, o percurso histórico das políticas culturais promovidas pelo Governo Federal brasileiro. Serão analisados, assim, os principais períodos das políticas públicas culturais no país, com a finalidade de flagrar a abrangência do conceito de cultura utilizado e a promoção dos direitos culturais.

De acordo com Rubim (2007), o histórico brasileiro das políticas culturais é marcado por períodos de ausência, autoritarismo e instabilidade. Infelizmente, a sua afirmação parece ser irremediavelmente incontestável. É possível notar intervenções sistemáticas e articuladas do Estado brasileiro na área da cultura somente a partir na década de 1930. Pode-se afirmar, com efeito, que a “oligárquica república brasileira dos finais do

século 19 até os anos 1930 não teve condições de forjar um cenário propício para o surgimento das políticas culturais nacionais” (RUBIM, 2007, p.103).

O Estado autoritário da era Getúlio Vargas foi o cenário histórico e ideológico das primeiras políticas culturais no país. Nesse período, “o Estado brasileiro passou por um processo de reforma administrativa que tentou implantar políticas governamentais específicas e com alcance nacional para uma série de setores” (CALABRE, 2007, p.1). A gestão do ministro Gustavo Capanema⁵³, de 1934 a 1945, no recém-criado Ministério da Educação e Saúde (1930), é um importante marco para o histórico da institucionalidade da cultura no âmbito do Governo Federal brasileiro.

Nesse período, o Estado se fez presente, principalmente, no fomento às artes e na conservação do patrimônio cultural. Diversas instituições culturais foram criadas, dentre elas: Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Superintendência de Educação Musical e Artística, Instituto Nacional de Cinema Educativo, Serviço de Radiodifusão Educativa, o Instituto Nacional do Livro, Serviço Nacional de Teatro Instituto Nacional do Cinema Educativo e ainda foi criado o primeiro Conselho Nacional de Cultura (CALABRE, 2007; RUBIM, 2007; BOTELHO, 2000).

Em relação à área cultural, a gestão Capanema também teve uma forte dimensão regulatória e de construção institucional. Em sua gestão foram criadas leis em matéria de cinema e de rádio educativo, de educação musical, de recuperação do folclore e de apoio à música erudita (DURAND, 2000, p.7-8).

Ora, a gestão Capanema foi marcada por contradições, pois, mesmo podendo ser considerada inovadora para a institucionalidade da cultura, o seu contexto político foi o do autoritarismo e da censura característicos da ditadura do Estado Novo (a partir de 1937). “O poderoso Departamento de Informação e Propaganda (DIP) é uma instituição singular nesta política cultural, buscando, simultaneamente, reprimir e cooptar o meio cultural.” (RUBIM, 2007, p.104). A política cultural do período objetivava exaltar os valores nacionais, a importância do trabalho, a convivência harmônica entre as classes sociais e entre os povos constitutivos da nação (RUBIM, 2007).

Entre 1935 e 1938, Mario de Andrade esteve à frente do Departamento de Cultura e Recreação da cidade de São Paulo, e promoveu a institucionalização de políticas públicas

⁵³ No decorrer da sua gestão, o “ministro Capanema contou com nomes consagrados como Carlos Drummond de Andrade, Mário de Andrade, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Heitor Villa-Lobos, Manuel Bandeira, entre outros” (CALABRE, 2009, p.16).

de cultura em diversos setores, ocupando um espaço político inédito e servindo de referência nacional. Por isso, essa experiência municipal é tão relevante para o histórico das políticas culturais a nível federal. Segundo Botelho (2009), a proposta do novo departamento era inovadora e mantinha conexão direta com ideias dos grupos modernistas. As duas experiências, a federal de Capanema e a municipal de Mario de Andrade, tiveram contribuições entre si⁵⁴. Sobre o pioneirismo de Mario de Andrade nas políticas públicas de cultura, eis o depoimento do crítico literário Antônio Cândido:

Nas sociedades de extrema desigualdade, o esforço dos governos esclarecidos e dos homens de boa vontade tenta remediar na medida do possível a falta de oportunidades culturais. Nesse rumo, *a obra mais impressionante que conheço no Brasil foi de Mário de Andrade no breve período em que chefiou o Departamento de Cultura da Cidade de São Paulo, de 1935 a 1938*. Pela primeira vez entre nós viu-se uma organização da cultura com vista ao público mais amplo possível. Além da remodelação em larga escala da Biblioteca Municipal, foram criados: parques infantis nas zonas populares; bibliotecas ambulantes, em furgões que estacionavam nos diversos bairros; a discoteca pública; os concertos de ampla difusão, baseados na novidade de conjuntos organizados aqui, como quarteto de cordas, trio instrumental, orquestra sinfônica, corais. Mario de Andrade incrementou a pesquisa folclórica e etnográfica, valorizando as culturas populares, no pressuposto de que todos os níveis são dignos (CANDIDO, 2004, p.187, grifo nosso).

Já o período que vai do final da era Vargas (1945) até o golpe civil-militar (1964) foi marcado pela ausência do Estado brasileiro na área da cultura. Vale ressaltar que a instabilidade e descontinuidade das ações estatais é uma característica sempre presente no histórico nacional das políticas culturais. Contudo, segundo Calabre (2009), o crescimento urbano-industrial do período gerou uma grande expectativa para o desenvolvimento de um mercado consumidor interno de bens culturais em diversas áreas.

O fato é que, mesmo sem a presença do Estado como sujeito ativo na articulação das políticas culturais, muitas manifestações artísticas tiveram grande desenvolvimento neste período no âmbito do setor privado. Isso graças ao avanço industrial, aos investimentos privados nas chamadas indústrias culturais e na consolidação dos meios de comunicação de massa. Novas práticas e hábitos de consumo cultural foram construídos no

⁵⁴ O anteprojeto do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), criado em 1937, foi uma encomenda de Gustavo Capanema a Mario de Andrade. “No documento elaborado pelo modernista, caberia ao Serviço do Patrimônio determinar e organizar o tombamento, sugerir a conservação e defesa, determinar a conservação e restauração, sugerir aquisição e fazer os serviços de publicidade necessários para propagação e o conhecimento do patrimônio artístico nacional” (CALABRE, 2009, p.21).

cotidiano dos brasileiros, principalmente com a popularização do rádio⁵⁵ e da televisão⁵⁶. Na década de 1960, outras mudanças estavam em operação:

[...] o cinema hollywoodiano criando mitos e novas práticas de consumo; o rock and roll e a bossa nova alterando os gostos musicais; as revistas o Cruzeiro e Manchete criando uma nova estética editorial; os gibis encantando a garotada; e as fotonovelas alimentando sonhos com seus contos de amor – tudo isso dominava uma parcela significativa do consumo cultural (CALABRE, 2009, p.57).

Aqui, vale destacar que o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública, com a criação do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e do Ministério da Saúde em 1953 (DURAND, 2000), e, também, a criação do Conselho Nacional de Cultura, em 1961, no governo de Jânio Quadros. Calabre (2009) chama a atenção para a ligação direta do conselho à presidência da República da República, e não ao Ministério da Educação e Cultura, o que indica, segundo a autora, um desejo de maior controle sobre as políticas culturais, possivelmente por considerá-las uma área estratégica.

Esse período serve para sugerir uma reflexão sobre a espontaneidade da cultura e das artes na sociedade e os riscos de um desenvolvimento cultural guiado pela “mão invisível” do mercado. Obviamente, a cultura desenvolve-se de maneira livre, independentemente de qualquer política cultural. Mesmo sem nenhuma atenção do Estado, os processos criativos dos indivíduos e grupos não cessam. Ocorre que, com a ausência ou a pouca participação do Estado e de políticas culturais, nem todas as manifestações criativas conseguem acesso aos meios para serem produzidas e socializadas. O “desenvolvimento cultural” dos anos 1950 e 1960 foi sentido apenas pelas manifestações e produtos culturais considerados interessantes pela a indústria cultural.

A ditadura civil-militar (1964-1985), instaurada pelo golpe de 1964, impôs novo e importante momento nesse histórico, pois nota-se, no período, uma maior preocupação do Estado com a institucionalidade da cultura, fundamentalmente no decorrer da década de 1970. Com efeito, os governos militares objetivavam controlar os meios audiovisuais para integrar o país simbolicamente e reproduzir a ideologia oficial conforme as diretrizes da política de segurança nacional (RUBIM, 2007). “Verificou-se um processo de recrudescimento tanto dos mecanismos de censura quanto da preocupação com o abandono do patrimônio e das instituições nacionais” (CALABRE, 2009, p.68).

⁵⁵ “O rádio chegou aos anos 1960 presente em praticamente 100% dos domicílios urbanos brasileiros servidos por energia elétrica” (CALABRE, 2009, p.46).

⁵⁶ Assis Chateaubriand fundou, em 1950, a TV Tupi, primeira emissora de televisão brasileira.

Destaca-se, ainda, a criação, em 1966, do Conselho Federal de Cultura, com todos os seus 24 membros indicados pelo Presidente da República. Era um conselho de notáveis, uma vez que os nomes escolhidos gozavam de prestígio e reconhecimento social. Dentre eles estavam Ariano Suassuna, Gilberto Freyre e Rachel de Queiróz (CALABRE, 2009). De maneira diferente de conselhos criados em governos anteriores, esse foi mais efetivo e atuante, pode-se dizer. “Praticamente todas as decisões tomadas – até quase metade da década de 1970 – receberam parecer do Conselho Federal de Cultura” (CALABRE, 2009, p.71).

Na década de 1970, a “tradição da relação entre autoritarismo e políticas culturais é retomada em toda sua amplitude” (RUBIM, 2007, p.106). Uma reforma administrativa no MEC garantiu maior institucionalidade para a cultura, com a criação do Departamento de Assuntos Culturais, em 1970. Durante essa década, a estruturação da política cultural ocorreu com a criação de diversos órgãos dedicados a setores específicos, dentre elas: Fundação Nacional de Arte (Funarte), Conselho Nacional de Direito Autoral, Conselho Nacional de Cinema, Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, Centro Nacional de Referência Cultural, Radiobrás, Fundação Pró-Memória e a reestruturação da Embrafilme (CALABRE, 2007; RUBIM, 2007).

Em 1973, o Departamento de Assuntos Culturais lançou um projeto de financiamento de eventos culturais, o Plano de Ação Cultural (PAC), tendo como objetivo a execução “de um ativo calendário de eventos culturais, com espetáculos nas áreas de música, teatro, circo, folclore e cinema” (CALABRE, 2009, p.77). A criação da Funarte, em 1975, foi resultado das transformações institucionais no âmbito do MEC. Segundo Isaura Botelho, a “Funarte é filha direta do Programa de Ação Cultural – PAC” (BOTELHO, 2000, p.61).

Atendendo pedido do ministro Ney Braga, foi montado, então, um grupo de trabalho, em 1975, para elaborar as concepções básicas, diretrizes e fundamentos legais da Política Nacional de Cultura. Segundo Calabre (2009), estavam entre os objetivos principais do Plano: gerar conhecimentos sobre a cultura nacional, preservar os bens culturais e contribuir para o processo de integração nacional. No final da mesma década (1978), o “Departamento de Assuntos Culturais foi substituído pela Secretaria de Assuntos Culturais, mais que uma simples troca de títulos ocorreu uma clara divisão da atuação em duas vertentes distintas dentro de uma mesma secretaria: uma vertente patrimonial e outra de produção” (CALABRE, 2007, p.5).

Nessa medida, o fortalecimento institucional da cultura durante a ditadura civil-militar e os avanços nas políticas culturais – como a criação de órgãos para as artes e o patrimônio público, o fomento à indústria cultural e às tecnologias de comunicação – precisam ser objetos de reflexão crítica e de ponderação. Isso, porque tais avanços também serviram para instrumentalizar ainda mais o controle dos processos simbólicos, a repressão política e o aniquilamento da democracia e dos direitos humanos. Diante de tal quadro, é evidente que no período do regime de exceção no país não foram executadas políticas públicas de cultura comprometidas com a concretização dos direitos culturais e com a promoção da diversidade cultural.

Após um período de forte perseguição política, com intensa ação repressiva – que resultou em prisões, assassinatos e fugas para o exílio –, o governo do presidente Geisel marca o início da distensão política, da abertura lenta e gradual, no qual o governo busca se reaproximar, obter a simpatia e mesmo o apoio da classe artística e da intelectualidade (CALABRE, 2009, p.81).

No Brasil, a ideia de um ministério exclusivo para a cultura, independente da educação, já debatida há algum tempo, foi reforçada pela organização e articulação dos órgãos gestores das públicas culturais estaduais e municipais, sobretudo o Fórum de Secretários de Cultura. Em 1985, finalmente, no governo do primeiro presidente pós-ditadura, José Sarney, foi criado o Ministério da Cultura.

Logo de início o Ministério enfrentou muitos problemas, tanto de ordem financeira como administrativa. Ocorreu também um processo de substituição contínua na chefia da pasta. José Aparecido de Oliveira foi nomeado Ministro da Cultura, logo substituído por Aluísio Pimenta, que por sua vez passou o cargo, em 1986, para Celso Furtado (CALABRE, 2007, p.5).

Diante das grandes dificuldades financeiras enfrentadas, durante a gestão do ministro Celso Furtado, foi aprovada a primeira lei brasileira de incentivo à cultura, a Lei nº 7505 de 1986, que ficou conhecida como Lei Sarney. A lei operava na modalidade de renúncia fiscal, ou seja, o investimento do Estado não era feito diretamente pelo orçamento público, mas sim por intermédio de incentivos fiscais oferecidos às empresas financiadoras de projetos culturais.

Como aponta Rubim (2007), parece ambíguo que o mesmo governo que criou a Lei Sarney, rompendo com o financiamento direto pelo Estado e orientando os artistas a recorrer à iniciativa privada com o “pires na mão”, tenha criado tantos órgãos e estruturas públicas culturais, a começar pelo próprio Ministério da Cultura. Dentre eles, podem ser

destacados: “Secretaria de Apoio à Produção Cultural (1986); Fundação Nacional de Artes Cênicas (1987); Fundação do Cinema Brasileiro (1987); Fundação Nacional Pró-Leitura, reunindo a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro (1987) e Fundação Palmares (1988)” (RUBIM, 2007, p.108).

A situação da cultura piorou no governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, pois, em uma “reformulação administrativa”, o então novo presidente extinguiu o Ministério da Cultura juntamente com os diversos órgãos e instituições federais dedicados à cultura construídos ao longo da história. Os programas, projetos e ações culturais em andamento foram abruptamente suspensos e o processo de institucionalização das políticas culturais foi interrompido. De fato, tamanha desarticulação representou, e ainda representa, grande atraso para as políticas públicas de cultura no Brasil.

Em 12 de abril de 1990, o presidente Fernando Collor de Mello promulgou as Leis nº 8.028 e nº 8.029. A primeira transformava o ministério em secretaria e a segunda se referia à extinção e a dissolução de uma série de entidades da administração pública, na qual a área da cultura foi duramente atingida. Assim foram extintas: a Fundação Nacional de Arte (Funarte), a Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), a Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória), Fundação Nacional Pró-Leitura (Pró-Leitura) e a Embrafilme (CALABRE, 2009, p.108).

Na onda neoliberal de desmonte institucional da cultura, do início da década de 1990, a Lei Sarney – muito criticada pela falta de transparência no gerenciamento e distribuição dos recursos – também foi revogada. Todavia, no final de 1991, foi promulgada a Leiº 8.313, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), essa nova lei ficou conhecida como Lei Rouanet, em decorrência do sobrenome do chefe da Secretaria de Cultura da época, o filósofo Sérgio Paulo Rouanet. A proposta do novo modelo era a de aperfeiçoar e corrigir os desvios da lei de incentivo anterior.

Em 1992, o Ministério da Cultura foi recriado pelo presidente Itamar Franco. E, com a mesma inclinação voltada ao mercado da Lei Rouanet, foi criada, em 1993, a Lei do Audiovisual. Com essa lei de incentivo, as empresas poderiam abater 100% do valor investido em projetos audiovisuais nos seus impostos. A chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República e de Francisco Weffort ao Ministério da Cultura, em 1995, representou a consolidação e o aperfeiçoamento dessas leis de incentivo (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual), tornando-as motes centrais – e únicos – da política cultural do Estado brasileiro.

Sintomaticamente, a publicação mais famosa do Ministério naqueles longos oito anos será uma brochura intitulada *Cultura é um bom negócio* (Ministério da Cultura, 1995). Ela pretende estimular, sem mais, a utilização das leis de incentivo. José Castello, avaliando o governo Fernando Henrique Cardoso, afirma uma quase identidade entre Estado e mercado (2002, p. 635); fala das leis de incentivo como sendo a política cultural (p. 637) e diz que as leis de incentivo escamoteiam a ausência de uma política cultural (p. 645). Em verdade e em boa medida, as leis de incentivo foram entronizadas como a política cultural do ministro Francisco Weffort [...] (RUBIM, 2007, p.109).

É apropriado pontuar, aqui, que, na verdade, as leis de incentivo com base na renúncia fiscal operam com recursos públicos, pois o Estado deixa de arrecadar a totalidade do imposto devido pela empresa ou pessoa física. Contudo, a prerrogativa de seleção dos projetos a serem contemplados passa para as equipes de *marketing* das empresas privadas que atuam de acordo com os critérios mercadológicos. Com esse formato de incentivo, os interesses do mercado tendem a substituir o interesse público no processo de distribuição dos recursos (públicos) para a cultura.

Apesar de a Lei Rouanet prever três mecanismos diferentes de incentivo – Fundo de Investimento em Cultura e Arte (Ficart), Fundo Nacional de Cultura e Mecenato –, o único utilizado com relevância desde a criação da lei é a renúncia fiscal (ou seja, o mecenato). E é justamente esse mecanismo que retira do Estado o poder de decisão e delega a função de selecionar os projetos culturais aos departamentos de marketing das empresas patrocinadoras. Os resultados das decisões sobre o financiamento, tomadas sob a lógica de mercado, apresentam toda sorte de concentrações, injustiças e desigualdades:

Desigualdade entre regiões (as que concentram mais empresas atraem o grosso dos patrocínios); desigualdade entre produtores (os que são mais organizados têm maior acesso às empresas e captam mais recursos); entre patrocinadores (os que têm maior faturamento podem apoiar mais projetos); entre tipos de projetos (os que, na visão das empresas, têm maior impacto de marketing obtêm mais patrocinadores); entre os artistas (as empresas preferem associar sua marca a nomes já consagrados). Os números falam por si: nos 18 anos de funcionamento da lei atual, 3% dos proponentes captaram mais de 50% dos recursos; grande parte desses recursos (cerca de 80%) vai para um número restrito de artistas e produtores localizados no eixo Rio-São Paulo. E o montante de recursos movimentado pela lei corresponde a nada menos do que 80% de tudo o que o Ministério da Cultura tem para aplicar em cultura (MINISTERIO DA CULTURA, 2009, p.14).

Na seara da evolução da temática do patrimônio imaterial e dos processos de tombamento, em 2000, o ministro Weffort instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, a fim de criar o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Trata-se

da “institucionalização da ampliação do conceito de patrimônio presente na Constituição de 1988” (CALABRE, 2009, p.119).

Como afirma Rubim (2007, p.111), o governo de Lula/Gil “irá se defrontar a partir de 2002 com estas (já referidas) tristes tradições no campo das políticas culturais nacionais: ausência, autoritarismo e instabilidade”⁵⁷.

É interessante apontar que a utilização do conceito de cultura da Constituição Federal de 1988 significou uma tentativa de abertura das ações do ministério, pois se o entendimento de cultura não é restrito ao universo das artes, as ações do Estado no campo da cultura tampouco podem ser direcionadas aos artistas e/ou às plateias especializadas de espetáculos. Dessa forma, abre-se um caminho para que a diversidade cultural brasileira aproprie-se dos seus direitos por meio das políticas públicas de cultura.

A política que o Ministério da Cultura adotou desde 2003 escancarou as portas para, entre outros, povos indígenas, mestres de capoeira, *luthiers* de instrumentos tradicionais, cozinheiras de acarajé, bem como para minorias urbanas (como GLBT, teatros amadores, cineclubes, população de manicômios, para manifestações como hip hop) (MANEVY, 2013, p.107).

Assim, a abertura conceitual e principiológica operada na ideia de cultura durante a gestão de Gil no Ministério está positivada na Constituição Federal de 1988, e é entendimento consolidado em diversas construções teóricas – como a defesa da *cultura comum* de Raymond Willians. Algumas mudanças foram realizadas na estrutura do MINC, sobretudo para permitir que a realidade administrativa pudesse refletir a profunda mudança operada no conceito de cultura. Como aponta Calabre (2012, p.1-2):

Até 2002, o Ministério mantinha secretarias estreitamente ligadas as áreas finalísticas da lei de incentivo (secretaria da música, secretaria do livro e leitura, etc.). Em 2003, a estrutura foi toda redesenhada criando-se secretarias voltadas para a construção de políticas como, por exemplo, as secretarias de Identidade e da Diversidade, Secretaria de Articulação Institucional e de Políticas Culturais.

Nesse período, é possível “vislumbrar um efetivo esforço para a construção de políticas públicas de cultura no país, detendo-se mais na problemática da democracia cultural e dos direitos culturais” (CALABRE, 2012, p.1). Nessa medida, concretizar os

⁵⁷ No Capítulo II deste trabalho foi analisado o abrangente conceito de cultura adotado pela gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura no governo do presidente Lula (2003-2006). O mais importante nesse período do MINC foi que o entendimento mais abrangente da cultura buscou ampliar o raio de atuação do Ministério.

direitos culturais, com políticas públicas estruturadas na perspectiva da cidadania, significa estender as ações do Estado a todos.

No Brasil, a instabilidade institucional das políticas públicas de cultura inviabiliza a eficácia dos direitos culturais. A gestão do MINC em análise buscou priorizar a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) com intuito de dotar as políticas públicas na área da cultura de maior estabilidade e institucionalidade, no afã de poder considerá-las, efetivamente, políticas de Estado. O capítulo V desta tese tratará de forma detalhada do Sistema Nacional de Cultura.

Por meio da Portaria nº. 156 de 2004 foi criado o *Programa Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania* e, recentemente, a Lei nº 13.018 de 2014 instituiu a Política Nacional de Cultura Viva. O apoio aos chamados Pontos de Cultura é a principal ação desse programa que, talvez, tenha sido o que melhor expressou o conceito ampliado de cultura e a preocupação com os direitos culturais durante a gestão de Gilberto Gil. Os Pontos de Cultura são, nessa medida, “organizações culturais da sociedade que ganham força e reconhecimento institucional ao estabelecer uma parceria, um pacto, com o Estado” (TURINO, 2009, p.64). Por meio da transferência direta de recursos financeiros, o programa potencializa iniciativas culturais já desenvolvidas pelas comunidades, coletivos e redes.

Desse modo, a ação fundante do programa Cultura Viva é o apoio aos Pontos de Cultura espalhados pelo país, sobretudo pelas periferias das cidades. São organizações comunitárias selecionadas, via editais públicos, que fazem uma parceira com o Estado, no intuito de potencializar suas ações culturais. Além do repasse de recursos, os Pontos de Cultura são ligados em rede por meio de tecnologias. A partir de uma gestão cultural compartilhada, o programa fomenta o protagonismo social e o empoderamento de grupos comunitários: “A aplicação do conceito de gestão compartilhada e transformadora para os Pontos de Cultura tem por objetivo estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre o Estado e sociedade” (TURINO, 2009, p.63).

O programa encontrou diversos problemas com a burocracia estatal, sobretudo no que se refere aos repasses de recursos e ao complexo sistema de prestação de contas exigido pela legislação nacional. Ocorreram as mais diversas situações de conflito entre a espontaneidade dos movimentos sociais da cultura e os entraves decorrentes de legislações, como a lei 4.320/64 – que estatui normas gerais de direito financeiro – e a lei 8.666/93 – que estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública –, além de

outras normatizações sobre a utilização de recursos públicos⁵⁸. Tais legislações não diferenciam, por exemplo, as exigências legais feitas a pequenos grupos comunitários e a grandes organizações empresariais para prestar contas da utilização de recursos públicos. Segundo Manevy (2013, p.114),

[...] o programa deixa como desafio a modernização do Estado brasileiro. Essa reflexão não se aplica apenas a gestão cultural: o Estado que herdamos não foi moldado para parcerias de folego com a sociedade. Os instrumentos legais disponíveis para transferência de recursos são obsoletos e – em nome do legítimo combate a corrupção – tornam inviável a relação com a maior parte da sociedade por excesso de rigidez.

É nesse contexto que, no segundo mandato do presidente Lula (2007–2010), Juca Ferreira substitui Gilberto Gil no MINC. No entanto, as principais ações, sobretudo a estruturação do Sistema Nacional de Cultura, foram continuadas. Juca Ferreira já havia sido Secretário Executivo do Ministério da Cultura durante a gestão de Gilberto Gil, e no decorrer da sua gestão aprimorou ainda mais os processos de construção das políticas culturais, iniciadas em 2003.

O início do governo da presidenta Dilma Rousseff, em 2011, foi marcado pela curta gestão de Ana de Hollanda no MINC – apenas nove meses. Em pouco tempo, a ministra foi alvo de duras críticas vindas da sociedade civil organizada e envolveu-se em polêmicas, sobretudo por mudanças pretendidas no entendimento de alguns temas, sem atentar-se de que fazia parte de um governo de continuidade, e que muitas posições já haviam sido longamente debatidas ao longo dos oito anos do governo Lula.

A principal questão foi em relação à reforma da lei de direitos autorais. Ora, o debate para a construção da reforma foi levado a cabo, durante anos, por Juca Ferreira e Gilberto Gil, no sentido de defender uma legislação mais equilibrada dos direitos autorais para ampliar o acesso da população à cultura. O abrandamento refere-se, principalmente, às novas tecnologias da informação, ou seja, à cultura digital. Contudo, Ana de Hollanda decidiu rever o tom da reforma proposta, contrariando, assim, o resultado de um longo debate realizado entre governo e sociedade nos anos anteriores. A ministra também

⁵⁸ A plenária final da III Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2013, aprovou uma diretriz intitulada “Novo Marco Legal para repasse de recursos a organizações da sociedade civil”. Segue a redação da diretriz na íntegra: “Formular Marco Legal que articule os princípios e as diretrizes de legislação específica para a Cultura e a Arte em substituição as Leis 4.320/64 e 8.666/93 e normas correlatas, a fim de prever meios alternativos de comprovação das despesas públicas com as capacidades técnicas e operacionais dos agentes culturais destinatários das ações e dos programas dos órgãos públicos gestores de Cultura” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

pretendia, durante sua gestão, priorizar as políticas relativas à economia da cultura, chegando a criar uma secretaria especial para o tema⁵⁹.

Em 2011, com a saída de Ana de Hollanda, a senadora Marta Suplicy (PT/SP) assumiu o comando do MINC. Devido ao bom trânsito no Poder Legislativo, Marta Suplicy empenhou-se na articulação política para a aprovação de marcos legais do Sistema Nacional de Cultura e de outras políticas culturais. Dentre outras, foram aprovadas a Lei 12761/2012, que instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-Cultura); a Emenda Constitucional nº 71, de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura; e a Lei 13.018/2014, que é a Lei do Programa Cultura Viva.⁶⁰

⁵⁹ É sintomático o fato de Gilberto Gil ter criado a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural, quando chegou ao MINC, enquanto Ana de Hollanda instituiu a Secretaria da Economia Criativa.

⁶⁰ A gestão de Marta Suplicy no MINC foi até novembro de 2014. Com a exoneração (a pedido) de Marta Suplicy, em novembro de 2014, a secretária executiva do Ministério da Cultura, Ana Cristina Wanzeler, foi nomeada ministra interina da pasta até que a presidenta reeleita, Dilma Rousseff, indique um nome definitivo para ocupar o cargo na gestão 2015/2018. A situação foi atualizada até 15/12/2014, data do depósito desta tese de doutorado.

IV – OS MARCOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

4.1. O PAPEL DAS NORMAS JURÍDICAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Pode-se afirmar que o reconhecimento da cultura como direito humano fundamental, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, tem importantes consequências. A principal delas é que as normas constitucionais desfrutam de superioridade jurídica em relação às demais normas do ordenamento jurídico, segundo o postulado da *supremacia constitucional* de que “nenhuma lei, nenhum ato normativo, a rigor, nenhum ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição” (BARROSO, 2009, p.198). Para garantir a supremacia constitucional, foi criado o controle de constitucionalidade das leis e a interpretação conforme a Constituição, que coloca a norma constitucional como “parâmetro de validade e o vetor interpretativo de todas as normas do sistema jurídico” (BARROSO, 2009, p.198).

Os direitos fundamentais, nesse sentido, têm proteções especiais e são de aplicabilidade imediata. Essas são prerrogativas da *fundamentabilidade dos direitos fundamentais*, que tem como centrais os seguintes aspectos:

[...] i) as normas que veiculam Direitos Fundamentais têm posição hierárquica superior em relação às demais normas do ordenamento jurídico; ii) elas são submetidas aos limites formais e materiais de emenda Constitucional e de revisão (artigo 60 da Constituição Federal de 1988); iii) em razão do disposto no artigo 5º, parágrafo primeiro, eles têm aplicabilidade imediata e vinculam todos os poderes políticos (BREUS, 2006, p.154).

Ingo Wolfgang Sarlet, baseado em Robert Alexy, distingue a fundamentabilidade formal – segundo a qual determinado direito é considerado fundamental por estar inserido no texto da Constituição – da fundamentabilidade material – que define como fundamentais os direitos de acordo com seu conteúdo e importância, estejam eles escritos na constituição formal ou não (trata-se da abertura material do catálogo de direitos fundamentais⁶¹) (SARLET, 2006).

⁶¹ De acordo com o art. 5º, § 2º, da CF/88: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

Como foi analisado no Capítulo II desta tese, é inquestionável o reconhecimento dos direitos culturais como legítimos direitos humanos fundamentais, tanto no plano do direito internacional, quanto na própria CF/88. Contudo, em que pese o reconhecimento formal nas leis, são direitos sonogados na vida concreta da maioria dos brasileiros⁶² e, de um modo geral, não são considerados no âmbito das políticas públicas prioritárias dos governos.

Ocorre, então, que, nem sempre uma declaração formal de reconhecimento jurídico, por meio das leis, vem acompanhada dos necessários instrumentos garantidores da concretização material dos direitos. A falta de efetividade dos direitos culturais – resultante de uma multiplicidade de elementos – tem forte relação com a baixa institucionalidade da cultura enquanto política pública.

As políticas públicas instituídas e regulamentadas pelas normas jurídicas⁶³, ao menos em tese, são revestidas de maior estabilidade e perenidade. E isso é muito importante diante da constante prática da descontinuidade administrativa no âmbito das políticas públicas, provocada, dentre outros fatores, pelos câmbios democráticos dos governos.

A *institucionalização* apresenta, nessa medida, o aspecto sistemático das políticas públicas e revela o nexo de unidade entre os diversos elementos que compõem a ação do governo, definindo direitos e deveres estabilizados pelas normas jurídicas (BUCCI, 2013). Assim, pode-se dizer que a institucionalização refere-se aos dispositivos jurídicos institucionais “que dão corpo à política conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico” (BUCCI, 2013, p.184).

Não se pretende, aqui, desenvolver considerações sobre as teorias institucionalistas⁶⁴ ou neo-institucionalistas⁶⁵, mas tão somente demonstrar as potenciais

⁶² Para reforçar o argumento, vale retomar os números expostos na introdução deste texto: no Brasil, mais de 90% dos municípios não possui salas de cinema, teatros, museus ou espaços culturais multiuso. Decorre daí o fato de que apenas 13% da população frequenta o cinema alguma vez por ano; 60% nunca assistiu a um filme em sala de exibição; 92% nunca foi a um museu; 93,4% jamais foi a uma exposição de arte. Quando se trata de leitura, também há muito que se avançar: o brasileiro lê 1,8 livros por ano, enquanto os colombianos leem 2,4, e os franceses 7 (VANUCHI, 2009).

⁶³ “Normas jurídicas são, em suma, atos jurídicos emanados do Estado ou por ele reconhecidos, dotados de imperatividade e garantia, que prescrevem condutas e estados e ideais ou estruturam órgãos e funções. São atos de caráter geral, abstrato e obrigatório, destinados a reger a vida coletiva. Se integrarem o documento formal e hierarquicamente superior que é a Constituição, serão normas jurídicas constitucionais” (BARROSO, 2009, p.193).

⁶⁴ “As teorias institucionais do direito, especialmente as de Santi Romano e Maurice Hauriou, foram formuladas no momento de formação do direito público, na Itália e na França, respectivamente, os países que

segurança e estabilidade das políticas públicas quando são normativamente institucionalizadas. Para Maria Paula Dallari Bucci (2013), o termo *institucionalização* refere-se à objetivação e organização por meio da ordenação jurídica, sendo que o adjetivo *institucional* revela o conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que tornam um objeto definido e específico, permitindo a reiteração sistemática de determinados comportamentos.

No Estado democrático de Direito, o fluxo das decisões e dos atos públicos visa a concretização dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, por meio da realização das políticas públicas. Precisa ser salientado, aqui, que nessa modalidade de Estado as políticas públicas são instituídas e regulamentadas a partir de normas jurídicas, com objetivos e estratégias legalmente definidos, sendo suas etapas constitutivas verdadeiros processos juridicamente regulados. Nesse sentido *jurídico-institucional*, a política pública pode ser tida como programa de ação governamental resultante de um:

[...] conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p.39).

Isso quer dizer que todas as etapas constitutivas das políticas públicas “realizam-se através de instrumentos normativos, tais como leis, decretos, portarias, resoluções, dentre outros existentes no ordenamento jurídico” (AITH, 2006, p.233)⁶⁶.

forneceram as matrizes de organização administrativa baseada no direito administrativo e nessa medida proveem um arcabouço conceitual interessante para a compreensão jurídica das políticas públicas” (BUCCI, 2013 p.157).

⁶⁵ “O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, o qual enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. [...] Aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, sabemos que, de acordo com os vários ramos dessa teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, a teoria neo-institucionalista nos ajuda a entender que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2007, p. 81-82).

⁶⁶ Justifica-se, então, que este capítulo da tese aborde o papel das normas jurídicas na instituição e/ou regulamentação das políticas públicas e a importância desse processo normativo na efetivação dos direitos humanos.

O Poder Legislativo pode regulamentar e detalhar, na forma de lei infraconstitucional, as diretrizes e princípios estabelecidos para as políticas públicas pelo Poder Constituinte no texto constitucional. O Executivo pode utilizar da discricionariedade para cumprir as determinações constitucionais por meio de ações que julgar mais adequadas e eficazes. Mas, não poderão nunca destoar das diretrizes e princípios assegurados pela CF/88. Ou seja, as linhas gerais das políticas públicas que guiarão a feitura das leis infraconstitucionais e outros atos do poder público devem ser buscadas na Constituição.

Com efeito, todos os atos do Estado, inclusive os constitutivos das políticas públicas, precisam estar debaixo do manto do *Princípio da Legalidade*⁶⁷, por assim dizer. Na acepção weberiana, a obediência, no Estado Moderno (burguês), fundamenta-se na dominação racional-legal, ou seja, na burocracia, sendo a lei, assim, o grande mediador social. Dessa maneira,

[...] o aparelho estatal é constituído de instituições jurídicas, criadas e conformadas pelo Direito, por assim dizer, a “ossatura e a musculatura” da ação do Poder Público. *O princípio da legalidade administrativa sintetiza esse traço, vinculando toda ação administrativa à existência de prévio fundamento legal* (BUCCI, 2008, p.225-260, grifo nosso).

A não observância das leis pelos órgãos do poder público pode acarretar consequências jurídicas danosas às políticas públicas. Assim, “tanto em relação aos meios, quanto aos fins, a inobservância do princípio da legalidade pode gerar a invalidação da *política pública*, por meio da declaração de nulidade dos atos que lhe dão substrato” (BREUS, 2006, p.193).

Em tal cenário, de evidente importância do princípio da legalidade para as políticas públicas, torna-se também necessário analisar alguns aspectos fundamentais do *processo legislativo*; a CF/88 trata do tema do art. 59 ao art. 69. Entende-se por processo legislativo o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos com o objetivo de criar as normas do Direito. Os atos preordenados que formam as leis são: “(a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação” (SILVA, 2013b, p.526-527). De acordo com o art. 59 da CF/88, o processo legislativo envolverá a elaboração das seguintes espécies normativas: emendas constitucionais, leis

⁶⁷ O princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988, é basilar do Estado Democrático de Direito, “porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. [...] Toda a sua atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral” (SILVA, 2013b, p.422).

complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (BRASIL, 1988).

Para Luiz Gustavo Bambini de Assis (2012, p.85), o processo legislativo é uma “série de procedimentos dinâmicos nos quais se encontra presente o processo dialético, responsável pela consecução de um instrumento que externaliza a vontade estatal, qual seja, a lei em seu aspecto formal e material”. O autor enumera, em seguida, os “princípios básicos a serem observados no processo de formação das leis, a saber, o da *publicidade*, o da *oralidade*, o da *separação e discussão da votação*, o da *unidade legislativa* e o do *exame prévio do projeto por comissões parlamentares*” (ASSIS, 2012, p.86).

O tema da competência de iniciativa legislativa destaca-se no processo legislativo. Alguns autores (BUCCI, 2013; ASSIS, 2012) apontam um progressivo aumento da atuação do Poder Executivo no processo de formação das leis. “Atualmente, o Executivo é o responsável pela autoria da maioria das leis aprovadas em cada ano legislativo, restando ao Parlamento o papel de coadjuvante nesse processo” (ASSIS, 2012, p.15). Deve-se salientar, nessa medida, que é o próprio texto constitucional que orienta as possibilidades em que o Poder Executivo pode iniciar o processo de formação das normas jurídicas. Outro fator que amplia a atuação do Executivo na deflagração do processo legislativo é a consolidação e o fortalecimento do sistema chamado presidencialismo de coalizção⁶⁸.

É bem verdade que, na perspectiva tradicional e estática das funções do Estado, o Legislativo, por ser considerado corpo político legitimado pelo voto para representar a população, detém a preeminência em legislar, restando ao executivo realizar o que foi previsto na norma legislada, e ao judiciário, por sua vez, a função de fiscalizar e dirimir conflitos. “Todavia, é preciso reconhecer que as modernas democracias têm como característica que a legitimação política pelo voto não é exclusiva do Parlamento, mas alcança o chefe do governo, também legitimado eleitoralmente” (BUCCI, 2013, p.123). Maria Paula Dallari Bucci constata, ainda, que uma das características dos governos contemporâneos é a intensa participação no processo legislativo, a autora indica um conjunto de razões, de diversas ordens, para a preeminência do poder executivo na iniciativa legislativa:

⁶⁸ “No Brasil, prevalece um sistema que se denomina *Presidencialismo de coalizção*, segundo o qual o Presidente da República conta, no Congresso Nacional, com uma base de sustentação que pode ser denominada coalizção de governo” (ASSIS, 2012, p.34). O problema, segundo o autor, é que esse sistema minimiza a dialética dos debates e das construções legislativas, pois os parlamentares acabam por atuar no processo legislativo de acordo com a ocupação de posição de coalizção governista ou de grupo opositor.

[...] a) política: ao governo incumbe a condução política do país, o que implica a outorga dos meios para que a direção política seja exercida; b) administrativa: o chefe do governo é também o chefe da Administração Pública e necessita unidade de direção dos dois corpos para obter os resultados da política; c) financeira: o chefe do governo detém a iniciativa sobre o uso dos meios públicos; d) econômica: nas medidas que consubstanciam intervenção estatal sobre a economia, competindo ao Executivo a iniciativa das inovações, a sua coordenação e a respectiva regulamentação (BUCCI, 2013, p.124).

O art. 61, § 1º, da CF/88⁶⁹, elenca os casos de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República. O art. 64, § 1º⁷⁰, expõe a prerrogativa do chefe do executivo federal em solicitar urgência na apreciação dos projetos de lei de sua iniciativa. “Percebe-se que a solicitação de urgência para apreciação de matérias de interesse do Presidente da República altera significativamente o trâmite processual-legislativo do Congresso Nacional” (ASSIS, 2012, p.51).

O Presidente da República detém a reserva de competência de iniciativa legislativa quando da propositura de leis que causem impacto no orçamento público. Isso decorre do fato de que também é reservada ao executivo a confecção da proposta de peça orçamentária (BUCCI, 2013). O executivo está autorizado a deflagrar as emendas constitucionais, conforme disposto no art. 60, inciso II, da CF/88⁷¹. A medida provisória⁷² e os decretos regulamentares⁷³ representam, ainda, duas outras possibilidades que empoderam o executivo no exercício da função legislativa.

⁶⁹ “São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; ; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva” (BRASIL, 1988).

⁷⁰ Art. 64, § 1º, da CF/88: “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa” (BRASIL, 1988).

⁷¹ Art. 60, inciso II, da CF/88: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] II - do Presidente da República” (BRASIL, 1988).

⁷² Art. 62 da CF/88: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

⁷³ Os decretos regulamentares “existem independentemente de regular qualquer situação prevista por lei, dão ao Executivo um poder considerável de legislar sem que, para isso, seja necessária a participação do Parlamento” (ASSIS, 2012, p.55).

No entanto, em que pese à predominância do Poder Executivo na deflagração legislativa, não se pode esquecer que o processo legislativo compete ao Congresso Nacional e a função exercida pelos parlamentares não é substituída. Basta notar que um projeto de lei somente poderá tornar-se norma jurídica e passar a compor o ordenamento jurídico do Estado por meio do processo legislativo.

A função de iniciar o processo de formação da norma, não obstante se tornar cada vez mais afeita ao Executivo, seja por força das previsões constitucionais, seja pelo fortalecimento do presidencialismo de coalizão, jamais permitirá a transformação de projetos em atos normativos sem a efetiva participação do Congresso (ASSIS, 2012, p.273).

Dessa forma, sobre a qualidade das leis produzidas no decorrer do processo legislativo, vale notar algumas considerações sobre a otimização das leis na perspectiva da *legística*⁷⁴. Ainda pouco conhecida no Brasil⁷⁵ por aqueles que são responsáveis por fazer as leis, a legística apresenta-se como uma estratégia interessante para melhorar a qualidade das leis, com o intuito de alcançarem maior efetividade. A estratégia é valorizar a técnica legislativa e utilizar mecanismos tendentes a aprimorar o processo legislativo. De acordo com Fabiana de Menezes Soares (2007), a legística surge da preocupação com a real efetividade das leis e vem ganhando espaço nas discussões teóricas sobre a legislação das políticas pública, chegando a integrar a agenda política de alguns países.

Várias questões motivaram a perspectiva da melhoria da lei como motor para a consecução de políticas públicas; dentre elas, a necessidade de um planejamento legislativo, a constatação de que o governo cada vez mais “legislava” e que a legislação era o braço da implementação de programas (SOARES, 2007, p.26).

Com efeito, a *legística material* trabalha com a questão da efetividade da legislação, analisando, por exemplo, o possível impacto do conteúdo de uma nova legislação sobre o sistema jurídico como um todo. Por meio da utilização de diversas metodologias, busca-se “tanto realizar diagnósticos e prognósticos como verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e os resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor” (SOARES, 2007, p.8).

⁷⁴ “Na União Européia, a partir da primeira década do século XXI, com a apresentação do Relatório Mandelkern e do Better Regulation Action Plan, passa-se a valorizar a técnica legislativa, a chamada ‘legística’” (BUCCI, 2013, p.128).

⁷⁵ Na verdade, “o Decreto 4.176, de 2002, densificou as regras e princípios da LC 95/98 ao introduzir, entre outras questões de Legística formal, um instrumento de avaliação de impacto, uma *check list* bastante analítica (em comparação com outras, como a *list blu* alemã e o modelo canadense, por exemplo), cujo fim é realizar um diagnóstico da situação-problema e um prognóstico em relação às variáveis de impacto” (SOARES, 2007, p.31).

Por sua vez, a *legística formal* trabalha com a relação comunicativa estabelecida entre o destinatário da norma e o legislador, no sentido de aproximá-los. Atua, assim, sobre a “otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos” (SOARES, 2007, p.9).

4.2. A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

A análise do papel da institucionalização das políticas públicas por meio das normas jurídicas deve vir acompanhada de reflexões acerca das potencialidades dessas normas em produzir efeitos concretos⁷⁶. Nesse campo, a doutrina jurídica, tradicionalmente, analisa os atos normativos no plano da vigência (existência), validade e eficácia jurídica (qualidade de produzir efeitos). “A eficácia dos atos jurídicos consiste na sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias. Eficaz é todo ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado” (BARROSO, 2006, p.81, grifo nosso).

Mas, para além da eficácia jurídica, é necessário analisar a *eficácia social* das normas jurídicas, ou seja, sua real *efetividade*. Por efetividade, entende-se “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social” (BARROSO, 2006, p.83).

Ora, o Direito Constitucional, em especial a Constituição Brasileira de 1988, obteve grande êxito em estabelecer uma ampla e democrática relação de direitos fundamentais da pessoa humana. Contudo, o país ainda não conseguiu transformar boa parte destes direitos em realidade. Daí a importância da adoção de uma teoria constitucional mais comprometida com a realização das políticas públicas, orientadoras do Estado na proteção e promoção da multiplicidade de direitos incorporados à Constituição (BREUS, 2006).

Barroso (2006), ao expor comentários sobre a falta crônica de efetividade das normas constitucionais, pontua a tensão permanente entre norma e realidade como

⁷⁶ Os direitos precisam de meios para garantir a realização dos seus efeitos concretos; nesse sentido, são necessários “órgãos, instrumentos e procedimentos capazes de fazer com que as normas jurídicas se transformem de exigências abstratas dirigidas à vontade humana em ações concretas” (BARROSO, 2006, p.119). A doutrina jurídica apresenta três ordens de garantias para o Direito: a) garantias sociais: relaciona-se a capacidade do Estado de prover condições materiais aos indivíduos e a sociedade; b) garantias políticas: relaciona-se ao modo de exercício do poder estatal; e c) garantias jurídicas: no ângulo subjetivo, são os meios processuais colocados à disposição dos indivíduos e dos grupos para que possam buscar a tutela do poder Judiciário, quando seus direitos são violados (BARROSO, 2006).

delimitadora das possibilidades e dos limites do Direito Constitucional. O autor alerta, por conseguinte, que, ao examinar as potencialidades da efetividade no Brasil, deve-se levar em conta que as normas constitucionais incidem “sobre a realidade complexa de um país envelhecido em suas estruturas políticas, frágil em suas instituições jurídicas e opressivo em suas relações sociais” (BARROSO, 2006, p.3). É notório que a ampla desigualdade material na sociedade contribui para uma predominância dos anseios da classe dominante na formação da ordem jurídica.

O processo de formação das normas jurídicas é uma arena de disputas em que os interesses sociais são confrontados. Quando se trata das normas jurídicas instituidoras das políticas públicas, as disputas ficam ainda mais clarificadas, pois elas definem as diretrizes e o alcance da atuação do Estado. Dessa maneira, pode-se afirmar que “as *políticas públicas*, inequivocamente, envolvem conflitos entre as camadas sociais e, de modo invariável, implicam escolhas que resultam no atendimento de um interesse em detrimento de muitos outros” (BREUS, 2006, p.179).

Os direitos econômicos, sociais e culturais envolvem as maiores tensões nas disputas, pois eles, em regra, são concretizados por meio de políticas públicas prestacionais de redistribuição de riquezas e da democratização de direitos, sendo, portanto, uma dimensão dos direitos fundamentais que requer intervenção estatal nas estruturas econômicas da sociedade.

Segundo Fábio Konder Comparato (2003 b, p.73), “uma das grandes insuficiências da teoria dos direitos humanos é o fato de não se haver ainda percebido que o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é sempre uma *política pública*”. Esse é precisamente um desafio que urge por ser enfrentado, haja vista que a atuação estatal comprometida com a concretização de direitos está atrelada à compreensão da centralidade das políticas públicas.

A doutrina constitucional sistematiza as normas constitucionais de acordo com sua potencial eficácia⁷⁷. Barroso (2009) apresenta a seguinte classificação: a) normas constitucionais de organização; b) normas constitucionais definidoras de direito e; c)

⁷⁷ José Afonso da Silva (2013b) apresenta uma classificação das normas constitucionais quanto à eficácia e à aplicabilidade composta de três categorias: I - normas constitucionais de eficácia plena, II - normas constitucionais de eficácia contida e III - normas constitucionais de eficácia limitada.

normas constitucionais programáticas⁷⁸. As normas constitucionais de organização estruturam e disciplinam o exercício do poder político, uma vez que são dirigidas aos poderes estatais e aos seus agentes. As normas constitucionais definidoras de direitos dotam os jurisdicionados da prerrogativa de exigir do Estado que faça ou deixe de fazer algo para que possa desfrutar do bem jurídico assegurado pela Constituição. As normas constitucionais programáticas determinam, por fim, as finalidades sociais a serem atingidas pela atuação dos poderes públicos constituídos (BARROSO, 2009).

Ingo Wolfgang Sarlet (2006) examina diferentes concepções e classificações das normas constitucionais na perspectiva da eficácia. Aqui, é interessante notar que, ao estabelecer uma síntese conclusiva, ele aponta o seguinte:

[...] todos os autores [...] partem da premissa de *que inexistente norma constitucional completamente destituída de eficácia*, sendo possível sustentar-se, em última análise, uma graduação da carga eficaz das normas constitucionais. Todas as propostas reconhecem, contudo, que determinadas normas da Constituição, em virtude da ausência de normatividade suficiente, não estão em condições de gerar, de forma imediata, seus principais efeitos, dependendo, para tanto, de uma atuação concretizadora por parte do legislador ordinário, razão pela qual também costumam ser denominadas de normas de eficácia limitada ou reduzida (SARLET, 2006, p.260, grifo nosso).

Ora, Sarlet (2006, p. 262) analisa as normas constitucionais de acordo com a densidade normativa de cada uma delas, ou seja, a aptidão da norma em produzir seus efeitos próprios. As normas de alta densidade estão aptas a gerar seus efeitos essenciais diretamente, sem nenhuma intervenção do legislador ordinário, enquanto as normas constitucionais de baixa densidade normativa não têm normatividade suficiente para gerar seus efeitos de maneira direta, ou seja, sem intervenção do legislador ordinário.

De fato, o ponto de interesse, deste Capítulo IV, na parte da teoria constitucional que estuda a eficácia e a efetividade das normas recai na discussão referente à *dupla dimensão jurídica dos direitos fundamentais*. Os direitos fundamentais podem estabelecer direitos subjetivos (direito de ação judicial) e direitos objetivos (conjunto das tarefas

⁷⁸ Na perspectiva dessa classificação, as normas dotadas de direitos subjetivos oponíveis ao Estado seriam, predominantemente, as chamadas definidoras de direitos, enquanto que as normas programáticas seriam caracterizadas por dotarem-se “apenas” de direitos objetivos. Contudo, segundo Luís Roberto Barroso: “A visão crítica que muitos autores mantêm em relação às normas programáticas é, por certo, influenciada pelo que elas representavam antes da ruptura com a doutrina clássica, em que figuravam com enunciados políticos, meras exortações morais, destituídas de eficácia jurídica. Modernamente, a elas é reconhecido um valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema através dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam” (BARROSO, 2006, p.116).

públicas), concomitantemente. Assim, defende o jurista português Vasco Pereira da Silva (2007, p.138), que:

[...] o regime jurídico de todos os direitos fundamentais deve ter em conta tal realidade, combinando regras destinadas a garantir uma esfera individual protegida de agressões de entidades públicas (e privadas), com regras destinadas ao estabelecimento de deveres de actuação e tarefas públicas, de modo a permitir a concretização das metas fixadas pelo legislador constituinte.

Dessa maneira, a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais autoriza determinado titular a reclamar em juízo uma ação ou omissão que efetive seu direito. Quando se fala em *direito subjetivo público*, o titular pode cobrar o poder público em juízo para que faça ou deixe de fazer algo. Como explicita Clarice Seixas Duarte, o direito subjetivo público confere aos titulares a prerrogativa “de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é poder acionar as normas jurídicas (direito objetivo), transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo)” (DUARTE, 2006, p.268). Com efeito, no plano da dimensão subjetiva,

[...] os direitos fundamentais desempenham, pelo menos, três funções: - defesa, prestação e não discriminação. Ou seja, os direitos fundamentais (i) situam o particular em condição de opor-se à atuação do poder público em desconformidade com o mandamento constitucional, (ii) exigem do poder público a atuação necessária para a realização desses direitos e, por fim, (iii) reclamam que o Estado coloque à disposição do particular, de modo igual, sem discriminação (exceto aquelas necessárias para bem cumprir o princípio da igualdade), os bens e serviços indispensáveis ao seu cumprimento (CLÈVE, 2003, p.23).

Barroso (2006, p.99-102) aponta, ainda, algumas características que singularizam o direito subjetivo, compreendido como poder de ação judicial destinado a satisfação de um interesse determinado. Para o autor, os direitos subjetivos apresentam um dever jurídico correspondente e estabelecem, com isso, uma relação jurídica entre quem deve cumprir essa obrigação e quem tem a prerrogativa de exigir judicialmente seu cumprimento. Essa prerrogativa é chamada pelo autor de *acionabilidade* dos direitos fundamentais. Na ótica da efetividade, importa ressaltar que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia e veiculam comandos imperativos.

Nas hipóteses em que tenham criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são elas, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter

papel ativo e decisivo na concretização da Constituição (BARROSO, 2009, p.222).

Destarte, a atuação judicial é necessária diante da falta de efetividade de determinado direito fundamental por ausência ou insuficiência de políticas públicas. Nesse sentido, afirma Dirceu Pereira Siqueira (2013, p.140), que ao Poder Judiciário “incumbe o dever de atuar para a realização dos direitos fundamentais, sempre que o Poder Executivo e o Poder Legislativo ou outros atores responsáveis se omitirem ou mesmo atuarem de maneira ineficaz”.

O Direito brasileiro dispõe de diversos instrumentos processuais que podem ser utilizados na proteção judicial dos direitos fundamentais, tais como: ação civil pública; ação popular; mandado de segurança; mandado de injunção; arguição de descumprimento de preceito fundamental; ação direta de inconstitucionalidade; ação direta de constitucionalidade; dentre outros (SIQUEIRA, 2013). É por intermédio desses mecanismos que pode se dar a atuação do Poder Judiciário, diante da inércia dos outros poderes no cumprimento de seus deveres, na concretização dos direitos fundamentais – sobretudo, os econômicos, sociais e culturais – por meio das políticas públicas⁷⁹.

O Poder Judiciário deve ser visto com aplicador último do direito, de modo que sua atuação deve ocorrer sempre que os responsáveis pelo seu cumprimento (Executivo, Legislativo ou mesmo os particulares) se omitirem quanto aos seus deveres na efetivação dos direitos sociais, momento em que o Judiciário assume seu dever de impor efetividade imediata ao preceito (SIQUEIRA, 2013, p.140, grifo nosso).

Mesmo não estando na incidência temática direta desta tese, importa lembrar que no campo das garantias jurídicas de efetividade dos direitos fundamentais encontra-se a questão do *controle judicial das políticas públicas*⁸⁰. Ainda que se leve em conta os

⁷⁹ “Há, sem dúvida, a necessidade de potencializar os instrumentos processuais que estão à nossa disposição para a defesa dos direitos prestacionais na hipótese de inércia do poder público. Neste passo, não há como olvidar a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e o mandado de injunção. Mas diante da fragilidade dos apontados instrumentos, particularmente do primeiro (controle objetivo) e do último (controle subjetivo), cumpre apostar nos meios processuais convencionais que estão à nossa disposição, inclusive das ações coletivas, especialmente da ação civil pública” (CLÈVE, 2003, p.25).

⁸⁰ “Há, pelo menos, três correntes que discorrem acerca do controle judicial em torno das políticas públicas: I) a dos que entendem que o poder judiciário possui competência para intervir em políticas públicas sempre que estiver em xeque a efetividade de direitos fundamentais, com maior fundamento na aplicabilidade imediata de tais direitos – artigo 5.º, parágrafo 1.º, da Constituição Federal; II) a dos que não admitem a referida intervenção, uma vez que as políticas públicas seriam assunto pertinente aos poderes legislativo e executivo, cujos agentes estariam legitimados pelo voto popular a realizar o juízo sobre a necessidade e a possibilidade, observado o princípio da independência dos poderes – artigo 2.º da Constituição Federal; e III) a dos que defendem a intervenção judicial para garantir a integridade e intangibilidade do núcleo consubstanciador de um conjunto irredutível para garantir a efetividade do núcleo essencial dos

possíveis riscos de um “ativismo judicial” na esfera de atos típicos dos poderes Executivo e Legislativo – como é o caso das políticas públicas –, não se pode esquecer que o controle judicial é resultante da ineficácia dos órgãos públicos na realização das políticas (BREUS, 2006).

Desse modo, argumentar contrariamente às intervenções judiciais com fundamento nos riscos de um “ativismo judicial” não é suficientemente convincente, sobretudo quando contraposto ao argumento favorável respaldado na urgência da efetivação dos direitos humanos fundamentais e na ausência ou insuficiência do poder público. Não fere o princípio da separação dos poderes, então, a atuação subsidiária e excepcional do Judiciário no campo das políticas públicas em face da omissão ou insuficiência da atuação estatal (SIQUEIRA, 2013). Afinal, ao Judiciário compete zelar pelo cumprimento da Constituição Federal e pela concretização dos direitos fundamentais nela previstos.

A decisão sobre qual política pública será utilizada como meio para promover uma finalidade constitucional é ato discricionário do gestor público; entretanto, contra a procrastinação na realização de mandamentos constitucionais relativos aos direitos fundamentais, o Judiciário tem avançado em áreas antes reservadas ao exercício dos poderes Executivo e Legislativo, como é o caso da efetivação de direitos por meio das políticas públicas⁸¹. Nesse sentido:

[...] os direitos fundamentais [...] não estão sujeitos a qualquer discricionariedade no momento de sua aplicação, pois preexistem com relação à manifestação estatal, razão pela qual não carecem de qualquer decisão judicial para ser concretizados. Todavia, o que se pode reconhecer em termos de discricionariedade repousa na avaliação (estatal) em relação ao ‘modo’ de se cumprir melhor um direito fundamental, ou seja, nesse caso, a opção não está

direitos fundamentais a prestações, desde que atendida a reserva do possível, isto é, à capacidade econômico-financeira do Estado para a sua imediata implementação” (GASTALDI, 2013, p.1).

⁸¹ Quer dizer, “não há dúvidas de que a atribuição de formular e implementar políticas públicas não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário, pois tal encargo é dirigido, primariamente, aos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, excepcionalmente poderá ser atribuída ao Poder Judiciário, que pode exercer controle jurisdicional em torno de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes descumprirem os encargos político-jurídicos relativos à eficácia e integridade de direitos fundamentais, ainda que a referida efetividade esteja ligada a normas de conteúdo programático, não havendo que se falar, em princípio, em impossibilidade jurídica do pedido em sede de ação civil pública. O caráter programático de algumas normas constitucionais não pode converter-se em promessa constitucional in consequente, servindo de fundamento para o Poder Público fraudar as expectativas nele depositadas pela coletividade. Para tanto, deve o Poder Judiciário modernizar-se, a fim de ter subsídios para proferir legítimo juízo sobre políticas públicas, fazendo uso, sempre que necessário, da opinião de especialistas em matéria do erário público” (GASTALDI, 2013, p.3). Assim, nos casos de ausência de atuação dos poderes públicos na concretização dos direitos fundamentais, “deve o Poder Judiciário possibilitar ao autor da omissão um prazo para a fixação de tal política que entenda mais adequada; porém, caso não haja a atuação do Poder competente, deve o Judiciário atuar, inclusive no sentido de fixar política pública a ser executada até que se cumpra a ordem judicial” (SIQUEIRA, 2013, p.141).

entre fazer ou deixar de fazer, mas apenas em “como fazer” (SIQUEIRA, 2013, p.171).

Resta notar que, para além das medidas judiciais propriamente ditas na defesa da omissão dos poderes públicos, seria possível envolver outros atores, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, que podem atuar por meio de mecanismos jurídicos que não passam, necessariamente, pelo trâmite e decisão do Poder Judiciário, como por exemplo, os termos de ajustamento de conduta (SIQUEIRA, 2013).

Por sua vez, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais compreende o compromisso constitucional dos poderes constituídos com as políticas públicas. Os direitos fundamentais, na perspectiva objetiva, referem-se à consagração constitucional “de *tarefas públicas*, de *vinculações objectivas* ou de *princípios jurídicos* de actuação, que se encontram funcionalizadas ao reconhecimento de um direito fundamental, e que funcionam como padrões de actuação e critérios de controlo dos poderes públicos” (SILVA, 2007, p.130, grifo nosso).

Com efeito, é essencial mencionar a relevância da dimensão objetiva dos direitos fundamentais para o controle de constitucionalidade. Como visto anteriormente, os direitos humanos fundamentais vinculam todo o ordenamento jurídico, ou seja, esses preceitos constitucionais afastam a incidência de qualquer norma infraconstitucional que preveja conteúdo contrário. Nesse sentido, não se trata das prerrogativas ou vantagens particulares, mas da realidade objetiva, isto é, do *dever de submissão aos direitos fundamentais* que estão sujeitas todas as normas jurídicas e todas as autoridades públicas (SILVA, 2007).

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais contém princípios jurídicos informadores de toda a ordem jurídica que servem de critério para a interpretação das normas e para o devido preenchimento das lacunas do ordenamento jurídico. A hermenêutica jurídica, nesse sentido, deve estar comprometida com a aplicação dos direitos fundamentais, já que “o dever de interpretação conforme a Constituição consiste na necessidade de um poder público de, dentro de um universo de interpretações possíveis, escolher sempre aquela que melhor se coadunar às prescrições dos direitos fundamentais” (SILVA, 2007, p.131).

A dimensão objetiva representa a obrigação do Estado em atuar de forma contínua e permanente na realização das políticas públicas que concretizem os direitos humanos fundamentais. Tal dimensão estabelece os compromissos e as tarefas estatais. A dimensão objetiva, inclusive, pode abrir possibilidade para o aforamento de medidas judiciais, com o

intuito de compelir o poder público a adotar políticas públicas no sentido de, em um prazo determinado, de acordo com a capacidade de arrecadação do Estado, atender toda a população (CLÈVE, 2003).

Importa notar, ademais, que “os direitos fundamentais não se limitam à função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, mas que, além disso, constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição [...]”, uma vez que “fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos” (SARLET, 2006, p.167). Nessa medida, a perspectiva objetiva busca a efetivação dos direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas voltadas a todos.

O mecanismo de exigibilidade mais adequado para a garantia dos direitos fundamentais nem sempre é individual, pois o fundamento gerador da exigibilidade pode ser uma lesão ou ameaça de lesão a um direito fundamental de um grupo de pessoas ou, até mesmo, de toda a coletividade. É salutar, então, ressaltar o importante papel das políticas públicas como instrumento por meio do qual o Estado pode cumprir seu dever na concretização dos direitos fundamentais em uma perspectiva social e não individual.

Na realidade, no contexto de um Estado Social, o fundamento para a exigência de cumprimento de uma prestação positiva por parte da Administração encontra-se nas leis e políticas públicas constitucionalmente delineadas, que constituem a base para a ação concreta dos Poderes Públicos. O desrespeito a estes parâmetros é que enseja uma reação por parte dos cidadãos, sendo a legitimidade de agir a consequência processual para remediar esta situação irregular (DUARTE, 2006, p.273).

Nesse mesmo sentido, Barroso aponta que mesmo preservando a importância das situações jurídicas subjetivas estritamente individuais, “o Direito moderno, notadamente no campo constitucional e processual, vem se desprendendo de uma atmosfera impregnada do liberalismo individualista para um ambiente marcado pela progressiva acentuação das exigências de ordem social” (BARROSO, 2006, p.135). O apontamento do autor envolve a proteção dos direitos difusos e coletivos.⁸²

Para enfrentar as grandes dificuldades na efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, Clève (2003) propõe a adoção de uma *dogmática constitucional emancipatória*. Para o autor, é preciso reconhecer os direitos econômicos, sociais e

⁸² Nessa perspectiva, cumpre lembrar que a ação civil pública é o instrumento jurídico por excelência na tutela judicial dos interesses difusos e direitos coletivos, como lembra Bucci (2013).

culturais como verdadeiros direitos fundamentais e não apenas limitá-los a meros *programas de ação governamental*. As dificuldades de concretização realmente existem, pois muitas normas constitucionais referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais não apontam ainda com clareza qual é a prestação devida, tampouco quem é o responsável pela sua realização, carecendo, assim, de regulamentação infraconstitucional. Mas, mesmo diante das dificuldades, o reconhecimento deve prevalecer. Conforme avalia Clève (2003, p.22): “Quem somos nós para recusar a condição de direitos fundamentais para aqueles que o Constituinte definiu como tais?”.

Em consonância com a dogmática constitucional emancipatória, deve-se partir do princípio de que tudo o que está contido na Constituição Federal “obriga”. O art. 5º, § 1º, da CF/88, determina que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são de aplicação imediata. De acordo com a aplicabilidade direta das normas constitucionais, nenhum órgão ou gestor público poderá olvidar-se de garantir um direito fundamental por falta ou insuficiência de regulamentação em lei infraconstitucional. Nesse entendimento, basta que o direito esteja assegurado, formal ou materialmente, na Constituição.

Para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, a aplicabilidade direta e imediata das normas constitucionais é essencial, tendo em vista que ajuda no combate ao discurso de que esses direitos são meros programas governamentais ou meras normas morais, sem capacidade de gerar, portanto, efeitos jurídicos concretos:

[...] todos os direitos econômicos, sociais e culturais declarados em nossa Constituição gozam de eficácia imediata, no sentido de que as entidades da federação não podem adiar, sob pretexto da inexistência de leis (que elas próprias, aliás, produzem), a realização de políticas públicas tendentes à progressiva melhoria do nível de vida e da qualidade de vida de todos os segmentos da população (COMPARATO, 2003b, p.77).

Outro princípio importante para a garantia dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais é o da *vedação do retrocesso*. De acordo com ele, sempre que uma lei infraconstitucional regulamentar uma norma constitucional, gerando direitos, estes serão incorporados ao *patrimônio jurídico da cidadania*, não podendo mais serem arbitrariamente suprimidos (BARROSO, 2006). Assim, em relação aos direitos fundamentais, os atos jurídicos devem ser sempre prospectivos e nunca retrocessivos, ou seja, esse princípio cria imediatamente um mecanismo de manutenção ou melhorias nos níveis protetivos do Estado (BREUS, 2006).

Segundo entende Cléve (2003), os direitos econômicos, sociais e culturais são de eficácia imediata como todos os outros direitos fundamentais, e concorrem, incondicionalmente, para a promoção da dignidade da pessoa humana. Contudo, dado o predomínio da característica prestacional desses direitos, a concretização é *progressiva*, sendo movida pelos avanços econômicos, políticos e jurídicos do país. Isso não representa, contudo, um obstáculo à realização dos direitos desse grupo; apenas indica prudência e responsabilidade para a atuação jurisdicional, na medida em que

[...] os direitos prestacionais são insuscetíveis de realização integral (o horizonte é sempre infinito), pois o seu cumprimento implica uma caminhada progressiva sempre dependente do ambiente social no qual se inserem, do grau de riqueza da sociedade e da eficiência e elasticidade dos mecanismos de expropriação (da sociedade, pelo Estado) e de alocação (justiça distributiva) de recursos (CLÈVE, 2003, p.21).

Como aponta Comparato (2003b, p.74), é impossível “compelir o Estado a providenciar imediatamente, a todos os que o demandem, um posto de trabalho, uma moradia, uma vaga em creche, um tratamento médico-cirúrgico de alta complexidade, e outras prestações dessa natureza”. Mas, de acordo com o próprio autor, isso não é suficiente para concluir que os direitos prestacionais da segunda dimensão tenham eficácia limitada, ou, pior, que possam ser protelados ou sonegados com a utilização do argumento da *reserva do possível*⁸³.

O discurso da reserva do possível indica influência ou determinismo das condições da realidade – dos fatos – na aplicação do Direito. Versa sobre as possibilidades materiais do Estado em promover os direitos econômicos, sociais e culturais, custeando as políticas públicas com os recursos públicos disponíveis (BREUS, 2006). Deve-se tomar cuidado com a utilização dos argumentos da reserva do possível. É necessário analisar, previamente, se o orçamento do Estado está de acordo com as normas estabelecidas na Constituição: “impõe-se o exame da diferença entre a inexistência de recursos públicos aptos a custear as *políticas públicas* e a alocação indevida de recursos públicos face às prioridades Constitucionalmente estabelecidas” (BREUS, 2006, p.199-200). É imperioso, mormente no caso concreto, distinguir as duas situações apontadas: o caso de real

⁸³ A reserva do possível implica a necessidade de averiguação da existência de recursos necessários à efetivação dos direitos fundamentais, quando demandada sua exigibilidade: “A ideia de reserva do possível, como elemento de limitação à ação estatal, surgiu na Alemanha, tendo sido acolhida pela Corte Constitucional germânica na década de 1970. O primeiro caso narrado pela doutrina é o relativo ao direito de acesso às vagas das universidades alemãs, em que o elevado Tribunal considerou que as prestações que o cidadão poderia exigir do Estado estão condicionadas aos limites do razoável” (BREUS, 2006, p.196).

inexistência de recursos públicos e a situação em que o Estado está a priorizar outras ações em detrimento das que efetivem os direitos fundamentais priorizados na Constituição.

O Pacto Internacional de 1966 sobre direitos econômicos, sociais e culturais indica que os Estados devem, até o máximo de seus recursos disponíveis, assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados e possíveis, o pleno exercício dos direitos reconhecidos⁸⁴.

Se o Estado, não dispõe, como é óbvio, de condições materiais para atender a totalidade das demandas individuais de bens indispensáveis a uma vida digna, ele tem não obstante, inquestionavelmente, o dever constitucional de pôr em prática, com todos os meios ao seu alcance as políticas públicas dirigidas à consecução desse objetivo. O desempenho dessa relevante função estatal não está, de modo algum, submetido à “reserva do possível” (COMPARATO, 2003b, p.74).

Segundo equação de Barroso, por mais de uma razão, determinada disposição constitucional deixa de ser cumprida. Em alguns casos, é irrealizável desde sua concepção, por ser desprovida, por exemplo, das garantias legais para sua concretização. E, “ainda, um preceito constitucional frustra-se em sua realização por obstáculos opostos por injunções de interesses de segmentos econômica e politicamente influentes” (BARROSO, 2006, p.61).

Logo, a efetividade dos direitos fundamentais não depende da discricionariedade dos gestores públicos, pois tais direitos são os requisitos constitucionais garantes da *dignidade da pessoa humana*, fundamento do Estado Democrático de Direito, de acordo com o art. 1º, inciso III, da CF/88⁸⁵. Bucci (2013) fala em um *regime de efeitos* das normas jurídicas, que deve orientar seus criadores e aplicadores, no encadeado sucessivo de atos e consequências capazes de alcançar os efeitos esperados.

4.3. ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

⁸⁴ Artigo 2º, §1, do Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais diz o seguinte: “Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas” (Organização das Nações Unidas, 1966).

⁸⁵ Segundo o Artigo 1º da CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).

Além da institucionalização das políticas públicas por meio das normas jurídicas, o Estado deve assegurar a alocação de meios suficientes para que elas possam ser realizadas. Sobre os meios materiais necessários para a efetivação dos direitos fundamentais, via política pública, destaca-se a importância da elaboração e execução da peça orçamentária. Basicamente, a peça orçamentária é o “mecanismo através do qual o Estado maneja os recursos públicos ordenando as prioridades para a despesa uma vez observada a previsão da receita” (CLÈVE, 2003, p.21).

A alocação de meios⁸⁶ para a realização das políticas públicas é *conditio sine qua non* para a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais. “A característica das políticas públicas, idealmente consideradas, é que a disposição de meios componha a base normativa do arranjo institucional, de forma proporcional e suficiente ao escopo e escala definidos para o programa de ação” (BUCCI, 2013, p.213).

É fundante, portanto, compreender algumas conexões entre as políticas públicas e o orçamento público⁸⁷. O poder público precisa de recursos suficientes para a realização de todas as políticas públicas. Contudo, em grande medida, o orçamento público já está comprometido com as despesas obrigatórias fixas, tais como pagamento dos juros da dívida pública; pagamento de pessoal; previdência social; e as despesas constitucionalmente vinculadas, como as decorrentes das áreas de educação e saúde⁸⁸. Desse modo, não sobram muitos recursos para a alocação de “novas” despesas e, por isso,

⁸⁶ “A alocação de meios para as políticas públicas abrange possibilidades amplas e diversas, além dos recursos orçamentários. Os meios públicos disponíveis para a implementação de uma política pública podem compreender também créditos fiscais, empréstimos públicos, cessão de uso de áreas ou bens públicos e recursos humanos e materiais. Todas essas possibilidades, evidentemente, sujeitas aos princípios e regramentos do direito público” (BUCCI, 2013, p.129).

⁸⁷ *Orçamento público* é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Contém a estimativa das receitas e a autorização para realização das despesas da administração pública em um determinado exercício. Juridicamente o orçamento é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

⁸⁸ De acordo com a CF/88: Sobre a *educação*, art. 212, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” Sobre a *saúde*, art. 198. “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º” (BRASIL, 1988).

muitas políticas públicas ficam sem recursos. De maneira geral, é esse o caso das políticas culturais no Brasil, em todos os níveis da federação.

Dado o elevado comprometimento do orçamento com as despesas obrigatórias, na verdade a margem de discricionariedade para a criação de despesas novas é bastante reduzida e a competição imensa. Portanto, o “carimbo” de um dispêndio como despesa obrigatória continuada “protege”, do ponto de vista financeiro, o recurso, ao mesmo tempo em que o blinda, politicamente, da reivindicação de setores concorrentes, dispensando a demonstração da relevância daquela ação (BUCCI, 2013, p.137).

Bucci (2013) destaca a problemática fase da execução orçamentária que, em números, geralmente, é bem distinta do orçamento autorizado na fase do planejamento, correspondendo, em realidade, a apenas uma parcela deste. Isso se dá, sobretudo, por conta das limitações financeiras reais do governo e dos frequentes cortes e contingenciamentos aplicados. A autora aponta, assim, para o artificialismo do processo de execução orçamentária como um dos grandes problemas das políticas públicas. Ademais, é “extremamente trabalhoso gastar legalmente o dinheiro público, do que resulta difícil a execução orçamentária” (BUCCI, 2013, p.132).

Na seara da efetividade, é importante que os direitos econômicos, sociais e culturais – mesmo se considerados direitos de efetivação progressiva – estejam discriminados com a máxima clareza e detalhamento nos orçamentos públicos. Reside aí uma possibilidade de a sociedade fiscalizar os investimentos dos órgãos públicos na concretização dos direitos fundamentais. Desse modo,

[...] incumbe ao poder público consignar na peça orçamentária as dotações necessárias para a realização progressiva dos direitos. Não se trata de adiar a sua efetividade. Trata-se de estabelecer de modo continuado as ações voltadas para a sua realização num horizonte de tempo factível (CLÈVE, 2003, p.25).

Como analisado por Thiago Lima Breus (2006), o controle judicial pode se dar nas omissões ocorridas no orçamento público sobre determinada política pública ligada ao direito fundamental que tenha previsão de recursos orçamentários vinculados pela CF/88. Sobre tal procedimento:

Do ponto de vista da sua utilização, para a identificação dos parâmetros de controle judicial, é necessária a realização de apenas duas operações aritméticas: apurar o quanto correspondem os percentuais referidos pela Constituição sobre esses direitos, considerando a arrecadação dos impostos referidos nos dispositivos e o valor total da receita gerada pelas contribuições e verificar se tais recursos estão efetivamente sendo

investidos em *políticas públicas* vinculadas aos fins constitucionais acima indicados (BREUS, 2006, p.216).

Dessa maneira, é de grande valia para a aplicabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais a possibilidade de exigir o cumprimento do dever constitucional dos órgãos públicos, sobretudo aquele de *prever e executar* determinada dotação orçamentária para a realização das políticas públicas promotoras de direito humano fundamental. Para as políticas culturais, ainda não existe uma vinculação orçamentária prevista na Constituição. Mas, o tema já é objeto de proposta de emenda constitucional (PEC 150/2003 e PEC 421/2014), que será analisada no Capítulo V deste trabalho, juntamente com os demais marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura.

4.4. VISADA CRÍTICA SOBRE A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

Diante do que foi analisado até aqui, fica claro que a institucionalização dos direitos culturais e das políticas públicas de cultura é o caminho pragmático mais indicado a ser percorrido para a efetivação e democratização de tais direitos. É esta, enfim, a trajetória democrática percorrida pelas políticas sociais, de um modo geral: a) reivindicação social por direitos; b) formalização (institucionalização) dos direitos reivindicados e; c) realização das políticas públicas de promoção dos direitos formalizados (institucionalizados).

Contudo, uma análise que se pretenda crítica deve notar, pelo menos, que a falta de efetividade dos direitos culturais não se limita, tão e somente, a essas questões jurídicas instrumentais. Diversos direitos sociais plenamente assegurados juridicamente, tais como saúde e educação, não estão garantidos na vida real da população. A garantia jurídica instrumental parece, então, não ser ponto único da problemática da ineficácia dos direitos; por isso, importa refletir um pouco mais sobre o papel dos instrumentos legais na realização material dos direitos culturais.

Antes, porém, é necessário dimensionar o papel ocupado pela positivação e institucionalização dos direitos, visto que a concretização propriamente dita também encontra outras dificuldades, oriundas dos sistemas econômico e político. Tais dificuldades têm raiz no desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista, em essência, oposto à garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais, tendo em vista que a vocação política do capitalismo é fundamentada no individualismo e na competição.

Dessa forma, uma visada mais ampla da falta de efetividade dos direitos culturais envolve reflexões sobre o sistema econômico que compreende a cultura como mera mercadoria e não como processo de expressão de subjetividades; envolve, também, reflexões sobre o neoliberalismo e o esvaziamento do Estado (mínimo) nas políticas culturais.

É importante lembrar que, na passagem do feudalismo para o capitalismo, a complexa multiplicidade do poder medieval foi centralizada em torno do eixo *mercado*. E, com o acanhamento do Direito, a economia ocupou e ainda ocupa papel de elemento social unificador.

Como pontua José Eduardo Faria (2002, p.369), a “globalização econômica está substituindo a política pelo mercado, como instância privilegiada de regulação social”. Desse modo, não se pode olvidar da grande interferência da racionalidade econômica nos desdobramentos políticos e jurídicos da proteção e promoção dos direitos humanos fundamentais culturais.

O desenvolvimento capitalista e a hegemonia do ideário político do individualismo direcionaram o Direito moderno desde seu processo de formação. Isso explicita sua dificuldade com a efetivação dos direitos humanos e, mais, sua impotência para instrumentalizar as mudanças estruturais, acabando por contribuir para a manutenção do *status quo*.

Constata-se, com isso, que as normas jurídicas não serão suficientes, sozinhas, para dar vida democrática concreta aos direitos culturais. É evidente que os reconhecimentos e garantias jurídicas são importantes, mas são as estruturas econômicas e políticas que geram, ou ao menos influenciam decisivamente, o quadro de exclusão em relação à concretização de direitos – dentre eles os culturais. Portanto, sem profundas intervenções nessas estruturas, de fato, não há como se criarem expectativas em atingir o desejável patamar de concretização dos direitos humanos culturais.

CAPÍTULO V – CULTURA ABRANGENTE E DIVERSIDADE CULTURAL NOS MARCOS NORMATIVOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

5.1. O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

No Brasil, a cultura vem ampliando seu espaço na pauta política, fato que pode ser comprovado pelas Propostas de Emendas à Constituição (PEC's) e Projetos de Leis (PL's) sobre políticas culturais recentemente aprovados ou que estão em trâmite no Congresso Nacional⁸⁹.

Neste capítulo, serão apresentados os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura (SNC) para destacar a concepção de cultura adotada e o tratamento dado à diversidade cultural nessa legislação. O período que vai da 52ª a 54ª legislatura do Congresso Nacional brasileiro, compreendido entre 2003 e 2014, foi marcado pela proposição das normas jurídicas constituidoras do SNC. Projetos de Leis e Propostas de Emendas à Constituição ligadas à estruturação do SNC foram propostos e, alguns, aprovados⁹⁰.

Em 2003, Gilberto Gil assumiu o Ministério da Cultura e buscou imprimir na política cultural da sua gestão um conceito mais abrangente de cultura, contemplando as dimensões: simbólica, cidadã e econômica. Como já foi analisado, o conceito amplo de cultura é adotado pela CF/88, quando reconhece, por exemplo, no artigo 216, II, como patrimônio cultural brasileiro todos os *modos de criar, fazer e viver* (BRASIL, 1988). Ocorre que, para ser possível materializar o conceito amplo de cultura nas intervenções estatais – programas, projetos e ações culturais –, tornou-se condição *sine qua non* a criação de um *sistema integrado* de políticas públicas de cultura, com condições de promover a interação colaborativa de todos os entes federativos e da sociedade.

Diante de um cenário de institucionalidade precária, instabilidade das políticas públicas de cultura e baixa efetividade dos direitos culturais, o Ministério da Cultura, desde

⁸⁹ Sugere-se a produção normativa como elemento para medir o ganho de espaço das políticas culturais na política brasileira, pois esse é o enfoque deste trabalho, mas, outros elementos poderiam atestar o mesmo. Basta notar a maior presença do tema nas plataformas de governo dos candidatos à presidência da república nas eleições de 2014.

⁹⁰ Alguns PL's e PEC's foram analisados e aprovados durante a 54ª legislatura, de 2011 a 2014. Outros ainda tramitam no Congresso Nacional ou estão sendo analisados no âmbito do Poder Executivo.

2003, articula a construção do SNC. A proposta de criação de um sistema para as políticas culturais, prevendo mecanismos de planejamento das ações, de participação social e de financiamento democrático, já se fazia presente no programa de governo do ex-presidente Lula, quando este foi candidato à presidência da República em 2002. Um documento da sua campanha com propostas para as políticas públicas de cultura, intitulado *A imaginação a serviço do Brasil*, referia-se do seguinte modo à proposta de criar um Sistema Nacional de Política Cultural:

Com base nas prescrições constitucionais, o Ministério da Cultura deve implantar o Sistema Nacional de Política Cultural, através do qual o poder público garantirá a efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, em todo o país, incluindo aí, especialmente, a rede escolar. O SNPC será a condição necessária para a efetiva descentralização da política nacional de cultura, pois os diversos projetos e/ou equipamentos públicos culturais, das três esferas de governo, assim como as instituições privadas e do terceiro setor, somente acessariam os recursos do FNC no caso de estarem legalmente integradas ao Sistema. Com essa proposta, o controle social do funcionamento e aplicação dos recursos advindos do FNC via SNPC deverá ser feito, de forma democrática e participativa, pelos conselhos de Cultura respectivos. Em caso da não existência desses, sua criação será obrigatória para a inclusão do município ou estado no Sistema. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.20).

Contudo, não seria correto afirmar que surgiram na gestão de Gilberto Gil as ideias de formar conselhos, planos e fundos para a cultura, nem mesmo foi inédito desse período em análise pensar a organização das políticas culturais de um modo sistêmico. É necessário resgatar alguns percursos anteriores.

O Decreto-Lei 526 de 1938 criou o Conselho Nacional de Cultura (CNC). Não obstante, o conselho só foi regulamentado e instalado no governo de Jânio Quadros, em 1961. Já em 1966, durante a ditadura civil-militar, o conselho passou a ser denominado Conselho Federal de Cultura (CFC) (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006). Em 1975, um grupo de trabalho foi convocado pelo Poder Executivo para elaborar as concepções básicas, diretrizes e fundamentos legais para instruir o lançamento da Política Nacional de Cultura (PNC) (CALABRE, 2009).

Em julho de 1976, por convocação do MEC, ocorreu, em Salvador, o Encontro de Secretários de Cultura, no qual participaram o Conselho Federal de Cultura, os Conselhos Estaduais de Cultura, as Secretarias de Cultura e Educação e Cultura, universidades, fundações e outras entidades culturais [...] A primeira palestra do Encontro de Secretários de Cultura foi dedicada ao tema geral “Sistema Nacional de Cultura” e proferida pelo presidente do CFC – professor Raymundo Moniz de Aragão (ex-ministro da Cultura) (CALABRE, 2009, p.82).

Essas experiências, no entanto, não foram estáveis, e não ocorreram em períodos democráticos – foram, justamente, em períodos de ditaduras, nos anos 1930 (CNC) e 1970 (PNC). Desse modo, parte-se do pressuposto de que a necessidade de um sistema, de fato, foi diagnosticada pelo Estado em momentos históricos anteriores, e até chegaram a ser formados conselhos e elaborados planos para as políticas culturais. Porém, o SNC, em construção desde 2003, diferencia-se de todas as experiências pretéritas, pois pauta-se na democracia participativa e no exercício dos direitos culturais – valores constitucionalmente impressos no SNC por meio do *caput* do artigo 216-A da CF/88.

O SNC é um sistema público, descentralizado e participativo, que, com os auspícios da CF/88, institui um pacto, um processo de gestão compartilhada entre os entes federativos da República com ampla participação da sociedade civil. O SNC busca ser o eixo estruturante do campo cultural, dando mais resistência às políticas públicas diante das alternâncias do poder, representando, ao mesmo tempo, uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada (SILVA, 2012). Com estabilidade, institucionalidade e integração, as políticas culturais poderiam ser consideradas políticas de Estado, com ações planejadas que ultrapassem o período de gestões de governos específicos.

Desse modo, a intenção do SNC é adotar uma organização sistêmica para garantir a existência e a continuidade das políticas para a concretização dos direitos culturais. Assim, para construir uma estrutura político-administrativa estável e resistente às mudanças de governos, o SNC organiza sistemicamente políticas, responsabilidades e recursos para a área cultural, por meio da articulação das relações intergovernamentais e das instâncias de participação da sociedade (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011). A inspiração para o SNC veio da articulação de políticas públicas de outros setores, sobretudo as da área da saúde, com a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS).

Buscando a manutenção e a continuidade das políticas, algumas áreas como a saúde e a educação, possuem sistemas e fundos que garantem a longevidade das políticas e dos investimentos. Na última década, novas áreas vêm buscando construir sistema nacionais que lhes garantam um mínimo de estabilidade às políticas implementadas. Esse é o caso da área da cultura (CALABRE, 2012, p.2-3).

É possível ter um melhor entendimento sobre o Sistema Nacional de Cultura analisando, antes, a forma federativa de organização do Estado brasileiro. Apontando para a necessidade dessa análise, Humberto Cunha Filho (2010) fala em um federalismo cultural. Como leciona Dalmo de Abreu Dallari (1995, p.215), “federação” vem do latim *foedus*, que significa pacto e aliança, nessa medida, os Estados são federais “quando

conjugam vários centros de poder político autônomo”. No Brasil, todos os entes federativos são considerados centros autônomos de poder, pois podem fazer suas próprias normas, escolher seus representantes, administrar seus territórios e cobrar seus tributos. Desse modo, “emergem duas ordens jurídicas: a União e os Estados-Membros. Aquela é soberana; estes, autônomos. No federalismo brasileiro, os municípios desfrutam de autonomia similar à dos Estados-Membros” (STRECK & MORAIS, 2010, p.172).

Os entes que integram a estrutura federativa do Estado brasileiro estão previstos no artigo 18 da CF/88, são eles: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). Todos os entes federativos são autônomos e em conjunto formam a República Federativa do Brasil, e somente ela é dotada de soberania. Em comparação com outros países, Cunha (2010, p.21) nota que o caso brasileiro “é *sui generis*, porque é uma federação de quase 6.000 entes autônomos: mais de 5.500 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a própria União”.

A Constituição brasileira disciplinou a questão da autonomia e as relações entre os entes federativos por meio da distribuição de três grupos de competências: legislativas, administrativas e tributárias (CUNHA FILHO, 2010). Todos os entes têm autonomia legislativa para produzir suas próprias leis, sendo que a competência é distribuída da seguinte forma: a) a União cria as normas gerais, com as questões de interesse geral e nacional; b) os Estados produzem normas mais específicas ou suplementares, além de cuidar das matérias de interesse regional; e c) os municípios normatizam os assuntos de interesse local. A competência administrativa refere-se ao exercício das funções governamentais, organização da administração, escolha dos gestores, enfim, são atividades materiais para a execução das leis. Cada ente federativo tem, ainda, uma determinada competência tributária para obter os meios e recursos para a execução dos seus compromissos constitucionais.

Entretanto, em que pese a arquitetura de organização e o equilíbrio constitucional dos entes federativos, a própria CF/88 apresenta competências comuns entre eles. Muitas responsabilidades no campo da produção e da execução das normas jurídicas são constitucionalmente compartilhadas entre os entes públicos. Desse modo, “existem algumas tarefas que são comuns para todos os entes, como as ações de saúde, de educação, de proteção do meio ambiente e também da cultura” (CUNHA FILHO, 2010, p.21).

O artigo 23, V, da CF/88 afirma ser *competência comum* dos entes federativos o dever de *proporcionar os meios de acesso à cultura* (BRASIL, 1988). Diante de relações

complexas de distribuição de competências, pode-se afirmar, então, que a organização sistemática é um caminho natural no desenvolvimento das políticas públicas relativas à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Logo, para evitar ações descoordenadas, repetidas, com desperdício de recursos públicos, os Estados organizados na forma federativa atuam na perspectiva sistemática ou sistêmica. “Como é essa organização sistemática? É uma organização em que são distribuídas as tarefas de forma racional, segundo a vocação cada ente” (CUNHA, 2010, p. 21).

Ora, no campo das políticas culturais e dos direitos culturais, especificamente falando, a atuação do Estado brasileiro é, historicamente, marcada por uma desarticulação federativa. Daí a necessidade de estruturação do SNC como espaço de articulação das relações intergovernamentais e de participação da sociedade civil. O sistema pretende, nessa medida, consolidar institucionalmente as políticas públicas de cultura – manifestadas em programas, projetos e ações – com o intuito de assegurar a cidadania cultural.

Cunha Filho (2010) sustenta que o SNC foi instituído pela própria Constituição e seria uma decorrência lógica da forma federativa de organização do Estado brasileiro, que compartilha funções e competências entre seus entes federativos. Para o autor, a preexistência de subsistemas de cultura, como os sistemas de museus e de bibliotecas, também evidencia a preexistência do SNC aos esforços do Ministério da Cultura em realizar os procedimentos formais e normativos para a sua “construção” e pactuação.

Seria desonesto dizer que este desenho não existe, ao menos na forma de rascunho, ainda que haja resultado mais da intuição do que de uma decisão racional e deliberada. Quem pode negar que Estados e Municípios editam suas leis de tombamento ou registro “inspiradas” na legislação federal? Quem desconhece a existência, em maior ou menor escala, de equipamentos públicos propiciadores de manifestações culturais, como bibliotecas e teatros, sempre carentes de melhor utilização e aprimoramento de acervos, repertórios e equipamentos? (CUNHA, 2010, p.93).

A Constituição Federal de 1988 lançou as bases para a construção de um Sistema Nacional de Cultura. Mas, foi somente a partir de 2003 que a ideia tomou corpo e ganhou espaço na agenda política do Ministério da Cultura, mormente por meio do início da estruturação dos componentes do sistema. Como já ressaltado anteriormente, a quase totalidade dos marcos legais relativos aos componentes do SNC foi proposta e, em alguns

casos, aprovada, aprovada entre a 52^a e a 54^a legislatura do Congresso Nacional (de 2003 a 2014)⁹¹.

No pensamento sistêmico⁹², sistema é considerado o conjunto de partes interligadas que interagem entre si. A relação entre as partes – elementos componentes do sistema – forma a engenharia institucional de funcionamento do SNC. “Planos, conferências, conselhos, órgãos e fundos específicos para a cultura são instrumentos que possibilitam viabilizar o sistema de cultura presentemente pensado para o Brasil, com as características de integrador, democrático e operante” (CUNHA, 2010, p.105). De acordo com o § 2º do artigo 216-A da CF/88, os elementos componentes da estrutura do SNC são:

- 1) *Coordenação* (órgãos gestores da cultura): O SNC é coordenado pelo Ministério da Cultura. Cada ente federativo deverá ter sua organização institucional para administrar as políticas culturais e coordenar o seu sistema de cultura. O formato institucional mais indicado para os estados, distrito federal e municípios são as secretarias exclusivas de cultura.
- 2) *Instâncias de articulação, pactuação e deliberação*: a) Conselhos de política cultural; b) Conferências de cultura; c) Comissões intergestores, compostas por gestores públicos dos entes federativos integrantes do SNC.
- 3) *Instrumentos de gestão*: a) Planos de cultura; b) Sistema de financiamento à cultura; c) Sistemas de informações e indicadores culturais; e d) Programas de formação na área da cultura, voltado aos gestores, membros dos conselhos e demais envolvidos com a construção do SNC e com as políticas culturais de modo geral.
- 4) *Sistemas setoriais de cultura*: São subsistemas dos sistemas de cultura, que tratam das especificidades das áreas e setores culturais. Exemplos: Sistema de Patrimônio Cultural, Sistema de Museus, Sistema de Bibliotecas.

Do conjunto de elementos estruturais do SNC, três destacam-se, por sua essencialidade na lógica e funcionamento do sistema, e são considerados obrigatórios:

⁹¹ A única exceção é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 306-A de 2000, de autoria dos deputados Gilmar Machado (PT/ MG) e Marisa Serrano (PSDB/MS), pretendia incluir o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura (PNC). Note-se, portanto, que a PEC data de período anterior ao início da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura.

⁹² O sistema é sempre maior – ou menor – que a soma de suas partes, pois tem certas qualidades que não se encontram nos elementos concebidos de forma isolada (MORIN, 2005).

conselhos, planos e fundos. Essa tríade estrutural tem sido chamada de CPF da cultura. O estabelecimento de, ao menos, esses três elementos, em cada ente federativo, é condição de existência concreta do SNC⁹³. Para além dos esforços do Governo Federal, a implementação efetiva do sistema depende da adesão dos Estados e municípios, que é voluntária, e da criação dos sistemas municipais e estaduais de cultura com seus respectivos conselhos, planos e fundos.

A necessidade da estruturação dos sistemas estaduais e municipais é compreensível, pois, como será analisado mais adiante, dentre os mecanismos de ação do SNC, está o repasse de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para os fundos estaduais e municipais. Esses recursos deverão ser direcionados para cumprir as metas dos planos estaduais e municipais de cultura, sob a atenta participação dos conselhos estaduais e municipais de cultura. Desse modo, somente os entes federativos estruturados institucionalmente e normativamente, no mínimo, com conselhos, planos e fundos, têm condições de participar das relações e articulações propostas pelo sistema.

Não obstante, diante das exigências formais e estruturais do sistema em questão, é necessário lembrar que os entes federativos são autônomos. Dessa forma, as particularidades de cada município e estado brasileiro precisam encontrar espaço no sistema. O equilíbrio está na construção de um SNC que possa ser considerado dinâmico de maneira que isso não prejudique a estabilidade e segurança das políticas culturais (CUNHA, 2010).

Um diferencial básico de um sistema nacional da cultura, em virtude do pluralismo de expressões, é que não deve ser do tipo “unificador” mas “coordenador”, devendo a adesão ao mesmo proceder-se de forma voluntária para os entes que detenham certo perfil de estímulo à cultura, a partir de critérios como: efetiva implementação de apoio às atividades culturais, com os recursos que dispõe; efetiva proteção do patrimônio cultural; efetivo respeito aos demais direitos culturais; efetiva gestão democrática e autônoma da cultura (CUNHA, 2010, p.79).

São os valores definidos pelo SNC que manifestam a sua priorização política de defesa dos direitos culturais e da participação social. A ideia de cidadania cultural salta aos olhos quando são analisados os princípios orientadores do SNC. Os direitos culturais foram, estrategicamente, transformados em princípios do sistema. De acordo com o § 1º do

⁹³ “É desejável que o Sistema Municipal de Cultura contenha todos os componentes recomendados. No entanto, deverá ter, no mínimo, cinco componentes: Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente, Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (com Fundo Municipal de Cultura)” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.15) – o mesmo vale para os outros entes federativos.

art. 216-A da CF/88, o SNC fundamenta-se na política nacional de cultura⁹⁴, expressa nas diretrizes do Plano Nacional de Cultura (PNC) – que será analisado ainda neste capítulo – e rege-se pelo conjunto de princípios gerais expostos na tabela abaixo.

Tabela 2 – Princípios Gerais do SNC

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.

Vale destacar, ainda, os objetivos do SNC, que deverão ser elencados pela legislação infraconstitucional que regulamentará o sistema. Por enquanto, pode-se apresentar o conjunto de objetivos presentes no artigo 2º da minuta do projeto de lei de regulamentação do SNC⁹⁵.

Tabela 3 – Objetivos do SNC

I – promover a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos na formulação e execução da política pública de cultura;
II – fixar as responsabilidades dos entes federativos na gestão da política pública de cultura;
III - estabelecer processo democrático de participação social na gestão das políticas e dos recursos públicos da cultura;
IV - universalizar a oferta dos serviços, programas e projetos da política pública de cultura, respeitando e promovendo a diversidade das expressões culturais;

⁹⁴ A política nacional de cultura reconhece o conceito abrangente de cultura, manifestado na tridimensionalidade das dimensões simbólica, cidadã e econômica.

⁹⁵ O acesso à minuta foi obtido mediante contato com a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do Ministério da Cultura (MINC).

V - assegurar a partilha equilibrada dos recursos públicos da área da cultura, visando reduzir as desigualdades sociais e regionais;
VI - promover o intercâmbio entre os entes federativos para a produção e a circulação de bens e serviços culturais;
VII - monitorar e avaliar a política pública de cultura;
VIII - estabelecer parcerias entre o setor público e privado nas áreas de gestão, fomento, formação, difusão e promoção da cultura;
IX - articular e implementar programas que promovam a interação do SNC com os demais sistemas públicos nacionais e políticas setoriais de governo.

5.2. OS MARCOS NORMATIVOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

A construção do SNC foi instrumentalizada pela propositura de um conjunto complexo de normas jurídicas. É preciso notar que a preocupação com uma produção normativa para o desenvolvimento das políticas culturais não é característica comum no histórico das administrações públicas brasileiras. O descaso político do Estado com a cultura também é refletido na precariedade dos marcos legais do setor.

No período anterior à Constituição Federal de 1988 e ao início da construção do SNC, em 2003, ainda havia pouca participação do Direito na institucionalização das políticas culturais. As intervenções normativas, quando ocorriam, eram pontuais e desconectadas entre si. Como observa Varella, (2013, p.13), é histórica “a negligência do Estado brasileiro com a cultura no que tange à promoção de políticas sólidas e perenes para o setor, assim como é quase insignificante a atividade parlamentar voltada às suas demandas”. Isto é:

[...] se na Sociologia, Antropologia e Filosofia os estudos da cultura tiveram desenvolvimento acentuado, especialmente a partir do fim do século XIX – e mais acentuadamente após a segunda metade do século XX, com a sociologia da cultura –, no Direito não mereceram a mesma atenção, tendo um tratamento incipiente (VARELLA, 2013, p.19).

Adélia Silva (2013a), por sua vez, fala em um novo padrão regulatório para as atividades culturais, ao se referir às proposições legislativas realizadas a partir do governo Lula. Destaca, para tanto, que “o levantamento da agenda legislativa, no Congresso Nacional, de temas relativos à área cultural, nos anos entre 2003 e 2012, mostra uma série de projetos que, juntos, configuram um novo marco legal para a Cultura no país” (SILVA, 2013a, p.8). Muitos desses projetos são os instrumentos normativos relacionados aos componentes do Sistema Nacional de Cultura.

Já nos primeiros anos da gestão de Gilberto Gil, o Ministério da Cultura foi reestruturado administrativamente e foram adotadas medidas compatíveis com os princípios e objetivos de um Sistema Nacional de Cultura. Em 2003, em uma reestruturação administrativa, foi criada a Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural, atualmente Secretaria de Articulação Institucional (SAI), tendo como missão central a construção do Sistema Nacional de Cultura (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). A SAI, até os dias atuais, exerce papel central na condução da estruturação e desenvolvimento do sistema⁹⁶. Desde 2004, foram criadas Câmaras Setoriais de Música, Teatro, Dança, Artes Visuais, Circo e Livro e Leitura (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011).

Em 2005, foram realizadas as Conferências de Cultura em todos os âmbitos federativos. A necessidade de estruturação do SNC e de seus marcos legais foi destaque nos debates e nas diretrizes priorizadas pelos delegados da I Conferência Nacional de Cultura. É interessante notar que os processos legislativos foram sendo deflagrados ao mesmo passo em que o Ministério da Cultura instalava os primeiros processos de escuta social. Dessa maneira, a construção dos marcos legais do SNC e a realização das primeiras conferências de cultura e outros meios de participação social foram processos conectados e complementares. “Ao confrontar a lista legislativa de projetos culturais e as diretrizes deliberadas nas conferências é impossível não observar que há correspondências/conexões entre vários temas/demandas” (SILVA, 2013a, p.10).

Por intermédio do Decreto 5.520/2005, foi criado o Sistema Federal de Cultura e organizada a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural. Como bem alerta Cunha (2010), o Sistema Federal de Cultura não pode ser confundido com o Sistema Nacional da Cultura. O primeiro visa integrar os órgãos culturais do Governo Federal e é composto pelo Ministério da Cultura e por seus entes vinculados. Considerando as alterações feitas no Decreto 5.520/2005 pelo Decreto Nº 6.973/2009, a composição do sistema federal inclui, para além do Ministério da Cultura, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Fundação Biblioteca Nacional (BN), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), Fundação Cultural

⁹⁶ A Secretaria de Articulação Institucional (SAI) envolveu-se com outras questões, como o programa Mais Cultura; contudo, após nova reestruturação administrativa do Ministério da Cultura, em 2011, o papel da secretaria em questão volta a estar focado na implantação do SNC (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

Palmares (FCP) e Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). Pode-se dizer, então, que o Sistema Federal de Cultura integra o Sistema Nacional de Cultura – aquele é parte deste (CUNHA FILHO, 2010).

Outro passo importante foi o Protocolo de Intenções do SNC, assinado pela União, DF, estados e municípios, no intuito de criar condições institucionais para a implantação do sistema. Tal Protocolo de Intenções é um documento “proposto pela União/Ministério da Cultura, no formato de convênio, firmado com dezenas de Estados e milhares de Municípios, pelo qual os pactuantes comprometem-se em juntar esforços para implantação do SNC, em seus âmbitos de competência” (CUNHA FILHO, 2010, p.99). Segundo o MINC (2011), entre 2005 e 2006, assinaram o protocolo 21 estados e 1967 municípios.

A partir de 2009, o Protocolo de Intenções foi substituído pelo Acordo de Cooperação Federativa. De acordo com o Ministério da Cultura, atualmente, todos os 27 estados brasileiros e 2535 dos 5570 municípios fizeram sua adesão ao SNC por meio do Acordo de Cooperação Federativa⁹⁷. O que fica pactuado no Acordo de Cooperação Federativa é “a construção compartilhada do SNC, por meio de criação de leis municipais e estaduais de sistemas de cultura e estruturação dos componentes obrigatórios para sua regulamentação e funcionamento. Assim, o ente federado se propõe a criar seu sistema de cultura em lei própria” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.12). Dessa maneira, a instituição dos sistemas estaduais e municipais de cultura é feita por meio de lei encaminhada pelo Poder Executivo (Governador ou Prefeito) ao Poder Legislativo (Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores).

A lei do Sistema de Cultura tem o objetivo de institucionalizar as políticas culturais nas gestões públicas municipais e estaduais. Esse documento deve elencar os direitos culturais, princípios e objetivos da política cultural; definir as estruturas que compõem o sistema e suas atribuições (órgão gestor; instâncias de articulação, pactuação e deliberação; instrumentos de gestão; sistemas setoriais); e estabelecer as conexões entre seus componentes, e entre os Sistemas Municipal, Estadual e Nacional de Cultura (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.16).

Em 2007, foi efetivamente instalado o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). E entre 2007 e 2008, foi elaborado o Plano Nacional de Cultura (PNC) com a participação do CNPC, tendo como base as diretrizes aprovadas na Conferência Nacional

⁹⁷ A última atualização dos dados do sítio do Ministério da Cultura foi feita em 05/11/2014.

de Cultura, de 2005, e as discussões promovidas em seminários realizados pelo Ministério da Cultura nos Estados e no Distrito Federal.

O SNC foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 71/2012⁹⁸ e, hoje, está previsto no artigo 216–A da Constituição Federal de 1988. No entanto, para sua plena implementação legal, o SNC ainda precisa ser regulamentado por uma lei ordinária. Em alguns pontos deste capítulo, serão analisados artigos da minuta do projeto de lei que pretende regulamentar o sistema.

Para compreender o desenho jurídico do SNC, será necessário analisar os marcos normativos de cada componente obrigatório do sistema: Conselho, Plano e Fundo (o CPF da cultura). E é isso que será feito nas próximas subseções deste capítulo (5.2.1, 5.2.2 e 5.2.3). A legislação envolvida compõe-se de diferentes espécies normativas, incluindo Emendas Constitucionais (EC), Propostas de Emendas Constitucionais (PEC's), Leis, Propostas de Leis (PL's), Decretos, Portarias.

Com efeito, o recorte desta pesquisa limita-se à análise da legislação referente aos elementos centrais ou obrigatórios do Sistema Nacional de Cultura. Mas, é importante lembrar. ao longo do período referente às 52^a, 53^o e 54^o legislaturas do Congresso Nacional, correspondentes aos governos de Lula e Dilma Rousseff no Poder Executivo, muitas outras pautas relevantes para as políticas culturais foram propostas e até mesmo positivadas por meio de normas jurídicas. Nessa medida, é válido pontuar, aqui, três exemplos de inovações legislativas que demonstram a fertilidade do período para a produção de normas jurídicas sobre políticas culturais pautadas, sobretudo, no desenvolvimento da cidadania cultural.

O primeiro caso é a Lei nº 12.761⁹⁹, de 2012, que instituiu o *Programa de Cultura do Trabalhador* e criou o benefício trabalhista chamado Vale-Cultura. Ao contrário da grande maioria das políticas culturais, que tem ações voltadas ao estímulo da produção e difusão cultural, o Vale-Cultura pretende estimular o consumo e a fruição cultural. Na prática, são distribuídos cartões aos trabalhadores com crédito no valor de R\$ 50,00 mensais, que podem ser utilizados no consumo de bens e serviços culturais (ingressos de

⁹⁸ Após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 416/2005 apresentada pelo deputado Paulo Pimenta (PT/RS).

⁹⁹ Após a aprovação do Projeto de Lei nº 4682/2012, apresentado pelos deputados Manuela D'Ávila – PCdoB (RS), Paulo Rubem Santiago – PDT (PE), Jandira Feghalli (PCdoB-RJ), dentre outros.

espetáculos, shows e cinema, revistas, livros, etc.). A Lei do Vale-Cultura foi regulamentada pelo Decreto nº 8.8084, de 2013, e está em fase de implementação.

O segundo é o *Programa Cultura Viva*, sobre o qual existe um marco regulatório recente, que é a Lei nº 13.018¹⁰⁰, de 22 de julho de 2014, instituidora da Política Nacional de Cultura Viva. O objetivo, expresso no artigo 1º da Lei, é a ampliação do acesso da população aos direitos culturais (BRASIL, 2014). De acordo com o artigo 8º, a responsabilidade e a gestão do *Programa Cultura Viva* deve ser compartilhada com os entes federativos aderentes ao Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 2014). A principal ação do *Programa Cultura Viva* chama-se Pontos de Cultura, em que o Estado potencializa as iniciativas culturais já desenvolvidas pelas comunidades, grupos e redes. Autonomia, protagonismo social e empoderamento das comunidades são ideias centrais dos Pontos de Cultura. Observe-se que o Cultura Viva foi implementado em 2005 e é um dos programas mais interessantes do período analisado aqui. O que a lei de 2014 pretende fazer com o Cultura Viva é torná-lo uma política de Estado, com perenidade nas suas ações e estabilidade em relação às trocas de governos.

Por fim, o terceiro e último caso é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 236, de 2008, de autoria do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PV/MG), que pretende acrescentar a cultura no rol dos direitos sociais do artigo 6º da CF/88. Com a aprovação da proposta, a cultura estaria, na Constituição, ao lado dos seguintes direitos sociais: saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). A aprovação da PEC seria, nesse sentido, uma (re)afirmação constitucional de que a cultura é um direito que exige prestação positiva do Estado, característica predominante dos direitos sociais, econômicos e culturais da segunda dimensão dos direitos humanos. É verdade que a cultura já está assegurada na CF/88 por meio dos artigos 215, 216 e de tantos outros, contudo, registrá-la explicitamente no artigo reservado aos direitos sociais, poderá surtir efeitos simbólicos e práticos positivos.

5.2.1. Conselhos e conferências de cultura: a participação social no Sistema Nacional de Cultura

¹⁰⁰ Após a aprovação do Projeto de Lei nº 90/2013, de autoria da deputada Jandira Feghalli (PCdoB-RJ).

A Constituição Federal brasileira, no parágrafo único do artigo 1º, assegura que no Brasil o poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou de maneira direta (BRASIL, 1988). A democracia participativa incentiva a participação direta das pessoas na política e foi estimulada pela própria Carta Constitucional. Os processos de participação direta nas decisões públicas ganham ainda mais sentido com tantos problemas que atingem a legitimidade da democracia representativa, como a falta de identidade entre representantes e representados, a repetição cíclica das práticas do fisiologismo político, a corrupção generalizada, o alto custo da governabilidade no presidencialismo de coalizão, a concentração dos meios de comunicação, dentre tantas outras problemáticas estruturais.

Juntamente com a própria democracia, foram consagrados, na Constituição Federal de 1988, mecanismos de participação direta da população nas decisões políticas. Algumas possibilidades foram previstas no texto constitucional, como Plebiscito, Referendo, Lei de Iniciativa Popular. A motivação constitucional está na ideia de que os mecanismos de democracia participativa poderão direcionar melhor a ação do Estado para os interesses e anseios da sociedade.

Entre 2003 e 2010, o governo Lula realizou, nas mais diversas áreas, incluindo a cultura, uma série de escutas públicas, no modelo de conferências, e criou ou reestruturou conselhos de participação popular. No primeiro governo da presidenta Dilma (2011–2014), as práticas participativas foram mantidas e, em alguns setores, ampliadas.

Entre 2003 e 2013 foram criados dezenove Conselhos e outros dezesseis foram reformulados. [...] De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013).

Os Conselhos de Políticas Culturais e as Conferências de Cultura são os elementos centrais do Sistema Nacional de Cultura no estabelecimento de um processo democrático de participação social na gestão das políticas públicas da cultura. Mas, mesmo antes da reestruturação legal (2005) e efetiva instalação (2007) do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) ou da realização da I Conferência Nacional de Cultura (2005), pode-se afirmar que o Ministério da Cultura, no período em análise, avançou em alguns processos participativos.

No primeiro ano da gestão de Gil (2003), foi realizado o seminário “Cultura para

Todos”, em 20 encontros, totalizando a participação de aproximadamente 30 mil pessoas (SOTO *et al.*, 2010). Ocorreram, ainda, outros processos similares de consultas públicas sobre diversos temas, tais como: reforma da “Lei Rouanet”, legislação do Direito Autoral, Planos Setoriais da cultura, Lei Cultura Viva. De tais processos participativos, podem surgir resultados concretos na melhoria das políticas e dos serviços públicos, mas eles também são importantes na medida em que contribuem para a consciência de participação política dos cidadãos e para o desenvolvimento da própria democracia (SOTO *et al.*, 2010).

O Decreto 5.520, de 24 de agosto de 2005 – parcialmente alterado pelo Decreto Nº 6.973/2009 –, reestruturou o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). De acordo com o artigo 5º do decreto, o conselho é um órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Cultura e tem por finalidade “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2005). No entanto, em que pese o decreto de reestruturação do conselho ser de 2005, ele foi efetivamente instalado somente em 19 de dezembro de 2007.

De acordo com a minuta do projeto de lei de regulamentação do SNC, *conselho de política cultural* é um órgão de caráter consultivo e deliberativo. Envolve, portanto, poder de decisão dos conselheiros sobre as questões analisadas. A mesma minuta apresenta como atribuições dos conselhos: a) a propositura das diretrizes da política pública de cultura; b) a aprovação e o acompanhamento do plano de cultura; c) a propositura das diretrizes gerais para a aplicação dos recursos provenientes do Sistema de Financiamento à Cultura, bem como o monitoramento e a avaliação dos recursos; e, ainda, d) a elaboração do seu regimento interno.

Os conselhos de política cultural dos Estados e municípios, bem como o CNPC, deverão respeitar na sua composição, no mínimo, uma paridade (50%) de representantes eleitos pela sociedade civil em relação aos representantes indicados pelo governo. A composição dos conselhos deve atender a diversidade cultural, por meio dos segmentos artísticos e culturais, mas também devem contemplar a representatividade regional, considerando a questão territorial. Dentre as vagas indicadas pelo governo, para além do órgão gestor das políticas culturais, devem ter representação os setores do poder público que são afins e transversais à cultura.

O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é integrado por cinco instâncias:

- 1) *Plenário*: é a instância máxima do conselho. Detém diversas competências, dentre elas, acompanhar e fiscalizar a execução do Plano Nacional de Cultura, estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, apoiar os acordos para a implantação do SNC e aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura. Atualmente o Plenário do CNPC é composto por 58 membros titulares, todos com direito a voz e voto¹⁰¹.
- 2) *Comitê de Integração de Políticas Culturais*: articula as agendas e a pauta de trabalho das diferentes instâncias do conselho.
- 3) *Colegiados Setoriais*: fornecem subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos respectivos setores culturais.

¹⁰¹ De acordo com o Regimento Interno do CNPC, artigo 5º da Portaria nº 28/2010 do Ministério da Cultura: “O Plenário será integrado pelo Ministro de Estado da Cultura e por: I – dezenove representantes do Poder Público Federal, distribuídos da seguinte forma: a) seis do Ministério da Cultura; b) um da Casa Civil da Presidência da República; c) um do Ministério da Ciência e Tecnologia; d) um do Ministério das Cidades; e) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; f) um do Ministério da Educação; g) um do Ministério do Meio Ambiente; h) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; i) um do Ministério do Turismo; j) um da Secretaria Geral da Presidência da República; k) um do Ministério das Comunicações; l) um do Ministério do Trabalho e Emprego; m) um do Ministério das Relações Exteriores; e n) um da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República da República. II – quatro representantes do Poder Público dos Estados e Distrito Federal, sendo três indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Cultura e um pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura; III – quatro representantes do Poder Público municipal, indicados, dentre dirigentes da área de cultura, respectivamente, pela Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional dos Prefeitos e Fórum dos Secretários das Capitais; IV – um representante do Fórum Nacional do Sistema S; V – um representante das entidades ou das organizações não governamentais que desenvolvem projetos de inclusão social por intermédio da cultura, nos termos do Decreto nº 5.520, de 2005; VI – treze representantes das áreas técnico-artísticas, indicados pelos membros da sociedade civil nos colegiados setoriais afins ou, na ausência destes, por escolha do Ministro de Estado da Cultura, nos termos do Decreto nº 5.520, de 2005, nas seguintes áreas: a) artes visuais; b) música popular; c) música erudita; d) teatro; e) dança; f) circo; g) audiovisual; h) literatura, livro e leitura; i) arte digital; j) arquitetura e urbanismo; k) design; l) artesanato; e m) moda. VII – sete representantes da área de patrimônio cultural, indicados pelos membros da sociedade civil, nos colegiados setoriais afins ou, na ausência destes, por escolha do Ministro de Estado da Cultura, nos termos do Decreto nº 5.520, de 2005, sendo: a) culturas afro-brasileiras; b) culturas de povos indígenas; c) culturas populares; d) arquivos; e) museus; f) patrimônio material; g) patrimônio imaterial. VIII – três personalidades com comprovado notório saber na área cultural, de livre escolha do Ministro de Estado da Cultura; IX – um representante de entidades de pesquisa na área de cultura, a ser definido em sistema de rodízio ou sorteio, pelas associações nacionais de antropologia, ciências sociais, comunicação, filosofia, literatura comparada e história; X – um representante do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE; XI – um representante da Associação Nacional das Entidades Culturais Não-Lucrativas – ANEC; XII – um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES; XIII – um representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB; e XIV – um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. § 1º Compõem, ainda, o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, um representante dos seguintes órgãos ou entidades, indicados pelos seus dirigentes máximos, e de áreas culturais escolhidos pelo Ministro de Estado da Cultura, nos termos do Decreto nº 5.520, de 2005: I – Academia Brasileira de Letras – ABL; II – Academia Brasileira de Música; III – Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIBr, instituído pelo Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003; IV – Campo da TV Pública; V – Ministério Público Federal – MPF; VI – Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e VII – Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010).

- 4) *Comissões Temáticas ou Grupos de Trabalho*: têm como competência oferecer subsídios para a tomada de decisão sobre temas específicos ou emergenciais relacionados à cultura.
- 5) *Conferência Nacional de Cultura*: com competência para analisar e aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas concernentes ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e suas respectivas revisões ou adequações.

De acordo com o Regimento Interno do CNPC, formalizado por meio da Portaria 28/2010 (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010), as reuniões ordinárias do Plenário ocorrem a cada três meses, em Brasília e, extraordinariamente, quando convocados pelo seu presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de um terço dos membros. O Decreto 7.743/2012 definiu que a Secretaria de Articulação institucional do Ministério da Cultura, seria responsável por dar apoio técnico e administrativo para o bom funcionamento do CNPC.

As Conferências de Cultura reúnem, periodicamente¹⁰², a sociedade civil e o poder público em uma instância participativa competente para eleger as diretrizes gerais das políticas culturais e dos planos de cultura. Aos órgãos gestores das políticas culturais de cada ente federativo compete convocar e coordenar as conferências no âmbito do seu território de atuação, sempre considerando que a participação da sociedade civil deve ser predominante. Nessa medida, as diretrizes aprovadas pela plenária final da conferência deverão orientar o plano de cultura, sendo detalhadas em programas, projetos, ações culturais e nas leis orçamentárias (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

A Conferência de Cultura é a reunião da sociedade civil (artistas, grupos artístico culturais, cidadãos, agentes do sistema de cultura) e poder público para avaliação, análise e proposição de grandes diretrizes de políticas culturais. *É a principal instância de participação popular do Sistema de Cultura*. Elas estabelecem as macro diretrizes da política cultural, que devem ser detalhadas pelo plano de cultura, elaborado conjuntamente pelo órgão gestor, conselho de política cultural e fóruns organizados da sociedade civil (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.23, grifo nosso).

Destarte, os delegados que participarão das conferências nacionais deverão ser eleitos nas instâncias estaduais e municipais. As chamadas etapas preparatórias iniciam os

¹⁰² “O Ministério da Cultura indica que as conferências municipais de cultura sejam realizadas a cada dois anos, sendo uma delas para discutir matérias de interesse local e a outra vinculada à Conferência Nacional de Cultura, convocada pelo MINC a cada quatro anos para discutir os rumos da política nacional de cultura” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p. 23).

debates nas bases, que além de eleger delegados e prioridades para as etapas seguintes do processo de conferências, podem discutir as questões locais e servir como um importante momento de encontro e diálogo da sociedade com o poder público local. Dessa forma, antes da realização da Conferência Nacional de Cultura, podem ocorrer as conferências em âmbito: municipal, intermunicipal, estadual, distrital, setorial e livre. Depende do que for previsto no regimento da Conferência Nacional a ser aprovado pelo Plenário do CNPC.

Em 2005, a primeira Conferência Nacional Cultura foi realizada com 1.300 participantes e foi o “ápice do processo de mobilização e de participação social [...]” daquele período (SILVAa, 2013, p.6). É preciso compreender que havia uma grande demanda de debates sobre políticas culturais represada na sociedade brasileira. Desse modo, a abertura do Estado ao diálogo representou o início de um novo momento para a participação social no desenvolvimento das políticas culturais. “Entre as etapas preparatórias – municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais – e a plenária nacional, foram cerca de 400 encontros, que mobilizaram 60 mil pessoas, dentre gestores de 1158 municípios, de dez estados e do Distrito Federal” (VARELLA, 2013, p.165).

Na plenária final da I Conferência Nacional Cultura, foram eleitas 30 diretrizes prioritárias e o maior destaque foi à criação do SNC. Também foram eleitas prioritariamente as propostas relacionadas à formalização e institucionalização dos componentes do sistema, como o Plano Nacional de Cultura e as formas de financiamento à cultura, além de tratar da democratização dos meios de comunicação e da integração de políticas de cultura e educação (SILVAa, 2013).

Já a II Conferência Nacional de Cultura, ocorrida em 2010, contou com 1.400 participantes e foi antecedida por 3.216 conferências municipais e 26 estaduais, totalizando um número de participantes de 226.846 pessoas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011). Nessa conferência foram priorizadas 32 diretrizes e, mais uma vez, o destaque foi dado à necessidade de consolidação, institucionalização e implementação do SNC e dos seus elementos componentes. A proposta mais votada na II Conferência foi relativa à necessidade de aprovação dos marcos normativos do SNC¹⁰³.

¹⁰³ Eis a proposta mais votada da II Conferência Nacional de Cultura: “Consolidar, institucionalizar e implementar o Sistema Nacional de Cultura (SNC), constituído de órgãos específicos de cultura, conselhos de política cultural (consultivos, deliberativos e fiscalizadores), tendo, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente pelos respectivos segmentos, planos e fundos de cultura, comissões intergestores, sistemas setoriais e programas de formação na área da cultura, na União, Estados, Municípios e no Distrito Federal, garantindo ampla participação da sociedade civil e realizando periodicamente as conferências de cultura e, especialmente, a aprovação pelo Congresso Nacional da PEC 416/2005 que institui

De acordo com um registro interno do MINC, doze das 30 propostas de diretrizes da I Conferência Nacional de Cultura estão relacionadas à implantação do Sistema Nacional de Cultura. E, no caso da II Conferência, a análise do Órgão é de que esse fórum foi importante para o fortalecimento político do Sistema Nacional de Cultura, posto que a proposta que trata da sua institucionalização e implementação foi a mais votada dentre as 32 proposições prioritárias e dessas 32 diretrizes aprovadas, 20 delas fazem referência explícita ou implícita ao Sistema Nacional de Cultura. Destaca-se, entretanto, que o debate sobre o Sistema foi lançado pelo MINC já em 2003 (SILVA, 2013, p.9).

Em 2013, foi realizada a III Conferência Nacional de Cultura com a participação de 1.745 pessoas, entre delegados, convidados, observadores e profissionais. Contabilizando o número de participantes de todas as etapas das conferências de 2013 foi batido um recorde de participação: 450 mil pessoas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). E a ideia de que o SNC precisa ser implementado e, definitivamente, consolidado, foi, novamente, a grande questão defendida pelos participantes da conferência em todas as suas etapas. As cinco propostas priorizadas na terceira edição da conferência envolvem: a) a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 150/2003; b) criação de lei que regulamente ao menos 10% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura; c) aprovação de Projeto de Lei que regulamente o SNC; d) formação e capacitação em gestão cultural; e e) fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura¹⁰⁴.

A participação social é um dos valores essenciais do Sistema Nacional de Cultura, por isso, a existência dos conselhos e a realização das conferências são elementos obrigatórios para os estados e municípios que querem fazer sua adesão ao sistema nacional e criar seus sistemas estaduais ou municipais.

Sobre o resultado das escutas sociais promovidas pelo Ministério da Cultura no período analisado, é muito salutar que nas três conferências realizadas (2005, 2010 e 2013) os delegados tenham priorizado as diretrizes que tratam da consolidação do SNC e dos seus elementos componentes, principalmente, os Planos e os Fundos de Cultura que serão analisados nas próximas subseções deste capítulo (5.2.2 e 5.2.3).

o Sistema Nacional de Cultura, da PEC 150/2003 que designa recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária e da PEC 049/2007, que insere a cultura no rol dos direitos sociais da Constituição Federal, bem como dos projetos de lei que instituem o Plano Nacional de Cultura e o Programa de Fomento e Incentivo a Cultura Procultura e do que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura". A proposta foi considerada prioritária por 754 dos 883 delegados credenciados na conferência (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010).

¹⁰⁴ As questões citadas que envolvem financiamento da cultura serão analisadas na subseção 5.2.3 deste capítulo.

5.2.2. Planos de Cultura: o planejamento das políticas públicas no Sistema Nacional de Cultura

A construção dos *Planos de Cultura* devem envolver os órgãos gestores, os conselhos e as Conferências de Cultura. A finalidade dos planos é estabelecer um planejamento estratégico de longo prazo para as políticas culturais, dotando-as de institucionalidade e perenidade. Os planos oferecem conteúdo e consistência ao SNC.

A transformação dos planos em leis é muito importante: “Com a aprovação dos Planos de Cultura Municipais, Estaduais e Nacional pelo Poder Legislativo, nas respectivas esferas, esse processo avança politicamente, ganha estabilidade jurídica e tem assegurado a sua continuidade enquanto política de Estado” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011, p.48).

Diante do contexto das políticas culturais brasileiras, marcadas pela falta de planejamento, instabilidade institucional e desarticulação entre os entes federativos, o Plano Nacional de Cultura (PNC) é o elemento orientador do Sistema Nacional de Cultura, pois lhe confere um planejamento estratégico.

O PNC foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 48/2005¹⁰⁵, que acrescentou o § 3º ao artigo 215 da CF/88, e foi regulamentado pela Lei 12.343/2010¹⁰⁶. Os referidos marcos normativos, bem como a minuta do projeto de lei que regulamentará¹⁰⁷ o Sistema Nacional de Cultura, apresentam o PNC como um instrumento de planejamento das políticas culturais de duração decenal (de 2010 a 2020). Sobre o PNC, Adélia Silva (2013a, p.9) observa:

Trata-se da instituição, na área da cultura, de planejamento de médio-longo prazo que configure uma política pública de Estado destinada a ultrapassar conjunturas e ciclos de governos. Já as bases do aparato institucional para articulação e cooperação federativa para a promoção e gestão conjunta de políticas públicas de cultura, de forma compartilhada e pactuada com a sociedade civil.

Conforme já foi analisado, em 1975, durante a ditadura civil-militar, foi elaborado um Plano Nacional de Cultura no Brasil. Entretanto, pode-se afirmar que o PNC

¹⁰⁵ Após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 306/2000 apresentada pelo deputado Gilmar Machado (PT/MG).

¹⁰⁶ Após a aprovação do Projeto de Lei nº 6.835 de 2006, apresentado pelos deputados Gilmar Machado (PT/MG), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) e Iara Bernardi (PT/SP) (REIS, 2010).

¹⁰⁷ O próprio § 3º do artigo 215 da CF/88 determinou, textualmente, a regulamentação do Plano por meio de lei: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura”.

transformado em lei em dezembro de 2010 é o primeiro “instrumento de sistematização jurídico-institucional no campo das políticas públicas de cultura estabelecido em um período democrático” (VARELLA, 2013, p.110). Esse é o primeiro Plano de Cultura que possui

[...] previsão constitucional, força de garantia institucional e que conta com regulamentação por lei formulada sobre padrões democráticos, tanto do ponto de vista do processo legislativo, quanto de sua concepção colaborativa, resultado da participação direta da sociedade (VARELLA, 2013, p.110).

O PNC foi construído com ampla participação da sociedade civil em todas as fases do desenvolvimento. Ele é uma síntese do resultado das duas primeiras Conferências Nacionais de Cultura (2005 e 2010), das deliberações do Conselho Nacional de Política Cultural (a partir de 2007) e dos seminários sobre o tema realizados em todos os Estados do país (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). O Plano recebeu da I Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, as diretrizes básicas para sua formulação; e, durante a II Conferência Nacional de Cultura, em 2009, os temas foram amadurecidos (SILVA, 2012). O Congresso Nacional não fez nenhuma alteração nas diretrizes do PNC aprovadas nas conferências nacionais de cultura para transformá-las em lei (Lei 12.343/2010).

A importante questão da participação social pode ser considerada um elemento que aumenta as possibilidades de concretização do PNC. Ocorre que o protagonismo político exercido pelos beneficiários do PNC na sua formulação potencializa a efetividade social dessa lei e das suas ações; dessa forma, a questão de uma possível maior efetividade decorre da legitimidade que os atores políticos envolvidos nos debates emprestam à norma jurídica que criou o Plano (VARELLA, 2013).

O PNC define as diretrizes e prioridades para a área da cultura. A estrutura do plano nacional, bem como dos estaduais ou municipais, deve conter, ao menos: a) diagnóstico do desenvolvimento da cultura; b) objetivos gerais e específicos; c) estratégias, metas e ações; d) prazos de execução; e) resultados e impactos esperados; f) recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; g) mecanismos e fontes de financiamento; e h) indicadores de monitoramento e avaliação. O PNC apresenta de modo detalhado as atribuições do poder público (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

Tal qual o § 1º do 216-A da CF/88, que ao apresentar os princípios do SNC traz um rol de direitos culturais, o artigo 2º da Lei 12.343/2010 (PNC), dedicado à apresentação dos objetivos do Plano, também demarca, estrategicamente, os direitos culturais como

fundamentos do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Os objetivos do Plano, segundo a lei, são (BRASIL, 2010):

Tabela 4 – Objetivos do PNC

I - reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira;
II - proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial;
III - valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais;
IV - promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções;
V - universalizar o acesso à arte e à cultura;
VI - estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional;
VII - estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos;
VIII - estimular a sustentabilidade socioambiental;
IX - desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais;
X - reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores;
XI - qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado;
XII - profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais;
XIII - descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura;
XIV - consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais;
XV - ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo;
XVI - articular e integrar sistemas de gestão cultural.

O PNC tem um extenso *Anexo* com diretrizes, estratégias e ações¹⁰⁸. O documento apresenta 275 ações e, como argumenta Varella (2013), caso não houvesse ocorrido uma priorização, a efetividade do Plano poderia ser pulverizada pela ausência de foco diretivo para a atuação estatal. Nesse sentido, atendendo a própria Lei 12.343/2010, que criou o PNC, foram elaboradas as metas prioritárias do Plano dentre as 275 ações. A escolha das metas contou com uma consulta pública por meio de uma plataforma virtual na internet que escolheu 53 metas prioritárias para serem concretizadas até o final do decênio de vigência do PNC – em 2020. Assim, o Ministério da Cultura, por meio da Portaria

¹⁰⁸ O Anexo é organizado em cinco capítulos: a) fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; b) incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; c) universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; d) ampliar a participação da cultura no desenvolvimento econômico sustentável; e, e) consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais (BRASIL, 2010).

nº123/2011, formalizou mais esse requisito exigido pela lei de criação do PNC, estabelecendo a priorização das ações em 53 metas.

De fato, o PNC tem os caracteres de política pública de Estado, pois, ao ser incorporado à Constituição Federal de 1988 e depois regulamentado por meio de lei federal, criou obrigações irrefutáveis ao poder público. Para a continuidade e estabilidade das políticas culturais, a previsão do PNC na CF/88 e sua regulamentação por meio de lei são notáveis avanços políticos e jurídicos.

A lei 12.343/2010 também criou o Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Na prática, trata-se de uma plataforma colaborativa coordenada pelo Ministério da Cultura com o objetivo de integrar dados e informações de todos os entes federativos e da sociedade civil, relativos à cultura brasileira. Por meio das informações coletadas, sistematizadas e interpretadas são gerados indicadores e estatísticas úteis para o planejamento das políticas públicas de cultura. O Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) promete tornar-se uma importante ferramenta no monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Cultura. O SNIIC também almeja ser um transparente banco de dados sobre a realidade cultural brasileira, envolvendo informações sobre agentes, instituições, bens, serviços etc.

5.2.3. Fundos Públicos de Cultura: a democratização do financiamento à cultura no Sistema Nacional de Cultura

Buscar-se-á, nesta subseção, apresentar os principais aspectos que envolvem a questão do financiamento à cultura na perspectiva proposta pelo Sistema Nacional de Cultura, nesse sentido, trata-se de em um Sistema de Financiamento à Cultura. Os recursos necessários para o desenvolvimento das metas do Plano Nacional de Cultura devem ser previstos no orçamento público, por meio dos Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA)¹⁰⁹ da União e dos demais entes da federação que aderiram ao SNC. O Sistema de Financiamento do SNC compõe-se de

¹⁰⁹ “O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

um conjunto diversificado e articulado de mecanismos de financiamento público à cultura com predominância e centralidade dos fundos públicos.

Como já analisado, é fundamental o papel exercido pelo orçamento público na concretização dos direitos humanos por meio das políticas públicas. Não há que se falar em políticas prestacionais ou direitos sociais sem localizar suas respectivas fontes de financiamento. Contudo, há que se tomar o cuidado de não tratar os mecanismos de financiamento à cultura como se fossem as próprias políticas culturais. Como assevera Isaura Botelho (2001, p.7), “o financiamento é determinado pela política e não o contrário”.

Com efeito, o mecanismo de financiamento pode até ser um elemento central na viabilização de uma política cultural, mas aquele faz parte desta, que é maior. Ora, o papel do Estado na área da cultura vai muito além dos mecanismos de financiamento, desse modo, “recolocar as políticas de financiamento como subordinadas às políticas culturais desenvolvidas torna-se uma atitude política imprescindível para a conformação de um novo patamar das políticas públicas de cultura no Brasil” (RUBIM, 2007, p.21).

De acordo com o artigo 5º da Lei 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, o principal mecanismo de fomento às políticas culturais é o Fundo Nacional de Cultura (FNC). Esse mecanismo é um dos três pilares do Programa Nacional de Apoio a Cultura (PRONAC), criado em 1991, por meio da Lei nº 8.313, conhecida como Lei Rouanet. A lei prevê três mecanismos distintos: a) Fundo Nacional da Cultura (FNC), com investimentos diretos do poder público federal na realização de projetos culturais; b) Incentivos Fiscais (mecenato), em que “a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda a título de doações ou patrocínios” (CUNHA FILHO, 2010, p. 64); e c) o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART), caracterizado pelo financiamento reembolsável em projetos com viabilidade de retorno comercial. Todavia, ao longo dos seus 23 anos de existência, a Lei Rouanet foi marcada pelo uso majoritário (quase exclusivo) do mecenato e pela subutilização (má utilização ou mesmo não utilização) do FNC e do FICART.

Em que pese à recomendação do Plano Nacional de Cultura pela centralidade e protagonismo do Fundo Nacional de Cultura, na prática, o mecanismo de financiamento à cultura mais utilizado no Brasil ainda é o mecenato. Em 2013, o governo autorizou para a renúncia fiscal aproximadamente R\$1.600.000.000,00 (Um bilhão e seiscentos milhões de reais), enquanto o FNC contou com aproximadamente R\$ 300.000.000,00 (Trezentos

milhões de reais) para o mesmo período. Ou seja, o fundo tem um valor cinco vezes menor que o mecenato.

Mesmo diante de tamanha desigualdade entre fundo e mecenato, pode-se afirmar que nos últimos 10 anos ocorreu uma valorização do FNC, com aumento dos recursos em relação à primeira década de existência da Lei Rouanet; do mesmo modo, isso aconteceu com os recursos liberados para o incentivo fiscal. Houve aumento na utilização dos dois mecanismos de financiamento público à cultura (SALGADO *et al.*, 2010) e a predominância esmagadora do incentivo fiscal em relação ao fundo público prosseguiu sendo realidade no país.

No funcionamento do mecenato, o incentivo fiscal significa que o doador ou patrocinador¹¹⁰ terá o direito de deduzir do Imposto sobre a Renda (IR)¹¹¹ devido o valor que direcionou para projetos culturais (CUNHA FILHO, 2010) até o limite previsto em lei. Algumas modalidades de projetos autorizam a dedução total do valor despendido à cultura:

[...] para os projetos relativos às artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos; aquisição de material e treinamento de pessoal para bibliotecas públicas, museus e congêneres; certas produções audiovisuais e respectivos acervos; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; e construção e manutenção de salas de cinema e teatro em Municípios com menos de cem mil habitantes, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendida em tais projetos (até 100%) nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, quer na forma de doações ou patrocínios (CUNHA FILHO, 2010, p.65).

Outro marco normativo que demonstra a importância das leis de incentivo no âmbito da cultura brasileira é a Lei nº 8.685 de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual. De acordo com essa lei, estabelecida na lógica neoliberal da renúncia fiscal, as empresas patrocinadoras de projetos audiovisuais podem abater 100% do valor despendido no seu Imposto de Renda.

A dedução de 100% – prevista na Lei Rouanet, Lei do Audiovisual, e em algumas leis estaduais que autorizam a dedução do ICMS¹¹² ou IPVA¹¹³ e leis municipais que

¹¹⁰ Na doação é proibido qualquer tipo de promoção do doador e, no patrocínio, pode haver publicidade do apoio com identificação do patrocinador, dentro dos limites previstos em lei.

¹¹¹ Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

¹¹² Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

¹¹³ Imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

trabalham com dedução do ISS¹¹⁴ ou IPTU¹¹⁵ –, representa a possibilidade de que a pessoa física ou jurídica, patrocinadora ou doadora, no final das contas, não coloque nenhum recurso próprio nos projetos culturais, pois, todos os valores envolvidos poderão ser abatidos via renúncia fiscal.

Como o Estado deixou de arrecadar impostos, na prática, o projeto cultural foi realizado com recursos públicos advindos do pagamento de tributos pelos contribuintes. A renúncia fiscal, além de operar com recursos públicos, é justamente o mecanismo que retira do Estado o poder de decisão, pois a seleção dos projetos culturais a ser contemplados é realizada pelos departamentos de *marketing* das empresas que, claramente, atuam de acordo com os critérios mercadológicos e não de acordo com o interesse público.

Por conseguinte, os resultados dessas decisões, tomadas a partir da lógica de mercado, resultam em um quadro que exprime toda sorte de concentrações, injustiças e desigualdades.

Desigualdade entre regiões (as que concentram mais empresas atraem o grosso dos patrocínios); desigualdade entre produtores (os que são mais organizados têm maior acesso às empresas e captam mais recursos); entre patrocinadores (os que têm maior faturamento podem apoiar mais projetos); entre tipos de projetos (os que, na visão das empresas, têm maior impacto de marketing obtêm mais patrocinadores); entre os artistas (as empresas preferem associar sua marca a nomes já consagrados) (MINISTERIO DA CULTURA, 2009, p.14).

Na década de 1990, quando a renúncia fiscal surgiu nas leis federais de incentivos à cultura, o governo defendia a ideia de que, com o passar do tempo, os empresários ficariam habituados em incentivar a cultura e reconheceriam as vantagens inerentes a esse processo, podendo atuar na área cultural mesmo sem os incentivos fiscais (MINISTERIO DA CULTURA, 2009). Contudo, é notável que os incentivos fiscais não surtiram nenhum efeito “pedagógico” no meio empresarial. “Quando o governo Collor extinguiu a chamada lei Sarney, as empresas imediatamente se afastaram do patrocínio cultural. Na atual crise financeira, o mesmo fenômeno se repetiu, demonstrando que de fato é mínimo o compromisso do mercado com incentivo à cultura” (MINISTERIO DA CULTURA, 2009, p.15).

Mas a própria Lei Rouanet também prevê como mecanismo de financiamento o Fundo Nacional de Cultura. O fundo representa a ação direta do Estado. Nessa modalidade

¹¹⁴ Imposto sobre serviços de qualquer natureza.

¹¹⁵ Imposto sobre propriedade territorial urbana.

de financiamento, a concretização dos direitos culturais, sobretudo a proteção e promoção da diversidade cultural, tem mais possibilidades e campo para se desenvolver. Por envolver diretamente o poder público e os projetos culturais, potencialmente, os objetivos envolvidos nas ações dos fundos públicos de cultura correspondem ao interesse público e não aos do mercado.

Não resta dúvida de que, entre os mecanismos de impulso do PRONAC, o Fundo Nacional da Cultura é aquele destinado à direta intervenção da Administração no setor cultural, não para guiar-lhe os conteúdos, mas para promover prioridades constitucionalmente definidas para o setor (CUNHA FILHO, 2010, p.56).

No período analisado por esta pesquisa, o mecenato continuou sendo o mecanismo predominante de incentivo à cultura; entretanto, foi iniciado um processo de debate com a sociedade e formulada uma proposta de reforma. De acordo com a proposta de mudança, o atual Programa Nacional de Apoio a Cultura (PRONAC) seria substituído pelo Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA). Os pontos essenciais da mudança referem-se ao fortalecimento do FNC, com a sua equiparação aos valores do mecenato, o fim da dedução de 100% (mas não significa o fim da renúncia fiscal) e autonomia do Ministério da Cultura na seleção dos projetos culturais, buscando atender o interesse público (SALGADO; PEDRA; CALDAS, 2010). O histórico da reforma da Lei Rouanet é repleto de avanços e retrocessos. Os últimos passos dessa trajetória são notados no Projeto de lei 6.722 de 2010¹¹⁶.

Com efeito, pela coerência, a reforma da Lei Rouanet deveria seguir a trilha do SNC, que defende a ideia do Fundo de Cultura como principal mecanismo de fomento à cultura. Ocorre que, no início do debate, quando foi proposto o primeiro projeto de lei sobre o assunto (PL 1139/2007), a reforma pretendia garantir a equiparação dos valores do fundo e do mecenato e acabar com a dedução de 100% na renúncia fiscal. No entanto, o projeto substitutivo, o PL 6.722 de 2010, de relatoria do deputado Pedro Eugênio (PT/PE), menciona apenas a valorização do FNC, mas não garante a sua equiparação com o mecenato, nem mesmo afirma que o FNC deverá ser o principal mecanismo de financiamento. Para atingir as metas do Plano Nacional de Cultura seria necessário garantir que os recursos destinados ao FNC na Lei Orçamentária Anual (LOA) não sejam inferiores ao valor liberado para a renúncia fiscal. Além disso, o PL 6.722/2010 não acaba com a

¹¹⁶ A última atualização que esta pesquisa fez sobre a tramitação do PL 6.722/2010 foi em 21/11/2014. Após a aprovação da redação final pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, a Câmara dos Deputados encaminhou o projeto de lei para a apreciação do Senado Federal, em 13/11/2014, e aguarda o retorno do PL.

dedução de 100% na renúncia fiscal, mantendo a possibilidade de que o empresário, efetivamente, não coloque nada do “seu do bolso” no incentivo aos projetos culturais.

Mesmo sendo muito aquém do necessário, a proposta do PL 6.722/2010 tem afinidade com o Sistema Nacional de Cultura, pois propõe o aumento do volume dos recursos do Fundo¹¹⁷, estimula a regionalização da distribuição e promove aderência dos estados e municípios ao sistema. Em sintonia com o SNC, o PL 6.722/2010 prevê uma sistemática de repasses dos recursos do Fundo Nacional de Cultura aos fundos estaduais e destes aos municipais, promovendo uma verdadeira descentralização dos recursos públicos.

Pela proposta de reforma, 30% do recurso do fundo nacional deverão ser repassados aos fundos estaduais. Distribuindo, no mínimo, 10% para cada região do país. Por sua vez, os estados deverão repassar 50% do valor recebido aos fundos municipais. Além de serem distribuídos regionalmente, é importante que os recursos sejam pulverizados nos diversos setores culturais, por meio dos chamados fundos setoriais, promovendo a diversidade cultural. No Brasil, outros sistemas federativos de políticas públicas, como a saúde e a educação já utilizam a modalidade de repasses de recursos conhecida como “fundo a fundo”.

De acordo com a minuta do projeto de lei de regulamentação do SNC, algumas regras deverão acompanhar os repasses fundo a fundo. Evidentemente, para que os estados e municípios possam receber recursos do FNC, precisam, necessariamente, ter aderido ao sistema e institucionalizado os seus próprios sistemas estaduais ou municipais de cultura, bem como ter seus planos de cultura aprovados pelos seus conselhos de política cultural. Os planos devem orientar a utilização dos recursos dos fundos e os conselhos devem participar da gestão do fundo feita pelos órgãos gestores. Ademais, os entes federativos interessados em receber o repasse também deverão alocar algum recurso próprio no respectivo fundo de cultura.

A Emenda Constitucional nº 42 de 2003 acrescentou o § 6º ao artigo 215 da CF/88, facultando aos Estados e ao Distrito Federal a possibilidade de vincular a um fundo estadual de fomento à cultura até 0,5% de sua receita tributária líquida para o

¹¹⁷ Com a Lei Rouanet, as empresas podem abater até 4% do Imposto de Renda e a meta do Procultura é que essa dedução seja majorada para a 6%. Do aumento de 2%, 1% deverá ser direcionado ao FNC. Outro ponto que pode gerar mais recurso é que, para o Procultura, o FNC é um fundo de natureza contábil e financeira, o que significa, por exemplo, que podem ser transferidos recursos de um exercício (ano) para o outro, caso não tenham sido aplicados.

financiamento de programas e projetos culturais. É vedada a utilização desse recurso para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida ou qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, 1988).

O orçamento do Ministério da Cultura representa menos de 1% do orçamento da União. Em 2014, o orçamento do Ministério da Cultura foi de 3,26 bilhões de reais, enquanto o da saúde foi 82,5 bilhões, e, da educação, 42,2 bilhões (WELLE, 2014). Diante dessa realidade, as boas intenções dos planos de cultura e as virtudes democráticas dos conselhos e conferências não surtirão efeitos concretos. Enquanto as políticas culturais forem consideradas “cerejas do bolo” orçamentário, o Sistema Nacional de Cultura não poderá fazer muito pela concretização dos direitos culturais. É oportuno lembrar, por isso, que um dos princípios do SNC consagrado no artigo 216-A da CF/88 é o da ampliação progressiva dos recursos dos orçamentos públicos para a cultura (BRASIL, 1988).

Para que o SNC seja viável, além de reformar a Lei Rouanet, será necessário ampliar o orçamento do Ministério da Cultura. Na prática, “evidencia-se uma condicionante gigantesca à efetivação de um sistema que possibilite repasses financeiros automáticos aos seus integrantes: a existência de recursos permanentes, o que impele à necessidade de vinculação de verbas em favor da cultura” (CUNHA FILHO, 2010, p.111).

Uma das primeiras pautas sobre a cultura trazidas pelo Governo Lula foi a crítica da predominância das leis de incentivo nas gestões anteriores em que a política cultural, praticamente, reduzia-se ao incentivo fiscal. Dessa forma, ainda em 2003, a propositura da ampliação dos recursos para a cultura ocorreu por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150. A PEC 150/2003 propõe a vinculação constitucional de um orçamento mínimo obrigatório para o desenvolvimento das políticas culturais em todos os níveis federativos. Tal proposta visa vincular, anualmente, 2% do orçamento federal, 1,5% do orçamento dos estados e do Distrito Federal e 1% do orçamento dos municípios para o desenvolvimento das políticas culturais.

A grande problemática da PEC150/2003 reside no alto nível de comprometimento do orçamento público. Ora, como visto, boa parte do orçamento já está reservada para o pagamento dos juros da dívida, folha de pagamento do funcionalismo público, previdência social e vinculações constitucionais para as áreas da saúde e da educação. Isso compromete mais de 70% de todo o orçamento público. Desse modo, todas as despesas de todos os outros setores da vida social em que o Estado precisa atuar, incluindo a cultura, devem ser

realizadas com o restante do “bolo orçamentário”.

Diante desse quadro, ainda há muita resistência na equipe econômica do governo e no Congresso Nacional em aprovar a PEC 150/2003, pois isso significaria vincular mais uma fatia do orçamento a um setor específico, engessando ainda mais as contas públicas. Faz mais de 10 anos que a referida PEC tramita no Congresso Nacional, aguardando votação em plenário na Câmara dos Deputados desde 2009, mas a notória falta de consenso não permite que a pauta avance.

A novidade é a PEC 421/2014, de autoria da deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ), a proposta é resultado de uma negociação com o Governo Federal para que a vinculação de 2% para a cultura, proposta pela PEC 150/2003, seja feita de modo escalonado. Assim, a ideia é escalonar em quatro anos a vinculação orçamentária para a cultura até chegar aos 2% pretendidos, seria um aumento de 0,5% ao ano¹¹⁸. Mesmo que a PEC421/2014 seja apensada à PEC 150/2003, deverá manter o texto em que já foi obtido o consenso com o governo, ou seja, a previsão do aumento escalonado.

Além de significar uma espécie de revolução no quadro atual de volume de recursos investidos na cultura, a aprovação da PEC 150/2003 ou mesmo da PEC 421/2014 também traria estabilidade para esses recursos, deixando-os de fora dos tão corriqueiros e maléficos contingenciamentos orçamentários. Essa estabilidade orçamentária representaria investimentos igualmente estáveis em programas, projetos e ações culturais. Não há dúvidas de que a aprovação dessa proposta de emenda à Constituição, mesmo na nova versão escalonada, é o caminho mais seguro para que o Sistema Nacional de Cultura atinja as metas apresentadas no Plano Nacional de Cultura.

Com efeito, o Fundo Nacional de Cultura também poderá ser ampliado com o estabelecimento de nova fonte de recursos advinda do Fundo Social do Pré-Sal. A Lei nº 12.351 de 2010 criou o Fundo Social (FS) do Pré-Sal visando constituir fonte de recursos para programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e adaptação às mudanças climáticas. Já foi regulamentado por meio de lei que, do montante total do Fundo Social do Pré-Sal, 50% será destinado à educação até que sejam atingidas as metas

¹¹⁸ Até 16 de novembro de 2014, a PEC se encontrava na Consultoria Legislativa, para ser apresentada na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da Câmara dos Deputados. Caso seja aprovada, estará pronta para o Plenário, sendo apensada à PEC 150/2003.

do Plano Nacional de Educação (PNE)¹¹⁹. Ainda não está definido o montante que será direcionado à cultura. A meta nº 50 do Plano Nacional de Cultura e uma das cinco diretrizes mais votadas na III Conferência Nacional de Cultura defendem que sejam destinados à cultura 10% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal. Para que isso seja concretizado é preciso a regulamentação por meio de lei.

Ora, o SNC conta com importantes avanços em relação à participação social, como o Conselho Nacional de Política Cultural e as Conferências de Cultura. Também é inegável a evolução na área do planejamento das políticas públicas, com o Plano Nacional de Cultura. Não obstante, não houve grandes avanços práticos quando se trata da questão do financiamento à cultura. A implementação do SNC ainda não se concretizou no tocante à ampliação e democratização dos recursos financeiros, pois o país ainda tem sua política de financiamento à cultura pautada, majoritariamente, na excludente renúncia fiscal. Todo o conjunto de distorções promovidas por esse mecanismo, atualmente, continua sendo reproduzido e alimentado em um verdadeiro desserviço à cidadania cultural.

Nesse sentido, as propostas de emenda à Constituição que asseguram a ampliação do orçamento público para a cultura, a reforma da Lei Rouanet com a equiparação entre mecenato e fundo de cultura e a garantia de recursos advindos do Fundo Social do Pré-Sal, são construções legislativas que encaminham algumas soluções para a estruturação de um Sistema de Financiamento à Cultura no Brasil condizente com os princípios e objetivos do SNC. Contudo, tratam-se, ainda, de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição.

5.3. SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: UMA CONCEPÇÃO AMPLA DE CULTURA PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

Após analisar o conjunto normativo do Sistema Nacional de Cultura (SNC), pode-se afirmar que o seu fundamento está no conceito amplo de cultura. Conforme se analisou no capítulo II, a cultura como abrangência é composta de três dimensões: simbólica, cidadã e econômica. A abrangente concepção de cultura adotada nos discursos, programas, projetos e ações do Ministério da Cultura, a partir da gestão de Gilberto Gil, dessa maneira, fundamentou o SNC e os seus marcos legais.

¹¹⁹ A mesma lei que destinou 75% dos royalties do petróleo para educação 25% para a saúde, também definiu que 50% do Fundo Social do Pré-Sal deverá ser investido na educação até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

O Plano Nacional de Cultura (PNC) está se consolidando no país como marco legal da cultura (VARELLA, 2013) e no início do texto do seu anexo pode ser lido, com clareza: “O Plano *reafirma* uma concepção ampliada de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos. Ela deve ser considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética” (BRASIL, 2010, grifo nosso). O Plano *reafirma*, pois, o conceito amplo de cultura, como foi demonstrando, já se fez presente no ordenamento jurídico pátrio desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A ampliação do conceito de cultura teve importantes consequências concretas. Expressões e manifestações culturais até então desconsideradas pelo Estado foram contempladas, em alguma medida, pelo Ministério da Cultura. Também foram considerados protagonistas nos principais programas do governo, como é o caso do Cultura Viva, com os Pontos de Cultura, voltados justamente para as iniciativas culturais existentes em contextos sociais de grupos excluídos de direitos. Nesse diapasão, foram atendidas, dentre outras, manifestações culturais indígenas, do povo cigano, as Paradas do Orgulho Gay, a juventude negra, as periferias das cidades, o hip hop, o funk, as manifestações tradicionais e populares.

Existe um grande potencial transformador no fato da legislação considerar uma noção ampla de cultura, pois a ação do Estado, mediante políticas públicas, deixa de considerar os artistas e intelectuais como o público alvo das suas ações e passa a considerar a população em geral, tendo em vista que, no entendimento amplo, todos produzem cultura e são sujeitos dos direitos culturais.

O mais importante é ressaltar que tal perspectiva conceitual – a da cultura como *abrangência* – extrapolou os limites das políticas culturais do governo Lula e da gestão de Gilberto Gil, e passaram a fundamentar uma política de Estado para a cultura, uma vez que foi constituída como base conceitual do Sistema Nacional de Cultura (SNC), incorporado à Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 71/2012 e do Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei nº 12343/10.

Neste ponto da análise, fica clara a relação sugerida por esta tese entre o sentido abrangente de cultura adotado na legislação do SNC e o sentido proposto por Raymond Williams. As duas perspectivas buscam construir uma ampliação democrática do conceito de cultura para reconhecer que a cultura é de todos. Por isso, para pensar sobre o conceito

de cultura estabelecido na legislação do SNC, este texto buscou as reflexões realizadas por Williams no âmbito dos Estudos Culturais.

A ampliação do conceito de cultura operada pela legislação do SNC oferece mais condições para a proteção e promoção da diversidade cultural e dos direitos culturais como um todo. Pois, se todos são considerados como sujeitos de direitos pelas políticas culturais, não serão beneficiados pela ação estatal apenas as manifestações artísticas classicamente consagradas. Desse modo, com a adoção de um conceito amplo de cultura pelo poder público e pelas leis, a diversidade cultural tem mais possibilidades para ser promovida. Vale atentar, ainda, para o fato de que o reconhecimento da diversidade cultural como princípio do SNC é uma influência clara do direito internacional dos direitos humanos, notadamente da *Declaração Universal da Diversidade Cultural* (UNESCO, 2001) e da *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais* (UNESCO, 2005).

O *caput* do artigo 216-A da CF/88 afirma que o pleno exercício dos direitos culturais é objetivo do SNC e o § 1º do mesmo artigo aponta a diversidade das expressões culturais como princípio do SNC. Todo o conjunto de marcos legais do SNC é legitimado pelo objetivo maior de concretizar aos direitos culturais. Como aponta Varella (2013, p.107), “o Plano Nacional de Cultura foi inserido na Constituição como uma garantia institucional para a concretização dos direitos culturais no Brasil”.

Como já observado, tanto o § 1º do 216-A da CF/88, que apresenta os princípios do SNC, como o artigo 2º da Lei 12.343/2010 que elenca os objetivos do Plano Nacional de Cultura, sistematiza, na verdade, um conjunto de direitos culturais a ser perseguidos pelas políticas públicas de cultura. Em ambos os casos, o primeiro direito cultural a ser listado é a diversidade cultural. Das 53 metas do PNC, 8 são relativas ao incentivo, proteção e valorização da diversidade artística e cultural brasileira¹²⁰.

Sendo assim, não resta dúvida de que os direitos culturais e a diversidade cultural de modo especial são os valores que justificam a empreitada da construção do complexo Sistema Nacional de Cultura (SNC) e dos seus marcos normativos.

¹²⁰ Esse é o título do capítulo II do Anexo da Lei 12.343/2010: “incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira.” (BRASIL, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo inclusivo decorrente da adoção do conceito ampliado de cultura pelos marcos legais do Sistema Nacional de Cultura (SNC) potencializa a promoção da diversidade cultural por meio das políticas públicas. E a concretização dos direitos culturais tem um campo mais fértil quando a atuação do Estado na cultura é feita por meio de políticas culturais guiadas por uma visão de cultura que reconhece todos os modos de vida e as expressões criativas de todas as subjetividades humanas.

Nessa medida, o exercício realizado no primeiro capítulo, de analisar alguns sentidos de cultura presentes no histórico das políticas culturais, destacou a ideia da *cultura de todos*. A ênfase ao pensamento de Raymond Williams sobre cultura comum ou ordinária foi dado por ter sido considerado um referencial teórico apropriado para analisar o conceito abrangente de cultura presente na Constituição Federal de 1988 e estruturado no SNC, a partir de 2003, na gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, no governo Lula. A contribuição de Williams foi articular uma ampliação democrática do conceito de cultura para *todo um modo de vida*, deslocando o sentido da palavra para além do campo restritivo dos trabalhos intelectuais ou artísticos.

No entanto, no âmbito das políticas públicas e da produção das normas jurídicas, o reconhecimento ampliado de cultura é complexo, pois a lógica mecanicista do Estado e do Direito opera por meio de normas repletas de objetividade e especificidade, com conteúdos determináveis e estáveis. Logo, são movimentos antagônicos, posto que o conceito amplo de cultura busca sempre “incluir” e ampliar, enquanto a burocracia racional do Estado moderno, por meio das leis e das políticas públicas, busca “limitar” e especificar (CUNHA FILHO, 2014). O Estado burocrático trabalha com conceitos operacionais, buscando a máxima racionalidade; por sua vez, a cultura está relacionada às subjetividades e aos processos criativos, em essência, plurais e dinâmicos.

Por isso, como aponta Isaura Botelho (2001), o conceito ampliado de cultura necessita de políticas igualmente ampliadas. Nesse sentido, não será possível alcançar a cultura no sentido abrangente apenas por meio das políticas culturais promovidas pelos órgãos gestores de cultura. Para trabalhar com a chamada dimensão antropológica da cultura, os governos precisarão incluir a cultura nos debates centrais sobre o próprio desenvolvimento humano e social. Dessa forma, a cultura precisa conquistar assento definitivo na mesa em que são tomadas as decisões políticas centrais dos governos e da

sociedade. Ora, o desenvolvimento precisa ser pensado a partir da cultura e da diversidade cultural – pois somente nessa perspectiva transversal e holística seria possível pensar em políticas públicas capazes de atuar com o conceito ampliado de cultura.

A noção antropológica entende todo o universo simbólico como cultura, o que compreende a própria vida cotidiana – que é, irremediavelmente, criativa. E, de fato, é imperativo que o poder público tenha outro olhar, dado que, atualmente, boa parte dos governos e governantes ainda considera as políticas públicas para a cultura como mero adendo das suas plataformas de ação política. Esse descaso fica comprovado com a análise realizada no decorrer deste texto sobre o histórico das políticas culturais no Brasil.

Com efeito, o que precisa ficar claro é que a dificuldade do Estado em manejar um conceito amplo de cultura não pode ser justificativa válida para que as políticas públicas continuem sendo pautadas por um entendimento restrito. O conceito que reduz cultura ao universo das manifestações artísticas (sobretudo às artes consagradas pelo cânone) promove a exclusão das expressões culturais de outras ordens, constitutivas da gigantesca diversidade cultural brasileira, e, assim, a grande maioria da população fica alijada das políticas culturais. De fato, um entendimento que considera cultura como sinônimo de arte e literatura, não poderá comportar a diversidade encontrada no povo deste país.

O SNC assumiu a complexidade e os riscos de trabalhar com um conceito amplo de cultura. Isso pode ser o primeiro passo para a construção de uma política cultural transversal que passe por todos os setores do desenvolvimento humano e social. É evidente que o SNC ainda está no campo das potencialidades, do porvir. Pois, como foi analisado, se alguns elementos, como o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC), já se encontram estruturados no processo de construção do sistema, outros como o fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura ainda não saíram do papel e, como consequência, os recursos financeiros para a cultura continuam sendo pífios e concentrados. Dessa maneira, em que pese os avanços consideráveis em outros elementos do sistema, no campo do financiamento cultural ainda está quase tudo por se fazer. A realidade orçamentária do Ministério da Cultura ainda é compatível com a ideia neoliberal de *Estado mínimo*, e é assim desde a sua fundação, em 1985.

Algumas mudanças importantes ainda não foram incorporadas definitivamente ao ordenamento jurídico e figuram apenas em projetos de lei ou em propostas de emendas à Constituição. São propostas normativas que poderão atuar positivamente no problemático quadro do financiamento à cultura. Conforme analisado, as necessidades pendentes no

plano legislativo, para atingir os objetivos do SNC são: a) aprovação da PEC 421/2014 (antiga PEC 150/2003) para vincular constitucionalmente mais recursos para o orçamento da cultura; b) regulamentação por meio de lei dos recursos do Fundo Social (FS) do Pré-Sal para a cultura; e c) aprovação do PL 6.722/2010 de modo a garantir a valorização e ampliação do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Após a aprovação dessas necessidades legais, o financiamento às políticas culturais poderá ficar mais próximo da proposta do conceito amplo de cultura, posto que o volume de recursos será maior e os critérios de distribuição mais democráticos – desse modo, serão maiores as condições institucionais para contemplar a diversidade das manifestações culturais.

Existe, ainda, outra necessidade legislativa que compromete todos os componentes do sistema: a falta de uma lei federal de regulamentação do SNC, conforme solicita o § 3º do artigo 216-A da CF/88. A Carta Magna fez a previsão das linhas gerais do SNC, contudo, o detalhamento do funcionamento do sistema e de seus componentes precisa ser regulamentado pela referida lei. Essa ausência legislativa prejudica aspectos vitais da operacionalização do sistema, como é o caso dos repasses “fundo a fundo”. Sem essa regulamentação por meio de lei, a arquitetura jurídica do SNC fica incompleta e comprometida. Com efeito, a Secretaria de Articulação Institucional do MINC está trabalhando no sentido de encaminhar a solução desta questão.

Em relação ao mencionado mecanismo de repasses “fundo a fundo”, é imprescindível que a democratização do acesso aos recursos públicos para a cultura ocorra em duas frentes. Por um lado, buscando atender a diversidade de manifestações culturais e, por outro, procurando atender a questão territorial, isto é, distribuindo melhor os recursos em todas as regiões brasileiras. Claro que a possibilidade de receber recursos do Fundo Nacional de Cultura estimulou muitos estados e municípios a criarem seus fundos e a aderirem ao Sistema Nacional de Cultura. Nessa ansiedade por recursos, nem todos os conselhos e planos criados pelos entes federativos tiveram preocupações reais com a participação social e com o planejamento das políticas culturais – pois muitos governadores e prefeitos objetivam, antes de tudo, ter acesso a recursos federais para o desenvolvimento das políticas culturais locais. Tal situação se agrava levando-se em consideração a questionável distribuição tributária nacional, que deixa os municípios com uma parte muito pequena dos recursos – e, ao mesmo tempo, é, justamente, nas cidades a maior proximidade entre o poder público e os problemas da população.

Nessa medida, a aprovação de todos os marcos normativos do SNC poderá representar um grande avanço na concretização dos direitos culturais, sobretudo em relação à promoção da diversidade. Ocorre que, como apresentado nesta tese, os direitos culturais não foram determinados em um rol nem no direito pátrio, nem no direito internacional, e essa indeterminação jurídica dificulta a proteção desses direitos. Ou seja, a vagueza da legislação dificulta a cobrança em juízo dos direitos culturais. Ainda mais em um universo tão positivista como é o Poder Judiciário brasileiro, em que as regras objetivas, geralmente, são priorizadas nas decisões em detrimento aos princípios abertos e gerais.

O repertório legal do SNC representa um avanço nesse aspecto de melhor detalhamento dos direitos culturais. Basta observar, por exemplo, o artigo 2º da Lei 12.343/2010 que, ao apresentar os objetivos do Plano Nacional de Cultura, fez previsão legal de importantes direitos culturais, como foi ampla e continuamente demonstrado neste texto. Isso representa uma importante contribuição à dimensão subjetiva dos direitos culturais, podendo contribuir para que intervenções do Poder Judiciário nas demandas culturais tornem-se mais comuns.

Quanto mais desenvolvido for o aparato legal dos direitos culturais, mais conhecidos e determináveis serão tais direitos. Isso permitirá uma proteção judicial mais eficaz nos casos em que o poder público não cumprir seu papel mediante políticas públicas. É o que já ocorre com outros direitos sociais como, por exemplo, quando falta vaga para alguma criança na escola pública ou uma medicação devida pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em algum posto de saúde: o cidadão que ficou sem o atendimento público nessas áreas pode recorrer ao Judiciário para exercer seu direito subjetivo de ter sua demanda concretizada.

É preciso apontar, ainda, que o reconhecimento e a concretização dos direitos culturais envolvem os direitos humanos como um todo. Isso porque a natureza dos direitos humanos é *indivisível e interdependente*. Todas as dimensões dos direitos humanos são fundamentais para a afirmação da dignidade humana, sejam direitos civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais. E a ausência de efetividade de uma das dimensões dos direitos humanos pode comprometê-los como um todo.

Ademais, todos os direitos humanos têm uma dimensão cultural. Como assevera Peter Häberle (2007), as próprias constituições dos Estados e a consagração dos direitos fundamentais nos textos constitucionais são fenômenos culturais. Seguindo o raciocínio

hãberliano, todos os direitos advêm de construções humanas, portanto, são todos eles culturais.

Como aponta Cevasco (2012), a luta por uma cultura comum também implica na luta por uma sociedade comum, sem divisão de classes e baseada na igualdade. A crítica da falta de efetividade dos direitos humanos, dentre eles os culturais, e a precária promoção da diversidade cultural têm raízes nas estruturas econômicas do sistema capitalista e na lógica da política neoliberal, que geram, ou ao menos influenciam decisivamente, a exclusão social e a desigualdade. Desse modo, é necessário atuar nessas estruturas econômicas e políticas. Marilena Chauí (1995) afirma que para efetivar uma política cultural de fato é preciso de uma nova cultura política.

A cultura tem enorme potencial emancipatório, pois a participação ativa nos processos culturais amplia a liberdade e a consciência dos sujeitos, podendo fomentar as mudanças sociais necessárias e a concretização dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Gilberto Gil & Juca Ferreria: cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2012.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, justiça social e Neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BARBALHO, Alexandre. *Política cultural e orçamento participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea*. In: *Políticas Culturais em Revista*, vol.5, n.1, 2012. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br> Acesso: 02/Mai./2013.

_____. *Política cultural*. In: RUBIM, Linda (org.) *Organização e Produção da Cultura*. Salvador: EDUFBA, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, José Márcio. *Diversidade cultural e gestão da cultura*. In: *Revista Observatório Itaú Cultural*, n. 8. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

_____. *Observatório da diversidade cultural: uma proposta de multiterritorialização* In: CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais: diálogos e tendências*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BAUMAN, Zygmund. *Ensaio sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BOAL, Augusto. *A estética do oprimido*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOTELHO, Isaura. *A diversificação das fontes de financiamento para a cultura: um desafio para os poderes públicos*. In: MOISÉS, José Álvaro; BOTELHO, Isaura. (orgs.). *Modelos de financiamento da cultura; os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Minc/Funarte, 1997.

_____. *Dimensões da cultura e políticas públicas*. In: *São Paulo em Perspectiva*, vol.15, n.2. São Paulo, 2001.

BRANT, Leonardo. *O poder da cultura*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Decreto n.5.520, de 24 de agosto de 2005*. Institui o Sistema Federal de Cultura e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/Decreto/D5520.htm> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Decreto n.6.973, de 7 de outubro de 2009*. Altera o Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6973.htm> Acesso: 20/Ago./2014.

_____. *Emenda Constitucional n.48, de 10 de agosto de 2005*. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Lei n.12.343, de 2 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm> Acesso: 05/Mai./2013.

_____. *Lei n.12.761, de 27 de dezembro de 2012*. Instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12761.htm> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Lei n.13.018, de 22 de julho de 2014*. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13018.htm> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Lei n.8.313, de 23 de dezembro de 1991*. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm> Acesso: 04/Jan./2013.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Teresa Fonseca (orgs.). *Políticas Públicas. Possibilidades e Limites*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. Texto apresentado no III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007.

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

_____. *Problemática do desenvolvimento dentro do campo de construção de políticas culturais*. In: BRASIL. Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações. Brasília, Ministério da Cultura, 2011.

_____. *Problemáticas contemporâneas no campo das políticas públicas*. In: *Políticas culturais no Brasil: questões contemporâneas*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso: 11/Out./2014.

_____. *Projeto de lei n.6.722 de 2010*. Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465486>> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Proposta de Emenda Constitucional n.236 de 2008*. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=386739>> Acesso: 10/Set./2014.

CANCLINI, Néstor García. *Definiciones en transición*. In: MATO, Daniel (org.) Estudos latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización. Buenos Aires: Clacso, 2001.

_____. *Diversidade e direitos na interculturalidade global*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n. 8. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

_____. *Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano*. In: (coord.). Políticas culturales en América Latina. México: Grijalbo, 1989.

_____. *Políticas culturais na América Latina*. Trad. Wanda Caldeira Brant. In: Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, 1983.

CANDIDO, Antônio. *O direito à literatura*. In: Vários escritos. 4ed. reorganizada pelo autor. São Paulo/ Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2004.

CASTRO, Flávia Lages de; RODRIGUES, Luiz Augusto F. *Política cultural e gestão participativa*. In: Políticas Culturais em Revista, vol.5, n.1, 2012. Disponível em: <<http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>> Acesso: 02/Jun./2013.

CEVASCO, Maria Elisa. *Dez lições sobre estudos culturais*. 1 reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

CHAUÍ, Marilena. *A Sociedade democrática*. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). Introdução crítica ao Direito agrário. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2002.

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

_____. *Cultura política e política cultural*. São Paulo: Scielo, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais*. In: Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho, n.22, 2003.

COELHO, Teixeira. *A cultura e o seu contrário: cultura, arte e política pós-2001*. São Paulo: Iluminuras, 2008.

_____. *Dicionário crítico de política cultural. Cultura e imaginário*. São Paulo, Iluminuras, 1997.

_____. *O novo papel dos direitos culturais: Entrevista com Farida Shaheed, da ONU*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.8. São Paulo: Itaú Cultural, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3º Ed. São Paulo: Saraiva, 2003a.

_____. *Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas*. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (org.). *Estudos de Direito Constitucional: Em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003b.

CUÉLLAR, Javier Pérez de (org.). *Nossa diversidade criadora*. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. Campinas/Brasília: Papyrus/Unesco, 1997.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos culturais no Brasil*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

DONNELLY, Jack. *Cultural Relativism and Universal Human Rights*. In: 6 Human Rights Quarterly Review, 1994.

DUARTE, Clarice Seixas. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUPIN, Giselle. *O governo brasileiro e a diversidade cultural*. In: BARROS, José Márcio (org.). *Diversidade Cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

_____. *Para entender a convenção*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.8. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

DURAND, José Carlos. *Política cultural e Economia da Cultura*. São Paulo: Sesc, 2013.

_____. *Política e gestão cultural nos USA e Europa*. Relatório de pesquisa, n.13. Núcleo de pesquisas e publicações: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

EAGLETON, Terry. *A ideia de cultura*. 2ed. Trad. Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

FARIA, José Eduardo. *O futuro dos direitos humanos após a globalização*. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). *Introdução crítica ao Direito agrário*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2002.

FREIRE, Paulo. *Ação Cultural para a Liberdade e outros escritos*. 5ed. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Arquivos Celso Furtado, v.5. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GASTALDI, Suzana. *A implementação de políticas públicas como objeto juridicamente possível da ação civil pública*. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46332&seo=1>>. Acesso em: 01/Mai./2014.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GIL, Gilberto. *Encerramento da 4ª Bienal de Cultura da UNE*. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

_____. *Palestra sobre Políticas Culturais no Brasil no Centro Acadêmico XI de Agosto*.

In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

_____. *Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto – Câmara dos Deputados*. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

GRAMSCI, Antonio. *Socialismo e cultura*. In: *Escritos políticos*. Trad. Paolo Nosella. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2007.

HANANIA, Lilian Richieri. *O impacto da convenção da Unesco sobre o debate “comércio e cultura”*. In: BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (orgs.). *Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação*. São Paulo: Observatório da Diversidade Cultural; Editora PUC Minas, 2011.

IPAC. Disponível em: <<http://www.ipac.ba.gov.br>> Acesso: 20/Nov./2014.

IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>> Acesso: 25/Nov./2014.

JAMESON, Fredric. *On Cultural Studies*. *Social Text*, n.34, 1993.

KAUARK, Giuliana. *Consulta e coordenação internacional para a diversidade cultural*. In: BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (orgs.). *Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação*. São Paulo: Observatório da Diversidade Cultural; Editora PUC Minas, 2011.

LACERDA, Alice Pires de; GOMES, Eduardo José dos Santos de Ferreira. *Sentidos da democracia e dos direitos humanos no campo das políticas públicas*. In: *Políticas Culturais em Revista*, vol.6, n.1, 2013. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pc_culturais> Acesso: 25/Nov./2013.

LIMA, L.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. *O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura*. Texto apresentado no IV Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa. *Desafios jurídicos e administrativos da política cultural*

comunitária: um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Direitos Humanos e Direitos Culturais*. 2007. Disponível em: <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>> Acesso: 23/Mar./2013.

_____. *Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política*. In CALABRE, Lia (org). Políticas culturais: teoria e práxis. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

MACHADO, Jurema. *Desafios para a efetivação da convenção*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.8. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

_____. *Promoção e proteção da diversidade cultural. O seu atual estágio*. In: BARROS, José Márcio (org.). Diversidade Cultural: da proteção à promoção. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

MANEVY, Alfredo. *Diversidade cultural e sociedade do conhecimento*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n. 8. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Desafios políticos da diversidade*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n. 8. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

MATTELART, Armand. *Diversidade cultural e mundialização*. Trad. Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola, 2005.

MEYER-BISCH, Patrice. *A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

_____. *Os direitos culturais finalmente na linha de frente?* In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.8. São Paulo: Itaú Cultural, 2009.

MIGUEZ, Paulo. *Algumas notas sobre comércio internacional de bens e serviços culturais*. In: BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (orgs.). Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação. São Paulo: Observatório da Diversidade Cultural; Editora PUC Minas, 2011.

MILLER, Toby; YÚDICE, George. *Historia y teoría de la política cultural* In: Política cultural. Barcelona: Gedisa, 2004.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

_____. *Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

_____. *Portaria n.28, de 19 de março de 2010*. Publica Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/legislacao//asset_publisher/siX11QMnLPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Resultado da plenária final da III CNC*. Disponível em: <http://cncvirtual.culturadigital.br/wpcontent/uploads/sites/6/2013/12/Propostas_Aprovadas_III-CNC.pdf> Acesso: 15/Mai./2014.

_____. *Revista do Minc*. 3ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

_____. *Texto base da II Conferência Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2009.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 8ed. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

OLIVEIRA, Dennis de (org.). *Cultura e comunicação na América Latina: integrar para além do mercado*. São Paulo: CELACC/ECA/USP, 2012.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso: 10/Set./2014.

OROZCO, José Luis Mariscal (comp.). *Políticas culturales: Una revisión desde la gestión cultural*. Guadalajara: Universidade de Guadalajara, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A imaginação a Serviço do Brasil*. Caderno de Campanha. São Paulo, PT, 2002.

PEDRO, Jesús Prieto de. *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

PIOVESAN, Flávia. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

PITOMBO, Mariella. *Choque de civilizações?* In: BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (orgs.). *Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação*. São Paulo: Observatório da Diversidade Cultural; Editora PUC Minas, 2011.

REIS, Paulo Felix dos. *Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos*. In: *Políticas Culturais no Governo Lula*. RUBIM (org.). Salvador: EDUFBA, 2010.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Direitos Fundamentais e Suas Características*. Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, n.29, 1999.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas culturais entre o possível e o impossível*. Texto apresentado no II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2006.

_____. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições*. In: Revista Galáxia, n.13. São Paulo: 2007.

_____. *Cultura e políticas culturais*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

_____. ; CALABRE, Lia. *Políticas e Diversidade Cultural no Brasil*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n. 8. São Paulo: Itaú Cultural, 2009.

_____. ; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010.

SALGADO, Gabriel Melo. PEDRA, Layno Sampaio. CALDAS, Rebeca dos Santos. *As políticas de financiamento à cultura: a urgência de uma reforma*. In: *Políticas Culturais no Governo Lula*. RUBIM (org.). Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma Concepção Intercultural dos Direitos Humanos*. In: SARMENTO, Daniel; Ikawa, Daniela e PIOVESAN, Flávia (Orgs.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. *Para uma nova teoria da democracia*. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). *Introdução crítica ao Direito agrário*. Brasília: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2002.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; Elisabete FERRAREZI (orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

_____. *Política pública, política cultural, indústrias culturais e indústrias criativas*. In: BRASIL. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. *Antropologia e educação em direitos humanos*. In: BITTAR, Eduardo C. B. (org.). *Educação e Metodologia para os Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/>> Acesso: 10/Set./2014.

SEMPERE, Alfons Martinell. *A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais*. In: *Revista Observatório Itaú Cultural*, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. *Relações federativas e arranjos institucionais intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura*. Texto apresentado no VIII Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012.

_____. *Conferências nacionais de cultura e seus desdobramentos em políticas públicas*. Texto apresentado no IV Seminário Internacional Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013a.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ed. São Paulo: Malheiros, 2013b.

_____. *Ordenação Constitucional da Cultura*. Malheiros, São Paulo: 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. *A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação*. São Paulo: Boreal, 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n.50.

Belo Horizonte. 2007. Disponível em: <<http://www.polos.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/31/29>> Acesso: 02/Fev./2014.

SOTO, Cecília; CANEDO, Daniele; OLIVEIRA, Gleise; SALGADO, Júlia. *Políticas Públicas de Cultura: os mecanismos de participação social*. In: Políticas culturais no governo Lula / Antonio Albino Canelas Rubim (Org.). - Salvador: EDUFBA, 2010.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Valmir de. *Políticas culturais em São Paulo e o direito à cultura*. In: Políticas Culturais em Revista, v.5, n.2, 2012. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br> Acesso: 20/Mai./2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 7ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

TURINO, Célio. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2009.

UNESCO. *Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial*. 2003.

Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=515>> Acesso: 18/Jun./2013.

_____. *Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015001502/150224por.pdf>> Acesso: 23/Jan./2013.

_____. *Cultural policy: a preliminary study*, In: Studies and documents on cultural policies. 1969. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000011/001173eo.pdf>> Acesso: 10/Set./2014.

_____. *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Acesso: 23/Jan./2013.

_____. *Relatório mundial: Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural*. 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>> Acesso: 10/Set./2014.

VANNUCHI, Paulo. *Cultura e Direitos Humanos*. Material de Apoio da II Conferência Nacional de Cultura. 2009. Acessível em <<http://blogs.cultura.gov.br/cnc/cultura-e-direitos-humanos/>>. Acesso: 20/Ago./2010.

VARELLA, Guilherme Rosa. *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

VOLKERLING, Michael. *Deconstructing the difference-engine: A theory of cultural policy*. Cultural Policy, v.2, n.2, 1996.

VON HELDER, J. G. *Reflections on the Philosophy of the History of Mankind*. Chicago: 1968.

WELLE, Deutsche. *Cultura tem pouco espaço na corrida presidencial*. Revista Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/cultura-tem-pouco-espaco-na-corrida-presidencial-7440.html>> Acesso 15/Nov./2014.

WILLIAMS, Raymond. *A cultura é de todos* (Culture is ordinary). 1958. Trad. Maria Elisa Cevasco. Departamento de Letras da Universidade de São Paulo.

_____. *Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell*. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. Trad. Sandra Guardini Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.

YÚDICE, George; MILLER, Toby. *Política cultural*. Trad. Gabriela Ventureira. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.