

GUILHERME ROSA VARELLA

**PLANO NACIONAL DE CULTURA:
elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Titular Odete Medauar

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2013

GUILHERME ROSA VARELLA

**PLANO NACIONAL DE CULTURA:
elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia**

Dissertação apresentada ao Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Versão corrigida em 18 de julho de 2013. A versão original, em formato eletrônico, encontra-se disponível na Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Titular Odete Medauar

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2013

A meus pais Sebastião e Lúcia.
Firmes e fortes. Com o amor de casa.

AGRADECIMENTOS

A Sebastião e Lúcia, meus pais, pelo conforto, carinho, confiança e apoio incondicional, acolhedor e revigorante de sempre. Pela minha chegada de vida até aqui.

A Valeuska, minha esposa, cujo amor se desdobrou em atenção, afeto, apoio, paciência, estímulo, companheirismo, observação e cuidado nestes tempos difíceis de dedicação (exaustiva) aos estudos. Por compartilhar a dissertação e a vida comigo. Agradeço especialmente a revisão cuidadosa que fez deste trabalho.

Ao meu irmão Henrique, pelo ombro parceiro, por estar junto, perto, e pelo senso de praticidade que me fazia caminhar mais ritmado na dissertação.

À minha orientadora, Professora Odete Medauar, que me acompanha na supervisão acadêmica desde a graduação e com quem tenho muito aprendido através de suas aulas e conselhos. Obrigado pelos ensinamentos e pela orientação sempre rigorosa e atenta.

A Bráulio Santos Rabelo de Araújo, pela inarredável disposição em ajudar e pelos papos teóricos, metodológicos e especialmente fraternos, todos essenciais para me aprumar rumo ao que é hoje esta dissertação. A Renan Kalil, Danilo Cymrot e Álvaro Luis dos Santos Pereira, por igual ajuda no plantão de dúvidas e encaminhamentos deste trabalho.

Aos professores Fernando Dias Menezes de Almeida, pela companhia durante o PAE, o aprendizado nas aulas e as importantes observações a este trabalho na banca de qualificação; Floriano de Azevedo Marques Neto, pelas valiosas contribuições também nesta banca; Luís Fernando Massonetto, pela ajuda na escolha e recorte do tema, por meio das boas conversas antes e durante o Mestrado; Allan Rocha de Souza e Pablo Ortellado, pela constante e produtiva troca de ideias sobre acesso à cultura e direitos culturais.

A Américo Córdula, Rafael Pereira de Oliveira e Gustavo Vidigal, pela solicitude na concessão das ricas entrevistas acerca do Plano Nacional de Cultura.

Ao Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), entidade aguerrida da qual tenho orgulho de fazer parte. A todos os seus membros, em especial a Veridiana Alimonti, grande amiga e companheira de trabalho, Carlos Thadeu, Lisa Gunn e Carlota Aquino.

À rede de entidades pela reforma da Lei de direitos autorais e a todas as organizações, grupos, coletivos e militantes, parceiros na luta pela democratização da cultura e da educação no Brasil.

A todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram com esta empreitada: Bruno Lupion, Denise Moretti, Cintia Leitão, Inês Silva Alves, Rodrigo Vieira Costa,

Professor Francisco Humberto Cunha Filho, Adriana Charoux, Mariana Ferraz, André Roston, Rafaela Barbosa, Bell Gama, Afonso Capellaro, Rodrigo Rodrigues, Felipe Pereira, Leila Teixeira, Paulo Menechelli, Manuel Bonduki, Camila Agustini, Mariana Valente, Daniela Florenzano, João Brant, Luiz Moncau, Paulo Rená, Adler “Kibe” Paz, Fabio Maleronka, Rodrigo Savazoni, Alfredo Manevy, Marcos Souza, Ione Amorim, Fabio Lacaz, Marina Chierighini, Andrea Gonçalves Silva, Daniel Mã, Maria Elisa Novais, Marina Menezes, Guilherme Grandi, Vivian Santana, Ester Rizzi, Anaí Arantes e Pedro Ekman. A todos do circuito expandido Toca-Tucuna-Monte Haramon.

A Verena e André Carmelo, Regina Vassimon e à pequena Liz.

A meus avós, tios e primos e às famílias Vassimon, Barroso, Rosa e Varella.

Às bibliotecas e funcionários da USP e PUC.

Ao aconchego de Guariba e ao sacolejo de São Paulo.

A todos aqueles que as sinapses traiçoeiras me fizeram esquecer.

A Gilberto Gil, pela inspiração.

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. São Paulo, 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

RESUMO

Este trabalho tem como tema central o Plano Nacional de Cultura (PNC), previsto no §3º do artigo 215 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.343, de 2010. Analisando o processo político-normativo de desenvolvimento do Plano, o estudo propõe um olhar jurídico sobre a consolidação do principal instrumento vigente de garantia, proposição e planejamento das políticas públicas de cultura no Brasil. Ao mesmo tempo, tenta lançar uma visão cultural, necessariamente transversal e multidisciplinar, sobre a incorporação das demandas políticas e institucionais da cultura no terreno do Direito. Cultura e Direito, então, passam a ser investigados em seus pontos de comunicação e interfaces. A ideia orientadora é compreender as diversas acepções de cultura que serviram de base para a formulação jurídica do Plano Nacional de Cultura e das políticas públicas dele advindas. Estas políticas são as ferramentas do Estado para a concretização dos direitos culturais, cujo reconhecimento tem crescido significativamente nos últimos anos, sobretudo por sua importância para o desenvolvimento humano, econômico e social. Neste quadro, o Plano Nacional de Cultura é abordado enquanto marco legal das políticas públicas de cultura e como garantia constitucional dos direitos culturais. São examinados seu alicerce teórico, baseado na concepção tridimensional de cultura (simbólica, cidadã e econômica); seus elementos estruturantes (valores, objetivos, ações e metas); e seu histórico de desenvolvimento, que contou com intensa participação social, dos diferentes grupos, comunidades, segmentos e linguagens artísticas e culturais. Em virtude dessa natureza de construção colaborativa, parte-se da hipótese de que o Plano serve não apenas como normativa técnica consolidadora do ferramental jurídico para a gestão pública da cultura, mas como dispositivo de absorção das demandas da sociedade no campo das políticas culturais. Tais atributos podem conferir maiores condições de eficácia e efetividade ao Plano, hipótese igualmente discutida no decorrer de todo o estudo, assim como as falhas e lacunas que podem mitigar este potencial. Além disso, debate-se a atuação do Estado com base nessa nova lei - uma espécie de mapa normativo pelo qual o poder público deve se guiar ao trilhar os caminhos das políticas públicas no setor cultural. A cultura como objeto de políticas públicas é, em última instância, a finalidade investigativa deste trabalho. Através destas políticas, com respaldo legal e impulso social, será desenvolvida a ação do Estado na esfera da promoção e do acesso à cultura pelos próximos dez anos, na tentativa de garantir o pleno exercício dos direitos culturais a todos os cidadãos, como determina a Constituição Federal.

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura; cultura; políticas públicas de cultura; direitos culturais

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. São Paulo, 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

ABSTRACT

This work is focused on the National Culture Plan (PNC), referred to in § 3 of Article 215 of the Constitution and regulated by Law 12.343 of 2010. Analyzing the political-legal development of the Plan, the study proposes a juridical view on consolidation of the main instrument of guarantee, proposal and planning of the public policies of culture in Brazil. At the same time, it attempts to launch a cultural view, necessarily multidisciplinary and transversal, on the incorporation of political and institutional demands of culture in the field of law. Law and Culture then begin to be investigated in their communication points and interfaces. The guiding idea is to understand the different meanings of culture that served as the basis for the juridical formulation of the National Plan of Culture and its resulting public policies. These policies are the tools of the State to the realization of cultural rights, the recognition of which has grown significantly in recent years, mainly because of its importance to human, economic and social development. In this context, the National Culture Plan is approached while legal framework of public policies of culture and as constitutional guarantee of cultural rights. There is an analyses of its theoretical foundation, based on a three-dimensional conception of culture (symbolic, economic and civic); its structural elements (values, objectives, actions and goals), and its history of development, which included intense social participation of different groups, communities, segments and artistic and cultural languages. Because of this kind of collaborative construction, we start from the assumption that the plan serves not only as technical normative that consolidates the juridical tools for public management of culture, but as a mechanism of absorption of the demands of society in the field of cultural policies. Such attributes may confer greater efficacy and effectiveness conditions of the Plan, a hypothesis equally discussed during the entire study, as well as the flaws and gaps that may mitigate this potential. Moreover, there is a debate of the State action based on this new law - a kind of normative map by which the government must be guided to walk the paths of public policies in the cultural sector. Culture as an object of public policy is ultimately the investigative purpose of this work. Through these policies, with legal support and social impulse, we will develop the State action in the sphere of promotion and access to culture for the next ten years, in an attempt to guarantee the full exercise of cultural rights for all citizens, as the Federal Constitution determines.

Keywords: National Plan of Culture; culture; public policies of culture; cultural rights

LISTA DE SIGLAS

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine – Agência Nacional de Cinema
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFC – Conselho Federal de Cultura
CNC – Conselho Nacional de Cultura
CNDA – Conselho Nacional de Direito Autoral
CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNPCC – Conselho Nacional de Política Cultural
Concine – Conselho Nacional de Cinema
EC – Emenda Constitucional
Embrafilmes – Empresa Brasileira de Filmes
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Ficart – Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC – Fundo Nacional da Cultura
Funarte – Fundação Nacional de Artes
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MinC – Ministério da Cultura
MiniCom – Ministério das Comunicações
Mondiacult– Conferência Mundial sobre Políticas Culturais
OEA – Organização dos Estados Americanos
OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
PBC – Plano Brasil Criativo
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
Pidesc – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL – Projeto de Lei
PNC – Plano Nacional de Cultura

Procultura – Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura
Pronac – Programa Nacional de Apoio à Cultura
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SNC – Sistema Nacional de Cultura
SNIIC – Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SPAN – Serviço do Patrimônio Artístico Nacional
SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
TRIPS – Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. DIREITO E CULTURA	19
1.1 A cultura para o Direito e o Direito para a cultura: interfaces e interpretações	20
1.1.1 Cultura do Direito: teoria constitucional da cultura.....	22
1.1.2 Direito da cultura: a cultura como objeto do Direito	25
1.2 Culturalismo jurídico e multiculturalismo	29
1.3 As ideias de cultura	33
1.3.1 Evolução histórica da ideia de cultura	34
1.3.2 Conceitos e sentidos de cultura.....	40
1.4 Uma delimitação jurídica de cultura	47
2. DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL.....	52
2.1 O porquê dos direitos culturais	53
2.2 Direitos culturais como direitos fundamentais.....	58
2.3 Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais	63
2.3.1 Direitos culturais de primeira geração: as liberdades culturais	68
2.3.2 Direitos culturais de segunda geração: promoção e acesso à cultura	71
2.3.3 Direitos culturais de terceira geração: direito ao patrimônio cultural	73
2.3.4. Direitos culturais de quarta geração: participação na definição das políticas culturais	75
2.4 Direitos culturais no sistema internacional de direitos humanos	77
2.4.1 Breve retrospecto dos documentos internacionais sobre cultura	77
2.4.2 Direito à cultura, direitos culturais e a dimensão cultural dos direitos humanos.....	82
2.4.3 Direitos culturais individuais e coletivos.....	89
2.5 Ordenação constitucional da cultura	91
2.5.1 Direitos culturais na Constituição Federal.....	92
2.5.2 Natureza jurídica dos direitos culturais: tutela objetiva e subjetiva	98
2.5.3 Princípios culturais	99
2.5.4 Garantias culturais	103

3. PLANO NACIONAL DE CULTURA.....	108
3.1 Lei 12.343/10 e o marco legal das políticas culturais	109
3.2 Suporte jurídico do Plano Nacional de Cultura.....	112
3.3 PNC como anteparo legal de políticas públicas de cultura	121
3.3.1 Vinculação do PNC e uma política de Estado para a cultura	126
3.4 As dimensões da cultura no Plano Nacional de Cultura	130
3.4.1 Dimensão simbólica: artes, modos de vida, saberes, fazeres, valores e identidades	134
3.4.1.1 Diversidade cultural e interculturalidade	140
3.4.2 Dimensão cidadã: a cidadania cultural	145
3.4.3 Dimensão econômica: a economia da cultura e o desenvolvimento	151
3.5 O processo de elaboração e desenvolvimento do PNC	158
3.5.1 Histórico de elaboração	159
3.5.2 Participação social, pactuação e legitimidade.....	166
3.6 As metas do Plano Nacional de Cultura: 53 objetivos para dez anos	171
3.7 Informações e indicadores culturais: monitoramento e revisão das políticas públicas de cultura	174
3.8 Plano e Sistema Nacional de Cultura: integração institucional e capilaridade das políticas culturais	178
3.9 Efetividade e condições de eficácia do Plano Nacional de Cultura	182
4. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA	191
4.1 Breve histórico da relação entre Estado e cultura no Brasil.....	192
4.2 O Estado e a concretização dos direitos culturais	197
4.3 O papel do Estado no Plano Nacional de Cultura	200
CONCLUSÃO.....	204
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	210

INTRODUÇÃO

Torna-se cada vez mais cristalizado o entendimento, inclusive nas convenções internacionais¹, de que a cultura é um dos principais fatores de desenvolvimento da sociedade, seja através da instrumentalização que proporciona para o exercício da cidadania, para a preservação da diversidade e das identidades, seja através de sua dimensão econômica, que se expande de maneira acentuada e inovadora, por meio inclusive das economias da cultura e de modelos de desenvolvimento sustentável.

A importância da cultura é tamanha no horizonte das políticas de desenvolvimento, e mesmo na configuração política e social das nações contemporâneas, que alguns autores, como Hermann Heller, chegam a considerá-la a quarta dimensão do Estado, ao lado das três dimensões clássicas: povo, território e poder².

Nessa esteira, observa-se no cenário brasileiro atual um sensível avanço na área cultural, com o crescimento do número de políticas culturais implementadas ou em processo de implementação nos três níveis federativos (federal, estadual, e municipal). Tem aumentado consideravelmente o número³ de decretos e portarias que instituem e regulamentam políticas, além de projetos de lei (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PECs) de matéria cultural. Esse fenômeno foi evidenciado especialmente no ano de 2009, chamado pela mídia especializada de “ano da cultura no Congresso Nacional”⁴, em alusão aos vários projetos em tramitação.

¹ Na esfera internacional, dentre todos os tratados e convenções, cabe destacar a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada pela UNESCO em 2005 e ratificada pelo Brasil em 2007, e que será tratada no capítulo 2, com os demais diplomas internacionais. Apenas título introdutório, em seu artigo 13, a “Convenção da Diversidade” expressa a atenção que os signatários devem ter para “integrar a cultura nas suas políticas de desenvolvimento, em todos os níveis”. No artigo 14, traz a diretriz para as Partes apoiarem a “cooperação para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, especialmente em relação às necessidades específicas dos países em desenvolvimento”. Em UNESCO, *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*, 2005, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224POR.pdf>.

² Hermann HELLER, *Teoría Del Estado*, *passim*.

³ Como exemplos, podem ser citados: Decreto n. 6226, de 2007, que instituiu o Programa Mais Cultura, voltado às ações culturais em áreas de baixo desenvolvimento socioeconômico; Decreto n. 5.264, de 2004, que instituiu o Sistema Brasileiro de Museus; PEC 48/2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura; PEC 150/2003, que vincula a receita orçamentária da União, Estados e Municípios ao desenvolvimento cultural; e o Projeto de Lei n. 5.789/2009, convertido na Lei 12.761, de 27 de dezembro de 2012, que criou o Vale-Cultura, destinando R\$ 50,00 por mês ao trabalhador para o consumo de cultura.

⁴ Leonardo BRANT, *O ano da Cultura no Congresso Nacional*, disponível em <http://www.culturaemercado.com.br/ideias/ano-da-cultura-no-congresso-nacional/>.

Cresce também a participação dos povos, comunidades, setores artísticos, segmentos e movimentos culturais na elaboração das políticas públicas e documentos norteadores das ações estatais, a exemplo do que vem ocorrendo nas Conferências Nacionais de Cultura e nas demais instâncias participativas, como colegiados, câmaras setoriais e conselhos.

Entretanto, a despeito de tudo isso, constata-se uma herança jurídica e institucional negativa e insuficiente na área cultural. É histórica a negligência do Estado brasileiro com a cultura⁵ 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. Os recursos financeiros destinados às pastas condutoras dos temas da cultura são poucos⁶ e a elas é conferida importância política secundária na correlação institucional dos assuntos governamentais.

Para brincar esse lapso, soma-se ainda a ínfima contribuição do Direito à regulamentação normativa da cultura. Contam-se apenas algumas matérias do campo jurídico afetas ao tema, como os direitos autorais, no Direito Civil; ou o direito ao patrimônio cultural, na seara administrativa. Todas estudadas em departamentos distintos das faculdades de Direito e tradicionalmente desconectadas em seu estudo, interpretação e aplicação. Além disso, há reduzida bibliografia jurídica especializada no campo da cultura, dificuldade com que este trabalho se deparou, e fenômeno que apenas recentemente começa a ser alterado com os incipientes estudos jurídicos na área.

Há, portanto, um vazio a ser preenchido. De um lado, uma realidade cultural diversa, plural e pulsante, contemplada por programas e ações que vão tomando forma de políticas públicas, especialmente nos últimos dez anos. De outro, a atenção jurídica defasada no campo da cultura.

⁵ A relação histórica do Estado com a área cultural deu-se, do ponto de vista político, ora pela ausência absoluta na formulação de políticas de fomento, incentivo, produção, circulação, fruição e consumo de bens culturais, com uma ação quase que totalmente patrimonialista, que marcou a maioria das gestões desse século, ora pela imposição de uma cultura oficial e totalizante, marca dos regimes ditatoriais. Sob a ótica institucional, a pasta da Cultura sempre foi secundarizada nos planos de governo, permanecendo inexistente na estrutura estatal durante toda a primeira metade do século XX. Em 1953, a cultura passou a fazer parte do Ministério da Educação, que passou a se chamar Ministério da Educação e Cultura (MEC). E apenas em 1985 foi criado o Ministério da Cultura, dissolvido depois na gestão do Presidente Fernando Collor, em 1992. Nesse próprio ano houve a sua retomada, com a posterior estruturação legal, em 1998. A linha histórica da relação entre Estado e políticas culturais no Brasil será aprofundada no capítulo 4. Ruben George OLIVEN, *A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade?*, p. 41-52.

⁶ Com relação aos recursos orçamentários, o Ministério sempre teve os menores repasses entre todas as pastas. De acordo com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), no ano de 2008 foi destinado 0,52% do Orçamento da União ao Ministério da Cultura. Ministério da Cultura, Sistema Nacional de Cultura, *Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura – Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura*, p. 39.

Essa lacuna traz a imperativa demanda por soluções normativas e institucionais que permitam à cultura se servir do Direito de maneira a alcançar todas as suas potencialidades no corpo social, seja através do reconhecimento e da concretização dos chamados direitos culturais, ou da definição do papel do Estado nesse campo, especialmente na elaboração e implementação das políticas públicas de cultura.

Assim, é a preocupação jurídica com a cultura que motiva este trabalho, voltado ao único instrumento legal vigente de sistematização jurídico-institucional das políticas públicas de cultura no Brasil. Trata-se do Plano Nacional de Cultura (PNC), previsto na Constituição Federal, em seu artigo 215, desde a Emenda Constitucional n. 48, de 2005, e regulamentado pela Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010.

O estudo busca analisar o processo de sistematização e integração das políticas culturais setoriais no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da construção do Plano Nacional de Cultura, que se deu política e institucionalmente de forma colaborativa, contando com a participação ativa da sociedade civil. Parte-se da hipótese de que o Plano serve não apenas como normativa técnica consolidadora do marco legal da cultura no país, mas como dispositivo de absorção de demandas da sociedade no campo das políticas públicas de cultura.

Pretende-se investigar como as acepções e dimensões de cultura adotadas pelo Plano influenciam no alcance de seus objetivos e se ele, tal como foi aprovado, garante efetivamente o pleno exercício dos direitos culturais pelos cidadãos.

A cultura como objeto de políticas públicas é, portanto, em última instância, a finalidade investigativa deste trabalho, especialmente no que tange ao tratamento dessas políticas. É através delas, previstas de forma orgânica, sistemática e temporalmente delimitada, que se desenvolverá pelos próximos anos a ação do Estado na esfera da democratização do acesso à cultura, como preceituam os artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

Para tanto, este trabalho percorre, em seu capítulo 1, a evolução histórica da ideia de cultura, analisando as diversas concepções e escolas que trataram do tema, desde o surgimento do conceito de cultura como chave para o entendimento dos fenômenos sociais até a consolidação das noções contemporâneas abarcadas nos textos legais e nas políticas públicas.

No capítulo 2, será analisada a presença dos direitos culturais no ordenamento constitucional brasileiro, a sua origem, categorização jurídica e os modelos das políticas públicas de cultura daí advindos. É a partir do entendimento da natureza dos direitos

culturais na Constituição que se dará o desdobramento interpretativo acerca de todas as normas, constitucionais ou ordinárias, que formam, segundo José Afonso da Silva⁷, o “conjunto de normas jurídicas que disciplinam as relações de cultura” ou a própria “ordem jurídica da cultura”, por ele também denominado “direito objetivo da cultura”.

Nessa análise jurídica, contribui uma obra do professor português Vasco Pereira da Silva⁸ que sedia definitivamente a presença dos direitos culturais no campo dos direitos fundamentais, evoluindo com estes através de suas gerações. Segundo ele, no texto constitucional, a matéria cultural deve ser aplicada de forma diferenciada, em especial pela peculiaridade que a própria noção de cultura possui, entendida como um conceito amplo, transversal⁹ e complexo. É essencial que tal aplicação se dê através da complementaridade entre análise jurídica e abordagem cultural.¹⁰ Nesse âmbito, a dissertação também se volta à diferenciação dos significados que podem surgir das interconexões¹¹ entre Direito e cultura, no aspecto conceitual e normativo.

Assim, será objeto da pesquisa analisar terminologias contempladas no texto da Lei 12.343/10 e que alterarão o sentido de sua interpretação conforme a acepção empregada. Dessa maneira, torna-se relevante ao estudo, por exemplo, a diferenciação das noções de “culturalismo jurídico”, segundo a ampla definição trazida por Miguel Reale, que compreende o Direito em sua dimensão antropológica; multiculturalismo, no sentido de respeito à preservação e coexistência de direitos específicos de grupos e/ou territórios; e dos próprios direitos culturais, cuja definição extrapola o âmbito teórico e ideológico dos primeiros para alcançar a esfera pragmática, mesmo do ponto de vista técnico-jurídico, da categoria de direitos relacionados à cultura, tendo esta como base de núcleos concretos que lhes dão substância.¹²

O entendimento do papel do Estado na efetivação dos direitos culturais será mencionado. Para isso, além da compreensão de tais direitos como direitos fundamentais¹³,

⁷ *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 47.

⁸ *A cultura a que tenho direito*, p. 27-42.

⁹ O caráter transversal da cultura é uma de suas características marcantes, alcançando os ramos da sociologia, filosofia e antropologia, e deve ser devidamente observado na aplicação do Direito.

¹⁰ Vasco Pereira da SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 8

¹¹ Francisco Humberto CUNHA FILHO, *Direitos Culturais no Brasil*, p. 118.

¹² *Ibidem*, p. 117-118.

¹³ Para José Afonso da Silva, o “direito à cultura [...] é um direito constitucional fundamental que exige ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial”. E decorre também dos documentos internacionais e regionais de direitos humanos, citados pelo próprio autor, quais sejam: a Declaração Universal dos Direitos do Homem; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Todos trazendo normativa expressa sobre os direitos culturais como direitos humanos. *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 48.

em sentido amplo, podem ser considerados direitos sociais, como vêm sendo positivados pelas Constituições no século XX.¹⁴

O Plano Nacional de Cultura, sob essa chave, representa o mapa normativo pelo qual o Estado deve se guiar ao trilhar os caminhos das políticas públicas da área cultural. Sua configuração jurídica, dimensões teóricas, elementos constituintes (princípios, objetivos, valores, metas e mecanismos), processo de elaboração e condições de eficácia serão estudados no capítulo 3.

Logo após enunciar, em seus dois primeiros artigos, os princípios e objetivos que balizarão a atuação estatal na área da cultura, o Plano normatiza essa atuação ao indicar, logo no artigo 3º do seu texto, as competências atribuídas ao poder público de formular políticas públicas e programas que conduzam à efetivação dos seus objetivos, diretrizes e metas.

Assim, esta dissertação passa também pelo estudo da ação do Estado, realizado no quarto e último capítulo da dissertação. No Plano Nacional de Cultura, o Estado adquire os papéis de “indutor, fomentador e regulador das atividades, serviços e bens culturais”¹⁵. Passa a caber-lhe, assim, a função de formulador e executor de políticas públicas para a concretização dos direitos culturais, com base em uma inédita sistematização jurídico-institucional de princípios, diretrizes e valores para a elaboração de políticas públicas de cultura no Brasil, em caráter plurianual.

Com o PNC, surge um tipo de organização que pode representar melhores condições de eficácia ao se pretender, como bem explica Antonio Albino Canelas Rubim, um “conjunto articulado, continuado e sistemático de formulações e práticas”¹⁶. Soma-se a isso o fato de o Plano incorporar diretamente as demandas oriundas dos diversos segmentos culturais, o que potencializa, em hipótese, suas condições de efetividade social, já que o destinatário das políticas públicas dele advindas são também seus próprios formuladores e protagonistas políticos.

¹⁴ Maria Paula Dallari Bucci explica que a partir da Constituição mexicana de 1917, da Constituição de Weimar de 1919, e, no Brasil, da Constituição de 1934 foram consagrados os direitos sociais, típicos do século XX. Tais direitos, entendidos como de segunda geração, são considerados pela autora como “direitos-meio”, englobando os direitos econômicos, sociais e culturais, e têm como principal função “assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração”. Segundo ela, “esse processo de ampliação de direitos, por demanda da cidadania” leva ao alargamento do “aparato de garantias e medidas concretas do Estado” e prestações positivas que passam a ser por ele prestadas. *O conceito de política pública em direito*, p. 5-6.

¹⁵ Ministério da Cultura e Câmara dos Deputados, *Plano Nacional de Cultura*, p. 31.

¹⁶ *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 59.

Nesse ponto, investiga-se o potencial efetivo, como “programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados”¹⁷, através da análise do próprio suporte jurídico adotado, que se baseia em norma constitucional (art. 215) e consolida-se em lei ordinária. Almeja-se a análise de sua força vinculativa sobre o administrador público, especialmente para avaliar se a sua previsão temporal – sua duração é de dez anos – espelhará a vocação de política de Estado ou de política de governo.¹⁸

Para isso, os quatro capítulos¹⁹ que estruturam a Lei 12.343/10 são estudados, com atenção ao seu Anexo, cujas diretrizes, estratégias e ações embasam o próprio texto, mais enxuto, da lei.

A elaboração de todas essas diretrizes, estratégias e ações contou com a ativa colaboração da sociedade civil organizada, de maneira que a influência da participação social na elaboração, desenvolvimento e efetividade do PNC é outra frente essencial de condução deste trabalho. O processo de intenso debate público e participação social tem origem em 2003, incorporando propostas advindas de seminários, câmaras e colégios setoriais e fóruns representativos da ampla gama de segmentos artísticos e culturais: artes (música, dança, cinema, literatura, artes cênicas, teatro, etc.), patrimônio material e imaterial, culturas indígenas, populares e tradicionais, etc. Nesse percurso, ainda, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Cultura (2005 e 2010), cujas deliberações trouxeram os insumos para a elaboração do documento-base do Plano Nacional de Cultura e das prioridades elencadas no texto da Lei. Os segmentos representados - oriundos de todos os estados do país e abrangendo os mais diversos setores, linguagens artísticas e grupos étnicos e culturais - foram os responsáveis pelas mais de 200 diretrizes, 33 desafios principais, cinco estratégias e sete conceitos e valores norteadores do Plano.²⁰

Além disso, foram consideradas diversas pesquisas quantitativas e qualitativas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),²¹ o que reflete não apenas as demandas oriundas da própria sociedade, interessada nas políticas culturais, como os efeitos e resultados que surtem sobre ela essas próprias políticas, ou a ausência delas.

¹⁷ M. P. D. BUCCI, ob. cit., p. 13.

¹⁸ Ibid., p. 21-23.

¹⁹ Quais sejam: Disposições Preliminares, Das Atribuições do Poder Público, Do Financiamento, Do Sistema de Monitoramento e Avaliação e Disposições Finais.

²⁰ Ministério da Cultura e Câmara dos Deputados, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 25.

²¹ Ibid., p. 18.

Assim, a trajetória de elaboração do PNC se mostra um processo complexo, que tem no componente da participação social uma de suas principais características. Daí ser relevante estudar a efetividade do Plano sobre os segmentos que serão alvo das políticas públicas a serem implementadas, uma vez que tais segmentos figuram como partícipes da construção normativa.

O que se vislumbra, nessa situação, é um quadro peculiar, em que a pactuação é elemento central. Avalia-se, então, se as diretrizes incorporadas pela Lei, pelo fato de serem estabelecidas em fóruns reconhecidos pelos atores e com base em valores por eles compartilhados, representando as próprias demandas da sociedade consolidadas em um suporte jurídico, podem lhe trazer maior potencial de executoriedade.

Nem todos os assuntos contemplados na Lei 12.343/10 foram analisados. Objetivou-se o estudo da relação entre Direito e cultura e suas implicações diretas e indiretas no Plano; os direitos culturais nele abarcados; o processo de elaboração do PNC; o modelo jurídico adotado e suas características e principais implicações no mundo jurídico e cultural. Assim, mereceu referência, por exemplo, a estreita relação com o Sistema Nacional de Cultura (SNC), aprovado recentemente²², e o advento do sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas, que serão tratados pelo estudo.

Em suma, este trabalho empenha-se nos seguintes objetivos: analisar a Lei 12.343/10 como suporte normativo de sistematização jurídico-institucional das políticas públicas de cultura; tratar das relações do Plano com os demais instrumentos que darão organicidade institucional ao marco legal da cultura no país, como o Sistema Nacional de Cultura, baseado no sistema de conselhos, fundos e conferências nos três níveis federativos (União, Estados e Municípios); aprofundar a questão dos direitos culturais como direitos fundamentais; e problematizar o potencial de efetividade das políticas públicas de cultura orientadas e baseadas no Plano Nacional de Cultura.

²² Depois de tramitar na Câmara dos Deputados através da PEC 416/2005, o Sistema Nacional de Cultura foi convertido na PEC 34/2012 no Senado Federal, onde foi aprovado no dia 12 de setembro de 2012, tendo seu texto publicado no Diário Oficial da União do dia 13 de setembro. A emenda constitucional foi promulgada no dia 29 de novembro de 2012.

1. DIREITO E CULTURA

Vasco Pereira da Silva inicia seu livro *A Cultura a que tenho direito* parafraseando Michel Prieur: “entre o Direito e a Cultura existe uma espécie de ‘relação amorosa’”²³. Este afeto se justifica, segundo Silva, à medida que a “cultura obriga o Direito a evoluir e o Direito recompensa-a, tornando-a mais universal e democrática”²⁴. No entanto, essa relação não é tão estável quanto parece, nem tão evoluída como deveria ser, ao menos no que se refere aos estudos jurídicos no campo cultural.

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 cultura²⁵ -, no Direito não mereceram a mesma atenção, tendo um tratamento recente e incipiente. Este é o motivo da escassez de bibliografia jurídica sobre o tema e a razão para que os referenciais teóricos estejam ainda em consolidação, especialmente no Brasil.

Tratando-se de um trabalho que pretende analisar tecnicamente um instrumento jurídico – o Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/10) – que trará efeitos concretos no universo da cultura, torna-se primordial que a interface entre esses dois campos seja aprofundada, do ponto de vista conceitual, teórico e prático. Aprofundamento que deve ser amplo o suficiente para subsidiar as definições e terminologias que as políticas públicas de cultura, objeto da pesquisa demandam, a partir desta conexão.

Nessa linha, algo essencial a este capítulo é investigar a melhor definição de cultura para o Direito, mesmo por “razões de ordem prática”, como explica Vasco Pereira da Silva, que tornam imprescindível “uma tentativa de delimitação ‘aberta’ do âmbito da cultura, designadamente para efeito de aplicação das normas jurídicas que se lhe refiram”²⁶. Ainda que seja árdua esta tarefa, e impossível de ser esgotada, especialmente se a intenção for evitar simplificações que restrinjam a amplitude conceitual que a própria cultura exige, ela é necessária para evitar a ilusão de entender cultura como algo óbvio, que prescinde de definição específica para o Direito. Obviedade, como ensina Peter Häberle, oriunda da

²³ Michel PRIEUR, *Préface*. In: J. MAKOWIAK, *Esthétique et Droit*, p. 5, *apud* V. P. da SILVA, *ob. cit.*, p. 7.

²⁴ V. P. da SILVA, *ob. cit.*, p. 7.

²⁵ Raymond WILLIAMS, *Cultura*, p. 12.

²⁶ *Ob. cit.*, p. 8.

fuga dos juristas ao enfrentarem a matéria e que marca as referências culturais nos textos constitucionais positivados.²⁷

1.1 A cultura para o Direito e o Direito para a cultura: interfaces e interpretações

Parte-se da ideia de que o Direito encontra-se na esfera da cultura. Se entendido como sistema normativo que rege a organização social de um povo e, como tal, como rede de significações que demanda interpretação compreensiva, pode-se deduzir extensivamente, como ensina José Afonso da Silva, que “Direito é também cultura”. E, assim, seu conteúdo extrapola a substância meramente jurídica, para tornar-se conteúdo cultural, o que demanda uma abordagem valorativa. Conteúdo este que se expressa, do ponto de vista constitucional, como “repositórios de valores”, no que diz respeito às normas relacionadas à cultura, e à cultura em si, que é o objeto dessas normas.²⁸

Especialmente sob essa ótica constitucional, a relação entre cultura e Direito é extremamente imbricada. Peter Häberle afirma que

“a Constituição não se limita a ser um conjunto de textos jurídicos ou um mero compêndio de regras normativas, mas é antes a expressão de um certo grau de desenvolvimento cultural, um modo de auto-representação próprio de um povo, espelho de seu legado cultural e fundamento da sua esperança e desejo.”²⁹

O autor aborda o Direito Constitucional como ciência da cultura e, nesse sentido, contribui decisivamente para entender a conexão entre Direito e cultura usando o ferramental jurídico, sem perder de vista que a própria cultura é parte desse ferramental. Na interpretação de Vasco Pereira da Silva, essa abordagem constitucional da cultura implica a “valorização não apenas do texto, mas também da realidade que lhe está subjacente, compreendendo simultaneamente a constituição formal e a material”³⁰.

Compreender o substrato cultural sobre o qual o Direito se constrói é essencial para desvelar o sistema de valores por detrás das normas jurídicas, algo que ficou obscurecido pela compreensão legal baseada puramente em axiomas racionais, herança do racionalismo iluminista.³¹

²⁷ *Le Libertà Fondementali nello Stato Costituzionale*, p. 213.

²⁸ *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 34.

²⁹ P. HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 34.

³⁰ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 12-13.

³¹ António Manuel HESPANHA, *A imaginação legal nos primórdios da Era Moderna*, p. 149.

É nessa linha que Miguel Reale reforça a importância da compreensão valorativa do Direito, para a qual a cultura decisivamente contribui. E para tal compreensão, segundo ele, o culturalismo jurídico colabora com os pressupostos históricos e culturais para “a apreciação integral do fenômeno jurídico”³², ultrapassando tanto a unilateralidade da mera análise dos fatos (sociologismo jurídico) quanto a observação centrada apenas nas normas e técnicas (normativismo jurídico).³³

O elo valorativo é, portanto, o que bem conecta, Direito e cultura, para o estudo jurídico. Para explicá-lo, vale recorrer a Kant e seu dualismo metodológico. Segundo ele, há uma contraposição entre realidade e valor. Uma dicotomia entre juízos de existência – na ordem do ser – e juízos de valor – na ordem do dever-ser. As duas dimensões não se interpenetrariam, existindo independentemente.

Da dialética kantiana, pautada na distinção entre “razão pura” e “razão prática”, decorrem dois tipos de ciências diferentes: as ciências da realidade (especulativas) e as ciências dos valores (ciências sociais), distintas entre si e não diretamente dialogáveis.³⁴

De acordo com José Afonso da Silva, baseando-se em Johannes Hessen³⁵, as ciências de realidade fazem parte do “mundo do ser”, onde os objetos dependem apenas de si para existirem, isto é, apenas “são”. Seu recorte é a estrutura existencial do seu objeto. De outro lado, as ciências dos valores pautam-se pela referência valorativa do seu objeto, nos juízos de valor. Conforme Hessen, estes valores encontram-se na “ordem do agir, da ação humana, em que os fenômenos não acontecem necessariamente”³⁶.

Esse dualismo, contrapondo a ordem real e a dos valores, contudo, foi ultrapassado na evolução das ideias filosóficas.³⁷ As ciências sociais trazem o entendimento de que os valores penetram a realidade – ou seja, o mundo do dever-ser adentra o mundo do ser – modificando o seu sentido. Nessa linha, como explica o professor José Afonso da Silva³⁸, pode-se considerar a cultura como uma projeção de valores, imbuídos de um caráter espiritual humano, às coisas da realidade. Por isso, a ciência ou as ciências da cultura são ciências valorativas.

Na interconexão entre a ciência jurídica e a ciência (ou ciências) da cultura, a

³² Allan Rocha de SOUZA, *Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso*, p. 49.

³³ Miguel REALE, *Horizontes do Direito e da História*, p. 265.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ J. A. DA SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura* cit., p. 22.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Idem*, p. 25.

³⁸ *Idem*, p. 32.

apreensão desse componente valorativo é a contribuição que uma pode fornecer à outra, simbioticamente.

Nesse sentido, Allan Rocha de Souza define o que seria uma espécie de estudo da “cultura do Direito” como “uma análise dos valores sociais, necessariamente culturais e históricos, conforme refletido nas normas, em sua interpretação e aplicação em um dado ordenamento jurídico”³⁹.

Essa cultura do Direito é diferente, entretanto, do que significa o Direito como expressão cultural e social, algo que ultrapassa a simples investigação dos pressupostos, valores e fundamentos de cunho histórico, cultural e social das normas jurídicas para alcançar a cultura como o próprio objeto do Direito.⁴⁰

As consequências dessa linha de raciocínio, segundo Vasco Pereira da Silva, são: o entendimento do que pode se chamar de cultura do Direito, quando este é visto como “fenômeno cultural, que necessita ser compreendido e analisado de acordo com a(s) metodologia(s) própria(s) da(s) ‘ciências da cultura’”⁴¹, corroborando o pensamento de Peter Häberle; e o surgimento do “Direito da Cultura”, o “estudo dos fenômenos culturais segundo a metodologia própria da ciência jurídica”⁴², que traz como expoente doutrinário Pontier, Ricci e Bourdon.

1.1.1 Cultura do Direito: teoria constitucional da cultura

Partindo-se, então, desse quadro, a primeira análise importante é a do Direito como fenômeno cultural. Para tanto, existe a contribuição precursora da obra de Peter Häberle, com sua “Teoria da Constituição como Ciência da Cultura”, que reivindica os estudos constitucionais a partir da temática cultural e a própria aceitação da terminologia Direito Constitucional Cultural, como ramo de interpretação do Direito.

Sem adentrar o debate sobre a procedência de tal requisição terminológica (ou metodológica), vale aqui lançar mão das bases dessa teoria, que bem servem para explicar o alcance das dinâmicas, valores e pressupostos culturais na explicação do Direito, em especial do Direito Constitucional. Esse delineamento dos pilares da “cultura do Direito” servirá de apoio para o objetivo traçado neste estudo, que é o encontro de uma definição de cultura plausível para o trabalho no campo do Direito.

³⁹ Ob. cit., p. 50.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Peter HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 73.

⁴² V. P. da SILVA, ob. cit., p. 7.

Häberle empreende um movimento pela busca de uma acepção de cultura que sirva à sua conceituação jurídico-filosófica. Tal acepção deve ser a mais ampla, múltipla e aberta possível, de maneira a representar “o contexto de qualquer texto legal e de qualquer ação relevante juridicamente significativa num Estado constitucional”⁴³. Isso é imprescindível pois é o que permitirá à ciência jurídica cumprir com a sua função de “criar, através do respectivo sistema normativo (que, por outro lado, é um dos componentes culturais), um marco coerente em que possa desenvolver-se a cultura do respectivo grupo político”⁴⁴.

Qualquer dogmática voltada à compreensão do Direito com base na cultura deve ser subsidiada por essa concepção, que se funda em três vetores orientadores: tradição, inovação e pluralismo (ou abertura). Para Häberle, a acepção de cultura deve ter um viés tradicional, de mediação de um momento determinado já ocorrido; um aspecto inovador, significando transformação social e evolução de um estágio anterior; e uma feição pluralista (ou aberta), que é a capacidade humana de desenvolver diversas culturas e não apenas uma – “cultura não é sempre sinônimo de cultura”⁴⁵.

Com base nesses vetores, a cultura a ser tomada para a interpretação jurídica é uma

“realidade complexa, enraizada em grupos sociais, agregados populacionais ou comunidades políticas, que conjuga nomeadamente elementos de ordem histórica filosófica, antropológica, sociológica, ou mesmo psicológica.”⁴⁶

É desse rico arcabouço cultural que emanam os princípios jurídicos, eles próprios princípios culturais. Nos Estados democráticos fundados em suas constituições, isso fica ainda mais evidente. O exemplo dos preceitos constitucionais da liberdade (cultural ou de expressão), o pluralismo social e da divisão de poderes são preceitos culturais, baseados no “paradigma da ‘cultura aberta’ para uma sociedade ‘aberta’”⁴⁷. Para Häberle, mesmo as noções modernas de Estado de Direito, democracia e de Constituição são realidades culturais pertencentes a um modelo (cultural) de organização do poder político oriundo do “acervo cultural do Ocidente”⁴⁸, como uma herança ou um legado⁴⁹.

Assim, o Direito e suas representações institucionais mais basilares, a ciência jurídica e os próprios mecanismos que servem à aplicação das normas jurídicas são fundados em premissas culturais sólidas, amplas e diversas. Dessa forma, não há como

⁴³ P. HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 26.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ V. P. da SILVA, ob. cit., p.10.

⁴⁶ Idem, p. 9.

⁴⁷ Idem, p. 12.

⁴⁸ Peter HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 34.

⁴⁹ V. P. da SILVA, ob. cit., p.10.

negar que a sua interpretação deve levar necessariamente em conta as ferramentas advindas da própria cultura.

Isso se dá no caso da interpretação e aplicação constitucionais, por exemplo. Para Häberle, as constituições, como “letra viva”, são “tanto no fundo, como na forma, expressão e instrumento mediador de cultura, marco reprodutivo e de recepções culturais, bem como repositório de futuras configurações culturais, experiências e saberes”⁵⁰. E, dessa maneira, sua interpretação não deve ser competência exclusiva dos “juristas profissionais”, mas de todos os indivíduos, de toda a “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”⁵¹.

Em outras palavras, tanto a interpretação quanto a aplicação da Constituição devem considerar o Direito como fenômeno cultural, erigido com base em um sistema de significações e representações valorativas. Com isso, vai ocorrer a confluência conceitual e metodológica requeridas para alcançar toda a complexidade que o entendimento de cultura demanda. Conforme explica Vasco Pereira da Silva:

“não basta ao intérprete a adoção de uma perspectiva estritamente jurídica, antes necessita de a complementar com uma abordagem mais amplamente cultural da Constituição. A metodologia específica da ciência jurídica converge assim com os métodos próprios das ciências da cultura pra a compreensão integral do Direito – e, em particular, do Direito Constitucional.”⁵²

Essa linha de raciocínio possibilitou o surgimento de diversas outras relações entre cultura e Direito, especialmente no que tange à interpretação da ciência jurídica. Ao se considerar o jurista como aquele que vai interpretar as normas jurídicas, transpondo-as do campo da teoria para o da práxis (ou do legislado para o efetivo), atribui-se a ele “um papel singular e criativo, de determinação da lei aplicável às situações concretas da vida”⁵³. Nessa “nova” função, surgem outras demandas, que extrapolam a mera aplicação da técnica jurídica, alcançando contornos estéticos, artísticos e multidisciplinares, em um aprimoramento da relação entre Direito e Arte. Nessa esteira é que surgem novos campos jurídicos, de natureza interdisciplinar, a exemplo do estudo do Direito como gênero literário, como manifestação musical e como arte dramática⁵⁴.

Em suma, a teoria constitucional do Direito não deve ser vista como a solução metodológica para compreender a complexa relação entre Direito e cultura, tampouco a

⁵⁰ Peter HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 34.

⁵¹ Idem, p. 42.

⁵² V. P. da SILVA, ob. cit., p. 14.

⁵³ Idem, p. 18.

⁵⁴ Idem, p. 14-15.

fonte dogmática para a melhor definição jurídica de cultura. Além disso, conforme alerta o próprio Häberle, é preciso que os textos jurídicos sejam interpretados, aprofundados e ampliados através da análise de seus próprios contextos culturais. Porém, isso não significa que eles deixam de ser, em nenhuma hipótese, textos jurídicos, que não podem equivocadamente mergulhar no generalizante “oceano da cultura”⁵⁵.

Nesse sentido, Vasco Pereira da Silva sintetiza bem a relação aqui explorada entre Direito e cultura, e especialmente o seu desdobramento no ramo que abriga este trabalho, o Direito Constitucional:

“o Direito é um fenômeno cultural, que plasma os valores da comunidade e os torna vigentes num determinado momento e local, mas que é também uma realidade autônoma, consubstanciada em normas e em princípios jurídicos, dotados de uma lógica e dinâmica próprias. Pelo que é de exigir ao Direito Constitucional que seja capaz de considerar simultaneamente valores, factos e normas, na interactividade e reciprocidade do seu relacionamento complexo, conjugando dimensões éticas, artísticas, técnicas e científicas, no âmbito de uma compreensão simultaneamente cultural e jurídica dos fenômenos constitucionais.”⁵⁶

1.1.2 Direito da cultura: a cultura como objeto do Direito

Diferentemente do que se pode chamar de “cultura do Direito” (ou do Direito como fenômeno cultural), uma outra abordagem é a da cultura como objeto de estudo do Direito. Mais adiante se verão algumas diferenciações do tratamento deste objeto (como o próprio direito à cultura e as demais categorias de direitos culturais), porém, e por ora, cumpre destacar a outra face da conexão entre Direito e cultura. Trata-se do “Direito da cultura”, que surge como um ramo específico, regendo relações determinadas e tangíveis⁵⁷.

A origem do direito da cultura remete ao surgimento do Estado Social, que trouxe o “chamamento dos poderes públicos à realização de novas funções no domínio da vida econômica, social e cultural”⁵⁸. Com isso, passou-se à realização de políticas públicas de cultura, que envolvem o aspecto prestacional, típico e originário do Estado, com a execução direta das ações. Mas envolvem também uma “perspectiva infraestrutural”, através da criação de condições para a cooperação das iniciativas pública e privada na implementação de tais políticas, “como é típico do atual modelo de Estado Pós-social”⁵⁹. Trata-se, assim, de um ramo que faz parte do Direito Público da Cultura, mas não se

⁵⁵ P. HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 104.

⁵⁶ V. P. da SILVA, p. 25.

⁵⁷ Jean-Marie PONTIER, Jean-Claude RICCI, Jacques BOURDON, *Droit de la Cultures*, p. 90.

⁵⁸ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 143.

⁵⁹ *Ibidem*.

restringe ao Direito Administrativo, perpassando as matérias de Direito Tributário, Processual, Financeiro, etc.

Conforme explicam Pontier, Ricci e Bourdon⁶⁰, que se dedicaram ao detalhamento dogmático desse ramo, a convergência entre a ação positiva do Estado no fazer social, as “exigências dos cidadãos em matéria de cultura” e o “sentimento dos dirigentes acerca da necessidade de prestação aos cidadãos de serviços nesse domínio”, que culminou no surgimento das políticas públicas de cultura, está na “origem de um novo direito”. Este que, segundo Vasco Pereira da Silva, é uma “disciplina jurídica transversal a todos os ramos da ordem jurídica, ‘baralhando’ e ‘tornando a dar’ as tradicionais fronteiras entre Direito Público e Direito Privado”⁶¹

O direito da cultura surge, portanto, a partir da elaboração e implementação de políticas públicas de cultura que exigem do Estado tanto o aprimoramento institucional de sua estrutura administrativa quanto o desenvolvimento de normas jurídicas aptas a disciplinar as relações jurídicas da cultura – ou a cultura, agora, enquanto matéria judicializada.⁶²

Segundo Pontier, Ricci e Bourdon⁶³, o desenvolvimento das políticas públicas de cultura levou à criação desse ramo do direito, por três motivos: a regulação dos serviços públicos de cultura; a necessidade de regulamentação do poder de polícia estatal, para o controle desses serviços; e o fato de existirem mais políticas culturais que levam ao surgimento de maiores fluxos culturais e litígios no campo da cultura, exigindo mais parâmetros para a sua solução.⁶⁴

O direito da cultura, portanto, é resultado das complexas relações estabelecidas entre Direito e cultura e das demandas daí surgidas, que obrigam o Estado, especialmente a Administração Pública, à atuação amparada em base legal sólida.

Alinhando-se aos autores acima, Vasco Pereira da Silva entende, ainda, que essa sólida base é constitucional, “mas não se esgota nela, pois são múltiplas as fontes de direito nesta matéria, da mesma maneira como são numerosíssimas as relações jurídicas no domínio cultural, tanto de natureza pública como privada”⁶⁵. Aliás, o professor português explica que o direito da cultura é uma “disciplina jurídica transversal a todos os ramos da

⁶⁰ *Droit de la Cultures*, p. 90.

⁶¹ Ob. cit., p. 143

⁶² J. A. da SILVA, ob. cit., p. 51.

⁶³ *Droit de la Cultures*, p. 90.

⁶⁴ F. H. CUNHA FILHO, ob. cit. p. 119.

⁶⁵ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 141.

ordem jurídica”⁶⁶ que embaralha as fronteiras tradicionais entre Direito Público e Direito Privado.

José Afonso da Silva fala em um “sistema administrativo da cultura, dando origem ao conceito de ‘instituições culturais’”. A partir dele, são planejadas e executadas as políticas públicas da área, por meio dos recursos administrativos disponíveis, com o conseqüente surgimento de “relações jurídicas culturais” delas advindas. São essas relações que tornam imperativa a consolidação de normas jurídicas próprias e específicas, através de um “sistema normativo da cultura”, formador do direito da cultura.⁶⁷

Na definição de Alain Riou:

“O direito da cultura é constituído do conjunto das regras que se aplicam às atividades culturais públicas e privadas, assim como às relações destas entre si, da jurisprudência que elas suscitam e dos comentários da doutrina sobre esse assunto.”⁶⁸

O autor compreende quatro campos nesse ramo jurídico - direito patrimonial da cultura, direito da criação e formação culturais, mecenato cultural e propriedade literária e artística - formando uma espécie de “conjunto normativo da cultura”⁶⁹.

Para Pontier, Ricci e Bourdon, a extensão do direito da cultura é menor e mais direcionada, compreendendo o serviço público da cultura, a polícia da cultura, e o contencioso da cultura.

No campo concreto, o direito da cultura se dá, então, com o desenvolvimento das políticas culturais, que exigem a instauração de meios institucionais capazes de responder às demandas que elas farão surgir. Ações voltadas ao acesso à cultura pedem a instalação de aparelhos culturais, bibliotecas, cinemas e salas de espetáculos, com seus respectivos órgãos públicos de administração. A proteção do patrimônio cultural demanda a organização de um sistema de operações jurídicas pela Administração Pública, de maneira a proceder com as ações de limitações à propriedade que culminam, por exemplo, em eventuais tombamentos e desapropriações.⁷⁰

Tanto as primeiras, relativas às ações prestacionais de âmbito administrativo, quanto as segundas, mais ligadas ao campo judicial, implicam a responsabilidade civil do Estado: seja por omissão, na ausência de medidas para tornar efetivo o acesso de determinados grupos às fontes da cultura nacional ou na inércia em processos de

⁶⁶ Idem, p. 141.

⁶⁷ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 51.

⁶⁸ Alain RIOU, *Le Droit de la Culture et le Droit à la Culture*, p.37.

⁶⁹ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 50.

⁷⁰ Odete MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, p. 355-377.

tombamentos de cidades históricas; seja por ação, quando programas causam danos diretos a determinado segmento cultural ou quando há uma ação equivocada de desapropriação para construção de aparelho público, por exemplo.⁷¹

A própria administração pública da cultura exige a criação de secretarias, fundações públicas, conselhos, Ministério e demais órgãos institucionais. Além disso, exige a previsão e a execução de um orçamento, de administração própria ou gerido de forma horizontal, através dos conselhos, e mesmo vertical, quando há o repasse para as esferas estaduais e municipais. Isso ocorre em programas estruturados organicamente nos três níveis federativos, o que deve se dar, por exemplo, com o vindouro Sistema Nacional de Cultura⁷².

O direito da cultura constitui, sem dúvida, um ramo ainda em formação nas ciências jurídicas. Mesmo em países cujos estudos jurídicos da cultura encontram-se em estágio mais avançados que os brasileiros, a exemplo da França, ele passou a ser tratado como disciplina autônoma apenas a partir dos anos 1990.⁷³

Tanto isso é verdade que alguns autores consideram que o direito da cultura é menos uma categoria jurídica, que requer a devida autonomia dentro do sistema jurídico, e mais um vetor (ou uma dimensão) de identificação do rol de direitos fundamentais relacionados à cultura. Essa situação, inclusive, leva à nomeação diferenciada dos cursos jurídicos relativos ao tema, que ora toma direito da cultura como sinônimo de direitos culturais (para fins metodológicos), ora conserva a nomenclatura para designar o estudo das “relações jurídicas específicas”⁷⁴ da cultura.

Em suma, pode-se considerar, para efeitos deste estudo jurídico, o direito da cultura como uma reação do ordenamento jurídico, formando um sistema normativo próprio para a cultura. A intenção é absorver, inclusive com o aprimoramento do quadro institucional do Estado, as demandas e litígios surgidos com o desenvolvimento de políticas públicas e especialmente com a atuação do Estado em sua função prestacional nos serviços públicos de cultura. Enfim, um conjunto normativo, que abrange as relações jurídicas públicas e privadas no campo da cultura, dando origem a uma disciplina jurídica autônoma que compreende doutrina, jurisprudência (do contencioso cultural) e legislação específica.

⁷¹ Fernando MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Noia da COSTA LINO, *Responsabilidade civil do Estado na promoção da cultura e na proteção do patrimônio cultural brasileiro*, p. 5-6.

⁷² A ser estudado no capítulo 3.

⁷³ Sophie MONNIER, Elsa FOREY, *Droit de la Culture*, p. 18-19.

⁷⁴ Francisco Humberto Cunha Filho dá o exemplo da Universidade de Fortaleza (Unifor), que mantém o nome do curso como “direitos culturais” apesar de seu recorte teórico ser o de “direito da cultura”, focado em três grandes campos: artes, memória coletiva e fluxo de saberes. *Direitos culturais no Brasil*, p. 119.

A compreensão do que seja cultura do direito e a tomada de uma definição específica para ela é essencial, pois, em momento posterior, este trabalho se ocupará da análise mais concreta do Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/10), composto em parte significativa de dispositivos legais referentes ao papel do Estado na administração pública da cultura e ao sistema normativo e institucional a ser estruturado a partir da lei.

1.2 Culturalismo jurídico e multiculturalismo

Na linha interpretativa do Direito sob o prisma da cultura cumpre analisar, ainda, duas correntes importantes: o culturalismo jurídico e o multiculturalismo. Ainda que de forma breve e não exaustiva, discorrer sobre essas formas de enxergar o fenômeno jurídico-cultural é importante não apenas para o percurso deste capítulo, e sua intenção de encontrar uma definição de cultura apta ao estudo jurídico, como para a compreensão do direito cultural no universo dos direitos humanos, especialmente no debate internacional.

Assim, a primeira corrente a ser considerada é o culturalismo jurídico. De abrangência e escopo colossais, a teoria culturalista pretende explicar o Direito, enquanto ciência, e os direitos, enquanto bens jurídicos, pela perspectiva da cultura, sendo esta tomada em sua concepção antropológica, nos termos de Miguel Reale⁷⁵. De acordo com essa teoria, é desnecessário procurar um sentido diferenciador dos bens culturais, como uma frente a várias outras categorias de direitos, pois, antes de se firmar como ciência jurídica, Direito é cultura.⁷⁶ Para o culturalismo jurídico, “falar em direitos culturais é uma tautologia, porque todos eles o são”⁷⁷.

Reale liga as raízes do culturalismo jurídico no Brasil a variadas correntes de pensamento europeus, com fidelidade especial às raízes neokantianas.⁷⁸ Antonio Paim⁷⁹ cita, por exemplo, o culturalismo alemão e o culturalismo brasileiro, primeiramente sediado na Escola de Recife. A esta se filia Tobias Barreto, que propunha a interpretação do Direito como fenômeno histórico e produto cultural do homem, rompendo com o positivismo e o jusnaturalismo.⁸⁰

⁷⁵ Miguel REALE, *Cinco temas do culturalismo*, *passim*.

⁷⁶ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 117.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ M. REALE, *Figuras da inteligência brasileira*, p. 51.

⁷⁹ Antônio PAIM, *Problemática do culturalismo*, *passim*.

⁸⁰ R. V. COSTA, *ob. cit.*, p. 61.

A herança kantiana do culturalismo jurídico é percebida na “atenção especial à cultura e ao homem compreendido em seu estado completo, dentro de um contexto concreto, ou seja, da vida objetivada”, de maneira que a “realidade cultural é um produto das várias intencionalidades desta objetivação”⁸¹. Dessa maneira, cria-se a afinidade com o sentido antropológico de cultura⁸² e tomam-se os bens jurídicos pertencentes a ordenamentos distintos como frutos dessa realidade cultural objetivada.

Nessa linha, portanto, e em sumária definição, o culturalismo jurídico

“nada mais é do que a compreensão complexa de várias correntes filosóficas na qual o Direito é um produto histórico-social, vinculado às produções culturais humanas de sentido, portanto, valorativa, com o fim de aperfeiçoar a si e a natureza.”⁸³

A análise do “culturalismo jurídico” permite que existam insumos para a diferenciação de outros termos, vastamente utilizados nos estudos jurídicos da cultura, e que carecem de diferenciação.

Um deles vem a ser o multiculturalismo. Desdobramento ideológico da teoria culturalista, trata da preservação e coexistência de direitos culturais específicos de grupos e/ou territórios. Nesse sentido, é “uma derivação da ideia culturalista para territórios específicos ou especificados, por meio da qual se defende a coexistência de povos, comunidades e grupos lastreados em valores e expressões culturais distintos”⁸⁴.

O multiculturalismo relaciona-se diretamente com a ideia de estímulo e preservação da diversidade cultural, um dos princípios basilares das políticas públicas de cultura assentadas nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, tal qual a Convenção da Diversidade Cultural⁸⁵, de 2005.

Ressalte-se, dessa forma, que a teoria multiculturalista se atém a apenas um direito cultural, que é o direito à diversidade. Nos termos de Cunha Filho, um direito “específico em termos de identificação, porém genérico como abrangência”⁸⁶, e nessa caracterização reside talvez o principal debate do multiculturalismo.

Muito do que se discute a respeito dele está relacionado aos direitos das minorias, que a partir de suas unidades identitárias reivindicam direitos políticos muitas vezes já

⁸¹ R. V. COSTA, ob. cit., p. 61.

⁸² A ser estudado adiante, nesse mesmo capítulo.

⁸³ R. V. COSTA, ob. cit., p. 61

⁸⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 117.

⁸⁵ UNESCO, *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*, 2005, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224POR.pdf>

⁸⁶ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 117.

garantidos aos demais grupos populacionais majoritários, de maneira universal.⁸⁷ Contudo, essa reivindicação não se baseia mais na lógica da igualdade formal de cunho liberal, mas no direito à diferença, como explica Alain Touraine⁸⁸.

Nessa esteira, Roberto Fernandez traz uma definição conceitual pertinente de multiculturalismo, como a

“coexistência enriquecedora de diversos pontos de vista, interpretações, visões, atitudes, provenientes de diferentes bagagens culturais. O termo serve de etiqueta para uma posição intelectual aberta e flexível, baseada no respeito desta diversidade e na rejeição de todo preconceito ou hierarquia.”⁸⁹

Sob esta abordagem, o multiculturalismo significa a valorização das diferenças, das particularidades simbólicas constitutivas de cada agrupamento étnico ou regional. Implica, assim, uma “não homogeneidade-cultural e étnica”. Algo positivo se compreendido em consonância com a interação entre as culturas, com a convivência e a troca entre elas e não com isolamento de cada qual em sua reivindicação identitária.

Essa também é a crítica de Fernandez quando denuncia o lado potencialmente nocivo do multiculturalismo, representando, ao invés da preservação saudável de culturas (ou identidades), “a tendência ao fechamento ou bloqueio cultural, a falta de vontade, ou capacidade, para transcender os limites de sistemas construídos”, o que levaria a um “modelo humano incompleto, limitado, estreito e fundamentalmente pobre”⁹⁰.

De fato, há de se ter cautela com a ideia de isolamento que o multiculturalismo pode incutir. O resguardo de um direito cultural, ainda que seja ele de valorosa importância, como é o caso do direito à diversidade, não pode justificar a imposição de uma barreira contra as trocas culturais, mesmo porque é justamente essa “luta incessante” com o “múltiplo das culturas” que possibilita o surgimento do que François de Bernard chama de “diverso cultural”⁹¹.

Para Bernard, o multicultural está para a diversidade cultural assim como a biodiversidade está para a diversidade ambiental. Como a biodiversidade, a multiculturalidade deve ser preservada. Porém, só existe o êxito nessa preservação se ela vier acompanhada do confronto, do contato, da troca, pois isso é que vai determinar a formação da diversidade cultural.⁹²

⁸⁷ R. V. COSTA, ob. cit., p. 55.

⁸⁸ Alain TOURAINE, *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*, p. 168-194.

⁸⁹ R. FERNANDEZ, *Multiculturalismo intelectual*, p. 84.

⁹⁰ Ibid., p. 85.

⁹¹ François de BERNARD, *Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural*, p. 76.

⁹² Idem, ibidem.

Nas palavras do autor:

“o *diversus* da diversidade cultural deve requerer sua etimologia para lembrar que só há – que só pode haver – diversidade cultural na luta das formas culturais, por um lado, contra a ‘natureza’ – e sua própria ‘biodiversidade’ –, e, por outro lado, contra outras formas culturais.”⁹³

O que está em jogo, portanto, é a confluência entre culturas, seu encontro “pacífico ou guerreiro”⁹⁴, de maneira a contemplar a real diversidade cultural na forma em que é amparada pela lei, especialmente pelo principal documento internacional que abriga o tema sob o ponto de vista dos direitos humanos. Trata-se da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (“Convenção da Diversidade”), da Unesco, aprovada em 2005.

Através da Convenção, conforme explica o Relatório Mundial da Unesco “Investindo na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural”, de 2009, pretende-se que essa convivência cultural, proposta pela conceito de diversidade, seja “benéfica desde que prevaleçam atitudes que contribuam para o desenvolvimento de competências interculturais em que se preserve a abertura do espírito para a diferença”⁹⁵.

Em suma, é necessário que o multiculturalismo, conforme conceitualmente se apresenta, caminhe, na prática, no sentido da interculturalidade⁹⁶, nos termos de Néstor García Canclini⁹⁷. Com isso, o objetivo é que se extrapole “o mero respeito às culturas diferentes, onde reside a ideia de tolerância, mas, por outro lado, de distanciamento”, e se alcance, através do Direito, “suporte legal mais condizente com a ideia de confluência, interação e fusão entre culturas diversas, num movimento mais dinâmico de incorporação recíproca e de convivência ativa”⁹⁸.

Entendido nessa perspectiva, o multiculturalismo “constitui-se em substancial manifestação de pluralismo cultural, colocado contra a discriminação por motivo de raça ou cultura, privilegiando o reconhecimento das diferenças culturais como um direito inerente às minorias”⁹⁹. E, dessa forma, contribui não apenas como corrente teórico-ideológica para a benéfica aplicação do Direito no campo cultural, porém também como

⁹³ François de BERNARD, *Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural*, p. 76.

⁹⁴ Idem, *ibidem*.

⁹⁵ Jurema MACHADO, *A diversidade cultural e o enfrentamento da desigualdade*, p. 148.

⁹⁶ A ser estudada no capítulo 3.

⁹⁷ Néstor García CANCLINI, *Diversidade e Direitos na Interculturalidade Global*, p. 145.

⁹⁸ Ministério da Cultura, Secretaria da Identidade e Diversidade cultural, *Plano Setorial para as Culturas Indígenas*, p. 36-37.

⁹⁹ Florisbal de Souza DEL’OLMO, *Globalização e multiculturalismo: aproximações e divergências na atualidade*, p. 60.

“proposta de organização social”, voltada à integração das ações de preservação de direitos específicos com aquelas destinadas ao desenvolvimento socioeconômico de agrupamentos e localidades específicas.

1.3 As ideias de cultura

“Existe algo estranhamente necessário acerca da superabundância gratuita que denominamos cultura”¹⁰⁰. Com essa afirmação, logo nas primeiras páginas de *A Ideia de Cultura*, Terry Eagleton diagnostica aquele que é um dos maiores problemas dos que se dedicam ao estudo da cultura: a sua definição. Essa hercúlea tarefa mereceu do marxista Raymond Williams uma obra inteira¹⁰¹, na área da sociologia da cultura, para percorrer o trajeto evolutivo do conceito e sistematizar, articular e elucidar grande parte de suas acepções no campo das ciências sociais.

Se definir cultura é uma “tarefa vã” ou uma “impossibilidade cultural”, como afirma Vasco Pereira da Silva¹⁰², é fato que nos anos 1970 já existiam cerca de 250 definições¹⁰³ no rol dos culturólogos americanos. Com tamanha grandeza, quantitativa e qualitativa, há de se ter cautela para não tomar a acepção mais fácil e simplista, rasa a ponto de não abarcar devidamente a complexidade embutida na ideia de cultura. Também se deve evitar o generalismo, e a sua conseqüente superficialidade – ou mesmo o avesso: o afundar-se no “oceano”¹⁰⁴ profundo da cultura e sua significação.

Conforme ensina José Afonso da Silva, é preciso “acautelar-se para não se dar um conceito muito estrito de cultura, considerando-a apenas como o que é criação artística ou intelectual”, mas também prevenir-se de “um conceito muito elástico de cultura, onde tudo é absorvido pelo cultural”¹⁰⁵.

Como “cultura é daquelas palavras escorregadias, aparentemente simples, que com frequência são usadas com sentidos não só diferentes, mas antagônicos”¹⁰⁶, é essencial entender seus diversos significados e aplicações nos diferentes campos de estudos e realidades.

¹⁰⁰ Terry EAGLETON, *A Ideia de Cultura*, p. 12.

¹⁰¹ Raymond WILLIAMS, *Cultura*.

¹⁰² Ob. cit., p. 8.

¹⁰³ I. SAVRANSKI, *A cultura e suas funções*, p. 5, apud F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 29.

¹⁰⁴ Peter HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 31.

¹⁰⁵ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 20.

¹⁰⁶ Idelber AVELAR, *Sobre o conceito de cultura*, disponível em <http://revistaforum.com.br/idelberavelar/2011/07/04/sobre-o-conceito-de-cultura/>.

Dessa forma, o objetivo desta seção é trazer alguns referenciais teóricos que compõem a base mais ampla da ideia de cultura para, após analisar brevemente a evolução histórica do conceito e elencar algumas das principais escolas e correntes, avançar ao recorte jurídico de cultura mais apto ao objeto deste estudo.

1.3.1 Evolução histórica da ideia de cultura

O conceito cultura tem sua origem ligada, etimologicamente, ao conceito de natureza. Mais precisamente, liga-se à ideia de transformação da natureza pelo homem, de sua interferência sobre ela. A palavra cultura tem sua raiz etimológica no termo latino *colere*, “que pode significar qualquer coisa, desde cultivar a habitar a adorar e proteger”¹⁰⁷. Nos primórdios de sua utilização, contudo, seus significados estavam mais restritamente ligados a “lavoura”, ao “cultivo agrícola”. Tanto que a derivação inglesa dessa raiz etimológica é a palavra *coulter*, que significa relha de arado e passou a ser um cognato de cultura.¹⁰⁸

Nesse sentido, o uso primário do termo cultura deriva de “trabalho e agricultura, colheita e cultivo”¹⁰⁹. Portanto, faz referência a uma “atividade”, no entender de Eagleton¹¹⁰, ou um “processo”, em Raymond Williams¹¹¹, eminentemente material, de tratamento da terra, algo a que modernamente passou a se chamar agricultura. Apenas posteriormente, essa atividade de cultivo passava a ser transferida para a esfera intelectual, nas palavras de Francis Bacon, como “cultivo e adubação de mentes”¹¹², designando um processo de “cultura (cultivo ativo) da mente humana”¹¹³. Seria a lavoura do intelecto, com o objetivo de obter mais instrução e adquirir mais conhecimento.¹¹⁴

Esse primeiro e dual sentido de cultura, com o cultivo do campo mas também do intelecto, era bem distinguido na terminologia clássica romana. Dentro de um arcabouço semântico maior, em que *natura* significava natureza - as coisas em seu estado natural - e *cultura*, cultivo e conhecimento, os romanos se referiam ao cultivo da instrução como

¹⁰⁷ T. EAGLETON, *A Ideia de Cultura*, p. 10.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰⁹ *Idem*, *ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ R. WILLIAMS, *Cultura*, p. 10.

¹¹² Citado por Terry Eagleton. T. EAGLETON, *ob. cit.*, p. 10.

¹¹³ R. WILLIAMS, *Cultura*, p. 10.

¹¹⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1998*, p. 30.

cultura animi, e ao cultivo da terra como *cultura agri*.¹¹⁵ Na mesma linha, os gregos utilizavam dois termos para a significação de cultura: *georgia* (lavoura) e *matema* (conhecimentos adquiridos), dentro da mesma lógica de diferenciação entre cultura e natureza, onde a primeira incidia sobre a segunda.¹¹⁶ Conforme destaca José Afonso da Silva, dessa distinção emerge a essência de um rico debate filosófico contemporâneo, de extrema valia para o campo do Direito, que é a diferenciação entre o chamado “mundo da natureza” e o “mundo da cultura”, ou entre a ordem do “ser” e a ordem do “dever-ser”, essencial para “a formulação de um conceito de cultura denso e preciso”¹¹⁷.

Apesar dessa diferenciação terminológica, mantinha-se a ideia de cultura como integralidade do fazer cultural humano, como a totalidade de realizações que objetivam finalidades tipicamente humanas¹¹⁸.

Nesse sentido, ainda nos tempos do helenismo clássico, houve o refinamento da ideia de intervenção humana no ambiente, de transformação da natureza e de cultivo do intelecto, acrescentando-se a esse fazer humano valores como a ética e interesses artísticos, científicos e filosóficos. Como explica Cunha Filho, era uma compreensão mais refinada “por tudo o que o homem vem produzindo e que o induz ao aprimoramento integral, a partir de práticas vinculadas a elevados valores”. A isso se dava o nome de *paideia*, nos termos de Werner Jaeger¹¹⁹, expressão síntese de “um universo de infinidade de conhecimentos e práticas”¹²⁰.

Com igual origem na raiz *colere*, o sentido de cultura como “habitar” vem da palavra latina *colonus*, que evolui para o contemporâneo “colonialismo”¹²¹ e embasa a ideia de colonização¹²². Em outra acepção, também do latim surge *cultus*, que confere o sentido de culto ao divino, “o cuidado dos homens com os deuses”¹²³, imprimindo carga religiosa ao conceito de cultura. Uma carga que, na Idade Moderna, vai progressivamente perdendo os sentidos de divindade e transcendência, para alcançar, como se verá adiante, nexos maiores com civilização. Contudo, um aspecto, esse religioso, extremamente forte,

¹¹⁵ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 21.

¹¹⁶ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1998*, p. 30.

¹¹⁷ J. A. da SILVA, *ob. cit.*, p. 21.

¹¹⁸ M. REALE, *Filosofia do Direito*, *passim*.

¹¹⁹ Werner JAEGER, *Paideia – A Formação do Homem Grego*, *passim*.

¹²⁰ R. V. COSTA, *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*, p. 32.

¹²¹ T. EAGLETON, *ob. cit.*, p. 10.

¹²² I. AVELAR, *ob. cit.*

¹²³ Marilena CHAUI, *Cidadania cultural*, p. 105.

ao estabelecer que as “verdades culturais – trate-se de arte elevada ou das tradições de um povo – são algumas vezes verdades sagradas, a serem protegidas e referenciadas”¹²⁴.

Valendo-se de origem comum, a concepção religiosa e a ideia colonialista de cultura criam uma relação assaz interessante de dominação e imposição culturais. A partir dessa conexão, conforme explica Eagleton,

“a cultura, então, herda o manto imponente da autoridade religiosa, mas também tem afinidades desconfortáveis com ocupação e invasão; e é entre esses dois polos, positivo e negativo, que o conceito, nos dias de hoje, está localizado.”¹²⁵

Partindo-se, assim, de seu germen etimológico e compreensão nos tempos mais ancestrais, tem-se que cultura relacionava-se à expansão do fazer humano (através do cultivo, do cuidado, do habitar), da busca do conhecimento, da evolução da alma (culto) e do alcance de determinados valores, através de uma postura ativa de mudança da natureza (ou realidade) e de interação com ela, numa perene “dialética entre o artificial e o natural”¹²⁶.

Nessa linha, Marilena Chauí afirma que “a cultura era, assim, a intervenção deliberada e voluntária dos homens sobre a natureza de alguém para torná-la conforme os valores de sua sociedade”¹²⁷. E, nessa perspectiva, a cultura era representada pela moral, pela ética e pela política¹²⁸.

Na Idade Média, mantém-se a noção de cultura como “aprimoramento do espírito”¹²⁹, porém com a consolidação do viés religioso do conceito e com a instrumentalização da Igreja para o monopólio do conhecimento e do discurso simbólico. O “cultivo da alma”¹³⁰ pelo intermédio clerical é superado no período de surgimento dos Estados-nação, a partir do desenvolvimento do racionalismo filosófico que culminaria no “antropocentrismo individualista”¹³¹ do Renascimento, a partir do século XV.¹³²

É importante frisar, neste momento histórico, o fato de que todas as ideias de cultura até aqui delineadas não necessariamente encontram-se materializadas, positivadas na “palavra” cultura. Se o conceito de cultura, que abarca desde o significado material e imaterial de cultivo até a busca de valores elevados, evoluiu desde os primórdios até a

¹²⁴ T. EAGLETON, ob. cit., p. 10.

¹²⁵ T. EAGLETON, ob. cit., p. 10-11.

¹²⁶ Idem, p. 11.

¹²⁷ Ob. cit., p. 105.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ R. V. COSTA, ob. cit., p. 32.

¹³⁰ I. AVELAR, ob. cit., p. 1.

¹³¹ R. V. COSTA, ob. cit., p. 32.

¹³² R. V. COSTA, ob. cit., p. 32.

inauguração do período renascentista, vale lembrar que o registro vocabular de cultura ainda não ocorrera, tal qual existe hoje. Como destaca Denys Cuche, o sentido “figurado” de cultura – que não aquele de coisa cultivada – surgiu apenas no meio do século XVI e “foi pouco conhecido até a metade do século XVII, obtendo pouco reconhecimento acadêmico e não figurando na maior parte dos dicionários da época”¹³³.

Cuche explica que o sentido figurado da palavra cultura começa a se impor no século XVIII, inclusive com o registro do *Dicionário da Academia Francesa*, de 1718¹³⁴, fazendo parte do vocabulário iluminista. E, se nos primeiros registros nasce acompanhada de complementos – “cultura das artes”, “cultura das letras”, “cultura das ciências” -, posteriormente ganha a forma com que se consolida nos dicionários e na acepção ilustrada da época: sempre no singular, como oposição a natureza, representando um “caráter distintivo da espécie humana” e, principalmente, refletindo o universalismo e o humanismo dos filósofos. Cultura, na perspectiva iluminista, associa-se a progresso, evolução, educação, razão, todas ideias centrais do pensamento e do contexto otimista da época.¹³⁵

No Iluminismo, porém, o “conceito” cultura ganha duas conotações diferentes, ainda que ambas ligadas à ideia de evolução, com dois registros distintos: a própria palavra “cultura”, que está relacionada aos progressos individuais; e a palavra “civilização”, referente aos progressos coletivos.¹³⁶ Considerando-se: o imperativo iluminista de “autodesenvolvimento secular e progressivo”¹³⁷; sua tendência a considerar os “resultados” do estado social e da vida política¹³⁸; e os “efeitos da formação e da educação dos indivíduos, do trabalho e da sociabilidade”¹³⁹ em sua totalidade, fica cristalizada a segunda conotação como prevalecente a partir do século XVIII. Com o Iluminismo, portanto, especialmente na França, cultura a passa a ser sinônimo de “civilização”.¹⁴⁰

Sublinha-se “especialmente na França”, pois nesse momento histórico o debate conceitual sobre cultura fica polarizado entre a ideia francesa de “civilização” (*civilization*) e a noção alemã de “cultura” (*kulture*).

O conceito francês de civilização pressupunha um ideal de estágio civilizado e um não civilizado (ou incivilizado), no sentido de um “processo geral de progresso intelectual,

¹³³ Denys CUCHE, *A noção de cultura nas ciências sociais*, p. 19.

¹³⁴ Idem, p. 20.

¹³⁵ D. CUCHE, ob. cit., p. 20-21.

¹³⁶ Idem, p. 21-22.

¹³⁷ T. EAGLETON, ob. cit., p. 20.

¹³⁸ M. CHAUI, *Cidadania cultural*, p. 106.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ D. CUCHE, ob. cit., p. 21-23; T. EAGLETON, ob. Cit., p. 19; M. CHAUI, ob. cit., p. 106; R. WILLIAMS, ob. cit., p.12.

espiritual e material”¹⁴¹. Para tanto, era preciso um parâmetro comparativo, que, em geral, era buscado nas sociedades ocidentais – mais especificamente a francesa -, cujo modelo de aprimoramento social deveria ser alcançado por outras, vencidas todas as etapas de evolução necessárias.¹⁴²

Essa ideia de cultura como civilização era baseada no pensamento universalista, marcada pela “unidade do gênero humano” e definida como “cultura da humanidade”¹⁴³. Sob esse viés, delineava-se um curso histórico linear, comum, universal e progressivo, em que os estágios evolutivos deveriam ser nítidos, tornando-se aptos a serem seguidos por todas as sociedades. Tais estágios de civilização compreendiam aspectos da vida política, econômica e técnica¹⁴⁴.

A ideia cultural de civilização era, assim, essencialmente universalista, apregoando a cultura da humanidade, de forma mais ampla, com os particularismos minimizados¹⁴⁵ em detrimento da noção de cultura nacional. Objetivava-se, com essa percepção, a expansão das conquistas educacionais e científicas do patamar civilizacional pregado pelo “racionalismo cosmopolita”¹⁴⁶ europeu. A teoria cultural da civilização era a semente do etnocentrismo e adquiria, especialmente no final do século XIX, uma “conotação inevitavelmente imperialista”¹⁴⁷.

Dessa forma, enquanto “civilização”, em seu afã eminentemente expansionista, minimizava as diferenças nacionais, o conceito alemão de “cultura” as realçava.¹⁴⁸ *Kulture*, para os alemães, era um conceito mais restrito, tendo uma referência “estritamente religiosa, artística e intelectual”, ou ainda, servindo para “significar o refinamento intelectual de um grupo ou indivíduo, em vez da sociedade em sua totalidade”¹⁴⁹, em clara oposição à ideia universalista francesa.

O emprego do termo e do sentido de cultura pelos alemães é uma reação crítica ao que passou a significar civilização para os franceses e especialmente à utilização expansionista e mercantilista que faziam do termo. Eagleton explica que cultura “tornou-se, assim, o nome da crítica romântica pré-marxista ao capitalismo industrial primitivo”¹⁵⁰.

¹⁴¹ T. EAGLETON, *A Ideia de Cultura*, p. 19.

¹⁴² Norbert ELIAS, *O processo civilizador*, p. 23-25.

¹⁴³ D. CUCHE, ob. cit., p. 30.

¹⁴⁴ T. EAGLETON, ob. cit., p. 20.

¹⁴⁵ D. CUCHE, ob. cit., p. 30.

¹⁴⁶ R. V. COSTA, ob. cit., p. 33.

¹⁴⁷ T. EAGLETON, ob. cit., p. 21.

¹⁴⁸ Ibid., p. 20.

¹⁴⁹ Idem, ibidem.

¹⁵⁰ Idem, p. 21.

Como crítica, cultura surgia também combatendo o refinamento superficial, a leviandade das cortes europeias que, em muito, era replicada na nobreza alemã. Isso fez com que a burguesia e a *intelligensia* alemãs adotassem com convicção o termo cultura como antítese de civilização. Para o pensamento alemão, segundo Cuche, “a cultura se opõe à civilização como a profundidade se opõe à superficialidade”¹⁵¹.

Tal superficialidade, dentro da crítica alemã, ocorria pela ausência de referencial mais solene, espiritual, “de altos princípios”¹⁵² da ideia de civilização. Dessa forma, este conceito “começava a soar cada vez menos plausível como um termo valorativo”¹⁵³ para a concepção idealista alemã.

Nessa perspectiva, a concepção idealista passava a ser diametralmente contrária ao materialismo francês justamente pelo fato de os alemães pretenderem uma ideia de cultura que abarcasse valores identitários de um agrupamento, um povo, uma nação. Para o conceito idealista alemão, cultura era:

“um conjunto de conquistas artísticas, intelectuais e morais que constituem o patrimônio de uma nação, considerado como adquirido definitivamente e fundador de sua unidade.”¹⁵⁴

Era a supremacia do particularismo sobre o universalismo. E, nesse contexto, a oposição entre cultura e civilização tem sua ênfase paulatinamente deslocada “da oposição social para a oposição nacional”¹⁵⁵. Era uma antítese reforçada significativamente pela própria rivalidade entre os dois países, que perduraria até o início do século XX. Nas palavras de Eagleton, era um conflito entre uma ideia “prototipicamente francesa” e uma “estereotipadamente germânica”¹⁵⁶.

São os resultados desse debate franco-alemão que justamente interessam ao estudo da cultura, inclusive na dimensão jurídica específica deste trabalho. Esse debate conceitual envolve a evolução histórica do termo cultura, a delimitação de cultura e civilização, o desenvolvimento das correntes universalista e particularista, das acepções idealista e materialista, e a influência sobre o curso político da história ocidental. Na virada do século XIX para o XX, são seus frutos que comporão a base do desenvolvimento das teorias

¹⁵¹ Ob. cit., p. 25.

¹⁵² T. EAGLETON, ob. cit., p. 22.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Idem, p. 28.

¹⁵⁵ D. CUHE, ob. cit., p. 25.

¹⁵⁶ T. EAGLETON, ob. cit., p. 22.

científicas sobre a cultura, especialmente no campo sociológico e antropológico, e o conceito de cultura nas teorias e ciências sociais contemporâneas¹⁵⁷.

1.3.2 Conceitos e sentidos de cultura

A partir do conflito conceitual entre cultura e civilização desenrola-se uma “intensa querela entre tradição e modernidade”, que “prenuncia muito do destino da palavra nas décadas que se seguiram”¹⁵⁸. Na verdade, é o campo onde se fundam as escolas e teorias contemporâneas de cultura que, impossíveis de serem analisadas à exaustão neste trabalho, passam a ser sublinhadas em seus principais aspectos, eles próprios formadores das concepções de cultura sobre as quais vão se formular as normas jurídicas e as políticas públicas relacionadas à área até os dias de hoje.

A partir da introdução do conceito de cultura nas ciências humanas e sociais, uma preocupação preliminar era de ordem terminológica. Definir como se daria a utilização da palavra cultura era essencial à etnologia, já que tanto a escola francesa quanto a alemã davam um sentido normativo a cultura. “Os fundadores da etnologia”, como explica Cuche, em nova orientação, “vão lhe dar um conteúdo puramente descritivo”¹⁵⁹. Para eles, não se trata de dizer “o que deve ser a cultura, mas de descrever o que ela é, tal como aparece nas sociedades humanas”¹⁶⁰.

Nessa perspectiva, caminhava-se não mais para um entendimento ideal de cultura a ser concretizado – seja como cultura ou como civilização –, mas para compreensões e realidades diferentes de cultura a serem descritas. Assim, surgia o emprego de cultura não apenas no singular, mas “culturas”, no plural, como propôs Herder¹⁶¹. Era um sentido “pluralista amplo” que servia para diferenciar qualquer sentido único e singular de civilização, segundo Williams¹⁶². Para Herder, cultura deixava de significar uma “narrativa grandiosa e unilinear de humanidade em seu todo, mas uma diversidade de formas de vida específicas, cada uma com suas leis evolutivas próprias e peculiares”¹⁶³. Ainda que com diferentes aceitações nas diversas correntes de pensamento, essa ideia pluralista de cultura,

¹⁵⁷ D. CUCHE, *A noção de cultura nas ciências sociais*, p. 31.

¹⁵⁸ T. EAGLETON, *A Ideia de Cultura*, p. 23.

¹⁵⁹ D. CUCHE, ob. cit., p. 34.

¹⁶⁰ Idem, ibidem,

¹⁶¹ R. WILLIAMS, *Cultura*, p. 10; T. EAGLETON, ob. cit., p. 23-24; D. CUCHE, ob. cit., p. 34.

¹⁶² R. WILLIAMS, ob. cit., p. 10.

¹⁶³ T. EAGLETON, ob. cit., p. 24

por afirmar a existência de distintos modos de vida, cada qual global e característico, foi essencial para a antropologia comparada a partir do século XIX.

Em um primeiro momento, a antropologia tenta, então, superar a dicotomia entre cultura e civilização justamente equiparando-as, tratando-as como sinônimos. Assim o faz o britânico Burnett Tylor, um dos precursores da antropologia:

“Cultura ou civilização, tomada em seu mais amplo sentido etnográfico, é aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem na condição de membro da sociedade.”¹⁶⁴

De acordo com esta compreensão, “cultura é a expressão da totalidade da vida social do homem”, caracterizada por sua “dimensão coletiva”¹⁶⁵, o que rompe com as acepções individualistas e restritivas.¹⁶⁶ Tylor prega a ideia totalizante (universal) de cultura, fundando a premissa antropológica de que cultura “confunde-se pura e simplesmente com a existência humana”¹⁶⁷ e de que “tudo que é humano é cultural”¹⁶⁸.

O autor soma, ainda, à sua concepção antropológica: o sentido de evolucionismo cultural, em que cada sociedade, com suas peculiaridades e características distintivas, desenvolvem-se a partir de padrões evolutivos próprios¹⁶⁹; e a ótica geral e sistêmica, que abarca a cultura em uma dinâmica complexa de partes funcionais, considerando aspectos materiais, simbólicos e até corporais¹⁷⁰.

No âmbito deste trabalho, essa concepção ampla é importante, pois permite que nela se contemple o próprio Direito como fenômeno cultural, como sistema de normas compartilhadas por determinada sociedade, conectando e integrando os indivíduos em sua dinâmica social.¹⁷¹ Ao mesmo tempo, essa definição antropológica de cultura traz duas dificuldades: a primeira é a compreensão negativa de cultura, como tudo o que não é natureza intocada, o que traz uma acepção extremamente ampla; e a segunda, decorrente disto, é encontrar a utilidade prática deste conceito vasto, dentro do âmbito de aplicação de cada ciência humana, como o Direito.¹⁷²

¹⁶⁴ Edward Burnett TYLOR, *A ciência da cultura*, in Celso CASTRO (org.), *Evolucionismo cultural: textos de Morgan Tylor e Frazer*, p. 79.

¹⁶⁵ D. CUCHE, ob. cit., p. 35.

¹⁶⁶ Idem, ibidem.

¹⁶⁷ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1998*, p. 31.

¹⁶⁸ José Luiz dos SANTOS, *O que é cultura, passim*.

¹⁶⁹ R. V COSTA, ob. cit., p. 35.

¹⁷⁰ D. CUCHE, ob. cit., p. 37

¹⁷¹ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 29.

¹⁷² F. H. CUNHA FILHO, ob. cit., p. 33.

Outra acepção importante de cultura é a trazida pela sociologia. Segundo Raymond Williams, o principal debate reside na ênfase atribuída à relação entre sociedade e cultura. Se a ênfase recai sobre o “espírito formador de um modo de vida global”, trabalha-se a ideia de cultura como ordem autônoma, mais relacionada às atividades especificamente culturais, dentro de uma estrutura social em que outras instâncias (política, econômica, etc.) coexistem horizontalmente. Esta concepção de cultura é denominada “idealista”. De outro lado, se a ênfase está na “ordem social global” constituída, da qual a cultura depende, sendo produto direto ou indireto, de ordem secundária, trata-se da concepção materialista de cultura.¹⁷³

A noção idealista (ou subjetiva) tem a cultura como resultado de uma “ordem imaterial” que a motiva, gerando diversos comportamentos e atos sociais, cujo sentido é construído coletivamente, através de uma “pluralidade de interações interpretativas”¹⁷⁴. Já a noção materialista (ou mecanicista), como explica Teixeira Coelho, tem inspiração marxista e considera “a cultura em todos os seus aspectos (...) como reflexo de um universo social mais amplo e determinante”¹⁷⁵.

Pautada basicamente pelo embate desses dois ângulos de interpretação, a sociologia da cultura caminha, a partir da segunda metade do século XX, para uma convergência que abarca inclusive aspectos antropológicos da cultura, alcançando a concepção tida como dominante até os dias de hoje.¹⁷⁶

Nessa convergência, delineada por Williams, a prática e a produção culturais “não procedem apenas de uma ordem social diversamente constituída, mas são elementos importantes em sua constituição”¹⁷⁷. Por outro lado, conforme escreve Teixeira Coelho, a partir dessa convergência:

“a cultura não se caracteriza apenas pela gama de atividades ou objetos tradicionalmente chamados culturais, de natureza espiritual ou abstrata, mas apresenta-se sob a forma de diferentes manifestações que integram um vasto e intrincado sistema de significações.”¹⁷⁸

Assim, a cultura passa a ser encarada como o “sistema de significações mediante o qual necessariamente (se bem que entre outros meios) uma dada ordem social é

¹⁷³ R. WILLIAMS, ob. cit., p. 11-12.

¹⁷⁴ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 24.

¹⁷⁵ José TEIXEIRA COELHO, *Dicionário crítico de política cultural*, p. 103.

¹⁷⁶ Idem, ibidem; R. WILLIAMS, ob. cit., p. 12-13.

¹⁷⁷ Ob. cit., p. 12.

¹⁷⁸ J. TEIXEIRA COELHO, ob. cit., p. 104.

comunicada, reproduzida, vivenciada e estudada”¹⁷⁹. E, nessa perspectiva, Williams explica que é essencial a convergência prática entre os sentidos sociológico e antropológico de cultura, de maneira a estender o “sistema de significações” que a caracteriza a todas as “formas de atividade social”; bem como é imprescindível que tal convergência abranja também o sentido mais especializado de cultura, como as atividades artísticas e intelectuais, mas também todas as “práticas significativas” da sociedade.

Em síntese, a fusão conceitual das concepções idealista e materialista traz mais possibilidades de alcance da cultura, tanto na condição de objeto científico (como nos estudos jurídicos), quanto na sua aplicabilidade prática, por exemplo, na formulação de políticas culturais mais amplas, com a marca da interdisciplinaridade¹⁸⁰, vez que o “campo complexo e necessariamente extenso da cultura”¹⁸¹ passa pelas artes, filosofia, cultura popular, até a moda, publicidade, comportamento e consumo, dentro de uma grande rede de significações e linguagens.¹⁸²

Outras duas concepções de cultura ainda podem ser lembradas, como: a ideia moral de cultura, oriunda dos anos 1920, com expoente em Albert Schweitzer¹⁸³, cuja noção de cultura é parcial, sendo apenas um de seus traços; e a noção religiosa de cultura, em T. S. Eliot¹⁸⁴, que coloca a cultura como produto da religião ou a religião como produto da cultura. Essa última compreensão, contudo, esvazia-se no fato de simplesmente desconsiderar a inserção da cultura dentro de um determinado sistema produtivo, como sugere a escola materialista. Ambas as concepções são de menor amplitude e importância para o atual debate da cultura.¹⁸⁵

Importa mais analisar duas ideias essenciais para o conceito de cultura, especialmente para a compreensão constitucional da cultura¹⁸⁶. A primeira delas é a ideia filosófica de cultura e a segunda, a concepção semiótica.

A noção filosófica não trata exatamente de uma escola do pensamento científico, mas a compreensão da cultura sob o prisma da interação entre natureza e cultura, que se dá através da projeção de valores, tal qual foi trazido anteriormente, neste trabalho, por

¹⁷⁹ R. WILLIAMS, ob. cit., p. 13.

¹⁸⁰ Maria Paula Dallari BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, p. 2.

¹⁸¹ J. TEIXEIRA COELHO, ob. cit., p. 104.

¹⁸² Idem, *ibidem*.

¹⁸³ Albert SCHWEITZER, *Decadência e Regeneração da Cultura*.

¹⁸⁴ Thomas Stearns ELIOT, *Notas para uma definição de cultura*.

¹⁸⁵ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 30-31.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 32-34.

Johannes Hessen¹⁸⁷. Na concepção filosófica, a cultura é vista como “vida humana objetivada, ou seja, como projeção de valores espirituais que impregnam objetos da natureza de um sentido”¹⁸⁸. Assim, criar cultura “consiste em transformar realidades naturais ou sociais, mediante a impregnação de valores”¹⁸⁹.

Essa concepção remete, de alguma maneira, à dialética kantiana de oposição dimensional entre realidade (ser) e valor (dever ser), na dicotomia estabelecida entre natureza – “tudo que surgiu e existe por si mesmo”¹⁹⁰ – e cultura – “aquilo que foi criado, elaborado, aperfeiçoado pelo homem, acomodado por eles às suas necessidades e exigências”¹⁹¹. Tais criações culturais humanas são, portanto, objetos que receberam significações através de intervenções valorativas de sujeitos (criadores ou receptores) que criam, entre si, uma teia de inter-relações sociais.¹⁹²

Desta feita, como são diversos os valores a serem projetados pelos indivíduos nos “objetos” da natureza, surgem não apenas um, mas variados tipos de “objetos de cultura”, na nomenclatura de José Afonso da Silva. Cada um deles correspondente a seus valores impregnados, listados em cinco pelo autor: *valores vitais*, que originam modos de viver e cultivar o corpo; *valores de utilidade*, que formam objetos culturais materiais, utensílios, ferramentas, etc.; *valores espirituais*: subdivididos em estéticos (objetos artísticos da música, pintura, arquitetura, escultura, etc.) e religiosos (objetos culturais sagrados) e; *valores éticos* (morais, jurídicos), criadores dos comportamentos e condutas de aceitação social.¹⁹³

Nesse sentido, a concepção filosófica da cultura importa ao estudo jurídico não apenas pela configuração do ordenamento jurídico da sociedade como ordem também cultural, mas por reforçar o entendimento de que a interpretação do Direito deve se dar não apenas através das normas positivadas, mas igualmente dos valores que lhes subsidiam em determinado contexto histórico e cultural.

A segunda análise importante é a da concepção semiótica da cultura. A ênfase, aqui, é conferida ao caráter simbólico da cultura, que a define. Defensor dessa concepção, Clifford Geertz entende a cultura como “sistemas entrelaçados de signos interpretáveis”¹⁹⁴.

¹⁸⁷ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura* cit., p. 22.

¹⁸⁸ Idem, p. 32

¹⁸⁹ Idem, ibidem.

¹⁹⁰ Idem, ibidem.

¹⁹¹ Idem, ibidem.

¹⁹² Lourival VILANOVA, *Notas para um ensaio sobre a cultura*, p. 92.

¹⁹³ J. A. da SILVA, ob. cit., p.32-33.

¹⁹⁴ Clifford GEERTZ, *A interpretação das culturas*, p. 10.

Para ele:

“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.”¹⁹⁵

Esta visão é compartilhada por Régis de Moraes, que destaca o homem como um “animal simbólico” e a cultura como uma “rede de signos densos de significados”, onde circula sentido.¹⁹⁶

Nessa perspectiva, a cultura é compreendida como “ordem simbólica por cujo intermédio homens determinados exprimem de maneira determinada suas relações com a natureza, entre si e com o poder, bem como a maneira pela qual interpretam essas relações”, nas palavras de Marilena Chauí¹⁹⁷. É uma ideia na esteira do pensamento weberiano, que entende o homem inserido em uma trama de significações que ele mesmo tece. Dessa forma, como uma trama de significações, a cultura requer, para sua análise, menos “uma ciência experimental em leis”, mas uma ciência interpretativa, que busque a “decodificação” dessa cadeia de símbolos produzida pelo homem.

Traça-se, assim, um objetivo metodológico não apenas para a cultura, mas também para o Direito. De acordo com Clifford Geertz¹⁹⁸, a simbolização é o próprio fazer cultural. E os “atos culturais”, como “a construção, apreensão e utilização de formas simbólicas, são acontecimentos sociais como quaisquer outros”¹⁹⁹. Assim, importa para o Direito compreender as consequências do potencial simbólico da sociedade em suas dinâmicas sociais, pois certamente terão influência na concepção dos direitos culturais^{200 201}.

Neste arrolamento de algumas das principais ideias e sentidos de cultura, cabe ainda citar mais uma, de forma breve, que segue a mesma linhagem simbólica, porém com aspectos distintos. Trata-se da concepção estruturalista de cultura, capitaneada por Claude Lévi-Strauss. Com influência de Ruth Benedict²⁰², o objetivo estruturalista é “analisar a invariabilidade da cultura”²⁰³, ou seja, identificar quais são as “invariantes”: “os materiais culturais sempre idênticos de uma cultura a outra, necessariamente em número limitado

¹⁹⁵ Clifford GEERTZ, *A interpretação das culturas*, p. 10.

¹⁹⁶ Régis de MORAIS, *Estudos de Filosofia da Cultura*, p. 41 e 45.

¹⁹⁷ M. CHAUÍ, *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*, p. 45.

¹⁹⁸ C. GEERTZ, *A interpretação das culturas*, p. 67-68.

¹⁹⁹ C. GEERTZ, *A interpretação das culturas*, p. 68.

²⁰⁰ Os direitos culturais serão estudados pormenorizadamente no capítulo 2.

²⁰¹ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 36.

²⁰² R. BENEDICT, *Patterns of culture*.

²⁰³ D. CUCHE, *A noção de cultura nas ciências sociais*, p. 97.

devido à unidade do psiquismo humano”²⁰⁴. Lévi-Strauss ultrapassa, de alguma maneira, a visão particularista, entendendo que existe um “capital comum” da humanidade, chamado Cultura. Porém, sua existência serve para criar particularidades, isto é, alimentar as culturas particulares na busca de seus modelos específicos. Nessa relação, a concepção estruturalista pretende investigar quais são os elementos universais culturais, os *a priori* de toda a sociedade humana. Somente com isso, existem as condições para a estruturação dos materiais culturais aptos a criar a diversidade cultural aparente. É uma relação, portanto, entre a universalidade da cultura e o particularismo (ou particularidade) das culturas.²⁰⁵

Naturalmente, diversas outras concepções de cultura são relevantes, ratificando ou ultrapassando debates conceituais importantes como os travados entre idealismo e materialismo, universalismo e particularismo, ou entre as escolas sociológica e antropológica. Porém, nem todas puderam ser investigadas. Dentre elas, o particularismo de Franz Boas, que muito influenciou Darcy Ribeiro; a análise funcionalista de Malinowski; e as teorias de Bourdieu e dos autores da Escola de Frankfurt, como Adorno e Marcuse, que serão estudados em momento posterior neste trabalho. Como o escopo dessa listagem de concepções é oferecer os principais insumos, mais diretamente ligados à compreensão jurídica e constitucional de cultura, optou-se por aquelas que contribuem ou compõem a noção suficientemente ampla e flexível de cultura que a aplicação jurídica, especialmente no campo das políticas públicas, requer²⁰⁶.

Como contribuição, essas ideias de cultura aqui estudadas estabelecem uma importante chave de compreensão para a cultura, que reside no componente simbólico das práticas, atos e fazeres humanos. A partir delas, determina-se uma diretriz conceitual, voltada à compreensão da cultura como “dimensão simbólica da existência social”²⁰⁷, nas palavras de Gilberto Gil.

Visão esta compartilhada por Marilena Chauí, cuja conceituação de cultura muito bem amarra as ideias e sentidos até aqui estudados, numa síntese oportuna do que representa a compreensão contemporânea do termo. Assim, a autora delimita cultura como

“ordem simbólica por cujo intermédio homens determinados exprimem de maneira determinada suas relações com a natureza, entre si e com o poder, bem como a maneira pela qual interpretam essas relações.”²⁰⁸

²⁰⁴ Idem, *ibidem*.

²⁰⁵ Idem, p. 96-99.

²⁰⁶ Michel de CERTAU, *A cultura no plural*, p. 239.

²⁰⁷ Gilberto GIL, *Cultura no governo Lula: uma visão estratégica do MinC*, disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2003/03/19/discurso-do-ministro-gilberto-gil-no-seminario-cultura-xxi/>

²⁰⁸ *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*, p. 13.

1.4 Uma delimitação jurídica de cultura

É correto afirmar que é de extrema valia a concepção ampla, de cunho valorativo e simbólico da cultura, dentro da ideia convergente – agregadora dos seus aspectos sociológico e antropológico – proposta por Williams²⁰⁹. Por essa ótica, a cultura é vista como um sistema de significações que abarca todas as formas de atividade social. Sem dúvida, é a concepção que mais dialoga com as chaves de entendimento simbólico, econômico e social dos processos culturais. Trata-se de uma oportuna conexão conceitual, bem elucidada por Marilena Chauí quando ensina que a cultura:

“[quando] marcada pela relação com a história, torna-se o conjunto internamente articulado de modos de vida de uma sociedade determinada e é concebida como o campo das formas simbólicas (trabalho, linguagem, religião, ciências e artes), produzidas pelo trabalho do Espírito (em Hegel) ou como resultado das determinações materiais econômicas sobre as relações sociais (em Marx).”²¹⁰
[grifo nosso]

Essa noção de cultura é essencial para contemplar a complexidade cultural e para oferecer o arsenal discursivo e teórico para a sua aplicabilidade científica e implementação das ações estatais. É uma concepção abrangente, no sentido de garantir o pleno exercício dos direitos culturais e aumentar o espectro de alcance das políticas públicas da área.

Contudo, essa amplitude conceitual, que aparenta ser a solução para a definição de cultura, é também o seu problema, especialmente no âmbito estritamente jurídico. A generalização indiscriminada da ideia de cultura não contribui, pelo contrário, pode obstar a correta delimitação do universo em que se aplicará o conceito. Como acertadamente afirma Teixeira Coelho: “Cultura não é o todo. Nem tudo é cultura”²¹¹.

Ainda que não se conceba uma definição dogmática de cultura para o Direito, meta inalcançável por “impossibilidade cultural e por imperativo jurídico”²¹², é preciso delimitar seu conceito, de maneira a circunscrever seu alcance e potencializar os mecanismos eficazes para sua viabilização²¹³.

²⁰⁹ R. WILLIAMS, *Cultura*, p. 13.

²¹⁰ M. CHAUI, *Cidadania Cultural*, p. 12-13.

²¹¹ J. TEIXEIRA COELHO, *A Cultura e Seu Contrário*, p. 17.

²¹² V. P. da SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 8.

²¹³ Isaura BOTELHO, *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 8.

Segundo Humberto Cunha Filho, o conceito mais abrangente em voga, de raízes antropológicas, considerando cultura como “tudo o que é feito ou valorado pelo ser humano” não é o mais adequado ao estudo jurídico, “pois permite a distorcida e apressada conclusão de que todo direito é cultural, já que todos eles são elaborados pelo homem”²¹⁴.

Em concordância, escreve Teixeira Coelho que

“cultura é uma parte do todo, e nem mesma 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.”²¹⁵

Nessa linha, José Afonso da Silva²¹⁶ defende que se restrinja a visão antropológica da cultura no recorte específico para o Direito, em especial para a compreensão constitucional do fenômeno cultural. Isso é imprescindível, segundo o autor, pois a proteção jurídica deverá incidir apenas sobre os objetos de cultura (materiais e imateriais; atos e manifestações) que possuam um “sentido referencial” ligado à identidade, à ação e à memória da sociedade. Cita, como exemplo ilustrativo, o fato de quaisquer utensílios domésticos (garfos, facas, mobília) serem considerados objetos de cultura para a antropologia, porém, para o Direito só serão assim considerados se portarem alguma referência significativa ao patrimônio (ou memória) cultural – como a mobília de um personagem histórico do país.

Acrescente-se ao sentido referencial da cultura a sua necessária “orientação valorativa”²¹⁷. Como o homem é um animal simbólico, capaz de projetar seus valores sobre o meio ambiente em que se insere, sendo capaz de buscar significações para ele, a concepção de cultura para o Direito deve levar em conta a interpretação simbólica dos fenômenos e a relação estabelecida entre as normas jurídicas e os valores.²¹⁸

Assim, dentro dessa perspectiva, o que se busca é uma concepção “culturalista” da cultura²¹⁹, nos termos de José Afonso. Uma acepção tão plural em seu alcance conceitual e pragmático quanto a própria existência cultural, refletida em seus processos, estruturas simbólicas, transmissões de valores, patrimônios materiais e imateriais, modos de fazer e criar, relações sociais, padrões éticos e estéticos, cadeias produtivas, e baseada em princípios como o da diversidade, cidadania, democracia e pluralismo culturais,

²¹⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Unidade e diversidade dos direitos culturais*, p. 2-3.

²¹⁵ J. TEIXEIRA COELHO, *A Cultura e Seu Contrário*, p. 17.

²¹⁶ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 35.

²¹⁷ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 35.

²¹⁸ Idem, *ibidem*.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 34.

participação popular, respeito e resgate à memória coletiva, entre outros²²⁰. Entretanto, mesmo com essa considerável extensão, há de ser uma concepção capaz de circunscrever o que cabe ao resguardo do Direito e do Estado, a partir do referencial simbólico e valorativo, sob pena de tudo ser objeto de tutela e nada ser, de fato, tutelado.

Vasco Pereira da Silva, sublinhando a dificuldade do recorte jurídico de cultura em virtude da “multiplicidade e a diversidade de concepções do mundo e da vida que ela pressupõe”²²¹, possui uma visão um pouco mais ampliada. O que se pretende é uma “delimitação aberta”, que contribua para “efeito de aplicação das normas jurídicas que se lhe refiram”²²².

Nesse sentido, o autor elenca três acepções que, por apresentarem tal característica, garantem a operacionalização jurídica: a mais restrita, que considera “cultura como uma realidade intelectual e artística”, sendo também a mais simplificada e “operativa”²²³ do ponto de vista jurídico; a intermediária, que acrescenta à primeira a abrangência da ciência, ensino e formação, e obriga a articulação jurídica com outras áreas; e uma terceira, ainda mais ampla, que “identifica a cultura como uma realidade complexa, enraizada em grupos sociais”, que conjuga “elementos de ordem histórica, filosófica, antropológica, sociológica, ou mesmo psicológica”.²²⁴

De acordo com o autor, essa acepção ampla é a mais relevante do ponto de vista jurídico-filosófico, pois busca a “identidade cultural”²²⁵ dos fenômenos jurídicos. Sob esse prisma, a cultura englobaria as esferas da criação, consumo (ou fruição) e suportaria diferentes níveis, que vão da cultura elitizada à popular, passando pela formação escolar, a cultura alternativa, a “anti-cultura” e a “sub-cultura”²²⁶.

Dentre essas duas concepções, a mais delimitadora, proposta por José Afonso da Silva, e a mais amplificada, de Vasco Pereira da Silva, parece-nos mais adequada a primeira, se o objetivo é estritamente o estudo e a operacionalização jurídica. Naturalmente, deve-se considerar o alargamento necessário do conceito de cultura, especialmente para a transdisciplinariedade que ela exige²²⁷. Porém antes, no campo

²²⁰ F. H. CUNHA FILHO, *Sistema Nacional de Cultura: fato, valor e norma*, p. 3.

²²¹ Ob. cit., p. 8.

²²² Idem, ibidem.

²²³ Vasco Pereira da SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 10.

²²⁴ Idem, p. 9-10.

²²⁵ Idem, p. 11.

²²⁶ Idem, ibidem.

²²⁷ Ana Maria Moreira MARCHESAN, *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*, p. 39.

jurídico específico, para se evitar qualquer obviedade²²⁸ no entendimento da matéria, há de se levar em conta a preocupação de Peter Häberle:

“o âmbito material e funcional da cultura é o terreno do qual emanam os direitos fundamentais culturais. Antes de tudo, isso [o que é cultura] pode ser determinado pelo mote da distinção entre os âmbitos político, econômico e social.”²²⁹

Com isso, delimitar adequadamente o terreno da cultura tutelado pelo Direito é importante para diluir a persistente dificuldade de uma definição positiva²³⁰ do conceito, mas também, por outro lado, evitar que se mantenha uma tradição danosa de se ter uma conceituação excludente de cultura, vista como um subproduto, algo residual daquilo que é aproveitado como relevante no conhecimento organizado ou na lógica do sistema produtivo. A cultura como “sobra”²³¹ das outras áreas.²³²

Assim, surge problema oposto ao da extrema amplitude do conceito: a sua compreensão demasiadamente restritiva, abarcando apenas os setores tradicionais da cultura, as linguagens consagradas (como as artes clássicas) ou visões elitizadas e dominantes do que seja cultura a ser protegida, valorizada e promovida, conforme explica Cunha Filho:

“É, fato, como visto, que os estudiosos do direito pouco se preocupam com a definição de cultura por entenderem-na óbvia, e o produto desta suposta obviedade resulta em normas de direito positivo que se enquadram em capítulos dedicados à regulação das relações jurídicas de setores tradicionalmente, por convenção tácita, vinculados a aspectos pontuais da cultura, como as artes, a literatura, a memória histórica e a simbologia relativa aos sentimentos patrióticos.”²³³

Nesse sentido, esse mesmo autor traz valiosa contribuição para uma definição jurídica de cultura, plausível e bem delineada. Elenca três ferramentas metodológicas úteis para isso: (i) encontrar a “ideia mediana e comum às múltiplas definições de cultura”; (ii) proceder à “observação pontual do que o direito positivo contempla na noção de cultura” e; (iii) procurar a “noção ínsita ao próprio Direito de limitação de prerrogativas em favor do atingimento de determinados valores (princípios)”²³⁴

²²⁸ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 34.

²²⁹ P. HÄBERLE, *Le Libertà Fondamentali nello Stato Costituzionale*, p. 213.

²³⁰ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 34.

²³¹ J. L. dos SANTOS, *O que é Cultura*, p. 49.

²³² J. L. dos SANTOS, *O que é Cultura*, p. 49.

²³³ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 36.

²³⁴ *Ibid.*, p. 35.

Utilizando estas ferramentas, Cunha Filho analisa três elementos: a) o conceito antropológico de cultura, e, mais que isso, a sua superação; b) as metas empiricamente tidas como cultura, pelo Direito, e que dão base à própria administração pública da cultura e; c) a necessária persecução da dignidade humana, que orienta todo e qualquer direito fundamental.²³⁵ E, a partir dessa análise, propõe a seguinte definição:

“cultura para o mundo jurídico é a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos.”²³⁶

Essa conceituação, inédita e sintética, se não exaustiva e possivelmente ainda pendente de complementações, dada à boa concatenação de ideias e conceitos, de várias escolas e, principalmente, em virtude da boa assimilação de princípios eminentemente jurídicos será utilizada como referencial neste trabalho. Ressalte-se que, longe de qualquer pretensão dogmática, trata-se de uma delimitação de ordem prática e, assim, passa-se a considerá-la não como “a” definição, mas como “uma” definição jurídica de cultura, apta à análise do Plano Nacional de Cultura, objeto deste trabalho.

²³⁵ Ibid., p. 49.

²³⁶ Idem, ibidem.

2. DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL

Este capítulo analisará os direitos culturais, tais como são inseridos no ordenamento brasileiro, em especial no que tange à sua categorização jurídica e fundamentação constitucional. A compreensão da natureza jurídica dos direitos culturais é imprescindível para entender o seu alcance, sujeitos e relações que surgem através do seu exercício. As políticas culturais buscam, em última instância, mas não apenas, a concretização de tais direitos, nas diferentes categorias e áreas da cultura, e dependem em alguma medida do entendimento da sua natureza, inclusive para a determinação de sua real aplicabilidade.

A compreensão dos direitos culturais extrapola o âmbito teórico e ideológico do culturalismo jurídico e do multiculturalismo para alcançar a esfera pragmática de categoria de direitos relacionados à cultura, com núcleos concretos que lhes dão substância²³⁷. É certo que fazem parte do campo dos direitos fundamentais²³⁸, porém não há uma conceituação definitiva de direitos culturais em nenhum instrumento internacional de direitos humanos, o que dificulta sobremaneira a listagem daqueles que fazem parte da sua circunscrição²³⁹. Assim, torna-se imperativa a utilização dos subsídios trazidos pelas teorias e correntes que versam sobre o conceito de cultura, pois é da escolha deste que derivarão as listas de direitos a serem considerados como direitos culturais (ou ainda, como direitos humanos de dimensões culturais e direitos relativos à cultura²⁴⁰), em maior ou menor amplitude, de acordo com o alcance conceitual proposto²⁴¹.

Nesse sentido, se o entendimento e a aplicação dos direitos culturais dependem de que noção de cultura se parte, é imprescindível, para delimitar os direitos culturais no Brasil, entender como a Constituição Federal compreende tais direitos. É por meio dos “direitos culturais” que explicitamente ela grafa a sua proteção normativa, através do art. 215. Este texto específico sobre cultura determina que: “O Estado garantirá a todos o *pleno exercício dos direitos culturais* e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Há, portanto, uma opção constitucional de positivar os direitos culturais para consolidar o sistema normativo nacional garantidor da cultura. Através desses direitos

²³⁷ H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 117-118.

²³⁸ J. TEIXEIRA COELHO, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 6-14.

²³⁹ Yvonne DONDERS, Annamari LAAKSONEN, *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*, p. 92.

²⁴⁰ Diferenciação a ser posteriormente explorada neste capítulo.

²⁴¹ Y. DONDERS, A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 92.

culturais, considerados em conjunto pela Constituição, será constituído o que José Afonso da Silva denomina “ordenação constitucional da cultura”²⁴².

Seguindo essa premissa constitucional, o Plano Nacional de Cultura estabelece como princípio o “direito de todos à arte e à cultura” (art. 1º, IV) e elenca, em seus objetivos (art. 2º e incisos), várias “categorias” ou “tipos” de direitos culturais a serem observados ou alcançados. Ou seja, compartilha e estende a compreensão constitucional para um instrumento de garantia de direitos e de políticas públicas, que é o próprio PNC.

É essencial, portanto, que se conheça a natureza dos direitos culturais, inclusive para entender como emanam dos fundamentos constitucionais e analisar, inclusive, a sua concretude no corpo social e como matéria normatizada. Nessa linha, Teixeira Coelho defende que

“os direitos culturais não configuram uma entidade abstrata, imaterial, de natureza espiritual (‘os valores espirituais e intangíveis da nação’), praticamente teleológica (...), mas se traduzem em questões fortemente materiais, em tudo mensuráveis, portanto comparáveis e analisáveis concretamente.”²⁴³

Nessa perspectiva, portanto, passa-se à análise mais apurada dos direitos culturais, a começar naturalmente pela sua origem e desenvolvimento, que acompanha a evolução geracional dos direitos humanos em consonância com a gradual absorção pelo ordenamento jurídico nacional.

2.1 O porquê dos direitos culturais

“Os direitos culturais vivem um paradoxo de ser um conceito de sucesso, mas ao mesmo tempo polêmico e insuficientemente elaborado”²⁴⁴. Assim Jesús Prieto de Pedro inicia seu artigo que analisa os motivos pelos quais os direitos culturais são considerados “o filho pródigo dos direitos humanos”. Vítimas do “subdesenvolvimento conceitual”²⁴⁵, do pequeno desenvolvimento doutrinário²⁴⁶ e da negligência frente aos demais direitos humanos, os direitos culturais têm merecido a alcunha de “primos pobres”²⁴⁷, tanto que apenas recentemente, em novembro de 2009, foram contemplados com um monitoramento

²⁴² *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 50.

²⁴³ *Política Cultural em Chave: indicadores qualitativos da ação cultural*, p. 12.

²⁴⁴ Jesús Prieto de PEDRO, *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*, p. 42.

²⁴⁵ Yvonne DONDERS, *Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais*, p. 74.

²⁴⁶ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 42.

²⁴⁷ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 42.

específico por parte do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), sendo uma das últimas áreas a receber o acompanhamento de uma especialista independente.

Instala-se, de fato, o paradoxo. Contrariando a fraqueza conceitual, é a opulência de significado dos direitos culturais que se destaca na prática:

“No interior do sistema de direitos humanos, são os direitos culturais que atualmente estão em primeiro plano, pois são as *ferramentas* que permitem garantir o bom uso da diversidade a serviço da dignidade humana, universal, singularmente presente em cada um e desenvolvida graças a seus recursos naturais.”²⁴⁸ [grifo nosso]

Assim, os direitos culturais avançam em sua configuração de categoria (secundarizada) de direitos humanos para se constituírem, paradoxalmente, nas próprias garantias (“ferramentas”) para que tais direitos se concretizem, a exemplo do respeito à dignidade humana. Isso reforça a importância dos direitos culturais e confirma que surgem não apenas como tipo, mas também como extensão, como “ampliação dos direitos humanos”²⁴⁹, dando consistência a seus atributos “clássicos” como a liberdade. Caso estes direitos não se abasteçam de “consistência e conteúdo”²⁵⁰, oriundos, por sua vez, dos valores culturais, correm o risco de esvaziarem seu significado: “de que vale uma liberdade de pensamento se não posso expressá-la de modo que faça realmente sentido?”²⁵¹.

Nessa linha, questiona-se, então, por que uma categoria de direitos tão importante ainda padece de fortalecimento conceitual, normativo, institucional e político? A resposta pode estar no seu próprio alicerce, a ideia de cultura, cujo entendimento pode representar um óbice à própria delimitação, e conseqüentemente, desenvolvimento dos direitos culturais.

“A dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais é causada principalmente pela complexidade do conceito de ‘cultura’”. Nestas palavras, Yvonne Donders²⁵² diagnostica o problema, marcando dois obstáculos concretos²⁵³ como decorrência jurídica dessa complexidade.

Primeiramente, se cultura for entendida de maneira ampla, conforme a UNESCO - “o conjunto de características distintas espirituais, materiais, intelectuais, e emocionais da sociedade ou de um grupo social, (...) que compreende, além da arte e da literatura estilos

²⁴⁸ P. MEYER-BISCH, *A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos*, p. 27.

²⁴⁹ J. TEIXEIRA COELHO, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 8.

²⁵⁰ Idem, *ibidem*.

²⁵¹ Idem, *ibidem*.

²⁵² Ob. cit., p. 75.

²⁵³ Ambos a serem pormenorizados adiante.

de vida, modos de convivência, sistemas de valores, tradições e crenças²⁵⁴ -, o que se vislumbrará é o surgimento de uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva de cultura. Objetivamente, a cultura está em aspectos “visíveis”, como a religião, língua, costumes. Esta dimensão tem amparo jurídico mais facilitado, como através da proteção (constitucional, inclusive) à liberdade de pensamento, de religião, etc. A segunda dimensão, porém, é subjetiva, dizendo respeito aos modos de compartilhar, sentir, agir e pensar. Estes terão grandes dificuldades de se traduzirem em “reivindicações legais”, em “direitos substantivos (*substantive rights*)”.²⁵⁵ E, assim, corre-se o risco de amputar da proteção normativa uma grande dimensão da cultura.

O segundo obstáculo diz respeito a um dos aspectos da natureza jurídica desses direitos. A compreensão ampla de cultura permite deduzir que a identidade cultural dos indivíduos é construída coletivamente, na participação em grupos com os quais se identificam, numa lógica de “modelagem” cultural conjunta e solidária. Daí surge a problemática de “como essa dimensão coletiva pode ser convertida em termos jurídicos, já que a maioria das disposições das leis internacionais dos direitos humanos apresenta um caráter individual”²⁵⁶. Assim, finca-se a dicotomia perene nos estudos dos direitos culturais: se devem ser tratados como direitos individuais ou coletivos. Uma dentre tantas outras dúvidas que ilustram a falta de consenso²⁵⁷ sobre o teor desses direitos.

Como se expõe, pode parecer que o impasse ao desenvolvimento dos direitos culturais reside apenas (ou principalmente) no sistema internacional de direitos humanos, em sua dinâmica própria de indivisibilidade de direitos. Não é o caso. Prieto de Pedro²⁵⁸ explica que o impasse é de ordem constitucional, na mesma grandeza, herança negativa das primeiras constituições estabelecidas.

Recorrendo a Peter Häberle, o autor explica que há um lapso fundacional com relação aos direitos culturais nas constituições precursoras, datadas dos primeiros anos do século XX. À época, não se considerou a realidade dos direitos culturais, pois nem o uso do conceito de cultura – ainda que desenvolvido nas ciências sociais – era formalizado nos textos constitucionais. Dessa forma, inauguram-se os direitos fundamentais sem menção alguma ao âmbito da cultura, algo que seria alterado apenas com a Constituição mexicana

²⁵⁴ Y. DONDERS, ob. cit., p. 75

²⁵⁵ Ibid., p. 75-76

²⁵⁶ Ibid., p. 76.

²⁵⁷ A. LAAKSONEN, *O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais*, p. 50.

²⁵⁸ *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*, p. 43-45.

de 1917 e a espanhola, de 1931. Depois disso, diversos outros países passaram a inserir a cultura na esfera da proteção constitucional, porém, na maioria das vezes atrelada ou subjugada a outros direitos, a exemplo do caso brasileiro, onde a autonomia do direito cultural, constantemente ligado à educação, deu-se apenas com a Constituição Federal de 1988²⁵⁹.

Alguns fatores contribuíram para essa mudança de perspectiva a respeito da importância dos direitos culturais, especialmente a partir da segunda metade do século XX.

A coexistência de diferentes identidades culturais, povos, valores e práticas interagindo no mesmo território, fenômeno típico dos Estados contemporâneos²⁶⁰, obrigaram o Direito a desenvolver dispositivos jurídicos aptos ao diálogo, proteção e promoção das culturas. Nesse contexto,

“os movimentos migratórios estão provocando um salto na complexidade cultural interna do Estado que não pode mais ser eficazmente administrada somente com os direitos fundamentais clássicos das liberdades de expressão, da reunião, da associação ou da igualdade.”²⁶¹

No campo teórico, contribuiu sensivelmente o multiculturalismo, investigando as possibilidades de preservação dessas identidades nesta nova perspectiva convergente.²⁶² Avançando, o interculturalismo propõe, ainda, não apenas tolerância e convivência, mas a troca ativa entre os diferentes grupos culturais, de maneira que o direito à diversidade seja causa e consequência dos direitos culturais.

Outro fator essencial foi o incremento da importância da cultura nos processos de desenvolvimento, não apenas artístico, simbólico ou estético da sociedade. A cultura passou a ser imprescindível também para o desenvolvimento social, político, econômico e científico. Ela supera, assim, o antigo “ideal ilustrado”, calcado no crescimento individual via aquisição de conhecimento, para adquirir “valor como fator de igualdade e solidariedade, de integração social e desenvolvimento”²⁶³.

A partir da constatação da relevância da cultura na expansão do fazer simbólico e nos processos sociais, políticos e econômicos, tornando-se também “um produto e um

²⁵⁹ Ana Maria D’Ávila e Roberta Jucá explicam que a desvinculação de cultura da educação, na proteção constitucional, deu-se apenas com a Constituição de 1988, quando a educação ingressou no rol dos direitos sociais, enquanto os “direitos fundamentais culturais passaram a se referir a todas as manifestações culturais dos diversos grupos humanos”. A. M. D. LOPES, R. L. C. JUCÁ, *Redefinindo e promovendo os direitos fundamentais culturais*, p. 72.

²⁶⁰ Allan Rocha de SOUZA, ob. cit., p. 70.

²⁶¹ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 45

²⁶² A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 70.

²⁶³ J. P. DE PEDRO, ob. cit., p. 45

objeto de consumo” e “suscitando relações jurídicas, que se traduzem em direitos e obrigações”²⁶⁴, o Estado passou a se ocupar da matéria, respondendo às crescentes demandas da sociedade e oferecendo serviços e capacidade institucional nessa área.²⁶⁵ Daqui surge o (já comentado) “direito da cultura”, que implica o incremento confluyente das variadas espécies de direitos na cultura (direitos culturais, direito da cultura, direito (de acesso) à cultura, etc.).

Ademais, outro elemento importante foi o fortalecimento da dignidade humana como princípio a orientar toda a lógica internacional dos direitos humanos e os sistemas normativos dos países, principalmente a partir da segunda metade do século XX. A partir de sua disposição expressa no artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a dignidade humana passou a incorporar, como fator de sua realização, a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, através dos quais a proteção integral do indivíduo e o desenvolvimento completo de sua personalidade se dariam.²⁶⁶ Nessa lógica, e a partir da própria evolução geracional dos direitos humanos, a preservação dos direitos do indivíduo, frente às possíveis arbitrariedades ou omissões do Estado, também passaram a justificar a existência de direitos culturais, a serem exercidos individual ou coletivamente.

Diante desse comando, se todo direito deveria buscar, em última instância, a dignidade humana, no campo da cultura não haveria de ser diferente. Os direitos culturais, assim, aperfeiçoam-se e consolidam-se como mecanismos essenciais para a preservação dos corolários da dignidade humana, quais sejam: igualdade; integridade física, moral e social; liberdade e solidariedade²⁶⁷. Os direitos culturais, nesse sentido, constituem-se como fornecedor de recursos para que a dignidade, composta desses corolários, seja resguardada, especialmente através dos recursos da diversidade e da identidade.

No primeiro aspecto, a especialista nomeada pela ONU, Farida Shaheed, explica que os direitos culturais, por protegerem a expressão de várias visões de mundo, individuais e coletivas, “permitem uma compreensão mais rica do princípio da universalidade dos direitos humanos levando em conta a diversidade cultural”²⁶⁸. E, assim,

²⁶⁴ J. AFONSO DA SILVA, ob. cit., p. 47.

²⁶⁵ Jean-Marie PONTIER e outros, ob. cit., p. 60.

²⁶⁶ A. R. DE SOUZA, ob. cit., p. 71.

²⁶⁷ Idem, p. 72.

²⁶⁸ Farida SHAHEED in J. TEIXEIRA COELHO, *O novo papel dos direitos culturais – Entrevista com Farida Shaheed*, da ONU, p. 16.

contribuem decisivamente para a paz, a “geração de coesão social”²⁶⁹ e para o “respeito e compreensão mútuos”²⁷⁰ entre indivíduos e grupos diversos.

O segundo ponto, relativo à identidade, funda-se na ideia de que o exercício individual de direitos implica o anterior reconhecimento de “capacidades” para exercê-los, nos termos de Patrice Meyer-Bisch²⁷¹. Segundo ela,

“a estima da dignidade acha-se no reconhecimento da identidade que constitui a integridade da pessoa: a identificação é o ato pelo qual cada um reconhece e vê reconhecidas suas capacidades, paralelamente ao florescimento pessoal e à vinculação a um outro; *portanto, tal ato é preliminar ao exercício de qualquer outro direito.*” [grifos da autora]

Nessa perspectiva, 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. 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.²⁷² Sob esta ótica, os direitos culturais, entendidos como “capacidades de capacidades”, possuem “um ‘efeito desencadeador’ sobre os demais direitos humanos”²⁷³.

Assim, todos os fatores aqui elencados servem para justificar a presença e a importância dos direitos culturais na esfera dos demais direitos (sociais, econômicos) e no universo dos direitos fundamentais, cujas gerações (ou dimensões) em muito contribuíram para a sua estruturação e consolidação, como se observará a seguir.

2.2 Direitos culturais como direitos fundamentais

José Afonso da Silva afirma que os direitos culturais são “direitos constitucionais atuais e fundamentais”²⁷⁴. Nessa assertiva, três ideias podem ser destacadas como linha condutora da análise ora iniciada.

²⁶⁹ Idem, p. 17.

²⁷⁰ Idem, ibidem.

²⁷¹ Patrice MEYER-BICH, *A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos*, p. 38-39.

²⁷² P. MEYER-BICH, ob. cit., p. 38-39.

²⁷³ Idem, ibidem.

²⁷⁴ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 50.

A primeira ideia relaciona os direitos culturais à matéria normatizada constitucionalmente, compondo o que o próprio autor denomina “ordenação constitucional da cultura”, e que vai implicar a observância de suas condições de eficácia e aplicabilidade²⁷⁵. A segunda ideia induz ao entendimento de que tais direitos são “novos”, num sentido de surgimento e desenvolvimento recentes – conforme se demonstrou anteriormente -, ou ainda no sentido de contemporâneos, compatíveis com as demandas sociais dos novos tempos. A terceira ideia confirma a vocação ou a natureza dos direitos culturais como direitos fundamentais, subentendendo-se corretamente que eles preenchem os requisitos para assim serem considerados no ordenamento jurídico.

Assim, passaremos a analisar esta última ideia, de direitos culturais como direitos fundamentais, pois dela decorrem as duas primeiras.

Nesse sentido, o primeiro passo é definir qual a característica basilar que atribui a um direito a carga de direito fundamental. Para Paulo Bonavides²⁷⁶, caso o direito seja essencial para garantir a vida digna e o exercício da cidadania, esse direito deve ser considerado fundamental. Eles se vinculam essencialmente à “liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos.”²⁷⁷

Vasco Pereira da Silva²⁷⁸ compartilha da mesma opinião, quando toma os direitos fundamentais “enquanto modo de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana” e como “exigências de realização integral” desse princípio.

José Afonso da Silva²⁷⁹ utiliza a nomenclatura “direitos fundamentais” para identificar “aquelas prerrogativas e instituições que ele [ordenamento jurídico] concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”. São direitos que designam “situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive”, e que devem ser, a todos, por igual, não apenas “formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados”.

Na mesma linha, Jane Pereira afirma que, formalmente, consideram-se fundamentais os direitos assim qualificados de forma expressa pela Constituição. Materialmente, são os direitos alçados a um patamar de maior relevância dentro de uma dada ordem social, devendo ser “reconhecidos por qualquer Constituição legítima”. Em outra perspectiva, afirma a autora que a “fundamentalidade” reside no quão essencial é o

²⁷⁵ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 50.

²⁷⁶ Paulo BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 562.

²⁷⁷ Idem, ibidem.

²⁷⁸ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 28.

²⁷⁹ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 178.

direito para proteger a dignidade humana. Desta forma, são vários os aspectos que se complementam de maneira a formar os critérios de identificação dos direitos fundamentais, ainda que “fora de catálogo”, ou seja, não explicitados positivamente num rol normativo.

Destas definições extraem-se alguns requisitos básicos, configuradores dos direitos fundamentais, a saber: a condição de ferramenta jurídica para a consecução da dignidade humana, da cidadania e da liberdade; o caráter de imprescindibilidade; a inerente reivindicação de reconhecimento, concretude e efetividade; a distinta importância em determinada ordem social; e a conseqüente absorção no ordenamento constitucional, explícita ou implicitamente.

Além disso, não apenas destes fatores, de caracterização formal e material, dependem os direitos para serem nomeados como direitos fundamentais. É preciso que estejam alinhados com o sistema internacional de direitos humanos, sendo resultado, complemento ou extensão, no ordenamento nacional, das normas dispostas nos tratados, convenções, declarações e demais documentos internacionais, com o devido reconhecimento pelos respectivos organismos competentes.

Nesse ponto, cabe uma ressalva. É certo que a terminologia “direitos fundamentais” não é sinónimo de “direitos humanos”. Conforme o próprio José Afonso da Silva²⁸⁰, a primeira é a mais adequada para tratar desses direitos imprescindíveis à dignidade humana e abarca bem o sentido de fundamentalidade ancorado na sua importância e na soberania popular herdada historicamente. Já a segunda é a nomenclatura padrão dos documentos internacionais e peca por centralizar o significado no homem como único titular de direitos, vez que não há outro que o possa ser.

É verdade também que os direitos fundamentais, via de regra²⁸¹, são ligados à noção de direitos constitucionalmente positivados, sendo através disso assegurados, dentro de uma ordem constitucional interna. Os direitos humanos, por sua vez, fazem parte da lógica de universalização de direitos, que extrapola e adentra os ordenamentos nacionais, e se sedimentam a partir dos documentos internacionais.

Contudo, guardadas as relevantes diferenciações, o que mais importa para este trabalho não é a distinção entre os dois termos, mas os elementos que os aproximam e ajudam a identificar aqueles direitos tidos como essenciais aos objetivos propostos. E,

²⁸⁰ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 176-179.

²⁸¹ José Afonso da Silva explica que nem sempre o direito positivo abarca toda a dimensão dos direitos fundamentais, de maneira que os princípios dos direitos fundamentais passam a ser importantes para a consecução dos objetivos destes direitos. *Ibid.*, p. 179.

assim, importa mais entender como a evolução geracional (ou dimensional) dos direitos fundamentais reflete e incorpora os anseios universais dos direitos humanos. Ou, como estes direitos passam a integrar o ordenamento jurídico nacional, ampliando ou potencializando o alcance dos direitos fundamentais.

Assim, para a compreensão dos direitos culturais, vale mais entender como direitos humanos e direitos fundamentais se aproximam, e convergem, do que se afastam. E, nesse sentido, é imperativo destacar que, por essa lógica, os direitos culturais cumprem todos os requisitos para serem considerados direitos fundamentais.

Em primeiro lugar, pelo fato de serem compreendidos no sistema internacional dos direitos humanos, e reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mesmo porque, conforme explica Teixeira Coelho, “como os direitos culturais decorrem dos direitos humanos, tudo aquilo que vale para estes, valerá para aqueles”²⁸².

Essa ideia é ratificada por Flavia Piovesan²⁸³, que explica que a indivisibilidade dos direitos humanos decorre da própria Declaração Universal, constituindo uma “visão integral de direitos”. Assim, a observância dos direitos fundamentais civis e políticos, segundo ela, é condição para a garantia dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais, de maneira que “quando um deles é violado, os demais também o são”. Os direitos humanos, nesse quadro simbiótico, “compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais”.

A partir disso, o caráter fundamental dos direitos culturais deve ser inquestionável, ainda que seu pouco desenvolvimento doutrinal e a negligência com que são tratados, em comparação com outros direitos fundamentais, deem a entender o contrário. “Se a ideia de indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos for levada a sério, os direitos culturais devem receber a mesma atenção que os outros direitos humanos”, afirma Yvonne Donders²⁸⁴. No que concorda Piovesan:

“em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto a outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia de não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente

²⁸² *Política cultural em nova chave: indicadores qualitativos da ação cultural*, p. 12.

²⁸³ Flavia PIOVESAN, *Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988*, p. 188.

²⁸⁴ Ob. cit., p. 87.

ideológica e não científica. *São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demanda séria e responsável observância.* Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.”²⁸⁵ [grifos nossos]

No mais, se não é possível falar em exata equiparação conceitual de direitos humanos e direitos fundamentais²⁸⁶, pode-se afirmar, ao menos, que aqueles contribuem sensivelmente para a cristalização destes nas constituições nacionais, especialmente a partir de sua recepção nos respectivos ordenamentos jurídicos. É o que ocorre no Brasil, onde os tratados internacionais – irradiadores dos direitos humanos –, a partir de 1988 e de interpretação consolidada do Supremo Tribunal Federal²⁸⁷, “possuem um caráter especial no ordenamento jurídico, e ocupam um *status* hierárquico entre a Constituição e as demais normas infraconstitucionais”²⁸⁸. E onde as normas internacionais de direitos humanos adquiriram uma condição de supralegalidade, afastando a “incidência de quaisquer dispositivos legais que com elas confrontem”.

Nessa linha, a contribuição dos direitos humanos pode ser ainda maior no campo incipiente da cultura. Como ressalta Farida Shaheed,

“uma vez que os direitos culturais representam uma área relativamente subdesenvolvida dos direitos humanos, é essencial que primeiramente se determine a abrangência da natureza dos direitos culturais com base no consenso existente sobre os princípios dos direitos humanos.”²⁸⁹

Em segundo lugar - retornando às características estruturantes supramencionadas -, os direitos culturais preenchem todos os requisitos formais e materiais que configuram os direitos fundamentais. Isso fica evidente ao se considerar, nos termos de Pedro,

“direitos culturais como aqueles direitos que garantem o desenvolvimento livre, igual e fraterno dos seres humanos em seus diferentes contextos de vida, valendo-nos dessa singular capacidade que temos, entre os seres vivos, de simbolizar e criar sentidos de vida que podemos comunicar aos outros.”²⁹⁰

Nessa concepção já está embutida a ideia de que o direito cultural é ferramenta imprescindível para a garantia da liberdade e da dignidade, esta que decorre

²⁸⁵ Ob. cit., p. 192-193.

²⁸⁶ José Afonso da Silva entende que direitos humanos e direitos fundamentais podem ser tratados como a mesma categoria de direitos na ordenação constitucional, apesar de a primeira expressão ser mais restritiva e menos adequada e a segunda, mais apropriada para destacar a importância dessa espécie de normas. Cf. J. A. da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 176-179.

²⁸⁷ RE 466.343-1-SP.

²⁸⁸ Rodrigo Vieira Costa, *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*, p. 78.

²⁸⁹ Ob. cit., p. 24.

²⁹⁰ Ob. cit., p. 47.

essencialmente do reconhecimento, pelo próprio indivíduo, de sua identidade e integridade²⁹¹, de maneira a reivindicá-las.

Além disso, os direitos culturais reforçam a noção de cultura voltada ao desenvolvimento, ele próprio um conceito intimamente relacionado ao conceito de cultura²⁹². Com eles, são fornecidos os insumos para fortalecer a visão integrada e multilateral do desenvolvimento, que considera não apenas os efeitos econômicos, mas igualmente os efeitos sociais e culturais. Nos termos de Donders e Laaksonen²⁹³, trata-se do estabelecimento da relação entre um “entendimento mais descentralizado e amplo de desenvolvimento” e um “conceito de cultura como um aspecto transversal, mutável e fundamental da vida humana”, de maneira a consolidar o “bem estar” como um dos aspectos da dignidade humana, além do próprio entendimento dos direitos culturais como “fator de desenvolvimento humano essencial para a superação da pobreza”.

No mais, conforme estabelece a Carta Cultural Ibero-Americana, de 2006, os direitos culturais configuram a “base plena da cidadania”²⁹⁴, substrato, inclusive, para formulação da ideia de cidadania cultural, de Marilena Chauí²⁹⁵. Dessa maneira, são imprescindíveis ao exercício dos demais direitos pela sociedade, o que reitera seu teor distintivo e seu caráter de imprescindibilidade.

Por fim, são os direitos culturais reconhecidos constitucionalmente, explicitamente através de normas específicas (a exemplo dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal) e mesmo através de princípios, expostos ou implícitos²⁹⁶, que garantem substância aos dispositivos jurídicos atinentes à cultura e, principalmente, requerem efetividade e aplicabilidade no corpo social.

Dessa forma, este trabalho, aliando-se à unanimidade da doutrina que trata do estudo jurídico da cultura, à jurisprudência estabelecida, à Constituição Federal e aos documentos e organismos internacionais, sob a ótica dos direitos humanos e dos aspectos constitucionais, considera inafastável o caráter fundamental dos direitos culturais.

2.3 Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais

²⁹¹ P. MEYER-BISCH, *A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos*, p. 37.

²⁹² Y. DONDEERS, A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 90.

²⁹³ Idem, ibidem.

²⁹⁴ Carta Cultural Ibero-Americana, aprovada em Montevideu, em 2006, disponível em <http://www.segib.org/upload/File/Carta%20Cultural%20Iberoamericana2.pdf>

²⁹⁵ *Cidadania cultural*, p. 71-73.

²⁹⁶ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 66-70.

Considerados como direitos fundamentais, os direitos culturais podem ter, na concepção de Häberle, duas compreensões distintas, uma *stricto sensu* e outra *lato sensu*. A primeira, restrita, entende os direitos culturais como direitos fundamentais equiparados em importância e reconhecimento aos demais direitos políticos, econômicos, sociais, obtendo o propósito de serem identificáveis e efetivos. A segunda concepção, ampliada, considera que todos os direitos são culturais, por advirem da cultura, em sua acepção mais ampliada. Assim, segundo o autor, não apenas os direitos culturais *stricto sensu*, mas todos os demais direitos fundamentais (políticos, sociais, econômicos) são expressões culturais humanas²⁹⁷, ou seja, surgem de uma base cultural, e esta, por sua vez, num fenômeno cíclico, é constituída e alterada por eles.²⁹⁸

Esta última compreensão, mais abrangente, dos direitos culturais deriva do constitucionalismo cultural, de Peter Häberle, que considera a própria formação da Constituição, e com ela, a positivação dos direitos fundamentais, como um fenômeno cultural. Contudo, nesse momento, a principal contribuição desse entendimento é valorizar os elementos culturais e históricos que compõem os direitos fundamentais, componentes essenciais para o fenômeno jurídico da evolução desses direitos, através das suas diferentes gerações ou dimensões.

A compreensão dessas gerações ou dimensões vai colaborar para a elucidação da natureza jurídica dos direitos culturais e, com ela, para a avaliação de suas condições de eficácia e efetividade.

Antes que se prossiga, porém, é importante sublinhar que este trabalho não fará distinção entre os termos “gerações” e “dimensões” de direitos fundamentais. Existem críticas às duas acepções. Os que contestam o termo gerações²⁹⁹ o fazem por acreditar que ele fornece o equivocado sentido de substituição de fases seguidas linearmente na história, como se os direitos surgidos nas primeiras desaparecessem com as seguintes. Outros autores³⁰⁰ mantêm a utilização de “gerações” normalmente, por melhor situar o período histórico de fundação dos direitos, algo que “dimensões” pode não fazer suficientemente. Há ainda quem não se oponha a nenhum dos dois, tampouco eleja um. É o caso de Vasco

²⁹⁷ P. HÄBERLE, *Le Libertà Fondamentali nell Stato Costituzionale*, p. 229.

²⁹⁸ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 35.

²⁹⁹ Ingo Wolfgang SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 48; F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*, p. 65; André Ramos TAVARES, *Curso de direito constitucional*, p. 454.

³⁰⁰ Paulo BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 56;

Pereira da Silva, que critica o uso de “gerações” - por entender que aduz à ideia de estágios inferiores e superiores de direitos, em uma espécie de escala evolutiva, e pode indicar erroneamente que os “novos” direitos se oponham aos “antigos”, por estes serem individuais e aqueles, coletivos³⁰¹. O autor, no entanto, acredita “valer a pena” continuar utilizando o termo, já que é um “conceito útil”, representativo da dimensão de “historicidade dos direitos humanos” e de seu desenvolvimento no decurso do tempo rumo à concretização da dignidade humana³⁰².

Como a este trabalho, mais que a nomenclatura melhor ajambrada, interessa a compreensão dos direitos humanos como um “processo cumulativo de ampliação qualitativa e quantitativa”³⁰³, que conduziu “tanto ao seu alargamento quanto a sua transformação”³⁰⁴, optamos pela utilização equiparada de “gerações” e “dimensões”, utilizando-as com esse mesmo sentido.

Nesse contexto, os direitos de primeira geração são os direitos dominantes no século XIX, ligados essencialmente à ideia de liberdade. Tratam-se dos direitos civis e políticos, os “primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional”³⁰⁵. Surgem com o modelo de Estado Liberal, como proteção dos indivíduos frente às arbitrariedades do Estado, oponíveis a este, portanto, e sendo direitos de caráter eminentemente individual. Dentre eles, estão: liberdade de expressão, liberdade religiosa, direito de voto, direito de propriedade, etc.³⁰⁶

Os direitos de segunda geração são relacionados à ideia de igualdade. São os direitos sociais, econômicos e culturais, de cunho coletivo (ou pertencente às coletividades). Inaugurados no século XX, em que predominam, surgem no contexto do Estado Social (em suas diferentes formas constitucionais), e exigem do poder público uma função prestacional para que sejam garantidos. São eles, dentre outros, o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à segurança social, etc.³⁰⁷

Os direitos de terceira geração - ou dimensão, haja vista a manutenção dos direitos anteriores com a inauguração destes – são os direitos conectados à ideia de fraternidade (ou solidariedade). Não são referenciados pelo requisito da individualidade ou da

³⁰¹ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 28.

³⁰² V. P. da SILVA, ob. cit., p. 30.

³⁰³ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 81.

³⁰⁴ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 32.

³⁰⁵ P. BONAVIDES, ob. cit., p. 563.

³⁰⁶ Ibid., p. 563; V. P. da SILVA, ob. cit., 30.

³⁰⁷ Ibid., p. 564; Ibid., 31.

coletividade³⁰⁸, com titularidade definida a um indivíduo ou grupo específico, mas dizem respeito à universalidade, ao “gênero humano”³⁰⁹. No seio do Estado Pós-social, contemporâneo, pretendem alcançar “novos domínios da vida da sociedade”³¹⁰, em temas como desenvolvimento, paz, qualidade de vida, meio ambiente, comunicação, patrimônio comum da humanidade, etc. Do ponto de vista da efetividade, implica a criação de condições a partir da colaboração do poder público com entidades privadas. São exemplos dessa dimensão dos direitos fundamentais: o direito ao ambiente, preservação do patrimônio genético, proteção individual frente aos avanços tecnológicos, acesso aos bancos de dados, além do próprio direito à participação ativa na vida política e social.³¹¹

Fala-se, ainda, em uma quarta dimensão de direitos fundamentais, conforme proposição de Paulo Bonavides³¹². Essa dimensão advém do pensamento crítico ao sistema neoliberal e propõe, como contenção de seu efeito devastador no campo dos direitos fundamentais, a “globalização política na esfera da normatividade jurídica”³¹³. Em outras palavras, significa a institucionalização da “máxima universalidade”, para ser possível atender às demandas futuras de uma “sociedade aberta”. Nessa dimensão, estão o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.³¹⁴ A eles está relacionado o necessário direito à “democracia direta”³¹⁵, que implica a participação ativa da sociedade nas instâncias formais de participação política, “materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema”³¹⁶. Ainda não unânime entre os constitucionalistas³¹⁷, essa dimensão será aceita para a análise deste trabalho, por considerarmos relevante ao estudo jurídico da cultura.

³⁰⁸ P. BONAVIDES, ob. cit., p. 569.

³⁰⁹ Idem, ibidem.

³¹⁰ V. P. da SILVA, ob. cit., 31.

³¹¹ P. BONAVIDES, ob. cit., p. 569-570; V. P. da SILVA, ob. cit., 31.

³¹² Paulo Bonavides propõe, ainda, uma quinta dimensão de direitos fundamentais, relacionada ao “direito à paz”. Como ainda pouco assimilada na doutrina brasileira e internacional, essa dimensão não será considerada neste estudo. P. BONAVIDES, ob. cit., p. 570-580.

³¹³ Ibid., p. 571.

³¹⁴ Ibid., p. 570-572.

³¹⁵ Ibid., p. 571.

³¹⁶ Idem, ibidem.

³¹⁷ Há críticas de teores distintos endereçadas à quarta dimensão proposta. Uma delas, de Ingo Sarlet, afirma que não se trata propriamente de uma geração ou dimensão de direitos, do ponto de vista doutrinário, aceita pelo direito positivo interno e internacional, mas apenas uma “esperança” sobre o futuro da humanidade. Outra, de André Ramos Tavares, é da ordem do objeto de tutela desses direitos, considerando que não se trata de nova dimensão, mas apenas de direcionamento diverso da tutela de alguns direitos a determinados grupos sociais, aos quais Rodrigo Vieira Costa atribui a identificação de “minorias”. I SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 55; A. R. TAVARES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 459; R. V. COSTA, ob. cit., p. 92.

Em síntese, Vasco Pereira da Silva assinala a contribuição, em maior ou menor grau, de cada uma das dimensões para o enriquecimento da estrutura jurídica dos direitos fundamentais:

“a primeira geração colocou a tónica na dimensão negativa dos direitos, a segunda geração na sua dimensão positiva de carácter prestador, e a terceira geração na dimensão positiva de carácter participativo ou de colaboração.”³¹⁸

Da disposição dos direitos fundamentais em suas respectivas dimensões de existência, parte-se de um primeiro patamar como alicerce de compreensão. Todos os direitos fundamentais, de todas as dimensões, possuem uma unidade, fundada em dois níveis: uma identidade axiológica, pelo fato de buscarem, todos, a proteção da dignidade humana; e uma identidade estrutural, por se caracterizarem simultaneamente por um aspecto negativo e um positivo, bem como uma vertente subjetiva e outra objetiva.³¹⁹

Com relação ao segundo nível (identidade estrutural), Vasco Pereira da Silva³²⁰ afirma que qualquer direito fundamental, “independentemente da ‘data de nascimento’ ou da ‘geração’ a que pertença”, apresenta sempre uma vertente negativa e uma vertente positiva. A vertente negativa, nascida com a primeira geração de direitos e expandida às demais, impede atuações arbitrárias do poder público, de maneira que este se omita de praticá-las. A vertente positiva é da ordem contrária. Surgida na segunda dimensão dos direitos fundamentais - mas igualmente válida aos direitos de todas, inclusive aos da primeira -, configura a exigência da função prestacional do Estado (ou da cooperação entre poder público e entes privados) a fim de sanear as demandas oriundas da sociedade.

Dessa escalada dimensional (geracional) dos direitos fundamentais, e de suas respectivas vertentes estruturantes, o que interessa, então, aos direitos culturais? Interessa saber como se filiam e a quais dimensões; como estas características estruturantes dos direitos geracionais vinculam os direitos culturais; sob que postura o Estado deve responder às suas demandas de efetividade e; qual a sua repercussão no sistema constitucional positivado e no ordenamento jurídico vigente.

Os direitos culturais parecem sofrer das “angústias” de “identificação geracional”³²¹, mesmo porque acompanham todas elas, com as quais evoluem, possuindo direitos ligados às ideias de liberdade, igualdade e fraternidade (solidariedade). Na

³¹⁸ Ob. cit., p. 36

³¹⁹ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 33.

³²⁰ Ob. cit., p. 34-35.

³²¹ Idem, p. 36.

perspectiva dos direitos fundamentais, esses direitos culturais devem ser compreendidos em sua “concepção integral”³²², abarcando a “totalidade dos direitos que têm a ver com os processos culturais”³²³. Isso significa dizer, conforme Prieto de Pedro, que os direitos culturais “são direitos complexos que estão presentes em todas as ‘gerações de direitos humanos’”³²⁴, com o que concorda Vasco Pereira da Silva³²⁵.

Assim, a análise das gerações de direitos fundamentais contribui para o “exame de DNA” constitucional dos direitos culturais, perfilando suas “identidades genéticas”, de modo a reconhecê-los no Plano Nacional de Cultura, onde aparecem sistematizados, com distintas implicações jurídicas e demandas ao poder público.

2.3.1 Direitos culturais de primeira geração: as liberdades culturais

Os direitos fundamentais da primeira geração estão relacionados às liberdades. São liberdades surgidas, a princípio, em face do Estado, “cuja essência é garantir uma esfera de imunidade aos indivíduos diante de qualquer tentativa de imposição ou censura pelo poder”³²⁶. Porém, não se trata de uma garantia somente contra arbitrariedades da autoridade ou do poder, mas contra qualquer coação “*anormal, ilegítima e imoral*”³²⁷. O exercício dessa liberdade tem uma vertente negativa, de exigir omissão da entidade repressora, mas também uma vertente positiva, relacionada ao “poder de atuação do homem em busca de sua realização pessoal”³²⁸.

Assim, o direito de (ou à) liberdade é imprescindível à autonomia e à iniciativa da pessoa humana, configurando-se como um direito de caráter individual, inerente à sua personalidade. Nas palavras de José Afonso da Silva, a “liberdade consiste na possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal”³²⁹. E essa realização só se dá plenamente através do exercício individual ou coletivo da cultura, nos mais diversos aspectos que compõem a vida cultural. Isso ocorre, segundo Teixeira

³²² J. P. de PEDRO, *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*, p. 45.

³²³ Idem, *ibidem*.

³²⁴ J. P. de PEDRO, *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*, p. 45.

³²⁵ Ob. cit., p. 36-37.

³²⁶ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 45.

³²⁷ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 53.

³²⁸ J. A. da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 233.

³²⁹ Idem, *ibidem*.

Coelho, pois a vida cultural é “um complexo de proposições e relações que dão pleno sentido à liberdade humana”³³⁰.

Os direitos culturais, nesse sentido, também estão relacionados às liberdades. No caso, às liberdades culturais³³¹. O direito constitucional assegura tais liberdades quando lhes contempla com um sistema de proteção consubstanciado na legalidade. Assim ocorre no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal garante, através de seu artigo 5º, II, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei. Dessa forma, estabelece que a liberdade, “em qualquer de suas formas, qualquer que seja seu conteúdo, seu objeto”³³², só pode ser restrita por uma determinação legal preceptiva (impondo uma conduta) ou proibitiva (obrigando uma abstenção). Assim, a liberdade, em qualquer seara, deve ser a regra, e seu cerceamento, uma exceção legal.

A lógica é a mesma para o campo da cultura. E, com base nela, surge um primeiro direito cultural, em gênero, atribuído a cada um dos indivíduos, denominado por José Afonso da Silva como “liberdade de ação cultural”³³³. Compreendendo a cultura no aspecto mais abrangente, este direito resgata sua ideia antropológica, enquanto totalidade da vida social do homem, que compreende suas formas de agir, fazer e criar. Assim, num raciocínio inverso, se a cultura é constituída pela atuação social de cada indivíduo, que, no conjunto, vai constituir a dimensão simbólica da existência humana, esse fazer é um fazer cultural, que deve ser protegido pelo direito. Nesse sentido, esta liberdade que é garantida é a própria liberdade de ação cultural.

No campo cultural essa noção de liberdade (ou liberdades, no plural) advêm da ideia de liberdades de pensamento, que encontram formas específicas nas “liberdades de criação e comunicação, escolha e transmissão cultural”³³⁴. São formas de liberdade que dialogam mais com a concepção delimitada de cultura para o escopo jurídico, que considera a necessidade proteção do fazer humano voltado às artes, à memória coletiva e ao repasse (ou fluxo) de saberes e viveres³³⁵. Estas formas podem ser agrupadas no direito à liberdade de expressão cultural.

³³⁰ J. TEIXEIRA COELHO, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 8.

³³¹ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 36; J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 53-62; J. P. DE PEDRO, ob. cit., p. 45; R. V. COSTA, ob. cit., p. 83; F. H. CUNHA FIHO, *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*, p. 66.

³³² J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 55.

³³³ Idem, p. 55-56.

³³⁴ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 45.

³³⁵ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 36.

A liberdade de expressão cultural, como direito fundamental, foi positivada pela Constituição Federal nos artigos 5º, IX, 215 e parágrafos §§ 2º e 3º do artigo 220. Neste último artigo ficou determinado que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição”, sendo vedada “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”³³⁶, a menos que, em seu exercício, haja o incontestável desrespeito à dignidade humana³³⁷.

Com a previsão constitucional, que assimila a cultura como área autônoma, surge um direito cultural de cunho individual, subjetivo, ligado à livre expressão da atividade artística e intelectual. Encontrando seu ápice no capítulo constitucional específico da cultura, sobretudo no art. 215, §1º, a liberdade de expressão cultural passa a ser resguardada, portanto, como “uma vivência plena dos valores do espírito humano em sua projeção criativa, em sua produção de objetos que revelem o sentido dessas projeções da vida humana”³³⁸.

Nessa perspectiva, é imensa a gama de condutas, ativas e passivas, que surgem do exercício da liberdade cultural, desde os fazeres “estritamente” culturais, como o direito à criação artística, até os demais componentes da dinâmica cultural, como o direito à livre profecia religiosa (que possui dispositivo constitucional específico), à manifestação do pensamento, à livre escolha das linguagens, bens, produtos e serviços culturais a serem assimilados (consumidos e fruídos), à livre comunhão e transmissão de saberes tradicionais e conhecimentos imateriais, etc.

Como resultado da liberdade de expressão cultural, surgem as atividades especificamente voltadas à criação, de onde surgem os direitos autorais. 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. Há dissenso no que diz respeito à natureza dos direitos autorais, já que sua vertente patrimonial e de tutela privada tem merecido historicamente mais destaque, com sua conseqüente (e tradicional) alocação no direito civil.

³³⁶ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 58.

³³⁷ É certo que a garantia da liberdade cultural não é absoluta, no sentido compatibilização com os demais direitos fundamentais. Tal qual ocorre com outros direitos culturais, a fruição da liberdade pode ser restrita caso enseje “práticas culturais claramente em conflito com a dignidade humana”, conforme Yvone Donders. *Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais*, p. 80.

³³⁸ J. A. da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 59-60.

Contudo, tais direitos decorrem de um direito precedente, originário, que é o exercício da liberdade de criação cultural. Este exercício depende dos recursos oriundos do meio ambiente cultural, criado, compartilhado e transmitido por toda a sociedade, no fluxo de seus processos socioculturais. Assim, não apenas o autor deve ser protegido, como também a perpetuação da criação cultural e o acesso aos seus frutos. Dessa maneira, a constituição do patrimônio cultural de uma sociedade depende do equilíbrio entre a proteção dos titulares dos direitos autorais e o interesse público de toda a sociedade na fruição, consumo e desenvolvimento da cultura.

Dessa maneira, não entendendo os direitos autorais como direitos civis, de caráter proprietário-patrimonial, este trabalho filia-se à corrente doutrinária³³⁹ que considera os direitos autorais como direitos culturais – um dos primeiros a serem reconhecidos pelos tratados internacionais, diga-se³⁴⁰ - advindos da liberdade primária e fundamental de expressão e criação cultural.

2.3.2 Direitos culturais de segunda geração: promoção e acesso à cultura

Os direitos fundamentais de segunda geração são aqueles relacionados à ideia de igualdade e se fundam na ênfase prestacional do poder público para que se concretizem. São tomados na alcunha genérica de “direitos sociais”, mas abarcam também os direitos econômicos e, expressamente, os culturais. Calcados no caráter coletivo, esta categoria de direitos ganha relevância e predomínio com a sua absorção pelos textos constitucionais do século XX e, na seara cultural, especialmente a partir da década de 1970, quando se alargam “os horizontes de proteção da cultura”³⁴¹.

Os direitos culturais passam a ser reconhecidos nacional e internacionalmente como integrantes do rol dos direitos sociais. No sistema internacional dos direitos humanos, o primeiro instrumento a firmar a cultura nessa categoria é o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (Pidesc), de 1996. Em momentos diferentes, Constituições

³³⁹ Luiz Gonzaga Silva ADOLFO, *Obras privadas, benefícios coletivos: a dimensão pública do direito autoral na sociedade da informação*, p. 348-355; Pedro PARANAGUÁ, Sérgio BRANCO, *Direitos Autorais, passim*; M. WACHOWICZ, M. J. dos SANTOS (Org.), *Estudos de direito de autor e a revisão da lei dos direitos autorais, passim*; J. PRIETO de PEDRO, ob. cit., p. 45; R. V. COSTA, ob. cit., p. 83-85; G. CARBONI, *Direito autoral e autoria colaborativa na economia da informação em rede, passim*.

³⁴⁰ Leonardo BRANT, *O poder da cultura*, p. 26.

³⁴¹ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 40.

de diversos países passaram a integrar a cultura em seus catálogos de direitos sociais como Portugal, Alemanha, Espanha, França e Itália³⁴².

No Brasil, os direitos sociais são listados no artigo 6º da Constituição Federal, compreendendo, entre outros, trabalho, moradia, previdência social, saúde e educação. Cultura não é explicitamente arrolada neste dispositivo constitucional, contudo seu caráter de direito social não deve ser esvaziado ou enfraquecido em virtude disso. Primeiramente, porque o comando constitucional que prevê o direito à educação deve ser entendido dentro da ordem ou da ordenação constitucional da cultura, “constituída pelo conjunto de normas que contêm referências culturais”³⁴³. Assim, como entende José Afonso da Silva³⁴⁴, onde se lê direito social à educação, como esta faz parte do “guarda-chuva” normativo da cultura, deve-se ler direito social à educação e à cultura.

Em segundo lugar, há referência expressa aos direitos culturais no artigo 215 da Constituição Federal, que incumbe ao Estado a função prestacional de promover a cultura, configurando-se como um dispositivo típico de um direito social.³⁴⁵ Assim, não faz sentido a adução de que os direitos culturais são menos prioritários que os demais direitos sociais, como alguns debates sustentam³⁴⁶. Tampouco é necessário levar a cabo a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 36, de 2008, que propõe a inclusão da cultura no rol dos direitos sociais do art. 6º. Ainda que isso configure um reforço de positivação aos direitos culturais, não é imprescindível, já que a lista desse artigo é exemplificativa, e não exaustiva, e que os demais dispositivos constitucionais relativos à cultura, em interpretação integrada, garantem o seu aspecto de direito social. No mais, a própria autonomia que a Constituição Federal garante à cultura, ainda que implicitamente³⁴⁷, enquanto “subsistema”³⁴⁸ tutelado no mesmo nível da política, economia e sociedade, assegura seu *status* de direito social.

Os direitos culturais que fazem parte desta categoria são, portanto, direitos essencialmente prestacionais, dentre os quais possui grande destaque e importância o “direito à cultura” ou “direito de acesso à cultura”³⁴⁹. Diante dele cabe uma “ação

³⁴² Conforme levantamento de Vasco Pereira da Silva. Ob. cit., p. 50-54.

³⁴³ J. A. da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 313.

³⁴⁴ J. A. da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 313.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 314.

³⁴⁶ R. V. COSTA, ob. cit., p. 87-88.

³⁴⁷ F. H. CHUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 18.

³⁴⁸ R. V. COSTA, ob. cit., p. 88.

³⁴⁹ PONTIER e outros, ob. cit., p. 60.

positiva”³⁵⁰ do Estado para garantir as condições de acesso. Dessa forma, os direitos culturais desta categoria são manifestados, por exemplo, através da promoção e do acesso à cultura promovido pelas instituições e serviços públicos, como museus, bibliotecas, centros culturais, cinematecas, salas de espetáculo e demais aparelhos.³⁵¹

2.3.3 Direitos culturais de terceira geração: direito ao patrimônio cultural

Os direitos de terceira geração, identificados com a ideia de fraternidade e solidariedade, requerem para sua realização o compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a esfera privada, a cooperação mútua entre os setores. São direitos de toda a coletividade, não apenas de determinados grupos ou coletivos, mas de titularidade difusa, coletiva, transindividual³⁵².

Nessa dimensão, os direitos culturais são representados tradicionalmente pelo direito ao patrimônio cultural. Diz-se “tradicionalmente”, pois se trata de um direito há muito cristalizado nas constituições dos países, como na Constituição brasileira de 1988. Em um cenário de defasagem de positivação dos direitos dessa geração, o que acaba demandando seu agasalhamento por normas internacionais³⁵³, o reconhecimento constitucional expresso acaba por incrementar suas possibilidades de efetivação, principalmente pela vinculação direta e necessária da administração pública.

No Brasil, os artigos 216 (e parágrafos) e 5º, XXIII, da Constituição, estabelecem a proteção jurídica do patrimônio cultural, a ser preservado e conservado em responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade. O § 1º, do artigo 216, dispõe expressamente que o resguardo do patrimônio cultural, material e imaterial, cabe à administração pública, “com a colaboração da comunidade”. Para tanto, estabelece mecanismos administrativos que necessariamente atingem e vinculam particulares, restringindo inclusive direitos reais legítimos, como o direito à propriedade, e impondo-lhes deveres de vigilância, conservação e outras obrigações³⁵⁴. Tudo isso em favor da proteção do patrimônio cultural. Dentre tais mecanismos estão os inventários, registros, tombamento e desapropriação.

³⁵⁰ Idem, *ibidem*.

³⁵¹ J. P. de PEDRO, *ob. cit.*, p. 45

³⁵² I. W. SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 54.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ Odete MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, p. 357-359.

Entretanto, a simples existência de um patrimônio de potencial valor cultural não é suficiente para que o regime jurídico protetivo se estabeleça. É preciso que haja o reconhecimento desse bem cultural pelo Estado, que o declara de interesse público a partir do requisito da “referenciabilidade”³⁵⁵, ou seja, do atestado de que tal bem é portador de um referencial à ação, à identidade e à memória da sociedade brasileira.

Nesse sentido, é imprescindível ressaltar que o patrimônio cultural deve ser valorizado em sua titularidade difusa e constituição valorativa, resultado da produção simbólica coletiva da sociedade, que transcende o mero aspecto “patrimonialista” de proteção física e material - no sentido negativo de ênfase na esfera econômica e proprietária. Caso contrário, corre-se o risco de uma atuação pública equivocada na área cultural, de visão restrita e alcance limitado.³⁵⁶

Assim, deve valer, de acordo com Glauco Campello³⁵⁷, a noção de patrimônio como “o modo de preservar os valores das tradições, da experiência histórica e da inventividade artística”, numa perspectiva de “solidariedade intergeracional”³⁵⁸, com o fito de proteger “todas as expressões simbólicas da memória coletiva, constitutivas da identidade de um lugar, uma região e uma comunidade”.

³⁵⁵ Fernando Dias Menezes de ALMEIDA, Fernanda Noia da COSTA LINO, *Responsabilidade civil do Estado na promoção da cultura e na proteção do patrimônio cultural brasileiro, passim.*

³⁵⁶ Sobre isso, chegamos a escrever em outra oportunidade: “Uma definição de patrimônio cultural condizente com o valor de seus bens deve salientar o seu aspecto imaterial, referente à sua essência simbólica. O patrimônio, na visão jurídica, acaba por negligenciar justamente esse fator determinante, quando prioriza essencialmente o aspecto material das relações. E não o faz apenas por compor-se de objetos materiais, em seu sentido físico - já que subsiste sem contê-los. Mas em virtude do caráter pecuniário de todas as suas relações que, obrigatoriamente, impõem essa materialidade. Essa hipótese, na tentativa de simplificar o tratamento jurídico da cultura, acaba por materializar o elemento imaterial do bem cultural, que advém justamente da intervenção valorativa do homem, reduzindo o patrimônio a uma coleção de objetos e monumentos artísticos e históricos de um grupo ou povo, com o devido valor econômico. Um raciocínio que não só amputa a riqueza espiritual das obras, como pode acarretar uma interpretação ideologicamente “patrimonialista” da cultura, razão que orienta uma atuação cultural conservadora em grande parte das experiências. O bem cultural possui seu elemento valorativo, imaterial oriundo não apenas de um titular, mas de toda a sociedade, que fornece o modo único pelo qual enxerga as relações sociais que a compõem, a relação entre si e com o poder. Isso de maneira alguma pode ser titularizado individualmente. A titularidade é difusa, e o bem, de interesse público. O patrimônio, portanto, como conjunto de tais bens, também o é. Desse modo, a noção a apegar-se de patrimônio cultural deve seguir a mesma linha orientada à ideia de cultura e bens culturais, até por serem conceitos diretamente relacionados, com desdobramentos simbióticos. (...). Deve preservar a produção artística em toda a sua diversidade e segmentos (literatura, escultura, música, dança, pintura, teatro, etc.), assim como toda a produção material e espiritual constituída pelo processo civilizatório brasileiro. (...) Uma delimitação razoável que, além de contemplar toda a diversidade que a cultura exige, consegue destacar-se oportunamente como um conjunto de bens de interesse público, com características que demandam atenção diferenciada e proteção especial”. Guilherme VARELLA, *Política cultural pública e leis de incentivo à cultura: uma abordagem da relação Estado, cultura e iniciativa privada no Brasil*, p. 21-22.

³⁵⁷ G. CAMPELLO, *Ações pelo Patrimônio*, p.1-2.

³⁵⁸ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 46.

Enquadrado neste arcabouço simbólico, o direito cultural ao patrimônio cultural será protegido enquanto: formas de expressão (línguas e dialetos, festas religiosas, música, teatro, literatura, dança, cinema e outras linguagens artísticas); formas de criar, fazer e viver (tecnologias sociais, receitas gastronômicas típicas, narrativas orais de comunidades, dinâmicas de educação informal, formas de construir, plantar, habitar, etc.); criações científicas, artísticas e tecnológicas; obras, objetos, documentos e edificações de manifestações artísticas e culturais; conjuntos urbanos e sítios de valor artístico, histórico, arqueológico, ecológico, entre outros.

2.3.4. Direitos culturais de quarta geração: participação na definição das políticas culturais

São da quarta geração (dimensão) o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.³⁵⁹ Como premissas da participação social nos processos políticos, esta categoria de direitos está intimamente ligada à ideia de cidadania. Na área da cultura, esses direitos estão relacionados à possibilidade de interferência direta da sociedade nos rumos das ações estatais, implementadas através de programas e políticas culturais.

É com base nesses direitos culturais que os coletivos, movimentos, grupos, associações e entidades culturais – ou mesmo cidadãos, individualmente – participam das instâncias formais de discussão e direcionamento das ações na área, como colegiados e câmaras setoriais, conselhos, fóruns, conferências. Além disso, participam de mecanismos de contribuição direta nos conteúdos de programas, leis e regulamentações discutidos, através de seminários e consultas públicas. Nessa perspectiva, além de titulares dos direitos culturais e objeto das políticas públicas de cultura, esses entes passam a ser, também, agentes definidores dessas políticas e até mesmo das leis que irão contemplá-los em seus respectivos âmbitos de atuação.

Dessa forma, um escultor pode ser integrante ativo do colegiado de artes plásticas; um cidadão pode participar da decisão sobre a destinação de verbas para a construção de aparelho cultural em seu bairro, no conselho municipal de cultura; um representante da etnia Guarani-Kaiowá pode ir à Conferência Nacional de Cultura votar pela inclusão de diretrizes específicas no plano setorial de culturas indígenas; um ativista da cultura digital

³⁵⁹ P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 570-572.

pode, diretamente, via Internet, enviar contribuições ao anteprojeto de reforma da lei de direitos autorais, etc.

Tais exemplos constituem formas de empoderamento político dos indivíduos na área cultural, possibilitados por essa nova categoria de direitos culturais. Com ela, atribui-se a cada pessoa o direito de exercer, individual ou coletivamente, sua prerrogativa de participação cidadã. Assim, são direitos culturais que se ligam axiologicamente aos direitos civis e políticos, individuais, de primeira dimensão.

Além disso, esses direitos culturais exigem também prestações positivas por parte do Estado, comungando da natureza de direitos de segunda geração, os direitos sociais. As demandas, porém, sofisticam-se e adquirem outra dimensão. Para possibilitar o direito cultural à participação nos rumos das políticas culturais, o Estado deve atender a um direito precedente – que faz parte, inclusive, do princípio da transparência da administração pública – que é o direito à informação. Além disso, deve atender a outro requisito legal, que é a observância da pluralidade (de opiniões, representações, regiões, classes, gêneros), de maneira que a participação político-cultural seja de fato democrática.

Nesse sentido, ao Estado não cabe mais apenas implementar políticas culturais democráticas e plurais. Ele próprio deve ser democrático e plural na criação de ferramentas de escuta e participação sociais. Deve, portanto, ouvir os setores que serão objeto das políticas (comunidades quilombolas e tradicionais, orquestras de música clássica, pontos de cultura), com canais efetivos de participação, para estruturar e dirigir tais políticas. Além disso, deve agora municiar a sociedade com toda a informação pública necessária ao diagnóstico dos setores culturais, com números, indicadores, atividades administrativas, problemas relacionados e propostas de soluções, de modo a qualificar os indivíduos para a participação e ampliar o debate público.

A Constituição assegura a participação política direta como preceito fundamental, o que já seria o bastante para justificar essa dimensão de direitos culturais. Seu artigo 216 também expressa - de forma genérica, diga-se - a necessidade de colaboração da comunidade na promoção da cultura. Contudo, seria essencial que o direito positivo e a doutrina constitucional acompanhassem a *práxis* recente, que tem adquirido grande relevância enquanto nova “cultura política”, especialmente com o advento da Internet e das novas tecnologias. Trata-se da configuração de um novo paradigma institucional de construção político-normativa: a participação direta, colaborativa, interativa e transparente.

Com base nesse paradigma, inúmeros exemplos de elaboração de leis e políticas públicas podem ser elencados, dentre eles: a reforma da Lei Rouanet (Lei 8.313/91), que

trata de financiamento à cultura, contou com milhares de contribuições pela Internet, de 2004 até hoje, e está em fase de finalização do projeto de lei a ser votado; a reforma da lei de direitos autorais (Lei 9.610/98), igualmente contou com duas consultas públicas e diversos seminários propostos pelo Ministério da Cultura (MinC) Brasil afora; duas Conferências Nacionais de Cultura foram realizadas, colhendo contribuições presenciais de milhares de pessoas dos mais diversos segmentos culturais para a formulação de leis e políticas específicas; e, mais recentemente, o Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010), que representa o primeiro marco legal para as políticas públicas de cultura no período de dez anos, teve 53 metas de realização aprovadas mediante participação social.

2.4 Direitos culturais no sistema internacional de direitos humanos

2.4.1 Breve retrospecto dos documentos internacionais sobre cultura

É importante salientar a contribuição decisiva do Direito Internacional através da maciça influência de seus diplomas (tratados, pactos, convenções) sobre os ordenamentos nacionais, especialmente no campo dos direitos culturais. Esses documentos são elaborados e certificados por fóruns legítimos do sistema internacional de direitos humanos e servem tanto para induzir à criação de normativas nacionais de mesmo teor, quanto para estabelecer novos direitos, a partir de demandas insurgentes da conjuntura internacional, que passam a complementar as ordenações legais dos países, de forma vinculada ou não. Essas declarações de direitos humanos passam a servir como “uma espécie de farol para a produção das normas jurídicas nos países que formam a comunidade internacional”³⁶⁰.

O processo de reconhecimento internacional dos direitos culturais como direitos humanos se deu mais tardiamente em comparação aos demais direitos sociais. Yvonne Donders atribui a uma medida institucional recente a definitiva consagração. Em março de 2009, foi nomeada uma especialista independente responsável pelos direitos culturais no Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Com isso, finalmente houve a sua elevação à categoria dos direitos humanos “reais”. Antes, de acordo com a professora holandesa, durante muito tempo eles foram considerados a “Cinderela

³⁶⁰ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 116.

da família dos direitos humanos’, por serem frequentemente negligenciados e ignorados”³⁶¹.

A paquistanesa Farida Shaheed foi a escolhida para a missão de, nas suas próprias palavras, “desenvolver padrões normativos sobre direitos culturais e ampliar sua implantação” e, nessa melhor definição sobre a natureza e a efetividade desses direitos, contribuir para o entendimento de cultura “como um produto, como um processo e como um modo de vida”³⁶². Esse primeiro mandato³⁶³ teve, entre suas atribuições: identificar as melhores práticas relacionadas à promoção e proteção dos direitos culturais; diagnosticar obstáculos a eles, fazendo recomendações ao Conselho da ONU a respeito; apresentar medidas de cooperação entre os Estados na área dos direitos culturais e; estudar a relação entre direitos culturais e diversidade cultural.³⁶⁴

Trata-se de um movimento importante, pois garante força institucional no âmbito internacional não apenas para a sugestão de práticas e ações voltadas à promoção dos direitos culturais, como o próprio acompanhamento pela ONU das políticas desenvolvidas nos países, em especial a temas delicados como o da diversidade cultural, preservação das identidades e interculturalidade³⁶⁵. De acordo com Teixeira Coelho³⁶⁶, é justamente o desenvolvimento dos “padrões normativos sobre os direitos culturais” que vai permitir a sua implementação efetiva e a criação de “condições para que se prestem contas desses direitos (*accountability*) e se lhes faça justiça (*justiciability*)”. Segundo o autor, isso é imprescindível para que tais direitos sejam “passíveis de uma decisão judicial, que sejam válidos legalmente e não sirvam apenas como peças de um discurso retórico”.

Este reconhecimento institucional tardio dos direitos culturais teve, no entanto, que percorrer longo percurso antes de acontecer. Seu início foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁶⁷, que já trazia em seu texto, de 1948, dois artigos específicos sobre o tema dos direitos culturais: o art. 22, que ancora os direitos culturais na esfera dos direitos sociais, determinando que os direitos sociais, econômicos e culturais são indispensáveis à dignidade e ao livre desenvolvimento da dignidade da pessoa; e o art. 27, de caráter mais restrito ao campo cultural, circunscrito às artes, ciências e literatura.

³⁶¹ *Cinderela encontra seu príncipe*: a especialista independente no campo dos direitos culturais, p. 72.

³⁶² Farida SHAHEED, ob. cit., p. 19.

³⁶³ Com início em 01 de novembro de 2009 e término em 01 de novembro de 2012.

³⁶⁴ Y. DONDEERS, ob. cit., p.75.

³⁶⁵ Conceito a ser desenvolvido no capítulo 3.

³⁶⁶ *Direito cultural no século XXI*: expectativa e complexidade, p. 13.

³⁶⁷ Adotada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Subdividido em duas partes, o artigo 27: protege os direitos autorais (“proteção dos interesses morais e materiais dos criadores”); e, de forma mais abrangente, estabelece que “toda pessoa tem o direito de tomar parte livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultam”.

Mais tarde, em 1966, dois documentos complementaram a Declaração e foram essenciais para a consolidação das categorias dos direitos humanos: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Para a cultura, foi essencial também para equiparar seus direitos às demais categorias, ao menos em tese, na mesma ordem de importância, passando a ser “inter-relacionados e interdependentes”³⁶⁸.

O primeiro documento foi o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que, numa acepção mais ampla de cultura, consagrou o direito dos indivíduos vivendo em comunidades e grupos, e minorias, de manterem sua identidade cultural própria, com respeito às suas liberdades de manifestação religiosa e linguística.

O segundo foi o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), que trata dos direitos culturais nas suas esferas de liberdade, prestação e participação³⁶⁹, além de reiterar a menção aos direitos autorais. Este documento foi importante por ratificar a importância do acesso à cultura e da participação na vida cultural para a “construção das identidades culturais dos povos”³⁷⁰. O artigo 15, do Pidesc, atina diretamente aos direitos culturais:

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

1. Participar da vida cultural;
2. Desfrutar o progresso científico e suas aplicações;
3. Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.

§2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.

§3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

§4. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.

No mesmo ano de 1966, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) firmou a Declaração da Unesco sobre os Princípios de Cooperação Cultural. Expandindo os fundamentos dos dois primeiros pactos, é o primeiro

³⁶⁸ Y. DONDERS, ob. cit., p. 75.

³⁶⁹ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 45.

³⁷⁰ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 64.

instrumento do aparato institucional da ONU específico para a cultura, em que se registra que se reconhecem e distinguem a dignidade e o valor de cada cultura, a serem protegidos e preservados, bem como o direito de cada povo de expressar e desenvolver sua cultura.

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.

Na década de 1970, dentro do panorama fundado dos direitos culturais, houve a preocupação em resguardar aspectos específicos do patrimônio cultural. Foi assim em 1970, com a Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas sobre Bens Culturais. Em 1972, com a implementação, pela Unesco, do Tratado para Proteção do Patrimônio Mundial, Natural e Cultural. E, em 1976, quando a mesma Unesco publicou a Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural, esta mais diretamente relacionada com os Pactos sobre direitos culturais, de 1966. A Recomendação estabeleceu duas esferas de participação na vida cultural, representadas em forma de direitos: o direito à livre criação e o direito à fruição³⁷¹.

Caminhando para fins do século XX, surgiram outros marcos importantes. A Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mondiacult), 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, em consonância com o que Paulo Bonavides chama de quarta dimensão dos direitos fundamentais³⁷². Além destes, outros espaços aprofundaram a temática das políticas culturais e desenvolvimento, como a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (Nossa Diversidade Criativa), de 1995, e a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, de 1998.

³⁷¹ L. BRANT, *O poder da cultura*, p. 29.

³⁷² Ob. cit., p. 569-570.

Neste século, são dois os documentos principais que norteiam o debate acerca dos direitos culturais: a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001; e a Declaração de Istambul, de 2002. Deles decorreram, respectivamente, a Convenção para Promoção e Proteção da Diversidade Cultural (“Convenção da Diversidade”), de 2005; e a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003.

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.³⁷³

A Declaração da Diversidade Cultural, por sua vez, tem importância talvez ainda maior. Graças a ela houve reconhecimento mais sólido, e com amplitude internacional, dos direitos culturais enquanto direitos fundamentais, de maneira que os bens jurídicos a eles referentes – os bens culturais – passaram a receber tratamento distinto, devido à sua peculiaridade e essencialidade³⁷⁴. Isso reforçou a proteção especial sobre eles e a necessidade de sua disciplina ser equilibrada com a dos direitos autorais, de maneira que a esfera proprietária e comercial desses bens não se sobreponha à sua importância simbólica e identitária para os países. Nesse sentido, a Convenção da Diversidade veio corroborar a ideia de “reconhecimento da natureza especial dos bens culturais e seu vínculo com o desenvolvimento nacional”³⁷⁵, assim como oito princípios norteadores das ações dos Estados e medidas concretas para a proteção da diversidade cultural, voltadas à “valorização, promoção e preservação”³⁷⁶ das diversas expressões e manifestações culturais.

Outros documentos internacionais³⁷⁷ (tratados, declarações, pactos, acordos e convenções) versam sobre cultura e direitos culturais sob diversos aspectos e com

³⁷³ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 67.

³⁷⁴ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 67.

³⁷⁵ Ibid., p. 68.

³⁷⁶ Idem, ibidem.

³⁷⁷ Podem ser citados, a título de exemplo: Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas (1886); Convenção Universal sobre Direito de Autor (1952); Convenção de Haia para a proteção de bens culturais no caso de conflito armado (1954); Convenção Internacional para Proteção aos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos Produtores de Fonogramas e aos Organismos de Radiodifusão (1961); Declaração da ONU sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992); Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao

diferentes enfoques. Os que foram aqui arrolados são os mais importantes para delimitar, no escopo deste trabalho, os direitos culturais dentro do espectro dos direitos humanos.

2.4.2 Direito à cultura, direitos culturais e a dimensão cultural dos direitos humanos

O reconhecimento dos direitos culturais no sistema internacional de direitos humanos impulsionou e requereu (como ainda requer) uma definição mais apropriada acerca do conteúdo e da natureza jurídica desses direitos. O que são de fato os direitos culturais enquanto direitos humanos? Quais são eles? São categorias, gêneros ou espécies? Quais direitos humanos podem ser considerados direitos culturais? E quais são as dimensões culturais dos outros direitos que implicam o seu tratamento no campo da cultura? Estas são algumas das questões que direcionam a lapidação normativa dos direitos culturais.

Partindo-se desses questionamentos, há um primeiro elemento de análise: o fato de não existir nenhum instrumento formalmente constituído, reconhecido e legitimado pelos países da comunidade internacional que defina ou que verse exclusivamente sobre “direitos culturais”, o que subtrai a possibilidade de uma conceituação jurídica comum, a ser compartilhada para fins de promoção das políticas públicas e interpretação normativa.³⁷⁸ Ao mesmo tempo, ainda que falte um conceito formal, considera-se a instauração de fato dos direitos culturais no campo dos direitos humanos e fundamentais. Como tem ocorrido, essa sedimentação permite que lhes sejam atribuídas as garantias mais sólidas de um direito subjetivo³⁷⁹, principalmente quando os ordenamentos jurídicos internos as reforçam através de normas positivadas. Essas garantias se estabelecem, segundo Prieto de Pedro³⁸⁰, através da “proteção pelos tribunais ordinários e constitucionais” dos países e da “garantia do conteúdo essencial, já que, uma vez proclamados pelo legislador constituinte, os direitos fundamentais são decisões que as maiorias parlamentares não podem tocar”.

Aliando, então, a carência do conteúdo formal “de direito” e a validade “de fato” dos direitos culturais, a doutrina e as organizações internacionais se empenham em

Comércio (ADPIC) ou *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)* (1994); Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

³⁷⁸ Annamari LAAKSONEN, *O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais*, p. 50; Alfons Martinell SEMPERE, *A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais*, p. 62; Y. DONDEERS, ob. cit., p. 76.

³⁷⁹ J. P. de PEDRO, ob. cit., p. 45.

³⁸⁰ Idem, ibidem.

apreender e deduzir o teor de suas normas, especialmente a partir das declarações, pactos, tratados e demais documentos referendados pela comunidade internacional.

Deste esforço interpretativo pode-se extrair o primeiro núcleo de sentido dos direitos culturais. Oriundo da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, mais especificamente de seu artigo 27, este núcleo concebe aquele que, para Teixeira Coelho³⁸¹, é o principal direito cultural, o “direito de participar da vida cultural”. A ele se somariam, com a Declaração, outros dois direitos adjacentes: o direito de participar das conquistas científicas e tecnológicas e o direito moral e patrimonial dos autores.

Com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), de 1966, acrescentou-se ao primeiro núcleo essencial dos direitos culturais – a participação na vida cultural -, uma segunda ideia motriz: a ideia de “acesso à vida cultural”. A partir dele, então, surgiram dois conceitos substantivos a alicerçar os direitos culturais: “participação” e “acesso”.³⁸² A eles, Annamari Laaksonen³⁸³ credita a origem das “duas partes fundamentais dos direitos (humanos) culturais”, que são: o acesso à cultura e o direito de participação na cultura.

A Unesco, em 1976, havia definido os conceitos de participação e acesso para a interpretação dos seus documentos³⁸⁴. Em 2009, o Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaborou o Comentário 21³⁸⁵ sobre a participação na vida cultural, definindo então os dois direitos.

O direito de acesso à cultura é definido como o

direito de todos – sozinhos ou associados a outros ou como uma comunidade – de conhecer e entender sua própria cultura e a de outros por meio da educação e da informação, bem como receber educação e capacitação de qualidade com a devida atenção à identidade cultural. Todos também têm o direito de aprender as formas de expressão e disseminação por meio de qualquer suporte técnico de informação ou comunicação, seguir um modo de vida associado ao uso de produtos e recursos culturais, como terra, água, biodiversidade, língua ou instituições específicas, e beneficiar-se do patrimônio cultural e da criação de outros indivíduos e comunidades.

³⁸¹ J. TEIXEIRA COELHO, *Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade*, p. 8.

³⁸² A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 52.

³⁸³ Ibid., p. 50.

³⁸⁴ A Recomendação da Unesco de 1976 sobre a Participação e Contribuição Popular na Vida Cultural define o acesso como “as oportunidades concretas disponíveis a todos em particular por meio da criação de condições socioeconômicas apropriadas para a livre obtenção de informações, treinamento, conhecimento e compreensão e para usufruto dos valores culturais e da propriedade cultural”; e a participação como “as oportunidades concretas garantidas a todos – grupos e indivíduos – para sua livre expressão, comunicação, ação e engajamento em atividades criativas com vistas ao pleno desenvolvimento de sua personalidade, uma vida harmoniosa e o progresso cultural da sociedade”.

³⁸⁵ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral n. 21, *Right of everyone to take part in cultural life* (Artigo 15), 21 de dezembro de 2009.

E o direito à participação na cultura, como

o direito de todos – sozinhos ou associados a outros ou como uma comunidade – de agir livremente, escolher sua própria identidade, identificar-se ou não com uma ou várias comunidades ou mudar essa escolha, participar da vida política da sociedade, envolver-se nas suas próprias práticas culturais e expressar-se na língua de sua escolha. Todos também têm o direito de buscar e desenvolver o conhecimento e as expressões culturais e compartilhá-las com outros, bem como agir com criatividade e participar da atividade criativa.

A interpretação integrada desses dois direitos nucleares permite deduzir, conforme Laaksonen, que “a participação nas atividades culturais, juntamente com o acesso a elas, forma a espinha dorsal dos direitos humanos relacionados à cultura”³⁸⁶.

A partir dessa análise, Teixeira Coelho³⁸⁷ destaca, ainda, que a participação que se pretende deve ser a que mais beneficia os sujeitos dos direitos culturais. Assim, num cenário de diversidade cultural e interculturalidade, em que várias culturas convivem, interagem e se retroalimentam, o indivíduo deve ter direito a participar da sua própria vida cultural, mas também de participar da vida cultural que é diferente da sua, a “outra vida cultural”, a vida cultural diversa. Nesse sentido, a participação cultural está intrinsecamente ligada ao sentido de cidadania cultural³⁸⁸ enquanto esfera de “promoção e proteção das identidades e do vínculo cultural”³⁸⁹. Vínculo este que se estabelece não apenas com a cultura própria dos titulares, mas igualmente com outras culturas a serem experimentadas.

Porém, para que haja a participação, deve haver antes o acesso. O direito de acesso à cultura precede o direito de participação na vida cultural e lhe dá condições de existir. De acordo com Laaksonen:

“O acesso é um elemento indispensável de qualquer direito cultural e, principalmente, do direito de participar da vida cultural. O acesso está relacionado a oportunidades, opções, alternativas e escolhas. É um ambiente seguro e capacitador de igualdade, interação, reconhecimento e respeito. Construir acesso está relacionado a *tornar possível, facilitar e deixar acontecer*. O acesso é uma pré-condição para a participação, e a participação é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos.”³⁹⁰ [grifos originais da autora]

O direito de acesso é, portanto, um imperativo para o exercício de todos os demais direitos culturais. De tal forma, ele obriga, inclusive, uma postura positiva e ativa do

³⁸⁶ Ob. cit., p. 50.

³⁸⁷ José TEIXEIRA COELHO, *Política cultural em nova chave: indicadores qualitativos da ação cultural*, p. 16.

³⁸⁸ A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 50.

³⁸⁹ Idem, *ibidem*.

³⁹⁰ Ob. cit., p. 50.

Estado³⁹¹, na realização dos meios para sua consecução, figurando como um direito de ordem prestacional. Uma característica coerente com sua fundação, já que foi cristalizado justamente no instrumento internacional de direitos humanos que reconhece os direitos sociais, o Pidesc.

Devido a essa importância, o direito de acesso à cultura, ou apenas “direito à cultura”³⁹², como espécie, não raramente é confundido com o gênero “direitos culturais”, como se assimilasse toda a variedade existente de suas categorias ou dimensões. Não é a compreensão correta. Como explica Cunha Filho, citando Prieto de Pedro, “o direito à cultura contextualiza-se nos direitos culturais, como uma de suas principais manifestações, e os direitos culturais, por seu turno nos direitos humanos”³⁹³. Isso deixa clara a distinção: gênero (direitos culturais) e espécie (direito à cultura).

O que se deve observar é o entendimento de direito (de acesso) à cultura como oriundo do mesmo núcleo de sentido que funda o direito à participação na vida cultural.³⁹⁴ Tanto que existe o entendimento genérico de direito à cultura como “prerrogativa de participar na vida cultural da comunidade”³⁹⁵, deixando implícito o elemento “acesso”. De forma mais instrumental, contudo, podemos entender o direito à cultura como a materialização dos meios de acesso a ela em todas as suas manifestações e formas de participação, componentes da vida cultural a ser gozada por todos, especialmente por meio da criação e da fruição.

Se acesso, participação e vida cultural parecem bem delineados como base para os direitos culturais, a mesma clareza não incide sobre o conteúdo dos demais direitos no universo dos direitos humanos. De acordo com Donders e Laaksonen³⁹⁶, uma primeira razão para isso pode ser a própria acepção de cultura a ser utilizada nos fóruns e diplomas que preveem os direitos. Caso cultura seja entendida sob a ótica mais restrita, como instância dos produtos artísticos e culturais, os direitos culturais serão ligados à proteção do patrimônio cultural e o acesso às artes e aparelhos culturais. Se for compreendida como “processo de criação artística e científica”, serão contempladas as liberdades (de expressão,

³⁹¹ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 48-49.

³⁹² J. M. PONTIER, J. C. RICCI, J. BOURDON, ob. cit., p. 64.

³⁹³ *Direitos culturais no Brasil*, p. 118.

³⁹⁴ Esses conceitos, de acesso à cultura (ou à vida cultural) e de participação na vida cultural, em função de sua origem comum, muitas vezes são confundidos ou tomados com o mesmo significado. Tanto que alguns autores compreendem participação como “acesso à vida cultural” e “a informações a respeito dela”. Y. DONDEERS, A. LAAKSONEN, *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*, p. 100.

³⁹⁵ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 118.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 93.

artística, intelectual) e os direitos dos produtores e autores. Por fim, sendo abarcada em sua ideia mais ampla, de modo de vida e somatório dos fazeres materiais e espirituais da sociedade, os direitos culturais serão igualmente mais extensos, incluindo “todos os tipos de direitos para manter e desenvolver culturas”, a exemplo do direito de associação, comunicação e educação.

Diante da esfinge a se decifrar, a Unesco e o Conselho da Europa designaram um grupo de especialistas com o objetivo de avançar na elucidação do conteúdo dos direitos culturais. Fundou-se, em 1997, o Grupo de Friburgo³⁹⁷, que elaborou um documento dedicado especificamente aos direitos culturais. Com ineditismo, ele adentrou: as definições e princípios dos direitos culturais; as espécies de direitos; a relação entre cultura e economia; a responsabilidade dos Estados e organismos internacionais; e o fundamento dos direitos culturais na proteção da dignidade humana. Entretanto, apesar da importância, a chamada Declaração de Friburgo³⁹⁸, redigida em 1998 e atualizada em 2007, não obteve a aprovação dos organismos responsáveis tampouco foi submetido a assinatura dos países.

Alguns autores, como Alfons Martinell Sempere³⁹⁹, atribuem esse entrave à própria falta de aceitação de documentos como esse na agenda dos organismos multilaterais. Segundo ele, o acordo vinculativo entre os países, sobre a concretização dos direitos culturais para todos os cidadãos, esbarra na “omissão dos governos nacionais em assumir um compromisso legal no âmbito internacional sobre a questão”⁴⁰⁰. Mantido o impasse, restou o desenvolvimento de algumas iniciativas na tentativa de elucidar o teor dos direitos culturais para fins de aplicação nas políticas públicas locais⁴⁰¹.

Dessa maneira, mantém a utilização da noção de direitos culturais baseada na interpretação do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre a Declaração dos Direitos Humanos e do Pidesc. Esta interpretação foi complementada pela Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural⁴⁰², de 2001, que estabeleceu em seu artigo 5,

³⁹⁷ O grupo foi formado por pesquisadores do *Institut Interdisciplinaire d'Éthique et des Droits de l'Homme (IIEDH)*, da Universidade de Friburgo, na Suíça.

³⁹⁸ Disponível em <http://www.unifr.ch/iiedh/assets/files/declarations/port-declaration.pdf>.

³⁹⁹ *A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais*, p. 62.

⁴⁰⁰ *Idem*, *ibidem*.

⁴⁰¹ Exemplo de iniciativas locais se deu na Espanha, onde a Fundação Interarts desenvolveu uma “carta de direitos culturais”, voltada para as políticas municipais de cultura. A ideia era pensar a cultura como elemento de coesão social e a cidade, como “cenário propício ao desenvolvimento do princípio da participação cultural”. O documento, ainda inédito, foi estruturado em três eixos: direitos culturais dos cidadãos e cidadãs; compromissos dos cidadãos e cidadãs; compromissos da administração municipal. A. M. SEMPERE, *ob. cit.*, p. 62-72.

⁴⁰² Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>.

denominado “Direitos culturais como ambiente que possibilita a prática da diversidade cultural”, a seguinte delimitação de direitos culturais:

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.

Outra seara da discussão acerca dos direitos culturais é sua abrangência nas categorias de direitos humanos. Em outras palavras, trata-se de identificar em todos os tipos (espécies) de direitos humanos aqueles que são especificamente culturais, que permitem serem rotulados como direitos culturais. Uma tarefa difícil, pois a “concepção integral dos direitos culturais”⁴⁰³ implica que eles sejam compreendidos de acordo com o caráter transversal da cultura, isto é, sob a ótica de que a cultura “não é um ambiente fechado e separado, mas está presente em todos os âmbitos da vida humana”⁴⁰⁴. Com isso, mesmo os outros direitos fundamentais considerados “não culturais” possuem uma “dimensão cultural” evidenciada em seu exercício. Dimensão que deve ser reconhecida e valorizada, contribuindo inclusive para a circunscrição dos direitos culturais no espectro mais amplo de todos os direitos humanos.

Nesse quadro, o que se busca é distinguir o que são os direitos (humanos) culturais propriamente ditos e o que é apenas a dimensão cultural dos direitos humanos. Nesse sentido, Donders e Laaksonen⁴⁰⁵ sistematizam as normas presentes nos instrumentos universais⁴⁰⁶ de direitos humanos em três categorias, de acordo com seu teor cultural: (i) as normas que “fazem referência explícita à cultura”, pertencentes a um determinado campo cultural específico (artes, memória, patrimônio, fluxo de saberes, modos identitários de vida, etc.), que seriam os direitos culturais *stricto sensu*, como o direito de participar da vida cultural, o direito de fruição cultural, o direito à educação das crianças com respeito à

⁴⁰³ J. P. de PEDRO, *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*, p. 46.

⁴⁰⁴ Idem, *ibidem*.

⁴⁰⁵ *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*, p. 93.

⁴⁰⁶ De acordo com as autoras, “esses direitos não estão somente inseridos em instrumentos universais de direitos humanos amplamente ratificados, mas também em instrumentos regionais de direitos humanos, assim como em instrumentos relacionados com os direitos das minorias e dos povos indígenas”. Idem, *ibidem*.

sua identidade cultural, o direito à preservação da identidade cultural dos imigrantes, os direitos das minorias étnicas, etc.; (ii) as normas com “vínculo direto com a cultura”, como o direito à liberdade de religião, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito à autodeterminação, à liberdade de associação e o direito à educação; e (iii) as normas que apresentam uma “dimensão cultural”, ou seja, aquelas que não apresentam uma ligação imediata com a cultura, mas cuja concretização pode trazer importantes “implicações culturais”, como no caso dos direitos à alimentação e à saúde (“termos de colheita, modos de trabalho agrícola, uso da medicina e forma de atendimento médico”).

Essa dimensão cultural dos direitos humanos tem ganhado reconhecimento como forma de abordagem da cultura nos diversos instrumentos internacionais, de maneira que os aspectos notadamente culturais do exercício dos direitos humanos, antes ignorados, passam a ser gradativamente considerados. Isso acontece no direito à saúde, por exemplo, que adquire a conotação de um

“direito que pressupõe que todas as instalações, os bens e os serviços sanitários devem ser culturalmente apropriados, ou seja, demonstrar o respeito à cultura dos indivíduos, das minorias, dos povos e das comunidades e levar em conta as questões de gênero e as exigências dos ciclos de vida.”⁴⁰⁷

Esse conceito é o que deve orientar o caso da saúde indígena. As minorias e os povos indígenas devem ter condições específicas de tratamento e acesso aos serviços de saúde, “que devem ser culturalmente apropriados, levando em conta o tratamento preventivo tradicional, práticas de cura e medicamentos”. Foi com essa orientação que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁴⁰⁸ decidiu sobre as medidas a serem tomadas para a preservação da saúde dos índios Yanomami no Brasil⁴⁰⁹.

É a mesma diretriz a ser seguida para a saúde da mulher. As mulheres devem ter o direito de acesso a todos os serviços médicos, à informação e à educação, inclusive na área da saúde sexual e reprodutiva. Práticas e ações culturais não podem interferir positiva ou negativamente nesse direito, intimamente ligado à dignidade humana. Com base nisso, os países “devem empreender ação preventiva, promotora e corretiva para proteger a mulher do impacto de práticas e normas culturais tradicionais prejudiciais que lhes neguem seus plenos direitos reprodutivos”⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Y. DONDERS, A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 105.

⁴⁰⁸ Resolução n. 12/85, Caso n. 7615, Brasil, 05 de março de 1985. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85eng/brazil7615.htm>.

⁴⁰⁹ Y. DONDERS, A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 106.

⁴¹⁰ Idem, ibidem.

Existem, ainda, outros exemplos. Os povos ciganos tiveram respeitado seu direito de viverem em caravana com base na dimensão cultural da vida privada, reconhecida Tribunal Europeu, com base no art. 8º da Convenção Europeia. O direito à propriedade foi reconhecido em esfera coletiva não nos moldes tradicionais jurídicos, mas com base nos costumes indígenas, pelo Tribunal Interamericano de Direitos Humanos. O Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabeleceu que o “direito à habitação adequada” obriga que “a construção das casas, os materiais de construção e as políticas de apoio ‘devem permitir, de maneira apropriada, a expressão da identidade cultural e a diversidade de habitação’”⁴¹¹. O mesmo Comitê determinou que devem haver garantias “culturalmente apropriadas e aceitáveis”⁴¹² sobre a alimentação adequada. Por fim, mesmo o direito de liberdade de expressão tem uma dimensão eminentemente cultural, que é a expressão linguística. Toda a sua diversidade deve ser respeitada, haja vista a enorme implicação no campo da cultura, especialmente no que tange às línguas das minorias, elemento importante para o desenvolvimento de sua identidade cultural⁴¹³.

Em resumo, enquanto os direitos culturais são uma categoria dos direitos humanos que têm a cultura como núcleo concreto e substantivo⁴¹⁴, 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.

2.4.3 Direitos culturais individuais e coletivos

A análise da natureza jurídica dos direitos culturais requer outro debate importante, acerca de sua titularidade: se individual ou coletiva. Identificar de quem é a prerrogativa de exercício dos direitos culturais é tarefa complexa, sobretudo em virtude da própria origem dos direitos culturais no campo dos direitos humanos.

Alguns autores entendem que os instrumentos internacionais tratam os direitos culturais como direitos de titularidade individual. É o caso de Teixeira Coelho, para quem a

⁴¹¹ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 4, *The right to adequate housing* (Artigo 11.1), 13 dez. 1991. Disponível em [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)

⁴¹² Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 12, *The right to adequate food* (Artigo 11), 12 mai. 1999. Disponível em [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument)

⁴¹³ Y. DONDEERS, A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 106.

⁴¹⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 118.

“lente, a perspectiva e o foco” dos direitos culturais são “a pessoa, o indivíduo”⁴¹⁵. Isso seria uma decorrência lógica de sua natureza de direito humano, que surge historicamente como proteção ao indivíduo frente aos abusos da autoridade pública. Segundo ele, os direitos culturais possuem um caráter inevitavelmente subjetivo, pois as necessidades culturais de uma pessoa (sua “própria identidade cultural”⁴¹⁶) só podem ser definidas por ela, individualmente, independentemente de seu pertencimento a um coletivo ou a um povo. Dessa forma, seriam direitos eminentemente individuais, que podem ser exercidos de forma individual ou coletiva.⁴¹⁷

Nessa perspectiva, os direitos culturais visam permitir que cada sujeito acesse os recursos necessários para, através das atividades culturais, “vivenciar seu processo nunca acabado de identificação”⁴¹⁸. Para Meyer-Bisch⁴¹⁹, na linha de Teixeira Coelho, o titular do direito cultural é a pessoa, que busca, “sozinha ou coletivamente”, sua identidade cultural própria. Assim, o sujeito desse direito é “sempre individual”, embora seu objeto “partilhado” (como uma referência cultural, uma língua, uma religião, etc.). Sob esse prisma, os direitos culturais teriam o “indivíduo por sujeito e o coletivo como objeto”⁴²⁰.

Jesús Prieto de Pedro⁴²¹ tem posição divergente. Esse “eu cultural” de que se fala não pode ser compreendido de forma isolada, segundo ele, mas em construção interativa com outros seres. Os direitos culturais seriam, assim, “direitos duais”, que compatibilizam simultaneamente a titularidade individual e coletiva. É essa característica, aliás, que permite ultrapassar a compreensão equivocada de que os direitos culturais pertencem “apenas” a cada indivíduo ou “apenas” às minorias (ou grupos). Equívoco também, segundo ele, é acreditar que os direitos coletivos são iguais à soma dos direitos individuais, sendo que os próprios grupos são portadores de identidade e existem bens (culturais) comuns que são coletivos, com caráter “de copropriedade, *pro indiviso*”⁴²².

Por essas razões, Pedro defende a necessidade de articular “as dimensões individual e coletiva inerentes aos direitos culturais”, o que começa por “dessencializar”, desdramatizar os direitos coletivos”. E cita o Brasil como bom exemplo de consagração

⁴¹⁵ *Política cultural em nova chave: indicadores qualitativos da ação cultural*, p. 12.

⁴¹⁶ J. TEIXEIRA COELHO, José, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 9.

⁴¹⁷ J. TEIXEIRA COELHO, José, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 9.

⁴¹⁸ P. MEYER-BISCH, *A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos*, p. 28.

⁴¹⁹ *Idem*, p. 28-30.

⁴²⁰ J. TEIXEIRA COELHO, José, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 14.

⁴²¹ J. P. de PEDRO, *ob. cit.*, p. 46.

⁴²² *Idem*, *ibidem*.

dos direitos culturais ao mesmo tempo como individuais e coletivos na Constituição Federal.

Yvonne Donders é favorável a essa compatibilização, no entanto, diagnostica que ela é um complicador, vez que a maioria dos diplomas internacionais, mantendo-se na esfera individual dos direitos culturais, tem sido incapaz de verter em termos jurídicos a sua dimensão coletiva.⁴²³

Esta é uma dificuldade diagnosticada formalmente pela especialista em direitos culturais da ONU, Farida Shaheed⁴²⁴: a distinção e o reconhecimento do “exercício coletivo dos direitos individuais” e dos “direitos coletivos *per se* – entendidos como direitos do grupo”. De acordo com ela, os direitos culturais possuem uma “dimensão coletiva”, ou seja, são direitos a serem exercidos por todos, individual ou conjuntamente (em grupos, comunidades), o que é reconhecido por vários instrumentos, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. Entretanto, há também os “direitos culturais coletivos”, de titularidade de grupos, que passam a ser igualmente reconhecidos, a exemplo do que ocorre com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Assim, a especialista propõe que não se priorize uma categoria de direitos (individual ou coletiva) em detrimento de outra. Mas que, pelo contrário, sejam tratadas de forma equânime, interdependente e indivisível, como os demais direitos humanos. Dessa forma, o exercício de direitos culturais coletivos não pode implicar a negação de direitos culturais individuais, por exemplo. Tampouco o exercício de quaisquer direitos individuais pode representar infração de direitos humanos de outras ordens (gênero, religião, nacionalidade), sob pena de desrespeito à dignidade humana e às liberdades fundamentais.⁴²⁵

2.5 Ordenação constitucional da cultura

Para a compreensão da cultura enquanto objeto do ordenamento jurídico brasileiro e, em âmbito determinado, dos direitos culturais que são parte dele, é imprescindível que se analise a ordenação constitucional da cultura, o conjunto de normativas jurídico-

⁴²³ Y. DONDERS, ob. cit., p. 76.

⁴²⁴ F. SHAHEED, *O novo papel dos direitos culturais – Entrevista com Farida Shaheed, da ONU*, p. 20-21.

⁴²⁵ F. SHAHEED, *O novo papel dos direitos culturais – Entrevista com Farida Shaheed, da ONU*, p. 20-21.

constitucionais configuradas como repositórios de valores ligados à cultura. No campo do Direito, conforme ensina José Afonso da Silva, essa delimitação constitucional deve significar “garantia de acesso à cultura, liberdade de criação e difusão cultural, igualdade no gozo dos bens culturais”⁴²⁶. E a sua extensão deve ser composta pelo conjunto de normas jurídicas em geral, que disciplinam a cultura e que formam a sua “ordem jurídica”⁴²⁷. A essa ordem devem se somar valores, princípios e normas, oriundos das ciências da cultura e de todas as suas dinâmicas de produção na sociedade, para que, enfim, se vislumbre de fato a expansão da cultura enquanto matéria normatizada.

2.5.1 Direitos culturais na Constituição Federal

O tratamento da cultura pela Constituição Federal se dá em diversos níveis, em diferentes áreas temáticas e distintos objetivos programáticos, institucionais e normativos. No livro *Ordenação Constitucional da Cultura*, José Afonso da Silva tenta sistematizar os dispositivos constitucionais atinentes à cultura e, para tanto, primeiro elenca quais são aqueles que fazem, em maior ou menor grau, referência à matéria da cultura⁴²⁸. São eles: os artigos 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII, e 220, §§ 2º e 3º, referentes à “manifestação de direito individual e de liberdade e direitos autorais”; os artigos 23, 24 e 30 como “regras de distribuição de competência e como objeto de ação popular”; o art. 219, “como incentivo ao mercado interno, de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural”; o art. 221, “como princípios a serem atendidos na produção e programação das emissoras de rádio e televisão; o art. 227, “como um direito da criança e do adolescente; o art. 231, “quando reconhece aos índios sua organização social, costumes, língua, crenças e tradições e quando fala em terras tradicionalmente ocupadas por eles necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”; e os artigos 215 e 216, específicos do capítulo da cultura no texto constitucional, como “objeto do Direito e patrimônio brasileiro”. A essa significativa lista de normas constitucionais positivadas, somam-se todos os tratados, pactos e convenções internacionais, oriundos do sistema internacional de direitos humanos, cujas normas foram internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Esse arcabouço normativo é o próprio “conjunto de normas jurídicas que disciplinam as relações de cultura” e que vai formar, portanto, a “ordem jurídica da

⁴²⁶ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 34.

⁴²⁷ Ibid., p. 47.

⁴²⁸ *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 42.

cultura”⁴²⁹. Porém, do rol levantado, são os artigos 215 e 216 da Constituição Federal que guardam relação mais próxima com a cultura. É com base neles que Francisco Humberto Cunha Filho elabora seu conceito de cultura, para a análise jurídica, abrangendo a tríade artes, memória coletiva e fluxo de saberes, fazeres e viveres, com vistas sempre à realização da dignidade humana⁴³⁰. São os dois dispositivos especificamente dedicados à questão cultural na Constituição Federal, e sobre os quais se fundam os “direitos culturais” conforme a nomenclatura a ser por ela utilizada⁴³¹.

Assim, a começar pelo caput do artigo 215:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

José Afonso da Silva chama a atenção para a “dupla dimensão” dos direitos culturais a serem resguardados. A primeira dimensão é a de direito objetivo, *norma agendi*, como obrigação do Estado que deve garantir o exercício destes direitos por todos. A segunda dimensão é a de direito subjetivo, *facultas agendi*, como faculdade de agir baseado nos direitos culturais. Assim, há um direito objetivo da cultura, oriundo do conjunto de suas normas, e um direito subjetivo da cultura, advindo das “situações jurídicas em favor dos interessados”, que lhes permitem lançar mão de sua faculdade subjetiva de exigir o cumprimento dos direitos pelo Estado. Se a este cabe garanti-los, aos cidadãos cabe reivindicá-los. Em outras palavras, “ao direito à cultura corresponde a obrigação correspectiva do Estado”⁴³².

O constitucionalista português Vasco Pereira da Silva⁴³³ compartilha da visão bidimensional dos direitos culturais. Partindo da teoria constitucional, e analisando a Constituição Portuguesa, ele afirma que as matérias culturais são tratadas tanto de uma perspectiva objetiva, “consagrando valores, princípios e regras de actuação, que instituem um Estado de Cultura”, quanto de uma perspectiva subjetiva, “garantindo posições substantivas de vantagem, individuais e coletivas, nas relações jurídicas de cultura, dotadas da natureza de direitos fundamentais”.

⁴²⁹ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 47.

⁴³⁰ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 38.

⁴³¹ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 52.

⁴³² J. A. da SILVA, ob. cit., p. 48.

⁴³³ V. P. da SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 55.

O autor ainda avança no pensamento haberleano de configuração de um “Estado de Cultura” e de uma “Constituição de Cultura”⁴³⁴. Defende-se a autonomia da cultura, como área a ser constitucionalmente tutelada, sem subordinação aos demais ramos econômico, social, político. Assim, haveria uma “autonomização conceitual”⁴³⁵ da Constituição da cultura ou uma “autonomia do cultural”⁴³⁶ na Constituição, fenômeno que José Afonso da Silva prefere chamar, com o mesmo significado, de “constituição cultural”, como Francisco Humberto Cunha Filho⁴³⁷, ou “ordenação cultural da cultura”⁴³⁸. Autonomizada, a constituição cultural deve ser entendida como “manifestação própria da realização do Estado de Direito e da democracia”, naturalmente ao lado das esferas política, econômica e social. “Até porque”, como explica Vasco Pereira da Silva, “os próprios conceitos de Estado de Direito e de democracia são noções culturais”⁴³⁹.

Nesse sentido, e ampliando a compreensão, a constituição cultural é consoante com a ideia de “teoria da constituição como ciência da cultura”, de Peter Häberle, que prega o Direito Constitucional como uma “disciplina cultural” e a cultura como um dos objetos do Direito, numa interdependência e reciprocidade conceitual e doutrinária.⁴⁴⁰

É também com base na ideia de constituição cultural que se consolida o chamado “Estado de cultura”⁴⁴¹. Esse conceito se baseia no fato de que a cultura é um elemento transversal, que perpassa todos os domínios e matérias constitucionais, tais como direitos fundamentais, pilares estruturais do Estado democrático, organização do poder econômico, divisão do poder político, garantias e princípios, processos e procedimentos. Dessa forma, por exemplo, a ideia de Estado soberano e de divisão de poderes é uma ideia política, mas também cultural, contextualizada em determinada realidade histórica que a consagrou. Dessa forma, ganha especial relevância a tutela objetiva da cultura, que passa a ser essencial tanto para a regulação do “Estado-poder (v.g. princípios fundamentais, organização do poder político, garantia constitucional) como do Estado-sociedade (v.g. direitos fundamentais, constituição econômica)”⁴⁴².

⁴³⁴ P. HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 73.

⁴³⁵ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 55.

⁴³⁶ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 58.

⁴³⁷ *Direitos culturais no Brasil*, p. 119.

⁴³⁸ Ob. cit., p. 50.

⁴³⁹ Ob. cit., p. 55.

⁴⁴⁰ *Direitos culturais no Brasil*, p. 55.

⁴⁴¹ Idem, p. 59-67.

⁴⁴² Idem, p. 67.

Assim, o Estado de cultura (ou o “princípio de Estado de Cultura”⁴⁴³) será tanto o que considera a cultura em seus pilares estruturais, quanto aquele que, num âmbito mais restrito, irá se ocupar da tutela objetiva dos direitos culturais (ou do direito fundamental à cultura⁴⁴⁴). Nesse sentido,

“as políticas públicas devem ter em conta a realização dos direitos culturais, estabelecendo-se aqui uma conexão entre a tutela objetiva e a proteção subjetiva da cultura, entre as tarefas fundamentais do Estado e os direitos culturais.”⁴⁴⁵

Com relação, então, à categorização desses direitos culturais na Constituição brasileira, tem-se que o supracitado artigo 215 não exaure completamente o conteúdo dos direitos culturais, mas abriga-os em núcleos substantivos: acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão da cultura⁴⁴⁶. José Afonso da Silva, tentando trazer espécies – ou categorias – neles baseada, propôs classificação eficiente no que tange à busca dos objetivos constitucionais, arrolando como direitos culturais constitucionais:

“(a) liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito à criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes de 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.”⁴⁴⁷

É certo que essa lista não é exaustiva, tampouco compreende a complexidade e a totalidade⁴⁴⁸ dos direitos culturais na ordem jurídica brasileira. Contudo, serve para o delineamento jurídico pretendido e evita o alargamento indiscriminado com relação ao entendimento de cultura para afirmação dos direitos culturais.

Peter Häberle recai justamente nessa amplitude conceitual, abarcando direitos ligados à educação e à comunicação, e não restritamente à cultura, em sua lista de direitos culturais. A partir da análise das constituições de Alemanha, Portugal, Espanha e Grécia, o autor elenca: “liberdade de prática da ciência e da arte, liberdade de ensino, direito à instrução, liberdade para aprender, liberdade dos pais para educar a prole, liberdade de

⁴⁴³ Idem, p. 59.

⁴⁴⁴ Vasco Pereira da Silva utiliza o termo “direito (fundamental) à cultura” com o mesmo significado de conjunto de direitos culturais, pois o entende como um “conceito-quadro”, aberto a diferentes variações de conteúdos. Ob. cit., p. 88.

⁴⁴⁵ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 61.

⁴⁴⁶ F. H. CUNHA FIHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 119.

⁴⁴⁷ Ob. cit., p. 51-52.

⁴⁴⁸ A. R. DE SOUSA, ob. cit., p. 97.

ação das associações culturais, tutela da propriedade intelectual, alfabetização de adultos, participação na radiodifusão, proteção ao patrimônio histórico e artístico e ‘proteção da natureza’⁴⁴⁹.

Em caminho diverso, Francisco Humberto Cunha Filho, antes de extrair um rol de direitos, interpreta o dispositivo constitucional extraindo dele diretrizes normativas ou elementos caracterizadores dos direitos culturais. Assim, destaca serem ligados às “artes, memória coletiva e transmissão do conhecimento” e possuírem a transtemporalidade como marca, ou seja, serem identificados com bens referenciais ao passado, presente e futuro simultaneamente, em clara alusão à memória social. A partir disso, caracteriza os direitos culturais como

“aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram aos seus titulares o conhecimento e o uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre a dignidade humana.”⁴⁵⁰

Allan Rocha de Souza⁴⁵¹ critica essa conceituação, afirmando primeiramente que a transtemporalidade não é característica peculiar dos direitos culturais e que outros direitos, a exemplo dos direitos autorais, também a possuem. Souza se importa menos com a definição, deveras complexa, e mais com o entendimento das dinâmicas dos direitos culturais, que servem para “reconhecer o seu conteúdo e efeitos”⁴⁵². A partir disso, elenca três “vetores interdependentes” que organizam direitos culturais: “direito da cultura; deveres prestacionais; direito à cultura”. E lista quatro “normativas” estruturantes de seu conteúdo: “a livre e plena participação na vida cultural da comunidade; o acesso às fontes e fruição dos bens de cultura nacional; o incentivo às diversas manifestações culturais e a proteção das identidades; e o robustecimento do patrimônio cultural brasileiro.”⁴⁵³

Tânia Maria dos Santos restringe essas possíveis diretrizes de elucidação do conteúdo dos direitos culturais a apenas dois princípios, tomados como “linhas diretas jurídico-constitucionais culturais”: liberdade cultural e promoção e proteção da diversidade cultural. Ainda que bem fundadas nos instrumentos internacionais de direitos humanos – a exemplo da diversidade cultural, que merece Declaração e Convenção específicas –, tais linhas excluem temas importantes, como o acesso e a fruição culturais.

⁴⁴⁹ P. HÄBERLE, *Le Libertà Fondementali nello Stato Costituzionale*, p. 211-212.

⁴⁵⁰ *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*, p. 34.

⁴⁵¹ Ob. cit., p. 98-100.

⁴⁵² A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 100.

⁴⁵³ Idem, ibidem.

Vasco Pereira da Silva⁴⁵⁴ oferece quadro mais completo nesse sentido. Os direitos culturais, para ele, são compreendidos na estrutura constitucional – no seu caso, a portuguesa – dentro de um “conceito-quadro” denominado “direito fundamental à cultura”. Este conceito derivaria do procedimento dogmático da “recomposição” através do qual a vasta, diversificada e complexa gama de direitos constitucionais referentes à cultura ganharia uma unidade baseada na proteção jurídica subjetiva e também na tutela jurídica objetiva. Dessa “unidade de sentido”, formando um direito fundamental “amplo” à cultura, dotado de “múltiplas faces”, surgem, então, (sub)direitos, que assim são listados pelo autor:

“a) cinco tipos de direitos subjetivos fundamentais: o direito de criação cultural, o direito de fruição cultural, os direitos de participação ou de ‘quota-parte’ nas políticas públicas de cultura, o(s) direito(s) de autor e o direito de fruição do patrimônio cultural. Destes, os três primeiros podem ser considerados, do ponto de vista do respectivo conteúdo, como sendo de caráter geral – os direitos de criação cultural, fruição cultural, e de participação nas políticas públicas de cultura -; e os de caráter especial – o direito de autor (de natureza especial em relação ao direito de criação cultural) e o direito de fruição do patrimônio cultural (especial relativamente ao direito de fruição cultural); b) um dever fundamental dos particulares (em matéria de defesa e de valorização do patrimônio cultural); c) um grande número de deveres, tarefas e princípios jurídicos de atuação dos poderes públicos, que se encontram ‘funcionalizados’ à realização imediata das posições jurídicas fundamentais (assim se distinguindo das demais tarefas estaduais integrantes do ‘Estado de Cultura’).”⁴⁵⁵

No Brasil, onde as normas constitucionais de conteúdo cultural são esparsas na Constituição, em diferentes níveis e temáticas, o mesmo fenômeno, da “recomposição”, pode ser uma alternativa dogmática, de maneira que o seu resultado – a consagração de um conjunto de direitos – possa igualmente levar a uma unidade axiológica que busca a “realização cultural de cada indivíduo na vida em sociedade, que é a dimensão essencial da dignidade humana”⁴⁵⁶. Com isso, seria cumprido princípio fundante da Constituição de 88, disposto no art. 1º, III, e ligado ao “ideal valorativo do ser humano”⁴⁵⁷.

Outra análise constitucional importante diz respeito a qual acepção de cultura é assimilada pelos artigos 215 e 216. Já foi dito que a concepção demasiadamente ampla, que caracteriza a visão antropológica, não é a mais apropriada ao recorte constitucional⁴⁵⁸. Para tanto, vale explicitar o texto do artigo 216 (*caput* e incisos):

⁴⁵⁴ Ob. cit., p. 67-94.

⁴⁵⁵ Ob. cit., p. 70.

⁴⁵⁶ A. R. de SOUZA, ob. cit., p. 87.

⁴⁵⁷ R. V. COSTA, ob. cit., p. 77.

⁴⁵⁸ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 35.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Dada a ausência de uma definição constitucional afirmativa de cultura – “cultura é...” -, Humberto Cunha Filho defende que o legislador utiliza uma lógica inversa para enumerar, neste artigo, os elementos componentes do patrimônio cultural e que, assim, acaba por estruturar o conceito de cultura na Constituição. Em outras palavras, “o que o legislador fez foi simultaneamente definir patrimônio cultural e cultura para a seara jurídica do Brasil”⁴⁵⁹. Ressalvado, naturalmente, o entendimento mais ampliado de patrimônio, como o bem, material e imaterial, cuja importância se funda na sua importância simbólica para a sociedade, e o fato de a própria norma constitucional abarcar, mais que a ele, toda a gama de processos sociais com referência simbólica à identidade, à ação e à memória.

Assim, cultura, como bem jurídico protegido, seria o conjunto das “manifestações humanas relacionadas à identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”⁴⁶⁰.

2.5.2 Natureza jurídica dos direitos culturais: tutela objetiva e subjetiva

Na perspectiva de direito constitucional, a natureza jurídica dos direitos culturais, conforme se evidenciou, é demonstrada por alguns aspectos.

Primeiramente pelo seu caráter de direito fundamental. São direitos consagrados na Constituição Federal que preceitua a garantia, pelo Estado, de seu pleno exercício, através do acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão da cultura. Advém das três (ou quatro) gerações de direitos fundamentais, absorvendo de cada uma delas características definidoras: o viés de liberdade e direito individual; o caráter coletivo, social e prestacional; a titularidade difusa e a corresponsabilidade; e as novas noções de participação democrática. Como característica estruturante, marca de todo e qualquer

⁴⁵⁹ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 37.

⁴⁶⁰ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 37.

direito fundamental, possuem unidade axiológica, assentada na dignidade da pessoa humana; e a sua concretização se dá através da combinação de uma conduta negativa e outra positiva do poder público⁴⁶¹.

Em segundo lugar, conforme Vasco Pereira da Silva, são direitos que possuem uma natureza jurídica “duplamente dupla”, por apresentarem:

“- uma *dimensão negativa*, que protege os titulares de quaisquer agressões provenientes de entidades públicas ou privadas, e uma *dimensão positiva*, que obriga à atuação dos poderes públicos para sua concretização;
- uma *dimensão subjetiva*, enquanto direitos subjetivos públicos, e uma *dimensão objetiva*, como princípios jurídicos ou como estruturas objetivas da sociedade.”⁴⁶² [grifos nossos]

Nesta última perspectiva, de dimensão objetiva, são direitos que vão além da simples garantia de sua concretização pelo Estado (seja através da ação ou da omissão), dentro da sua tutela objetiva, mas que equivalem a verdadeiros princípios jurídicos, orientadores da interpretação e aplicação de todas as demais normas. Juntamente com todos os outros direitos fundamentais, compõem um “conjunto de valores e princípios conformadores de todo o sistema jurídico”⁴⁶³.

Em sua dimensão subjetiva, Vasco Pereira da Silva⁴⁶⁴ afirma que os direitos culturais devem ser entendidos como: direito de “não agressão por parte das autoridades públicas”, por exemplo, contra a censura, a proibição de espetáculos, o impedimento de acesso ao patrimônio histórico, etc.; direito “a prestações por parte dos poderes públicos”, através de ações positivas que concretizem preceitos constitucionais explícitos ou implícitos, como a garantia da liberdade e segurança para a manifestação artística nas ruas (e não a sua proibição); o direito a uma “prestação cultural mínima”, de maneira que nenhuma região ou comunidade fique completamente desprovida de meios de acesso à cultura, sem aparelhos culturais públicos ou sem recursos para o fomento de suas manifestações; direito de “proteção estadual contra agressões de entidades privadas”, protegendo contra atos da iniciativa privada (seja ela de indivíduos, empresas ou entidades) que venham a significar óbice de acesso à cultura.

2.5.3 Princípios culturais

⁴⁶¹ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 114.

⁴⁶² Idem, ibidem.

⁴⁶³ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 115.

⁴⁶⁴ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 128-129.

A discussão acerca da efetividade dos direitos culturais passa necessariamente por entender o papel dos princípios na aplicabilidade constitucional. Os princípios constituem direitos ou simplesmente os influencia? Na cultura, os princípios têm valor diferenciado em virtude do referencial valorativo que possuem? Existem princípios culturais? Essas são questões que servem de guia à breve análise deste tópico.

Sem adentrar profundamente a dogmática constitucional dos princípios, que não vem ao caso, cabe minimamente o entendimento preliminar sobre a função dos princípios e sua eventual distinção das demais espécies normativas.

Dessa forma, os princípios podem ser compreendidos como premissas fundamentais acolhidas em dado sistema normativo, informando-o e orientando a sua interpretação, como “noções radicais”⁴⁶⁵ que o embasam. Ainda que não estejam “formal e categoricamente expressos”⁴⁶⁶, sejam implícitos ou explícitos⁴⁶⁷, os princípios devem estar traduzidos nas normas⁴⁶⁸ e estas, adequadas a eles⁴⁶⁹. Assim, no processo interpretativo, é preciso levá-los em conta, mesmo que comparando e sopesando diferentes deles, sem nunca, entretanto, eliminá-los do sistema⁴⁷⁰.

Alguns autores fazem a distinção entre as espécies normativas considerando os princípios de diferentes formas. Robert Alexy⁴⁷¹ considera a distinção entre princípios e regras um dos pilares da teoria dos direitos fundamentais, de maneira que estas se referem notadamente a condutas a serem observadas, enquanto aqueles à mandamentos possíveis em determinada situação. Canotilho⁴⁷² compartilha dessa visão e assevera que os princípios devem estar no mesmo parâmetro de comparação das regras, formando as duas espécies de normas.

Esse debate é importante, pois diz respeito “à aplicabilidade ou não dos princípios para a solução de casos concretos e para a máxima efetividade do direito vigente”⁴⁷³. Isso porque, especialmente em áreas em que as normas positivadas ainda precisam ser mais bem desenvolvidas, como no caso da cultura, os princípios devem ser plenamente aplicáveis a casos concretos e, mais que isso, no conflito entre princípios e regras jurídicas,

⁴⁶⁵ Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 88.

⁴⁶⁶ Idem, *ibidem*.

⁴⁶⁷ F. H. CUNHA FILHO, *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988*, p. 61.

⁴⁶⁸ C. A. BANDEIRA DE MELLO, *ob. cit.*, p. 90.

⁴⁶⁹ Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 49.

⁴⁷⁰ Eros GRAU, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*, p. 195.

⁴⁷¹ Robert ALEXEY, *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 81-85.

⁴⁷² José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 172.

⁴⁷³ F. H. CUNHA FILHO, *ob. cit.*, p. 54.

aqueles devem prevalecer sobre estes⁴⁷⁴. Mesmo porque, considerando a função dos princípios, de “simplificar o Direito” e torná-lo mais próximo da cidadania⁴⁷⁵, é essencial que a aferição da legitimidade de uma norma se dê pela sua submissão não apenas aos princípios jurídicos propriamente ditos, mas aos próprios princípios regentes da dinâmica social em que ela se insere. Esse tipo de aferição faz parte das próprias características dos princípios.

Na seara cultural, é essencial medir a legitimidade de uma norma e suas consequentes condições de eficácia a partir dos princípios que norteiam o ordenamento jurídico, mas também o ordenamento social. Algo que é consoante com uma característica básica dos princípios: “transformar em direito estatal a ética socialmente consagrada”⁴⁷⁶. Um instrumento legal que se pretenda efetivo no alcance de direitos deve levar em consideração a própria produção normativa, de caráter eminentemente valorativo, que ocorre na dinâmica cotidiana daqueles que serão objeto desse instrumento. Em outras palavras, é essencial que na aplicação e interpretação das normas relativas à cultura, e na atuação do Estado para a garantia dos direitos culturais, atente-se para a peculiar relação que deve ser estabelecida entre o ordenamento jurídico vigente e o sistema de códigos, regramentos e normas da própria vivência sociocultural.

Com base nessa importância dos princípios, é imperativo desvelar os princípios culturais que a Constituição não prescreveu de forma explícita⁴⁷⁷. Francisco Humberto Cunha Filho⁴⁷⁸ acredita que isso se dá desvendando “nas entrelinhas das regras, os valores eleitos pelo constituinte para a regência do conjunto normativo”⁴⁷⁹, em harmonia com os princípios estruturantes da Constituição. E, assim, compila os princípios: pluralismo cultural; participação popular na concepção e gestão de políticas culturais; atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico; respeito à memória coletiva; universalidade.

O princípio do pluralismo cultural está ligado à equiparação de todas as manifestações culturais brasileiras frente ao Estado, estabelecendo-se na mesma hierarquia,

⁴⁷⁴ Idem, p. 55.

⁴⁷⁵ Idem, p. 55-58; Carmen Lúcia Antunes ROCHA, *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, p. 180.

⁴⁷⁶ C. L. A. ROCHA, ob. cit., p. 180.

⁴⁷⁷ Conforme Cunha Filho, mesmo nas constituições que explicitam princípios, como a brasileira, algumas áreas precisam ter seus princípios “evidenciados” pelos intérpretes. Isso ocorre, segundo ele, pela própria dinâmica jurídica e pelo grande volume de matérias constitucionais que levaram à negligência com setores específicos, cujos princípios deixaram de ser formalmente explicitados, a exemplo da cultura. Ob. cit., p. 61-69.

⁴⁷⁸ Ob. cit., p. 65-70.

⁴⁷⁹ Idem, p. 65.

sem qualquer tipo de oficialização ou privilégio de tutela, e de distinção de origem ou tipo.⁴⁸⁰ Incorpora-se à ideia de diversidade cultural, especialmente a partir da Convenção da Diversidade Cultural (2005). E mesmo por isso, acreditamos que seja possível falar em um princípio mais abrangente, de diversidade cultural, substituindo (ou igualando-se a) o de pluralismo⁴⁸¹. Fato é que com a diversidade, estabelece-se o convívio entre diferentes expressões, baseado no respeito entre culturas inclusive “no interior de uma mesma cultura”⁴⁸² (no caso, a brasileira). O artigo 215, por exemplo, quando estabelece o exercício dos direitos culturais a todos, bem como seus §§ 1º e 2º⁴⁸³, consagram a pluralidade desse exercício e conferem normatividade a esse princípio.

O princípio da universalidade está ligado à ideia de acesso indistinto à cultura, de não exclusão dos indivíduos dos processos e benefícios culturais e de realização dos direitos culturais. Está relacionado ao princípio da pluralidade, porém enquanto este possui essência mais qualitativa (variedade de expressões e manifestações), a universalidade tem caráter mais quantitativo, como garantia de que a cultura será “acessada” de forma massiva e por todos, que são seus titulares, indistintamente.

A participação popular é o princípio que permite aos “cidadãos, individualmente ou por organizações civis, poderem opinar e deliberar, diretamente, sobre a política cultural a ser encetada”⁴⁸⁴. Cunha Filho credita à locução “com a colaboração da comunidade”, do §1º, do artigo 216, referente à proteção do patrimônio cultural pelo Estado, a prerrogativa dessa participação. De fato, o é. Porém, parece-nos pouco. Mais que isso, infere-se este princípio dos demais dispositivos constitucionais que permitem a participação direta nos processos democráticos, e mesmo da legislação infraconstitucional, de caráter mais recente, que institui as possibilidades de participação dos segmentos artísticos e culturais nos fóruns, câmaras e colegiados setoriais e nas conferências nacionais de cultura. Além, é claro, da própria participação social direta na formulação legislativa, através dos seminários e, principalmente, das consultas públicas, realizados com base no princípio geral da democracia participativa e da transparência do poder público. Para o Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/10), lei que é resultado da participação direta dos

⁴⁸⁰ F. H. CUNHA FILHO, ob. cit., p. 67.

⁴⁸¹ Opinião compartilhada por Rodrigo Vieira Costa e Eduardo Régis Girão de Castro Pinto. R. V. COSTA, ob. cit., p. 99; E. G. C. PINTO, *Princípios culturais na Constituição Federal de 1988*, p. 87.

⁴⁸² J. TEIXEIRA COELHO, *Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade*, p. 10.

⁴⁸³ §1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. §2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

⁴⁸⁴ F. H. CUNHA FILHO, ob. cit., p. 67.

segmentos culturais, inclusive na formulação textual, o princípio da participação popular é condição *sine qua non* de existência.

O princípio da atuação estatal (referente à cultura) como suporte logístico funda-se nos dispositivos constitucionais atinentes à tutela objetiva da matéria, desde os que estabelecem as competências dos entes federativos (art. 23, 24, 25), e ditam instrumentos institucionais, como os incentivos (art. 219); até aqueles que estipulam as responsabilidades específicas do Estado (artigos 215 e 216). Por este princípio, não cabe ao poder público interferir no conteúdo das manifestações e expressões culturais, mas “apenas dar o suporte necessário, por meio de uma atuação que possibilite a infraestrutura necessária ao desabrochar das referidas iniciativas”⁴⁸⁵. Consoante com os princípios da universalidade e pluralidade, Vasco Pereira da Silva afirma que “num Estado democrático de Direito, não cabe aos poderes públicos a manifestação de ‘gostos’ estéticos ou de ‘preferências’ culturais, antes compete a adoção de políticas de cultura abertas e plurais”⁴⁸⁶.

Por fim, o princípio do respeito à memória coletiva está relacionado ao resguardo dos bens referenciais à identidade e às origens culturais da sociedade, numa perspectiva de continuidade da construção geracional e de preservação dos valores que a identificam. A proteção do patrimônio cultural, dos acervos, das datas simbólicas e da memória é garantida constitucionalmente (nos artigos 215 e 216 e parágrafos) com base nesse princípio, também chamado de princípio da solidariedade intergeracional por alguns autores⁴⁸⁷.

2.5.4 Garantias culturais

Assim como “conhecer os direitos culturais não é um fim, mas apenas um instrumento para viabilizar sua concretização”⁴⁸⁸, identificar os meios eficazes de realização desses direitos é um bom começo. As garantias culturais são alguns desses meios.

José Afonso da Silva explica, de maneira geral, que

⁴⁸⁵ F. H. CUNHA FILHO, ob. cit., p. 68.

⁴⁸⁶ V. P. da SILVA, ob. cit., p. 60.

⁴⁸⁷ Ana Maria Moreira MARCHESAN, *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*, p. 155; David Barbosa de OLIVEIRA, *A solidariedade intergeracional do patrimônio cultural*, p. 66; Marcos Paulo de Souza MIRANDA, *Tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência e legislação*, p. 45-47.

⁴⁸⁸ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 124.

“os direitos são bens e vantagens conferidos pela norma, enquanto as garantias são meios destinados a fazer valer esses direitos, são instrumentos pelos quais se asseguram o exercício e o gozo daqueles bens e vantagens”⁴⁸⁹

Por essa descrição, é possível deduzir que são diferentes prescrições constitucionais, os direitos e as garantias. Como características gerais, em distinção teórica, os direitos são dispositivos declaratórios, que conferem existência legal aos bens e vantagens trazidos pela norma; e as garantias são dispositivos assecuratórios, que asseguram a observância desses direitos.⁴⁹⁰ Ainda que se tratem de comandos legais diversos, podem estar dispostos na mesma norma constitucional, inclusive de maneira inversa: garantias expressamente declaradas; e direitos explicitados de modo assecuratório. Direitos travestidos de garantias ou o contrário. Podem estar ainda, ambos, implícitos no texto constitucional, já que tanto as garantias como os direitos fundamentais não precisam estar expressamente positivados para serem válidos.⁴⁹¹

De acordo com José Afonso da Silva, As garantias podem ser divididas em garantias gerais, relacionadas à manutenção da própria ordem institucional do Estado Democrático de Direito, e garantias constitucionais, subdivididas em gerais – que são a “salvaguarda de um regime de respeito à pessoa humana em toda a sua dimensão”⁴⁹²; e especiais⁴⁹³ – as “normas constitucionais que conferem, aos titulares de direitos fundamentais, meios, técnicas, instrumentos ou procedimentos para impor o respeito e a exigibilidade de seus direitos”⁴⁹⁴.

As garantias constitucionais podem ser ainda individuais, coletivas, sociais e políticas, de acordo com a natureza do direito garantido⁴⁹⁵. E, dentre as garantias constitucionais clássicas, estão os remédios processuais, como *habeas corpus*, ações coletivas, ação civil pública, mandado de segurança e ações de constitucionalidade, das quais podem se valer inclusive os direitos culturais⁴⁹⁶.

⁴⁸⁹ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 413.

⁴⁹⁰ *Idem*, p. 186.

⁴⁹¹ J. A. da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 184-189, p. 413; P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 525-530.

⁴⁹² *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 188.

⁴⁹³ José Afonso da Silva cita como garantias constitucionais especiais: “(1) garantias constitucionais individuais, compreendendo: (a) o princípio da legalidade; (b) o princípio da proteção judiciária; (c) a estabilidade dos direitos subjetivos adquiridos, perfeitos e julgados; (d) o direito à segurança; (e) os remédios constitucionais; (2) garantias dos direitos coletivos; (3) garantias dos direitos sociais; (4) garantias dos direitos políticos”. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 419.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 189.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 414.

⁴⁹⁶ R. V. COSTA, *ob. cit.*, p. 124.

Paulo Bonavides destaca também outro tipo de garantia importante: a garantia institucional. Seria ela a garantia a instituições consagradas nos textos constitucionais e indispensáveis à efetivação dos direitos fundamentais. Recorrendo a Carl Schmitt, e alinhando-se a Pontes de Miranda e Gomes Canotilho, o autor defende o alargamento conceitual da ideia de garantia constitucional, para que extrapole a proteção tradicional restrita apenas às liberdades e direitos fundamentais, alcançando também “aquelas instituições cuja importância emerge dos textos constitucionais do século XX”⁴⁹⁷ e que são imprescindíveis à sociedade. Dentre elas, na Constituição Brasileira, podem ser lembradas: a imprensa, a liberdade acadêmica, a autonomia universitária, a separação de poderes, a Administração e o serviço públicos⁴⁹⁸, etc.

Para o campo cultural, importa muito o “conceito único e conjugado” de garantias constitucionais incorporando as garantias institucionais. Rodrigo Vieira Costa⁴⁹⁹ ressalta que Gomes Canotilho elenca quatro formas de positivação dos direitos culturais em um texto constitucional, sendo uma delas justamente a “prescrição de garantias institucionais”. As demais seriam: “a previsão de direitos subjetivos públicos”; “as normas programáticas que estipulam diretrizes, objetivos e fins do Estado para com esses direitos”; e “a atribuição de competências nas normas de organização”, visando a melhor efetivação dos direitos através de metas e definição de tarefas.

Essas garantias constitucionais aos direitos culturais estão presentes no próprio *caput* do artigo 215. A explicação de José Afonso da Silva⁵⁰⁰, de que a Constituição “se vale de verbos para declarar direitos que são mais apropriados pra enunciar garantias” ou de que “ela reconhece alguns direitos garantindo-os”, parece se enquadrar no caso em tela. O autor afirma que os verbos “assegurar” e “garantir” – ou suas formas verbais “assegurado” e “garantido” – servem exatamente a isso: simultaneamente declarar e garantir direitos. Assim, no mesmo texto constitucional que diz que o “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” estão estipulados os direitos e as garantias culturais, além, é claro, da tutela objetiva (obrigações do Estado) e subjetiva (benefícios dos particulares) da cultura.

Cunha Filho⁵⁰¹ vai ainda mais longe, afirmando que a Constituição Federal, em toda a sua “farta disciplina jurídica”⁵⁰² da cultura, trouxe garantias institucionais aos

⁴⁹⁷ P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 538.

⁴⁹⁸ R. V. COSTA, *ob. cit.*, p. 125.

⁴⁹⁹ *Idem*, *ibidem*.

⁵⁰⁰ J. A. da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 186.

⁵⁰¹ *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*, p. 54-61.

direitos culturais, como os incentivos, a participação social, o pluralismo, os instrumentos administrativos de proteção do patrimônio cultural, além da própria Administração Pública da cultura, implícita nos artigos 215 e 216, quando estabelecem as obrigações estatais⁵⁰³.

Além disso, novas garantias surgiram em modificação recente da seção cultural da Constituição. Emendas constitucionais estabeleceram, ao invés de novos direitos, instrumentos garantidores de direitos já existentes⁵⁰⁴. É o caso da Emenda Constitucional (EC) n. 42/2003, que instituiu a possibilidade de vinculação orçamentária dos Estados e do Distrito Federal, no percentual de cinco décimos de sua receita tributária líquida, à criação de um fundo para a área da cultura. Uma maneira de efetivar direitos culturais através do financiamento e do fomento a ações e programas públicos, e mesmo de apoio a projetos de particulares por meio de editais específicos. Contudo, essa vinculação orçamentária nunca ocorreu e nenhum Estado ainda criou o fundo cultural específico⁵⁰⁵.

Outra garantia institucional cultural, recém aprovada, é o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Ele será reconhecido formalmente a partir de sua inclusão no artigo 216-A da Constituição, por meio da PEC 416/2005, convertida em PEC 34/2012 no Senado Federal, onde foi aprovado e promulgado. O SNC deverá servir como ferramenta legal de articulação dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o estabelecimento de políticas culturais comuns, executadas em colaboração institucional, através do repasse vertical de recurso via fundos públicos, da divisão de responsabilidades e da instalação de instâncias de participação social direta, como os conselhos.

Por fim, o artigo 215 da Constituição Federal ganhou o §3º, e incisos, com a aprovação de PEC 48/2005. A emenda trouxe a previsão constitucional do Plano Nacional de Cultura, conforme segue:

Art. 215. (...)

§3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II – produção, promoção e difusão dos bens culturais;

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

IV – democratização do acesso aos bens de cultura;

V – valorização da diversidade étnica regional.

⁵⁰² F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 119.

⁵⁰³ R. V. COSTA, ob. cit., p. 126.

⁵⁰⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 124.

⁵⁰⁵ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 124.

Pode-se considerar, assim, que o Plano Nacional de Cultura foi inserido na Constituição como uma garantia institucional para a concretização dos direitos culturais no Brasil. Trata-se de uma garantia *a posteriori*, uma norma que exige regulamentação voltada ao cumprimento efetivo de seus comandos, num determinado período de tempo, de modo a alcançar o desenvolvimento cultural pretendido. A partir da previsão constitucional, foi aprovada a Lei 12.343/2010, objeto deste trabalho, que regulamenta e institui o arranjo jurídico-institucional responsável por verter em funções estatais e políticas públicas a garantia cultural prevista. Com princípios, diretrizes, objetivos e responsabilidades claramente definidos, além de metas priorizadas para o período de dez anos, o PNC representa um marco normativo multidimensional para a consecução dos direitos culturais no País.

3. PLANO NACIONAL DE CULTURA

A partir da ordenação constitucional cultural e do reconhecimento dos direitos culturais como direitos fundamentais, as possibilidades de realização da cultura passam a demandar a mobilização do aparato legal e institucional do Estado. Assim, a cultura se torna objeto de políticas públicas. Tendo alicerçado as bases teóricas e jurídicas, este trabalho se dedica, agora, diretamente ao Plano Nacional de Cultura (PNC - Lei 12.343/10), que estabeleceu as diretrizes normativas para o desenvolvimento das políticas públicas de cultura. Antes, porém, de adentrar esta análise específica, algumas considerações preliminares são importantes.

Trata-se de um estudo necessariamente interdisciplinar, pois a relação do Direito com a cultura, como se demonstrou no primeiro capítulo, inevitavelmente abraça outros campos científicos, notadamente das ciências sociais. A própria concepção de cultura, para o universo das políticas culturais, deve ser vasta, múltipla e abrangente, mas não de amplitude indiscriminada, sob pena de não se traduzir em “mecanismos eficazes que viabilizem sua prática”⁵⁰⁶. Esta concepção deve abarcar aspectos antropológicos, filosóficos, simbólicos, econômicos e sociológicos⁵⁰⁷, num alargamento conceitual de cultura que leva obrigatoriamente à interdisciplinaridade. A própria tomada da cultura como objeto de políticas públicas faz parte desse movimento, intrínseco ao campo de estudo jurídico das políticas públicas, de “abertura do direito para a interdisciplinaridade.”⁵⁰⁸

Nesse sentido, apenas a título de informe metodológico, ao invés de mais um capítulo, anterior à análise instrumental do Plano, de cunho introdutório e teórico acerca desses aspectos “multissetoriais”, escolhemos unir teoria e *práxis*. Fizemos a opção metodológica de desenvolver as diversas e multidisciplinares noções que embasam a análise do objeto deste trabalho – como apontamentos sobre dimensões de cultura nas políticas públicas; cidadania cultural; diversidade e interculturalidade; economia da cultura e desenvolvimento pela via cultural; e participação nos processos político-culturais – na medida em que aparecem no Plano Nacional de Cultura, no decorrer do seu estudo. Esta escolha permite que o estudo jurídico do PNC seja todo permeado da análise

⁵⁰⁶ I. BOTELHO, *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 8.

⁵⁰⁷ Nesse sentido: I. BOTELHO, *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 3-5; M. CHAUI, *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*, p. 45; J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 22; P. BOURDIEAU, *A economia das trocas simbólicas*, p. 99-182.

⁵⁰⁸ M. P. D. BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, p. 2.

interdisciplinar e se dê de forma mais fluida. Permite também que seja um processo de análise mais dinâmico, de conexões simultâneas: onde o Direito requisitar a ajuda de conceitos de outras áreas, estes se oferecem; onde a cultura demandar a concretude do Direito para a sua aplicação no campo social, através das políticas públicas específicas, será o ferramental jurídico a se apresentar.

A partir dessa perspectiva, procede-se à análise do Plano Nacional de Cultura.

3.1 Lei 12.343/10 e o marco legal das políticas culturais

O Plano Nacional de Cultura foi inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional n. 48, aprovada em 10 de agosto de 2005, após a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 306, apresentada no dia 20 de novembro de 2000, na Câmara dos Deputados, pelo então deputado Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT), de Minas Gerais.

A justificativa formal que seguiu a PEC 306 apontava a importância de um plano de caráter sistemático e plurianual para a cultura com o objetivo de suprir a carência de políticas públicas para a área, algo conflitante com a riqueza cultural do país. Atribui a necessidade de sua aprovação à ausência de um dispositivo jurídico que cumpra essa função na seção constitucional dedicada à cultura (o capítulo “Da Cultura”). E trouxe, como argumento, a essencialidade do PNC por se voltar ao

“desenvolvimento cultural do país, com ações e metas consistentes e eficazes que promovam a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, o incentivo na produção e difusão de bens culturais, a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões, a democratização ao acesso aos bens culturais e o reconhecimento de que somos um país multirracial, caracterizado pela diversidade regional e pluralidade étnica marcante.”⁵⁰⁹

A regulamentação do PNC se deu através da Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010, depois da aprovação do Projeto de Lei n. 6.835, apresentado em 2006 pelo mesmo deputado mineiro, juntamente com os deputados Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) e Iara Bernardi (PT/SP). A lei 12.343/10 consolida princípios e objetivos, define prioridades, estipula metas e delimita temporalmente, num espaço de dez anos, as ações que devem ser tomadas pelo poder público para a consecução de políticas públicas na área da cultura.

⁵⁰⁹ Câmara dos Deputados, *Diário da Câmara dos Deputados*, p. 85.

É importante ressaltar que o Plano Nacional de Cultura é o primeiro instrumento de sistematização jurídico-institucional no campo das políticas públicas de cultura estabelecido em um período democrático, mas não é inédito enquanto tentativa de planificação da cultura pelo Governo Federal. Faz-se a ressalva acerca do (não) ineditismo do PNC no quadro histórico⁵¹⁰, pois houve em 1975, em plena ditadura militar, o estabelecimento de uma Política Nacional de Cultura, elaborada pelo então Conselho Federal de Cultura, já que ainda não existia um ministério para a área. A Política, embora trouxesse metas e diretrizes, foi mais concretamente implementada no plano institucional, com a criação de órgãos setoriais, como a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilmes) e a Fundação Nacional de Artes (Funarte), esta ainda operante. Na realidade, tratava-se menos de uma medida voltada à implementação orgânica e sistemática de políticas culturais e mais à melhoria da imagem do regime, especialmente para com a esquerda cultural da época⁵¹¹. Contudo, conforme ressaltam Albino Rubim e Isaura Botelho⁵¹², não faz sentido imaginar uma linha de continuidade entre esta Política e o PNC atual. Daquele período, destaca Botelho, pode-se identificar alguma inspiração do Plano no documento *Operacionalização da Política Cultural*, de 1980, articulado por Aluísio Magalhães, que fazia a ponte com o pensamento de Mário de Andrade na gestão cultural da década de 30 e considerava a cultura em uma dimensão ampla, tendente à acepção antropológica, algo que o PNC, em alguma medida, também incorpora.

Feita a ressalva, pode-se afirmar indubitavelmente sobre o atual marco legal das políticas públicas de cultura, o PNC: trata-se do primeiro plano de nível nacional 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.

Com essa vocação precursora, o PNC surge, então, com o objetivo de suprir uma carência normativa histórica, da qual a área cultural padece, que é evidenciada de duas maneiras: a condição esparsa e sem organicidade dos marcos legais da cultura; e a não definição de prioridades para a atuação estatal. Assim, o PNC nasce com a missão de corrigir essas distorções. Sua tarefa é contribuir para dirimir as “três tristes tradições no

⁵¹⁰ O tema da percepção do Estado sobre a cultura e sua consequente atuação através das políticas culturais no percurso histórico brasileiro será depurado no capítulo 4.

⁵¹¹ I. BOTELHO, *A política cultural e o plano das ideias*, p. 118.

⁵¹² A. A. C. RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 59-60; I. BOTELHO, ob. cit., p. 110-120.

campo das políticas culturais”, nas palavras de Albino Rubim: “ausência, autoritarismo e instabilidade”⁵¹³.

Com relação ao primeiro aspecto - a pulverização normativa -, o Plano compila em um único instrumento legal disposições das mais variadas áreas e segmentos culturais, formando um todo orgânico que contribui para a exegese e aplicação integradas dos comandos normativos. Funcionará, assim, como um referencial legal, formal e positivo, de conteúdo cultural concentrado, para a dispersa legislação infraconstitucional atual, de caráter secundário.

No que tange à priorização, o Plano funciona como um extrato daquilo que é mais relevante no campo da cultura e que, por isso, merece a proteção da lei, a provisão de ferramentas de concretização e o direcionamento do Estado no seu cumprimento. Estabelece, assim, o arsenal jurídico apto à observância de direitos culturais já existentes, reforça outros direitos pouco evidenciados no ordenamento e prioriza metas para o cumprimento de todos eles, através da eleição de áreas (temas, segmentos ou linguagens) que mereçam tratamento emergencial ou prioritário.

Para dar conta de explicitar os objetivos e as bases da Lei 12.343/10, o Ministério da Cultura, que, desde 2002 assumira a condução política do processo de discussão do Plano, elaborou o caderno *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, publicado em parceria com a Câmara dos Deputados, em dezembro de 2007. Este caderno foi revisado pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) do MinC no ano seguinte e teve uma segunda edição⁵¹⁴, atualizada, divulgada em agosto de 2008. As *Diretrizes* tornam-se o guia teórico e esquemático da lei em sua fase de elaboração.

Nesta fase, ainda, outro documento foi elaborado, de caráter mais pragmático, com vistas à tramitação do PL 6.835/06 na Câmara dos Deputados. De autoria do Ministério da Cultura, o documento foi intitulado *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura* e publicado em abril de 2009. Nele, lê-se que o PNC tem caráter estratégico, buscando “abranger as demandas culturais dos brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações geográficas, origens étnicas, faixas etárias e demais situações identitárias”⁵¹⁵. Acaba por se fundar, assim, em dois princípios constitucionais culturais

⁵¹³ *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 60.

⁵¹⁴ Esta edição será a utilizada por este trabalho para a análise do PNC. Ministério da Cultura e Câmara dos Deputados, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, 2008.

⁵¹⁵ *Idem*, p. 12.

relevantes, anteriormente discutidos neste trabalho: o da universalidade e o da diversidade (ou pluralismo).

No que tange à sua composição, o Plano é estruturado em cinco diretrizes gerais, que orientam os capítulos do seu Anexo, aprovado juntamente com a Lei 12.343/10 como sua parte integrante. Essas diretrizes são: (i) fortalecer a ação do *Estado* no planejamento e na execução das políticas culturais; (ii) incentivar, proteger e valorizar a *diversidade* artística e cultural brasileira; (iii) universalizar o *acesso* dos brasileiros à fruição e à produção cultural; (iv) ampliar a participação da cultura no *desenvolvimento econômico sustentável*; (v) consolidar os sistemas de *participação social* na gestão das políticas culturais.⁵¹⁶

É com base nessas diretrizes, aliadas aos princípios trazidos pelo art. 1º da Lei, que os objetivos do PNC devem ser alcançados. E para que isso ocorra, o Plano estipula atribuições específicas ao poder público (Capítulo III), especialmente voltadas à elaboração de políticas, mecanismos de financiamento (Capítulo IV) e um sistema de monitoramento e avaliação de sua aplicação (Capítulo V). O texto prevê também metas prioritárias de desenvolvimento institucional para o alcance dos objetivos elencados, a serem desenvolvidas pelo Ministério da Cultura e publicadas em até 180 dias da data de promulgação da Lei (art. 12, § 2º). A priorização de metas foi realizada, porém apenas um ano depois do prazo legal, sendo publicada em 27 de junho de 2012⁵¹⁷.

A estrutura geral do Plano, portanto, é composta de princípios, objetivos, políticas, diretrizes e metas, todos eles dispostos em um suporte jurídico teoricamente apto a lhes conferir efetividade, de maneira que, bem arquitetados, configurem o aparato legal das políticas públicas de cultura. Todos esses elementos passam a ser substantivamente estudados adiante, de maneira que se possa analisar, através deles, o potencial de efetividade e as reais condições de eficácia do PNC.

3.2 Suporte jurídico do Plano Nacional de Cultura

O estudo dos elementos do Plano Nacional de Cultura demanda que primeiramente se analise o suporte jurídico escolhido para a sua inserção no ordenamento nacional. Como são diversos os instrumentos que servem ao reconhecimento jurídico de uma política

⁵¹⁶ Com grifos nossos nas palavras que dão nome aos capítulos do Anexo. Idem, p. 25.

⁵¹⁷ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2012/06/27/plano-nacional-de-cultura-38/>.

pública⁵¹⁸, um dispositivo como o Plano Nacional de Cultura, que é ao mesmo tempo mapa e bússola para a atuação do poder público no campo da cultura, deve ter claro o suporte pelo qual expressa suas determinações. O que se pretende é saber de que forma o ordenamento jurídico nacional assimilou o PNC e quais os efeitos decorrentes disso.

Para tanto, primeiramente é preciso ter claro que o PNC tem caráter definidor, organizativo e orientador das ações do Estado na seara das políticas culturais. Desde a tramitação da Emenda Constitucional n. 306, essa função do Plano era destacada, inclusive como argumento político para a sua aprovação⁵¹⁹. Essa era a compreensão que vinha também da perspectiva analítica, pautada no diagnóstico do cenário das políticas culturais da época. Analisando esta conjuntura - do início da década de 2000 -, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o MinC constataram que: a realização de ações culturais se dava em âmbito extraestatal, com pouca ou nenhuma participação do poder público; a articulação entre os três níveis federativos era precária; e havia carência de recursos financeiros e de gestão efetiva na cultura⁵²⁰.

De acordo com o Ipea, instituía-se, com o Plano, a “situação-objetivo de criação de políticas culturais de Estado, que permitam a articulação de prioridades e coordenação de ações entre os entes governamentais”⁵²¹. O Plano vinha, então, com a missão de ser a norma jurídica apta a suprir o quadro político e institucional deficitário no campo da cultura. E, para cumpri-la, o suporte normativo escolhido deveria ter o maior potencial de efetividade possível.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci⁵²² traz classificação importante acerca da formatação jurídica das políticas públicas, oportuna para a elucidação do suporte escolhido para o PNC. A autora destaca duas diferentes expressões jurídicas dessas políticas conforme o suporte adotado: as “políticas com suporte legal” e as “políticas no texto constitucional”⁵²³. As primeiras seriam aquelas contempladas no ordenamento com uma lei de caráter geral, uma “lei-quadro”, a exemplo de outras políticas setoriais - como a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/01), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), e o Programa Universidade para Todos - ProUni (Lei 11.096/05). A segunda

⁵¹⁸ M. P. D. BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, p. 12.

⁵¹⁹ Câmara dos Deputados, *Diário da Câmara dos Deputados*, p. 85.

⁵²⁰ Ministério da Cultura, *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*, p. 162-163.

⁵²¹ Idem, *ibidem*, p. 197.

⁵²² Ob. cit., p. 12-21.

⁵²³ Bucci trata ainda de “outros suportes jurídicos de políticas culturais”, estes últimos representados por normas, decretos e diretivas internacionais, que não vêm ao caso nessa análise específica do suporte jurídico do PNC. Idem, p. 23-25.

categoria é a de políticas públicas que têm como suporte legal uma previsão constitucional expressa, bem definida, seja ela estipulada diretamente pelo constituinte, ou pelo legislador, através de uma emenda constitucional.

Conforme já aventado, o Plano nasce para o direito positivo brasileiro como um preceito constitucional, inserido no capítulo específico sobre cultura na Constituição através da Emenda n. 48/2005. Além disso, trata-se também de uma lei, a Lei 12.343/2010, que regulamenta esse preceito.

É certo que a Lei 12.343/10 foi aprovada para regulamentar o §3º, do artigo 215, da Constituição, conforme determinação de seu próprio texto: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura”. Entretanto, os elementos constantes do Plano – como princípios, diretrizes, meios, metas e objetivos -, e sua configuração suficientemente estruturante do papel do poder público, conforme se verá adiante, permitem-nos afirmar que ele se aproxima mais de uma lei-quadro, tal qual a Política Nacional de Meio Ambiente e a Política Nacional de Recursos Hídricos, do que de uma lei meramente regulamentadora, de menor amplitude. A exemplo do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), citado por Bucci⁵²⁴, o Plano Nacional de Cultura tem suporte constitucional, porém, em termos estruturantes, possui as feições de uma lei quadro, adquirindo esse duplo aspecto de expressão jurídica.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Plano Nacional de Cultura incorpora duas roupagens jurídicas: a primeira, de garantia institucional, prevista no texto constitucional, estabelecendo-se como instrumento concreto e inabdicável de efetivação dos direitos culturais; a segunda, de lei-quadro, através da sua regulamentação pela Lei 12.343/10, capaz de circunscrever, delimitar e orientar a atuação do Estado na tutela objetiva da cultura, através da implementação de políticas públicas pautadas em objetivos e metas concretas, num período de tempo definido.

Como garantia institucional - ou, como se denominou, “garantia cultural” -, o Plano Nacional de Cultura, ao invés de estabelecer novos direitos culturais, já presentes na ordenação constitucional da cultura, exerce a função de instrumento assecuratório de efetivação dos direitos existentes. Isso deve se dar, de acordo com o Plano, através da integração das ações do poder público, voltadas ao desenvolvimento cultural do país. É o que estabelece o §3º, do artigo 215 da Constituição. Seus incisos prescrevem, ainda, que esse desenvolvimento deve ser alcançado por meio da defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; da produção, promoção e difusão dos bens culturais; da formação de

⁵²⁴ M. P. D. BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, p. 19.

pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; da democratização do acesso aos bens de cultura; da valorização da diversidade étnica regional.

Em consonância com as lições de José Afonso da Silva e Vasco Pereira da Silva, que consideram o aspecto duplo⁵²⁵ das normas relativas à cultura, de obrigação do Estado e de direito subjetivo do indivíduo, pode-se dizer que o Plano Nacional de Cultura, como garantia cultural, é o instrumento capaz de obrigar o Estado a implementar ações integradas para o alcance do desenvolvimento da cultura; e, ao mesmo tempo, uma das ferramentas de que a sociedade dispõe para exigir que o Estado execute as políticas públicas, de forma a garantir os objetivos e direitos constitucionalmente assegurados.

Em sua segunda roupagem, o PNC determina que a política nacional⁵²⁶ para a área da cultura passe a ser estabelecida através de uma norma geral, uma “lei-quadro”⁵²⁷. Alinha-se, com isso, a uma tendência do direito positivo brasileiro, a partir da década de 90, de instituir políticas setoriais através de normas gerais⁵²⁸. Como tal, passa a ser, no entender de Maria Paula Dallari Bucci:

“um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isso é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.”⁵²⁹

Trata-se de uma norma voltada ao planejamento do Estado na área da cultura, utilizando-se o entendimento de planejamento de Gilberto Bercovici como aquilo que “coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística”⁵³⁰. A Lei 12.343/10 adquire a função de amparar juridicamente este planejamento, cumprindo, como o próprio nome indica, o seu papel de plano, como “expressão da política geral do Estado”⁵³¹. E, por conseguinte, “é mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal

⁵²⁵ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 47-48; V. PEREIRA DA SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 114.

⁵²⁶ Entenderemos, neste trabalho, a expressão “política nacional de cultura” como o conjunto de políticas surgidas ou a serem implementadas a partir do Plano Nacional de Cultura.

⁵²⁷ M. P. D. BUCCI, ob. cit., p. 13.

⁵²⁸ M. P. D. BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, p. 13.

⁵²⁹ Idem, p. 16.

⁵³⁰ *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*, p. 145.

⁵³¹ Idem, ibidem.

por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”⁵³².

Nesse quadro de entendimento, o Plano Nacional de Cultura é uma lei que gravita na órbita do Direito da Cultura⁵³³, enquanto mecanismo jurídico voltado ao aprimoramento da estrutura institucional do Estado com vistas à realização de políticas públicas que respondam à demanda oriunda do desenvolvimento das relações jurídicas da cultura. Isso fica nítido ao se observar que a Lei 12.343/10 cria efetivamente dinâmicas e ferramentas de natureza administrativa para lidar com essa demanda, como o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), em seu artigo 9º; a dinâmica de financiamento das ações e transferências através do Fundo Nacional de Cultura e fundos setoriais (Capítulo III); e a própria interligação institucional com o Sistema Nacional de Cultura, designado como articulador do Plano na extensão federativa (§1º do artigo 3º).

Importa salientar também que, a partir da sua positivação, o Plano Nacional de Cultura oferece conteúdo e concretude a uma norma programática da Constituição Federal e, assim, espelha a sua face mais moderna⁵³⁴, de natureza dirigente, ao delimitar com obrigações e finalidades as tarefas do Estado na consecução da dignidade dos indivíduos, do desenvolvimento e da justiça social.⁵³⁵

A Constituição Nacional de 1988 é assim chamada, dirigente, por enunciar

“programas, motivos, meios e fins, vinculando a atuação do Estado através de pautas formais e materiais, que sujeitam negativa e positivamente cada um dos três Poderes, coordenando uma ação estatal no domínio jurídico, político, social, econômico e cultural, com fundamento na implementação dos direitos fundamentais.”⁵³⁶

As normas programáticas servem para o atendimento dessa função constitucional diretiva, ao estabelecerem um programa de ação circunscrito a um determinado objeto a ser amparado pelas instâncias estatais competentes. São diretrizes, de aplicabilidade mediata ou imediata, que vinculam os poderes públicos, em maior ou menor grau, de modo a alcançar um fim almejado.⁵³⁷ No entender de Eros Grau, são as normas através das quais se

⁵³² Idem, *ibidem*.

⁵³³ De acordo com a concepção de Pontier, Ricci e Bourdon, amparada na doutrina nacional por autores como José Afonso da Silva e Francisco Humberto Cunha Filho. Concordando com essa compreensão, tratamos do assunto no capítulo 1.

⁵³⁴ P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 244.

⁵³⁵ *Ibid.*, p. 224-250; J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 135-151.

⁵³⁶ F. C. S. DE OLIVEIRA, *A Constituição Dirigente está Morta... Viva a Constituição Dirigente!*, p. 86.

⁵³⁷ P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 248; J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 137-138.

dá a operacionalização do direito para a implementação de políticas públicas de “fins múltiplos e específicos”⁵³⁸.

Veio Crisafulli, que se debruçou com afinco sobre o tema, e que foi assimilado, no Brasil, como principal referência neste assunto por José Afonso da Silva e Paulo Bonavides, descreve as normas constitucionais programáticas como sendo:

“as normas constitucionais, mediante as quais um programa de ação é adotado pelo Estado e cometido aos seus órgãos legislativos, de direção política e administrativa, precisamente como programa que obrigatoriamente lhes incumbe realizar nos modos e formas da respectiva atividade. Em suma, um programa político, encampado pelo ordenamento jurídico e traduzido em termos de normas constitucionais, ou seja, provido de eficácia prevalente com respeito àquelas normas legislativas ordinárias: subtraído, portanto, às mutáveis oscilações e à variedade de critérios e orientações de partido e de governo e assim obrigatoriamente prefixados pela Constituição como fundamento e limite destes.”⁵³⁹

O Plano Nacional de Cultura, enquanto previsão constitucional, encaixa-se perfeitamente nesta descrição. O §3º do artigo 215 da Constituição, que cria o Plano, nada mais é do que um programa de ação adotado pelo Estado, vinculando “comportamentos públicos futuros”⁵⁴⁰, encampado pelo ordenamento jurídico e traduzido em termos constitucionais: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público”.

Mas mesmo antes da inserção da Emenda Constitucional n. 48/2005, o artigo 215 já possuía a natureza de norma programática. É o que entende José Afonso da Silva, escrevendo especificamente sobre esse dispositivo e designando-o como uma norma programática vinculada aos “poderes públicos em geral”⁵⁴¹. Quando o dispositivo determina que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (*caput*) e que “o Estado protegerá as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (§1º), na verdade, o que está havendo é uma

“peremptoriedade da norma, que a faz *in fieri* para a eficácia plena, a ponto de poder-se discutir se, apesar de um certo sentido de programa a realizar, não se acham, aí, traduzidos, se não direitos subjetivos, ao menos interesses legítimos

⁵³⁸ *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, p. 35.

⁵³⁹ Com tradução de Paulo Bonavides. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*, p. 104, *apud* P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 248-249; J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 137-138.

⁵⁴⁰ P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 246.

⁵⁴¹ *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 149.

que implicam, no mínimo, obrigações administrativas de aparelhar-se para executar a norma.⁵⁴²

Nessa mesma linha de raciocínio, o autor avança ao artigo 216 da Constituição: “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventário, registros” (§1º), entre outras formas. Explica o constitucionalista que ocorre aqui o mesmo fenômeno da norma anterior, com o adendo de existirem, ainda, providências pragmáticas de direcionamento da atuação do Estado. Porém, a diferença para o artigo 215 é que tais providências já foram previstas e regulamentadas em lei ulterior (Decreto 25/37), “o que confere eficácia e aplicabilidade à norma”⁵⁴³.

Há ainda outra categoria de normas programáticas, que se refere ao seu sujeito mais diretamente vinculado, na nomenclatura de José Afonso da Silva. São as normas constitucionais programáticas “vinculadas ao princípio da legalidade”⁵⁴⁴. Aquelas que remetem expressamente à “lei”, de forma literal, através de expressões como “nos termos da lei”, “na forma da lei” ou propriamente “a lei” – “a lei estabelecerá...”, “a lei criará...” etc. Há exemplo desse tipo de norma na própria seção cultural da Constituição, no §3º do artigo 216: “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Normas como esta indicam que sua aplicabilidade será definida em momento posterior, quando haverá sua regulamentação por lei ordinária ou outro instrumento.

O “novo” parágrafo do artigo 215, o § 3º, que institui o Plano Nacional de Cultura, faz parte desta última categoria. Seu texto determina que “a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura”. Com isso, há a demanda explícita da norma constitucional por uma lei posterior, regulamentadora, para fincar sua aplicabilidade. E assim se deu. Aprovou-se a Lei 12.343/10 que, dentro dos objetivos dispostos nos incisos⁵⁴⁵ do § 3º, criou um “programa a ser realizado pelo Estado”⁵⁴⁶ e retirou da norma constitucional a fórmula “abstrata e vaga”⁵⁴⁷ que poderia lhe render a crítica de infrutífera generalidade e fraqueza na “aplicação positiva”⁵⁴⁸.

⁵⁴² Ibidem.

⁵⁴³ J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 149.

⁵⁴⁴ Idem, p. 147.

⁵⁴⁵ I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II – produção, promoção e difusão dos bens culturais; III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV – democratização do acesso aos bens de cultura; V – valorização da diversidade étnica regional.

⁵⁴⁶ J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 151.

⁵⁴⁷ P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 246.

⁵⁴⁸ Ibidem.

E quando se dá a regulação da norma constitucional por lei regulamentadora, ocorre de a própria norma deixar de ser programática, “porque a lei lhe deu concreção prática”⁵⁴⁹. Naturalmente, com a ressalva de a lei insurgente não ser tão abstrata, vaga ou genérica, a ponto de nada incrementar, em termos de comandos pragmáticos, às diretivas gerais estabelecidas na Constituição.

A Lei 12.343/10, nessa perspectiva, parece cumprir bem este papel. Primeiramente, devido à sua condição de lei-quadro, que estipula não apenas possibilidades demasiadamente abertas para as ações estatais, mas mecanismos políticos, institucionais, financeiros e administrativos para o alcance dos objetivos constitucionais. Como exemplos, são previstos: princípios norteadores da atuação pública na área da cultura (art. 1º), a serem conjugados com os princípios basilares da Constituição e com os princípios da Administração Pública; artifícios de ordem financeira e fiscal para o financiamento das ações (art. 3º, II; art. 5º; art. 6º), em diálogo, inclusive, com outros diplomas legais, como a Lei 8.666/90 e com os diversos mecanismos de renúncia fiscal; dinâmicas de verticalização a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (§§ 2º e 3º, do artigo 3º) e; instâncias da Administração Pública competentes para as funções que surgem com o Plano, como a criação e revisão de metas, o sistema de monitoramento das políticas implementadas, e a organização da Conferência Nacional de Cultura (art. 7º; §3º do art. 10; art. 12; art. 14).⁵⁵⁰

Dessa forma, a Lei que regulamenta o Plano Nacional de Cultura supre, estabelecendo metas, mecanismos e diretrizes, a carência da norma constitucional programática criadora do PNC, que, sendo de “simples escopo”⁵⁵¹, nos termos de Crisafulli, prescreve aos poderes públicos “certo fim mais ou menos específico a alcançar”⁵⁵², porém sem indicá-los os meios aptos para isso.

Em segundo lugar, porque a Lei 12.343, ao regulamentar o dispositivo constitucional do Plano, não apenas sistematiza as ordens diretivas a serem seguidas, mas o faz com base em subsídios conceituais, oriundos dos Cadernos de Diretrizes Gerais do

⁵⁴⁹ J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 148.

⁵⁵⁰ Esses exemplos e as principais determinações do Plano serão estudados no decorrer deste capítulo. Reitere-se que o trabalho não se destina à análise integral do PNC, em todos os seus artigos e conteúdos anexos, mas apenas aos seus temas principais, tidos como suficientes para demonstrar os objetivos da Lei 12.343/10.

⁵⁵¹ Citado e traduzido por José Afonso da Silva. J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 138.

⁵⁵² *Ibidem*.

PNC. O diagnóstico político da área cultural e as demandas sociais constantes do Anexo da lei são elementos a ser necessariamente considerados no momento de interpretá-la.

Além disso, ressalta-se apenas uma peculiaridade do §3º do artigo 215. Apesar de se caracterizar como norma constitucional programática vinculada ao princípio da legalidade – que, aliás, perde esse caráter com a regulamentação da Lei 12.343/10, como se viu -, apresenta também elementos de norma programática referida aos Poderes Públicos. Sendo uma continuidade e uma disposição integrante do art. 215, ela assimila esse dever estatal nele disposto (“O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais”), pois é uma garantia institucional, de cunho assecuratório de direitos, através da qual deve se dar a tutela objetiva da cultura. Além disso, a própria previsão expressa em seu texto, de que o Plano Nacional de Cultura visa “à integração das ações do Poder Público”, denota essa vinculação direta ao Estado, como garantidor dos dizeres dessa norma programática.

Por fim, cabe apenas sublinhar que toda essa discussão acerca do suporte jurídico do PNC tem o objetivo de deixar clara a forma de sua expressão e assimilação no ordenamento jurídico brasileiro, já que isso influencia diretamente na produção de seus efeitos e na sua aplicabilidade. Sua natureza simultânea de garantia institucional, norma programática (na esfera constitucional) e lei-quadro e regulamentadora (na esfera legal) implica caminhar para outras duas discussões. A primeira delas diz respeito às suas condições de efetividade e eficácia, o que só poderá ser feito depois de analisados todos os demais elementos do PNC, como sua configuração interdisciplinar e seu processo de elaboração, pois são fatores imprescindíveis para a tarefa. Essa análise será feita ao final deste capítulo.

A segunda discussão é acerca de como as normas programáticas e suas leis regulamentadoras originam e/ou impulsionam políticas públicas. Nestas condições, como o Plano Nacional de Cultura adquire esse potencial e se torna uma política pública específica da área cultural ou, como preferimos chamar, um anteparo legal para as políticas públicas de cultura.

Procede-se a essa análise com base na ideia de que uma diretriz constitucional programática deve evitar oscilações circunstanciais de partido ou de governo⁵⁵³. A partir disso, é preciso enfrentar o problema da sua vinculatividade, “seu caráter cogente em face de governos e condições políticas que mudam”⁵⁵⁴. Parte-se também da ideia, conforme discutido, de que a norma programática obriga a atuação estatal, direta e indireta, positiva e

⁵⁵³ J. A. da SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 137-138.

⁵⁵⁴ M. P. D. BUCCI, *Conceito de política pública em direito*, p. 25.

negativa, com vistas à realização de um objetivo determinado, de fim social, que, em última análise, é a concretização de um direito. Como essa atuação só se dá com a movimentação da “máquina do governo”, a partir de um “conjunto de medidas articuladas (coordenadas)”⁵⁵⁵, pode-se dizer que essa atuação estatal se dá essencialmente através da política pública. No recorte deste trabalho, trata-se da política pública de cultura, ação positiva⁵⁵⁶ necessária para a plena garantia dos direitos culturais. E é sob esse prisma que se passa a analisar o Plano Nacional de Cultura.

3.3 PNC como anteparo legal de políticas públicas de cultura

Maria Paula Dallari Bucci ressalta que uma norma que se pretenda representação jurídica de uma política pública não necessariamente o é.⁵⁵⁷ Para cumprir esse objetivo, é preciso encontrar nessa norma os elementos constitutivos de uma política pública. Elementos que, se não garantem a potencialização de suas condições de eficácia, contribuem decisivamente para que as ações, programas e políticas que emanam da lei tenham os atributos suficientes de efetividade para serem considerados políticas públicas.

Delimita a autora um tipo ideal de política pública, sendo aquele que visa à

“realização de *objetivos* definidos, expressando a seleção de *prioridades*, a reserva de *meios* necessários à sua consecução e o *intervalo de tempo* em que se espera o atingimento de *resultados*”⁵⁵⁸[com grifos nossos].

O que se extrai do conceito são seus núcleos substantivos caracterizadores de uma política pública, quais sejam: objetivos definidos, prioridades, meios (recursos) e tempo. Bucci agrupa-os em três grandes elementos estruturantes: “ação-coordenação, processo e programa”⁵⁵⁹.

O programa seria a “dimensão material da política pública”⁵⁶⁰, seu conteúdo, composto dos objetivos concretos, resultados pretendidos e do intervalo de tempo para a sua efetivação. É através do programa que se individualizam as “unidades de ação administrativa”⁵⁶¹. Segundo Bucci, os termos do programa, que incluem dados extrajurídicos, podem estar mais ou menos expostos nos instrumentos de formalização

⁵⁵⁵ M. P. D. BUCCI, *Conceito de política pública em direito*, p. 16.

⁵⁵⁶ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 207.

⁵⁵⁷ Idem, *ibidem*.

⁵⁵⁸ Idem, p. 45.

⁵⁵⁹ M. P. D. BUCCI, *Conceito de política pública em direito*, p. 45.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 45.

jurídica da política – uma lei, norma constitucional ou infralegal -, e suas condições de efetivação serão tanto maiores quanto maior for essa “modelagem jurídica”⁵⁶².

A ação-coordenação liga-se à ideia de eficácia social, de efetividade, que se vislumbra pelas metas concretas e objetivos mensuráveis a serem atingidos. Reside na perspectiva de confluência entre Teoria do Direito, Teoria da Administração Pública e da Ciência Política, que busca “a conformação da política pública ajustada às exigências do sistema jurídico institucional, de modo que a realização dos seus objetivos seja abrigada e apoiada pelo sistema e não minada por ele”⁵⁶³. Trata-se, enfim, da coordenação das ações do Estado, entres os diferentes poderes, níveis federativos e organismos da sociedade civil, de forma concreta e orgânica, visando ao alcance dos objetivos pretendidos. Do ponto de vista administrativo, por exemplo, a realização de convênios e consórcios faz parte da esfera da ação-coordenação.

Já o processo se relaciona à “sequência de atos tendentes a um fim”⁵⁶⁴ que agrega o elemento do contraditório e “associa à abordagem jurídica inequívoca dimensão participativa”⁵⁶⁵. Alguns autores, como Albino Rubim⁵⁶⁶, consideram que a incorporação da participação e do controle social no processo de formulação das políticas, já especificando aquelas do campo da cultura, é justamente o que lhes dá o adjetivo de políticas públicas, e não apenas políticas culturais.

O Plano Nacional de Cultura possui, em suas disposições, todos os elementos estruturantes das políticas públicas: o programa - princípios, objetivos, políticas e diretrizes; a ação-coordenação – metas e sistema de monitoramento e revisão; e processo – já que toda a elaboração do Plano se deu de forma aberta, democrática, colaborativa e participativa. Dessa forma, institui-se como uma espécie de anteparo legal para as políticas públicas de cultura, com modelagem jurídica teoricamente adequada para ter efetividade social no período proposto de dez anos.

Essas características são perceptíveis na própria definição trazida pelo documento-guia do projeto de lei convertido no PNC:

“O PNC é um plano de estratégias e diretrizes para a execução de políticas públicas dedicadas à cultura. Toma como ponto de partida um abrangente diagnóstico sobre as condições em que ocorrem as manifestações e experiências culturais e propõe orientações para a atuação do Estado na próxima década. Sua

⁵⁶² Ibid., p. 48.

⁵⁶³ M. P. D. BUCCI, *Conceito de política pública em direito*, p. 49.

⁵⁶⁴ Ibid., p. 50.

⁵⁶⁵ Idem, *ibidem*.

⁵⁶⁶ *Políticas culturais entre o possível e o impossível*, p. 11.

elaboração está impregnada de responsabilidade cívica e participação social e é consagrada ao bem-estar e desenvolvimento comunitário.⁵⁶⁷

Procedendo-se à observação do texto da Lei 12.343/10, há igual constatação. Nela, o programa é estabelecido através dos princípios elencados no artigo 1º⁵⁶⁸, que reiteram e, de certa forma, regulamentam o conteúdo dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. São estes princípios que delimitam, ao regerem a lei, a matéria cultural por ela protegida. Circunscrevem de onde parte e até onde vai a ação do Estado. Geram direitos (como o direito à memória e às tradições, à comunicação e à crítica cultural), responsabilidades (como a socioambiental) e garantias (como a participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais). Dessa maneira, tais princípios, oriundos da própria dinâmica cultural e espelhados na lei, formam o alicerce conceitual do Plano, deixando mais claro seu espectro de aplicação e atribuindo-lhe mais condições de aplicabilidade.

Nesse sentido, é válida a opinião de José Márcio Barros, para quem

“uma política que se pretenda efetiva requer um conjunto de ideias que, traduzidas em conceitos e alimentadas por uma visão do mundo objetivo, fornecerá os subsídios necessários para um plano de intervenção, resultando em ações concretas de proteção e transformação da realidade.”⁵⁶⁹

Além dos princípios, alguns objetivos, dispostos em seu artigo 2º, compõem o programa do Plano Nacional de Cultura⁵⁷⁰. São exemplos a universalização da arte e da

⁵⁶⁷ Ministério da Cultura e Câmara dos Deputados, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 10.

⁵⁶⁸ Art. 1º - Fica aprovado o Plano Nacional de Cultura, em conformidade com o § 3º do art. 215 da Constituição Federal, constante do Anexo, com duração de 10 (dez) anos e regido pelos seguintes princípios: I - liberdade de expressão, criação e fruição; II - diversidade cultural; III - respeito aos direitos humanos; IV - direito de todos à arte e à cultura; V - direito à informação, à comunicação e à crítica cultural; VI - direito à memória e às tradições; VII - responsabilidade socioambiental; VIII - valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável; IX - democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; X - responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais; XI - colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura; XII - participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais.

⁵⁶⁹ *Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural*, p. 63.

⁵⁷⁰ Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Cultura: 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 -

cultura (V), o desenvolvimento da economia da cultura (IX) e a articulação e integração dos sistemas de gestão cultural (XVI).

Porém, um componente peculiar do Plano parece ser o que mais serve para identificar o seu elemento programático: o seu Anexo. Ele compila em cada um de seus cinco capítulos – Do Estado; Da Diversidade; Do Acesso; Do Desenvolvimento Sustentável; Da Participação Social -, um diagnóstico político do setor (ou tema) cultural a ser tratado e as estratégias e ações a serem empreendidas, além de papéis específicos do Estado para executá-las. No total, são 275 ações, assim tomadas porque não se diferenciam de forma clara ações, estratégias e mesmo diretrizes ali presentes. De fato, um universo exuberante de propostas, de proporção justificável, já que são resultado de diversas e numerosas instâncias públicas de participação da sociedade civil (duas conferências nacionais, colegiados, seminários), onde foram sendo paulatinamente consolidadas. Por um lado, a diversidade, a quantidade e a complexidade das demandas ali expostas não contribuem para incrementar as condições de aplicabilidade do Plano – e, para isso, diga-se, servirão as metas priorizadas. Entretanto, por outro lado, não há dúvidas de que esse exaustivo documento, que nada mais é do que um acervo de subsídios políticos e conceituais para a orientação da lei, serve propriamente como programa do Plano Nacional de Cultura.

Quanto à ação-coordenação, engendrada por metas concretas e ações institucionais coordenadas do Estado para alcançá-las, a Lei 12.343/10 traz inúmeros dispositivos que a compõem. Por exemplo: um dos objetivos previstos é descentralizar a implementação das políticas de cultura (artigo 2º, XIII). Para isso, o Plano prevê a ligação institucional com o Sistema Nacional de Cultura (ainda a ser aprovado) para estabelecer mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil (§1º do artigo 3º). Fica prevista também a expedição de um regulamento para detalhar o termo de adesão – que é voluntária – dos Estados, Distrito Federal e Municípios (§2º do artigo 3º) e estipulado o prazo de um ano, a partir dessa adesão, para a elaboração de planos municipais e estaduais de execução decenal (§3º do artigo 3º). O financiamento das ações surgidas a partir desta descentralização se dará por meio do Fundo Nacional de Cultura, que transferirá recursos aos fundos estaduais e municipais de cultura, sempre sobre o acompanhamento e fiscalização dos respectivos conselhos de cultura (artigo 6º). Este exemplo demonstra a criação de um quadro de concatenação de ações institucionais do Estado almejando a

ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo; XVI - articular e integrar sistemas de gestão cultural.

realização de um objetivo concreto. Ao lado de outros existentes na lei, comprova se tratar de um elemento de ação-coordenação, caracterizador de uma política pública.

Além dele, todavia, há outro componente dessa esfera, que são as metas com prioridade de execução. A lei prevê que a coordenação executiva do Plano, liderada pelo Ministério da Cultura, fixe metas de “desenvolvimento institucional e cultural” para o período de dez anos de vigência do Plano (§2º do artigo 12). Foram priorizadas 53 metas, inclusive categorizadas em metas de curto, médio e longo prazo, de maneira a conferir concretude e condições de mensurabilidade à execução do PNC. Esta mensurabilidade, inclusive, é outro fator para cuja realização há dispositivo expresso no texto da lei: o Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC) (artigo 10). O SNIIC será o mecanismo responsável por criar indicadores e ferramentas de medida sobre os estágios de aplicação das metas.

Por fim, o fator processo, determinante para a caracterização de uma política pública, está presente no Plano Nacional de Cultura à medida que incorpora as demandas dos segmentos artísticos e culturais no Anexo e no próprio texto da lei. Desde a 1ª Conferência Nacional de Cultura, em 2005, que teve o objetivo de produzir os primeiros insumos para a elaboração do PNC, houve intensa participação popular, realizada através dos colegiados setoriais (instâncias formais de representação de cada linguagem ou setor, como artes plásticas, música, culturas indígenas e populares, etc.), dos seminários de apresentação e coleta de sugestões ao Plano e das Conferências Nacionais de Cultura – a segunda ocorreu em 2010.

Dessa forma, ainda que se questione a metodologia empregada para a escuta e incorporação das propostas da sociedade⁵⁷¹, a participação social foi fundamental para a construção do diagnóstico e dos objetivos do Plano (programa) e para o estabelecimento de seus mecanismos de ação-coordenação (por exemplo, com a opção pela obrigatoriedade de conselhos municipais e estaduais). Além disso, foi imprescindível também para a própria aceleração da tramitação do Projeto de Lei do PNC na Câmara dos Deputados (PL 6.835/2006), servindo como um dos principais argumentos para a sua aprovação, conforme se atesta no caderno “Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura”⁵⁷², de abril de 2009, endereçado aos parlamentares.

⁵⁷¹ Albino Rubim faz a ressalva de que o formato organizacional escolhido para os seminários foi rígido, com discussão fragmentada e, conseqüentemente, empobrecida do Plano. Algo que os próprios gestores do Ministério da Cultura, à época (entre 2008 e 2009), não concordam. Este assunto será abordado com maior profundidade no item 3.4.2 deste capítulo. A. A. C. RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 61.

⁵⁷² Ministério da Cultura, *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, p. 32-76.

Satisfeitos os três elementos que compõem estruturalmente uma política pública, na concepção de Bucci pela qual optamos, a conclusão a que se chega é que o Plano Nacional de Cultura poderia ser considerado indubitavelmente uma política pública de cultura. Contudo, pelo fato de lidar com uma significativa quantidade e diversidade de temas, aos quais o Poder Público deve se voltar na implementação de diferentes políticas e ações de diferentes tipos e alcances, inclusive com metas de amplitude (desde proteger o patrimônio cultural até implementar a articulação institucional de programas de cultura e educação), preferimos afirmar que o Plano Nacional de Cultura não é apenas uma política, mas um anteparo legal para as políticas públicas de cultura, com uma modelagem jurídica consoante com suas demandas propulsoras e com os objetivos sociais a serem alcançados.

Nesse sentido, vale destacar aqui uma importante definição do que sejam políticas culturais, pois parece abarcar as premissas e a vocação do Plano Nacional de Cultura, enquanto lei responsável por implementá-las, de forma multissetorial, num período de tempo determinado. Naturalmente, só será possível atestar o êxito do PNC, nessa perspectiva, a partir das ações, programas e políticas implementados a partir dele, o que só será possível no futuro. Por ora, todavia, vale reforçar a concepção que parece mais apropriada como referência para esta análise, a de Néstor García Canclini, que entende as políticas culturais como:

“conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social. Mas esta maneira de caracterizar o âmbito das políticas culturais precisa ser ampliada tendo em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais na atualidade.”⁵⁷³

Este referencial teórico-conceitual será importante para analisar a afirmação do Plano como um arcabouço jurídico para as políticas públicas de cultura, mas também para avaliar sua presteza como demarcador dos limites do campo cultural para atuação pública. Como afirma Rubim, ao analisar o conceito de Canclini, é essencial “delimitar as fronteiras de pertença e abrangência das políticas culturais, objetivando inclusive dar maior capacidade analítica à noção de políticas culturais”⁵⁷⁴.

3.3.1 Vinculação do PNC e uma política de Estado para a cultura

⁵⁷³ Em nossa tradução livre. N. G. CANCLINI, *Definiciones en transición*, p. 78.

⁵⁷⁴ *Cultura e políticas culturais*, p. 66.

Aspecto importante diz respeito à compreensão da força vinculativa do Plano Nacional de Cultura. É imprescindível entender se as normas que surgem do PNC são cogentes, vinculando estritamente a Administração Pública. Relacionada a isso, está a caracterização do Plano como uma política de Estado ou política de governo.

É preciso ressaltar, inicialmente, a distinção entre o que seja política de Estado e política de governo. Ainda que não se aprofunde conceitualmente cada uma, é importante uma definição mínima, preliminar, apenas para localização do debate. Invocando Bucci, por exemplo, há a explicação de que políticas com horizonte temporal medido em décadas são políticas de Estado, enquanto aquelas “que se realizam como um programa maior”, dentro de uma perspectiva de ação possível num determinado momento, em dado conjunto institucional, são consideradas políticas de governo. Atenta, ainda, para o fato de não ser necessariamente o suporte jurídico o definidor de uma política como de Estado ou de governo. Em tese, as políticas constitucionalizadas seriam certamente de Estado, as legisladas seriam “provavelmente” políticas de Estado e as surgidas de suportes infralegais, políticas de governo. Porém, a própria autora admite que essa categorização é falha, por não ser estanque.⁵⁷⁵

Em geral, o debate acerca da distinção entre política de Estado e política de governo se pauta consideravelmente pelo fator “continuidade”. As políticas de governo seriam aquelas implementadas dentro de determinada conjuntura política circunstancial, via de regra coincidente com um período de governo, cuja acomodação das forças políticas na instância pública de elaboração e execução cria as condições possíveis de sua realização (orçamento, arranjo institucional, órgão(s) executor(es)), sem necessariamente um suporte legal sólido que as embasa. Ocorre que, na maioria das vezes, com a transformação desta conjuntura política, findas as condições de implementação e cessadas, assim, tanto a base política como a base legal, tais políticas encontram problemas para persistir e se dissolvem. Não há continuidade.

Já as políticas de Estado seriam aquelas igualmente surgidas de um ambiente político favorável, que lhes permitiu condições de elaboração e execução. Porém, em processo contíguo, estas políticas contaram com a participação de vários setores estatais, muitas vezes, Executivo e Legislativo, encontraram suporte legal para se firmarem (uma norma constitucional ou uma lei definidora) e, mais recentemente, incorporaram o respaldo social, com a colaboração dos setores afetos a seus temas. Além disso, tais políticas, em

⁵⁷⁵ M. P. D. BUCCI, *Conceito de política pública em direito*, p. 45.

tese, possuem mecanismos mais eficientes e duradouros para a sua implementação e manutenção no decurso do tempo, como programa e agenda de execução, previsão orçamentária vinculada, princípios consolidadores, atribuição de competências a diferentes órgãos responsáveis e objetivos a serem atingidos. Tais elementos conferem às políticas de Estado mais condições de continuidade, independentemente das oscilações dos governos. Porém, só se comprovam políticas de Estado se for atestada, de fato, esta continuidade.

Em suma, caberia a seguinte e breve diferenciação:

“Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.”⁵⁷⁶

O que cabe analisar, nessa perspectiva, é o “potencial” do Plano Nacional de Cultura de ser uma política de Estado ou de governo. Primeiramente, reitere-se que o seu suporte jurídico é uma norma constitucional, que tem o caráter de garantia institucional, e que adquire a natureza de norma programática por traçar uma linha de atuação do Estado no campo social. A Lei 12.343/10, aprovada posteriormente, delimitou o espectro de atuação, os objetivos e funções do Poder Público, regulamentando a norma constitucional numa previsão temporalmente definida de dez anos.

Dessa maneira, a primeira observação referente ao seu suporte é a de que a natureza constitucional do PNC lhe imprime o espírito de política de Estado. O artigo 215, §3º, da Constituição, não deixa dúvidas de que ele “deve” ser implementado, obrigando o afastamento de óbices circunstanciais oriundos das mudanças de governos. Elaborar, planejar e executar o Plano Nacional de Cultura, integrando as ações do poder público para a consecução dos objetivos ali definidos, é uma obrigação constitucional e não apenas uma vontade política impulsionada por um programa de governo.

No entanto, para que de fato se torne política de Estado, seus mecanismos de movimentação da máquina pública devem ser eficientes, mas também, e antes de tudo, devem ser obedecidos. Bucci traduz bem essa preocupação sobre a força vinculativa de normas balizadoras de políticas públicas, como o PNC:

⁵⁷⁶ Dalila Andrade OLIVEIRA, *Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*, p. 329.

“No plano prático, coloca-se o problema da vinculatividade dos instrumentos de expressão das políticas, o seu caráter cogente em face de governos e condições políticas que mudam – além da difícil solução do controle judicial das políticas públicas, isso é, o modo de exigir o seu cumprimento em juízo.”⁵⁷⁷

O alerta se justifica em razão de o PNC ser um instrumento datado, temporalmente definido, que tem metas concretas a serem alcançadas em dez anos. A partir disso, presume-se que a movimentação do Estado é imperativa para o seu alcance e que, conseqüentemente, as normas dispostas na Lei 12.343/10 vinculam efetivamente o poder público, imprimindo ações positivas e negativas em resposta a elas. O espaço da discricionariedade, ou a reserva legal da Administração, é sem dúvida ponto a ser debatido. Contudo, parece claro que há um compromisso imposto pela Lei ao Estado.

Outro motivo que leva à discussão da vinculatividade é de ordem menos legal e mais administrativa (ou institucional). O PNC é um plano orgânico e sistemático, com previsão de diretrizes, objetivos e até formas de financiamento para as ações públicas, porém, não é um plano de adesão compulsória dos entes federativos. Se, na esfera federal, o Plano deve ser necessariamente executado, pois sua coordenação fica a cargo do Poder Executivo através do Ministério da Cultura, nas esferas estaduais, municipais e distrital, a adesão é voluntária, o que pode comprometer sensivelmente a sua execução, especialmente no que toca aos objetivos que exigem descentralização e capilarização das políticas.

Assim, num exemplo prático: existe uma meta do Plano Nacional de Cultura de que, em dez anos, 35% dos municípios com 10 mil habitantes tenham ao menos um aparelho cultural (museu, teatro, cinema, centro cultural) em pleno funcionamento⁵⁷⁸. Caso um montante substancial dos municípios desse porte não aderir ao Plano, para receber a receita que virá através de transferência fundo a fundo e será aplicada por uma secretaria específica, com supervisão de um conselho, dificilmente essa meta será alcançada. E, dessa maneira, a política pública específica de aparelhamento cultural dos municípios, integrante da política macro de difusão e acesso à cultura prevista no PNC, não será uma política de Estado, mas uma política de governo, dependente dos gestores municipais.

Ligado a este, outro desafio se impõe à consolidação do Plano Nacional de Cultura como política de Estado (ou “política das políticas de Estado”): a efetivação de sua interligação institucional com o Sistema Nacional de Cultura. Conforme o próprio Plano prevê, no § 1º, de seu artigo 3º, o SNC “será o principal articulador federativo do PNC,

⁵⁷⁷ *Conceito de política pública em direito*, p. 25.

⁵⁷⁸ Meta 31 do total de cinquenta e três metas priorizadas para a execução do Plano Nacional de Cultura. Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 88.

estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil”. Tendo em vista que o PNC foi pensado como um plano “nacional” e não apenas “federal” de cultura, seu êxito enquanto política pública depende de sua concretização nos três níveis federativos. Para isso, o Sistema deve caminhar de mãos dadas com o Plano, no mesmo passo. Deve estar vigente e muito bem azeitado, com mecanismos voltados à concretização do programa do PNC, de modo a permitir sua penetração consistente nos municípios e estados e os consequentes resultados duradouros.

Por enquanto, o que se tem é o Plano Nacional de Cultura em estágio mais avançado que o Sistema. O PNC teve sua emenda constitucional geradora aprovada em 2005 e sua regulamentação legal final em 2010. Hoje, finalizou a etapa de priorização das metas e, como próximo passo, deve contar com um decreto presidencial que detalhará a dinâmica de adesão dos entes federativos. O Sistema teve sua emenda constitucional (EC 71/2012) recém aprovada (setembro de 2012) e promulgação, no dia 29 de novembro de 2012. Porém, ainda necessita de uma lei específica para a regulamentação. Por ora, o que se tem é o texto aprovado, a ser incluído através do artigo 216-A da Constituição, que estabelece as diretrizes do PNC como fundamento para o Sistema. No entanto, o Plano ainda não pode contar com ele como mais uma ferramenta garantidora de seu caráter de política de Estado. A sintonia entre os dois, portanto, ainda precisará acontecer.

O que está em questão, em suma, é a capacidade do Plano Nacional de Cultura se fazer valer, de maneira que sua vigência seja sentida para além de uma carta de intenções para o campo da cultura, com base legal e fundo constitucional. Para tanto, é preciso superar os óbices elencados e, com isso, elevar o potencial de vinculação da Administração Pública às ações e metas escolhidas. A perspectiva, aqui, é a da legalidade da atuação administrativa no campo da cultura: o quanto o poder público deve se submeter ao Plano de modo a atender efetivamente os seus preceitos legais. Naturalmente, faz-se a ressalva de a Lei 12.343/10 ser uma lei nova, recém regulamentada e ainda carente de avaliação empírica sobre como o Estado tem se dedicado à sua implementação. Ou seja, ainda não é possível dizer quanto das suas previsões estão sendo executadas.

3.4 As dimensões da cultura no Plano Nacional de Cultura

As diferentes acepções de cultura tomadas pelo poder público levam igualmente a diversas formulações sobre as políticas públicas para a área. Assim, o Plano Nacional de Cultura, como garantia constitucional dessas políticas, procurou uma “concepção ampliada

de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos”. A cultura “considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética”, conforme declara o próprio Anexo de ações que acompanha a Lei 12.343/10.

Tal compreensão denota uma “convergência prática”⁵⁷⁹ entre os diversos sentidos da cultura delineados no primeiro capítulo, especialmente a partir da exploração conceitual de Raymond Williams. Os subsídios das diferentes escolas de estudos culturais servem a esse debate, que é, porém, mais circunscrito ao potencial de convergência da teoria com a prática, essencial para potencializar a concretização das políticas culturais. Se o Plano Nacional de Cultura arroja ao se apoiar na premissa multidimensional de cultura, é essencial saber como cada dimensão abordada teoricamente tem condições de efetividade prática, de se tornar política cultural. Assim, importa mais saber como a opção por determinada acepção de cultura vai determinar o alcance de uma política cultural e dialogar com o fundamento normativo que a embasa.

Assim, primeiramente, busca-se a expansão conceitual que deve servir ao próprio estabelecimento da interferência pública na área da cultura, atendendo a valores diversos: de um lado, a interferência negativa de preservar a liberdade cultural; e de outro, a positiva, de promoção da cultura de maneira democrática e equânime. Deve-se levar em conta também o “duplo aspecto da cultura”, como apontado por José Afonso da Silva, citando Jean Caune: o aspecto simbólico, de identidade coletiva; e o aspecto de transformação social⁵⁸⁰. Já se apoiam aí dois nortes de orientação das políticas culturais: preservar e incentivar a *anima* da cultura, que é sua configuração simbólica (de valores referenciais à existência identitária da sociedade); e fazer da cultura propulsão, ferramenta e resultado dos processos de desenvolvimento e transformação sociais.

Com vistas a esses objetivos, Pontier, Ricci e Bourdon⁵⁸¹ afirmam que a política cultural deve ser de proteção, formação e promoção da cultura. É um alcance amplo, consoante com o próprio alargamento conceitual de cultura como matéria normatizada para se tornar objeto da ação estatal. Esta ação deve ter clara a dimensão (ou as dimensões) de cultura em que se apoia. A depender da abordagem dimensional que tiver, aqueles objetivos (proteção, formação, promoção da cultura) serão mais ou menos amplos e exequíveis. Assim como estarão mais ou menos amparados no ordenamento jurídico da

⁵⁷⁹ R. WILLIAMS, *Cultura*, p. 11.

⁵⁸⁰ Jean CAUNE, *Pour une Éthique de la Médiation*, p. 25.

⁵⁸¹ *Droit de la Cultures*, p. 323.

cultura. Nesse sentido, como o Direito circunscreve a cultura num arco de proteção legal, o Estado obviamente deve se basear nele para implementar sua ação pública, aliado ao próprio referencial conceitual de cultura que possui, cuja variação implicará a consecução de objetivos distintos. Em outras palavras, de nada adianta a adoção de uma vastíssima dimensão de cultura se o Direito pouco pode contribuir para sua concretização. Tampouco ajuda se apegar somente às possibilidades jurídicas formalmente concedidas a ela, se a cultura, em sua dinâmica existencial, exige muito mais, num perene exercício de alargamento e flexibilização do Direito.

Nesse quadro, analisam-se, então, as dimensões da cultura para as políticas públicas. Isaura Botelho⁵⁸² fala em duas dimensões: a primeira antropológica, mais abrangente, de vocação mais ampla e genérica; e a sociológica, relacionada ao direito à vida cultural e à produção artística, mais circunscrita às linguagens das artes.

A dimensão antropológica considera cultura como produto da “interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, e constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”. Em outras palavras, é a dimensão que vê a cultura como “tudo que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando”⁵⁸³.

A dimensão sociológica constitui-se por “um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas”⁵⁸⁴, dentro de um circuito circunscrito ao entendimento mais institucional de cultura, voltado sobremaneira às linguagens artísticas, aparelhos e circuitos culturais consolidados.

A opção por uma delas requer políticas diferenciadas, com alcances diferentes.⁵⁸⁵ Constando, nesse ponto, a ressalva da autora de que

“embora uma das principais limitações das políticas culturais seja o fato de nunca alcançarem, por si mesmas, a cultura em sua dimensão antropológica, esta dimensão é, no entanto, eleita a mais nobre, já que é identificada como a mais democrática, em que todos são produtores de cultura, pois ela é a expressão dos sentidos gerados interativamente pelos indivíduos, funcionando como reguladora dessas relações e como base da ordem social.”⁵⁸⁶

A classificação das dimensões culturais se mostra imprescindível para determinar o alcance das políticas culturais e a efetividade das leis que as regulam. Como a autora

⁵⁸² *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 3-5.

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁸⁵ *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 4-9.

⁵⁸⁶ *Idem*, p. 7-8.

declara, a opção por uma ou outra influencia decisivamente nas formas de implementação das políticas públicas a serem adotadas pelos países. Interfere, inclusive, no tipo de investimento governamental a ser realizado por eles. Segundo ela, “a abrangência dos termos de cada uma dessas definições estabelece os parâmetros que permitem a delimitação de estratégias de suas respectivas políticas culturais”⁵⁸⁷.

No Brasil, pela primeira vez a organização sistêmica das políticas culturais parece abarcar essa conceituação ampla e multidimensional de cultura. A Política Nacional de Cultura⁵⁸⁸, construída a partir dos anos 2000 e de que fazem parte o Plano e o Sistema Nacional de Cultura, traz expressamente em sua composição as seguintes dimensões da cultura: a dimensão simbólica, a dimensão cidadã e a dimensão econômica.⁵⁸⁹

De acordo com o documento-base do Plano Nacional de Cultura, a dimensão simbólica da cultura se propõe a “‘cultivar’ as infinitas possibilidades de criação simbólica expressa em modos de vida, motivações, crenças religiosas, valores, práticas, rituais e identidades”⁵⁹⁰. A dimensão cidadã relaciona-se à possibilidade de exercícios ativos dos direitos culturais, que se traduz pelo “estímulo à criação artística, democratização das condições de produção, oferta de formação, expansão dos meios de difusão”⁵⁹¹, etc. E a dimensão econômica, por sua vez, traz a cultura como “lugar de inovação e expressão da criatividade brasileira” e como “parte constitutiva do novo cenário de desenvolvimento econômico socialmente justo e sustentável”⁵⁹².

Desse modo, é nítida a tentativa do PNC de alargamento do conceito de cultura para a abrangência de todos os planos por ela alcançados na sociedade. A análise da efetividade das políticas públicas na área, a serem desenvolvidas pelo Estado a partir das diretrizes e valores do PNC, passa necessariamente pelo aprofundamento desse

⁵⁸⁷ *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 3.

⁵⁸⁸ Erigida estruturalmente sobre dois pilares, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC), a Política Nacional de Cultura encontra-se em fase de configuração política e de estruturação de sua arquitetura jurídica, com a aprovação do PNC e a tramitação do SNC no Legislativo. O Plano Nacional de Cultura tem caráter plurianual e foi incorporado ao artigo 215 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005. A Lei que o regula (Lei 12.343/10) é resultado do Projeto de Lei n. 6.885, de 2006, cujo texto buscou ser compatível com o Sistema Nacional de Cultura, aprovado com a PEC 34/2012. Os demais programas e ações culturais do Estado estão dispostos em leis, atos normativos, portarias e decretos, e passarão a fazer parte do SNC, conforme regulamentação posterior.

⁵⁸⁹ Ministério da Cultura, *Sistema Nacional de Cultura - Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura - Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura*, p. 9-13.

⁵⁹⁰ Ministério da Cultura e Câmara dos Deputados, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 11.

⁵⁹¹ *Idem*, *ibidem*.

⁵⁹² *Ibid.*, p. 12.

entendimento de cultura, de seus conceitos e dimensões, de maneira a entender a organização jurídica das ações públicas na área cultural e a própria efetividade da lei.

O Plano Nacional de Cultura adota a acepção tridimensional da cultura: simbólica, cidadã e econômica. Tais dimensões, no plano concreto, pretendem subsidiar uma atuação que valoriza a expressão simbólica, promove o direito de cidadania e incorpora a cultura como vetor de desenvolvimento. É central o aprofundamento sobre como se auferem essas dimensões no texto da lei e como são equacionadas com seus valores e objetivos. Ainda que haja críticas apontadas sobre cada uma das dimensões, especialmente no que tange à sua configuração conceitual⁵⁹³, a amplitude que tais dimensões conferem ao plano das políticas públicas é dado importante a ser analisado.

3.4.1 Dimensão simbólica: artes, modos de vida, saberes, fazeres, valores e identidades

O Plano Nacional de Cultura, quando proposto, partiu de um diagnóstico político do setor cultural e de uma base conceitual que nortearam a elaboração de suas diretrizes, ações e do próprio texto da Lei 12.343/10. Isso se deu através dos cadernos *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura* (2008) e *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura* (2009). Mais tarde, em junho de 2012, o documento⁵⁹⁴ sistematizador das metas do PNC retomou a conceituação utilizada, elencando as três dimensões de cultura por ele abarcadas: simbólica, cidadã e econômica.

A primeira dimensão definida por esses documentos-guia foi a dimensão simbólica. Algumas ideias sobre o que significaria esta vertente da cultura, num contexto de construção normativa, são importantes e passam a ser o ponto de partida desta análise. Ressalte-se, antes, que essa teorização partiu do Ministério da Cultura, especialmente a partir da aprovação da PEC 48/2005, que inseriu o PNC na Constituição. Ou seja, o formulador do conceito tridimensional de cultura para o Plano foi seu próprio condutor político, na articulação com o Legislativo para a aprovação da Lei 12.343/10, e executor administrativo, com a competência que lhe seria legalmente atribuída depois. Essa situação, se rendeu algumas críticas à formulação conceitual⁵⁹⁵ – especialmente por

⁵⁹³ Antonio Albino Canelas RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 66.

⁵⁹⁴ Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*.

⁵⁹⁵ Albino Rubim, em seu artigo *Plano Nacional de Cultura em debate*, de 2008 – escrito, portanto, durante a tramitação do PL 6.835/2006 e antes da consolidação do texto final da Lei 12.343/10 – tece algumas críticas à “consistência teórica e conceitual” do Plano, especialmente à dimensão econômica, que sofreria algumas

lacunas deixadas e pela falta de precisão acadêmica -, de outro lado, a nosso ver, pode catalisar a união da teoria com a *práxis*, imprescindível para um plano público de cultura.

Assim, a dimensão simbólica é identificada, no Plano, como “o aspecto da cultura que considera que todos os seres humanos têm a capacidade de criar símbolos”⁵⁹⁶. Incorporaria, dessa forma, uma “abordagem antropológica abrangente”⁵⁹⁷, capaz de fornecer às políticas culturais a capacidade de “reconhecer e valorizar esse capital simbólico, por meio do fomento à sua expressão múltipla, gerando qualidade de vida, auto estima e laços de identidade entre os brasileiros”⁵⁹⁸.

Quando se refere a “capital simbólico”, o documento-base do Plano considera todas as possibilidades de criação e utilização de símbolos pela sociedade brasileira, seja através dos recursos artísticos (linguagens, expressões, manifestações), em um sentido mais estrito, seja através de práticas e vivências que, no cotidiano dos indivíduos, assimilem e produzam referenciais simbólicos, em um sentido mais alargado, de expressão cultural.

Nessa perspectiva, a primeira necessidade que surge é a delimitação conceitual de “símbolos” para o campo da cultura, guardada a sua relação com o Direito. Como é vasto e complexo o debate teórico-conceitual sobre o emprego do termo e de suas variações - “simbólico” e “simbolismo” -, é preciso ao menos um recorte semântico, ainda que breve, para evitar ambiguidades.

Marcelo Neves⁵⁹⁹ elenca acepções diferentes do simbólico para campos diversos, como filosofia, semiótica, psicanálise, lógica, sociologia e Direito. Parte de uma concepção filosófica mais ampla, abrangente, na qual o “termo ‘simbólico’ é utilizado para indicar todos os mecanismos de *intermediação* entre sujeito e realidade”⁶⁰⁰. A base é a definição clássica de Cassirer do homem como animal simbólico (*animal symbolicum*⁶⁰¹), capaz de se utilizar de uma rede de símbolos como “meio artificial”⁶⁰² de sua relação com a realidade.

A capacidade de simbolizar seria, portanto, o traço distintivo da espécie humana, e a comunicação simbólica coletiva, na perspectiva sociológica, a responsável pela formação

mutações carentes de explicação mais elaborada. O autor também identifica a necessidade de atualização de alguns conceitos, como o de diversidade cultural. Antonio Albino Canelas RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 66-68.

⁵⁹⁶ Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 16.

⁵⁹⁷ Idem, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 11.

⁵⁹⁸ Idem, *ibidem*.

⁵⁹⁹ *A constitucionalização simbólica*, p. 5-29.

⁶⁰⁰ Grifo original do autor. *Ibid.*, p. 6.

⁶⁰¹ Idem, *ibidem*.

⁶⁰² Idem, *ibidem*.

de uma unidade⁶⁰³. Nesse sentido, “a diferenciação de cada sistema social está associada à sua representação simbólica como unidade”⁶⁰⁴.

A simbolização enquanto elo da espécie humana com seu meio é também percebida na definição de Teixeira Coelho, sob viés antropológico igualmente adotado pelo Plano Nacional de Cultura:

“Nos estudos do imaginário sob um ângulo antropológico, define-se o símbolo como qualquer signo concreto que evoca, por intermédio de uma relação natural, algo de ausente ou impossível de ser percebido diretamente e que, por meio desse concreto sensível, figurado, é reconduzido ao domínio do significado. (...) O que o símbolo faz é, portanto, promover a articulação biopsíquica/sociocultural e apresentar-se sob este aspecto, como ponte entre a realidade psíquica e a realidade física. (...) É o símbolo que permite ao sentido engendrar limites e diferenças, tornando possível a mediação simbólica, que abre para o indivíduo a possibilidade de uma pré-compreensão do real (sempre único, singular, e não universal), moldando-lhe o comportamento social. Nesse sentido, torna-se função necessária à constituição da organização social.”⁶⁰⁵

Nessa perspectiva, podemos dizer que a dimensão simbólica da cultura é o *locus* da representação social de um povo a partir da unidade que lhe conferem a produção e o compartilhamento de seus símbolos. Remetendo às ideias de cultura já abordadas⁶⁰⁶, esta concepção se ancora na escola estruturalista de Lévi-Strauss, que afirma ser “da natureza da sociedade que ela se exprima simbolicamente em seus costumes e em suas instituições”⁶⁰⁷. Sob este ângulo, segundo o autor, “toda cultura pode ser considerada um conjunto de sistemas simbólicos”⁶⁰⁸, os quais, por sua vez, dependem essencialmente de fundamentação no corpo social. Segundo Sergio Miceli, reconhecendo a contribuição weberiana nesse campo, são esses “fundamentos sociais da atividade de simbolização”⁶⁰⁹ que permitirão ligar a produção dos bens simbólicos às próprias demandas das classes e estamentos sociais, que são os “sujeitos últimos de quaisquer significações”⁶¹⁰.

A simbolização, portanto, é parte constitutiva da dinâmica social, e o fazer simbólico deve se equiparar aos demais fatos sociais⁶¹¹ a serem, de alguma forma, tutelados juridicamente. Este entendimento passa a ser essencial para a incidência do

⁶⁰³ Ibid., p. 19.

⁶⁰⁴ Marcelo NEVES, ob. cit., p. 20.

⁶⁰⁵ José TEIXEIRA COELHO, *Dicionário Crítico de Política Cultural*, p. 342-343.

⁶⁰⁶ A evolução histórica do conceito de cultura e as principais ideias e escolas relacionadas ao tema foram estudadas no capítulo 1.

⁶⁰⁷ Claude LÉVI-STRAUSS, *Introdução à obra de Marcel Mauss*, p. 17.

⁶⁰⁸ Ibid, p. 19.

⁶⁰⁹ Sergio MICELI, *A Força do Sentido*, p. LIX.

⁶¹⁰ Ibid., p. LX

⁶¹¹ Clifford GEERTZ, *A interpretação das culturas*, p. 68.

Direito sobre a dimensão simbólica da cultura, como pretende o Plano Nacional de Cultura.

Conforme ensina Marilena Chauí, a lei, como “imperativo social que organiza a vida dos indivíduos e da comunidade”⁶¹², determina a criação dos costumes, estabelece as relações de poder, funda instituições (família, religião, distribuição de tarefas), disciplina padrões de comportamento dentro de uma dada ordem social. Dessa maneira, ela não é apenas o comando de proibição, permissão ou obrigação de condutas, mas é a própria “afirmação de que os humanos são capazes de criar uma ordem de existência que não é simplesmente natural (física e biológica). Esta ordem é a ordem simbólica”⁶¹³.

Ora, se a lei regula e afirma a existência de uma ordem simbólica, por cujo intermédio os homens estabelecem e interpretam suas relações entre si, com a natureza e com o poder⁶¹⁴, esta ordem simbólica há de ser criada. E quem a cria é a própria cultura.

Quando estabelece como paradigma conceitual a dimensão simbólica da cultura, o Plano Nacional de Cultura, uma lei, não apenas reconhece e protege essa ordem simbólica da existência social. Ele contribui decisivamente para estimular a proliferação das fontes que geram a diversidade do fazer simbólico, as principais estufas dos símbolos de mediação social, que são as expressões e manifestações artísticas e culturais. Até porque “simbolizar”, segundo José Afonso da Silva, “mesmo é que produzir cultura”⁶¹⁵.

Assim, o PNC lista quais são estes símbolos a serem preservados e promovidos pela lei:

“tais símbolos se expressam em práticas culturais diversas, como nos idiomas, costumes, culinária, modos de vestir, crenças, criações tecnológicas e arquitetônicas, e também nas linguagens artísticas (teatro, música, artes visuais, dança, literatura, circo, etc.)”⁶¹⁶

Dentro desse amplo espectro, o Plano se pretende uma lei voltada a “‘cultivar’ as infinitas possibilidades de criação simbólica, expressas em modos de vida, motivações, crenças religiosas, valores, práticas, rituais e identidades”⁶¹⁷. Considerando a riqueza e a vastidão da cultura nacional, em todas as suas possibilidades tangíveis e intangíveis, trata-se de um objetivo pretensioso, cujo alcance depende da compatibilidade da extensão conceitual inspiradora da lei com o próprio programa disposto em seu texto.

⁶¹² Marilena CHAUI, *Cidadania cultural*, p. 112.

⁶¹³ Idem, *ibidem*.

⁶¹⁴ Idem, *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*, p. 13.

⁶¹⁵ *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 36.

⁶¹⁶ Idem, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 16.

⁶¹⁷ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 11.

A começar pela Constituição Federal, seu artigo 215, § 3º, I, estabelece que o PNC possui o objetivo de defender e valorizar o patrimônio cultural brasileiro. Este que, no artigo 216 da Carta, é composto pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Em outras palavras, é a própria ordem simbólica a ser resguardada pela lei, aqui, na esfera antropológica e ampla da cultura.

Essa dimensão simbólica permeia, naturalmente, toda a Lei 12.343/10. É uma premissa conceitual genérica que a embasa. Porém, alguns dispositivos evidenciam explicitamente a preocupação com o resguardo simbólico. Por exemplo, no artigo 1º estão princípios do PNC, como a liberdade de expressão, criação e fruição (inciso I), a diversidade cultural (II), o direito de todos à arte e à cultura (IV) e o direito à memória e às tradições (VI). Dentre os objetivos do Plano (artigo 2º), muitos se ligam à dimensão simbólica da cultura, como a proteção do patrimônio material e imaterial (II), a valorização das criações artísticas e bens culturais (III) e a promoção do direito à memória (IV). Porém, um dos objetivos externaliza literalmente a importância conferida a essa dimensão. Diz o inciso VII que é objetivo do PNC “estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos”. No que se refere às ações específicas do Estado (artigo 3º), são igualmente várias as atribuições que devem contemplar a dimensão simbólica da cultura. Podem ser destacadas, nesse quadro, a obrigação de proteger e promover a diversidade cultural, reconhecendo a abrangência da noção de cultura e a multiplicidade de seus valores e formações (inciso IV); e a garantia de preservação do patrimônio cultural brasileiro, considerando todos os bens referentes a valores, identidades, ações e memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (VI).

Entendemos que o principal desafio para a concretização legal da dimensão simbólica da cultura é delimitar na medida certa o seu raio de abrangência, atingindo um ponto ótimo de tutela jurídica: nem tão amplo, como infere o viés antropológico, de exponencialização máxima do conceito de cultura, pois pode extrapolar a circunscrição das políticas culturais e exigir a ingerência de outras áreas das políticas sociais; nem tão restrito, indevidamente reduzido às artes (música, teatro, dança, cinema, artes plásticas, literatura) ou ao circuito consolidado das manifestações e instituições culturais (grandes salas de espetáculos, circuito comercial de cinema, grandes galerias de arte, bienais e feiras literárias), sob pena de mitigar o potencial das políticas culturais, subjugando-as a um

universo já institucionalizado de “visibilidade concreta”⁶¹⁸, tido erroneamente como representativo do que é cultura pelo senso comum⁶¹⁹.

O primeiro alerta, de pecar pelo excesso, é dirigido ao PNC enquanto arcabouço normativo para a implementação de políticas públicas de cultura. Nesse sentido, retoma-se a já estudada classificação de Isaura Botelho acerca das duas dimensões de cultura voltadas às políticas culturais: a antropológica e a sociológica. A primeira categoria, abrangente, incorpora “tanto a unidade quanto a multiplicidade cultural brasileira”⁶²⁰ e abarca a tradição, a inovação e todos os valores, identidades e diferenças da sociedade. Segundo ela, este caráter demasiadamente amplo exige o tratamento transversal da cultura e abarca necessariamente outras demandas sociais e instâncias administrativas que os recursos e o aparato institucional da cultura não alcançam. Assim, essa dimensão antropológica dificilmente seria atingida por uma política exclusivamente de cultura, mas dependeria de “uma reorganização das estruturas sociais e uma distribuição de recursos econômicos”⁶²¹.

A segunda categoria da nomenclatura de Botelho, a dimensão sociológica, chama a atenção para a cultura ficar circunscrita ao terreno das artes. Segundo ela, essa esfera, restrita às linguagens artísticas, seu público e canais de expressão tradicionais⁶²², é mais fácil de ser alcançada, beneficiada inclusive pelas dificuldades de concretização da dimensão antropológica. No entanto, caso isso ocorra, a perspectiva de realização do PNC ficará aquém de sua vocação programática, hipertrofiada pelas mais de centenas de ações e diretrizes que compõem o Anexo da Lei 12.343/10 e que se pautam sobremaneira pela realização dessa ampla dimensão simbólica.

Um exemplo concreto dessa dificuldade está nas expressões culturais populares e nos saberes tradicionais. Caso o Plano se restrinja ao terreno da produção simbólica por meio das artes consagradas (belas artes ou cultura erudita, por exemplo), fatalmente serão excluídos da tutela jurídica e do amparo estatal os saberes dos mestres e mestras da cultura popular, os chamados griôs, que dominam as narrativas de suas comunidades, grupos e etnias e são imprescindíveis para o fluxo geracional dos costumes, crenças, ritos e mitos. Grupos indígenas, comunidades ribeirinhas, povos dos sertões e das florestas, agrupamentos quilombolas, muitas vezes desprovidos de educação formal, assentam seu

⁶¹⁸ Isaura BOTELHO, *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 6.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁶²⁰ *Idem*, *A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do estado e das políticas públicas em contextos de crise*, p. 128.

⁶²¹ *Ibid.*, p. 4.

⁶²² *A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do estado e das políticas públicas em contextos de crise*, p. 128.

acervo simbólico nesse tipo de patrimônio imaterial, geralmente de natureza oral, e precisam ser protegidos pela lei para a preservação de suas identidades. Sob essa ótica, restringir a delimitação simbólica do PNC pode ser extremamente danoso para o patrimônio cultural brasileiro. Esse risco, porém, parece já ter sido calculado e prevenido pela gestão do Plano⁶²³.

Em resumo, o encontro do ponto ótimo de alcance dessa dimensão simbólica é o que vai possibilitar a sua efetiva concretização, de maneira que o PNC se volte “às necessidades e ao bem-estar do homem enquanto ser individual e coletivo” e proporcione o “fortalecimento dos laços de identidade dos grupos sociais e o consequente aumento de sua autoestima”⁶²⁴.

3.4.1.1 Diversidade cultural e interculturalidade

Dentro da dimensão simbólica do Plano Nacional de Cultura, um elemento central é a diversidade cultural. Diversidade cultural é conceito elementar de qualquer lei ou política contemporânea que verse sobre cultura, em muito por ser a ponte entre o patrimônio simbólico de uma sociedade e a natureza econômica dos frutos desse patrimônio (bens, produtos, serviços e manifestações culturais), numa perspectiva de desenvolvimento. A ideia de diversidade impõe a necessidade de que os países se desenvolvam não apesar de sua cultura, mas também a partir e através de sua cultura; daí a necessidade de preservação, em toda a pluralidade de seus elementos componentes. Nesse sentido, a diversidade cultural ocupa uma posição chave na estrutura do PNC. Tanto é assim que um dos cinco capítulos de seu Anexo é totalmente dedicado ao tema da diversidade cultural.

Nele, fica estabelecido que é função do Estado:

“Proteger e promover a *diversidade cultural*, reconhecendo a complexidade e abrangência das atividades e valores culturais em todos os territórios, ambientes e contextos populacionais, buscando dissolver a hierarquização entre alta e baixa cultura, cultura erudita, popular ou de massa, primitiva e civilizada, e demais discriminações ou preconceitos”. [grifo nosso]

A origem do conceito está nas Ciências Sociais, mais precisamente nos Estudos Culturais, voltados inicialmente aos estudos da mulher, minorias, grupos étnicos, preferências sexuais, etc. Desenvolvido, o conceito passou a abarcar a investigação sobre

⁶²³ O documento de metas do PNC traz previsão sobre o caso específico dos saberes tradicionais, a ser necessariamente contemplado nas metas. Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 16.

⁶²⁴ Idem, ibidem.

“o papel do outro e do diferente”, conforme destaca Teixeira Coelho⁶²⁵. Há quem defenda que o termo tem origem nas teorias ambientalistas, como um paralelismo da diversidade biológica, como faz Rafael Segóvia⁶²⁶. Nesse sentido, a diversidade cultural significaria que a “cultura e suas diversas manifestações são um recurso imprescindível e perecível, não-renovável, que permite a sobrevivência de um ‘ecossistema’”⁶²⁷. Tal visão, contudo, foi muitas vezes rejeitada em análises conceituais do PNC⁶²⁸.

A ideia de diversidade cultural foi, então, sendo desenvolvida pelas convenções e tratados internacionais, especialmente pela Declaração da Diversidade, de 2001, e pela Convenção da Diversidade da Unesco, de 2005. No campo da dogmática jurídica, partiu do arcabouço conceitual e ideológico do multiculturalismo⁶²⁹. As teorias multiculturalistas defendem a preservação e a valorização das particularidades simbólicas de cada grupo étnico ou regional, numa perspectiva de proteção jurídica de seus próprios direitos e diferenças culturais. No bojo do multiculturalismo, afirma-se o direito à diversidade cultural como uma espécie de reivindicação identitária, de direito à diferença.

Entretanto, o conceito de diversidade cultural evoluiu com o tempo e abarcou nuances que o atualizaram para o contexto contemporâneo globalizado. A ideia de diversidade alterou-se a partir das trocas culturais intensas e da interpenetração de elementos simbólicos oriundos de diferentes culturas, catalisadas pela diminuição das distâncias, pelo desenvolvimento tecnológico e, mais recentemente, pelas amplas possibilidades comunicacionais da era digital.

Assim, hoje não se fala apenas em culturas múltiplas, distantes entre si, e no fenômeno do multiculturalismo, que as reconhece, mas separa. Não se fala apenas em culturas plurais, ricas e complexas, e de pluralidade, o exercício de preservá-las dentro de um todo. Hoje, fala-se em culturas híbridas e hibridação (ou hibridismo) cultural: os processos de “intersecção e transação”⁶³⁰ das culturas, internalizando o confronto, as tensões das diferenças, e o diálogo entre elas, com a possibilidade de “trabalhar democraticamente com as divergências”⁶³¹, nos termos de Canclini.

Esta nova realidade, em contato com o terreno da economia, deflagrou um conflito entre a preservação do patrimônio simbólico dos países, representado essencialmente pelos

⁶²⁵ *Política cultural em nova chave*: indicadores qualitativos da ação cultural, p. 13.

⁶²⁶ *As perspectivas da cultura*: identidade regional versus homogeneização global, p. 84.

⁶²⁷ *Ibidem*.

⁶²⁸ Antonio Albino Canelas RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 68.

⁶²⁹ O multiculturalismo foi estudado no item 1.2 do Capítulo 1.

⁶³⁰ Néstor García CANCLINI, *Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade*, p. XXVI.

⁶³¹ *Ibid.*, p. XXVII.

seus bens e manifestações culturais, e a necessidade de desenvolvimento, primordialmente econômico. No quadro internacional, este conflito ocupava os debates sobre o comércio dos bens e produtos culturais, estabelecidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A relação entre cultura e desenvolvimento é chave elementar para a compreensão do significado atual de diversidade cultural. Vera Cíntia Álvarez⁶³² traça a linha evolutiva dessa relação. De forma sintética, o que houve foi a passagem de um entendimento das culturas locais (especialmente as minorias étnicas) como óbice ao crescimento econômico, nos anos 1950, para a ideia de conservação dessas culturas embasada na dignidade humana (anos 1980), e, mais tarde, no desenvolvimento sustentável, no início da década de 90, a partir da Rio 92.

“Hoje em dia, qualquer desenvolvimento só é eticamente justificável se for sustentável tanto do ponto de vista ambiental quanto cultural. A cultura e a diversidade cultural são vistas hoje não só como um fim, mas também como um objetivo do desenvolvimento, entendido assim como a realização da existência humana em toda a sua plenitude, em todos os quadrantes do planeta.”⁶³³

Foi nessa perspectiva que se travou o debate internacional nos últimos anos acerca da diversidade cultural, especialmente no âmbito do sistema internacional de direitos humanos⁶³⁴. Ben Goldsmith sintetiza os resultados desse debate numa ampla formulação do conceito de diversidade, que deve compreender:

“um modo de conseguir interação social – celebrando simultaneamente identidades diferenciadas e forjando ao mesmo tempo um novo sentido de pertencimento em sociedades culturalmente diversas; um elemento das agendas das democracias culturais; uma forma de enriquecer os recursos e o capital cultural nas indústrias culturais e na economia do conhecimento; uma forma de superar a exclusão social; e um auxiliar e catalisador para o desenvolvimento cultural sustentável e a prosperidade econômica.”⁶³⁵

Ao PNC interessa trazer a diversidade para o âmbito do Direito, mais precisamente à esfera dos direitos culturais, através dos quais deve se dar a sua concretização. Nesse sentido, Teixeira Coelho ensina que, da essência do conceito de diversidade, e do seu

⁶³² *Diversidade cultural: algumas considerações*, p. 173.

⁶³³ *Ibidem*.

⁶³⁴ Destacam-se, nesse campo, diversos documentos que abarcaram o tema: Relatório “Nossa diversidade criativa”, da Unesco (1995); Declaração Universal da Diversidade Cultural (2001); os estudos dos Conselho de Estudos Europeus, *In from the margins* (1996) e *Differing Diversities* (2001); Declaração sobre Diversidade Cultural (2000); Declaração Francófônica em Cotonou (2001); Documento da Rede Internacional para Política Cultural (INCP) (2001); Convenção da Diversidade Cultural, da Unesco (2005).

⁶³⁵ Ben GOLDSMITH, *Diversidade cultural: políticas, caminhos, positivos*, p. 92.

reconhecimento jurídico no campo dos direitos humanos, passou-se a apreender três direitos interligados e interdependentes: o “direito de participar da vida cultural”; o “direito ao diverso”; e o “direito a participar da vida cultural que é a minha” e “daquela que é diferente da minha, da vida cultural do outro, da outra vida cultural”⁶³⁶. Assim, a diversidade não operaria “apenas entre as culturas, com uma cultura devendo respeitar os princípios da outra, *mas no interior mesmo de uma mesma cultura*”⁶³⁷.

A partir desse conceito - que François de Bernard decompõe em cinco ideias-força combinadas (“diverso”, “cultural”, “dinâmica”, “resposta” e “projeto”)⁶³⁸-, surgem derivações ou evoluções que pretendem dar conta dos fenômenos advindos do contato e da convivência culturais, tratados como direitos.

Ganha relevo, portanto, a ideia de “interculturalidade”, trazida por Néstor García Canclini para explicar a confluência, interação e fusão entre culturas diversas, num movimento mais dinâmico de incorporação recíproca e de convivência ativa. Segundo Canclini:

“interculturalidade remete à confrontação e à mistura entre sociedades, ao que acontece quando os grupos entram em relações e intercâmbios. (...); “interculturalidade” implica que os diferentes se encontram em um mesmo mundo e devem conviver em relações de negociação, conflito e empréstimos recíprocos.”⁶³⁹

Para o defensor da teoria do hibridismo cultural, é preciso superar as concepções multiculturalistas, cuja proposta de preservação da diversidade de culturas incorre, muitas vezes, em soluções que reforçam o segregacionismo entre elas⁶⁴⁰. O interculturalismo, de outro modo, sugere que a pluralidade (ou diversidade) cultural deva ser entendida no bojo da convivência, da fusão e da diferenciação entre e inter sociedades, incluindo os elementos socioeconômicos imprescindíveis à formação das condições para essa confluência. Esse dado é de extrema relevância, pois não descola a cultura, em sua diversidade de expressões e manifestações, do corpo social em que ela é produzida e reproduzida, como uma concepção idealista pregaria. Mas, pelo contrário, incorpora as

⁶³⁶ T. COELHO, *Política cultural em nova chave*: indicadores qualitativos da ação cultural, p. 15-16.

⁶³⁷ Com grifos originais do autor. Idem, *Direito cultural no século XXI: expectativa e perplexidade*, p. 10.

⁶³⁸ Os termos serão analisados detalhadamente no decorrer do capítulo. A ideia aqui foi ilustrar o processo de definição e redefinição por que passa o conceito de diversidade, importante para a sua efetividade nas normas jurídicas e na utilização pela sociedade, cuja banalização do uso tem causado enfraquecimento de seu sentido. F. BERNARD, *Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural*, p. 73-81.

⁶³⁹ N. G. CANCLINI, *Diversidade e Direitos na Interculturalidade Global*, p. 145.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 144.

desigualdades desse corpo na própria composição da diversidade cultural, expondo-as e confrontando-as, mais próximo do que sugere o ideal materialista.

Nas palavras de Canclini:

“Sabemos 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. Em suma: há ‘diferenças’ de caráter étnico, linguístico, de gênero, de idade, que não necessariamente estão condicionadas pela desigualdade e há outras diferenças provocadas pela ‘desigualdade’ nas interações entre diferentes.”⁶⁴¹

No Brasil, que possui peculiar processo de composição, interação e formação cultural - um “amalgama”, nas palavras de Jorge Mautner⁶⁴² -, e onde as desigualdades socioeconômicas e regionais são exponencializadas, o desafio é entender como o ordenamento jurídico e os textos legais, como o Plano Nacional de Cultura, vão dar suporte às novas relações oriundas do direito à preservação e ao fomento das diferenças culturais. Em outras palavras, entender como o Direito poderá incorporar a interculturalidade.

José Marcio Barros traz importante contribuição nesse sentido, ao diagnosticar que é preciso incorporar os próprios paradigmas da diversidade cultural aos modelos normativos destinados a lidar com ela, como a transversalidade e o pensamento complexo⁶⁴³. Segundo ele, é preciso entender a “complexidade simbólica, normativa e comunicacional da cultura, tanto em suas formas de expressão quanto em seus transbordamentos para o campo político e econômico”⁶⁴⁴.

Barros explicita a necessidade não apenas de que a lei incorpore devidamente a diversidade em sua estrutura, mas que sirva também de base à própria gestão da cultura:

“(…) nos referimos a modelos normativos diversos que não apenas ordenam a produção e as trocas simbólicas no campo estético, religioso e lúdico, mas que se referem também às maneiras como se definem as formas de aprendizagem, circulação, apropriação, distribuição, mercantilização de bens e processos culturais. (...) Há sempre, e é isso que torna a questão complexa, a tensão política e cognitiva de diferentes modelos de ordenamento e gestão. Diversidade cultural é a diversidade de modos de instituir e gerir a relação com a realidade”⁶⁴⁵.

Nessa linha, e voltando à concretude do Plano Nacional de Cultura, as demandas plurais que compõem o arcabouço de ações de seu Anexo, e o próprio alicerce conceitual

⁶⁴¹ N. G. CANCLINI, *Diversidade e Direitos na Interculturalidade Global*, p. 145.

⁶⁴² Em entrevista à revista *Versus*, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, disponível em http://www.versus.ufrj.br/edicoes_pdf/pdf_versusN3/DoisPontos_Personagem_vsn3.pdf.

⁶⁴³ José Márcio BARROS, *Diversidade cultural e gestão da cultura*, p. 84.

⁶⁴⁴ *Idem*, *Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural*, p. 67.

⁶⁴⁵ José Márcio BARROS, *Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural*, p. 67.

em que se baseia, contribuem para incorporar essas premissas de acolhimento legal da diversidade.

3.4.2 Dimensão cidadã: a cidadania cultural

O Plano Nacional de Cultura entende a cultura como instância de exercício da cidadania. O “direito a participar da vida cultural”, advindo da cultura como direito fundamental, pressupõe a participação ativa da sociedade na vivência da cultura, como expressão do simbólico e perpetuação dos fazeres culturais. Contudo, denota igualmente a participação da sociedade no seu exercício político diário de participar dos processos de elaboração e decisão sobre as políticas públicas da área.

A questão da cidadania está intimamente ligada ao direito de acesso à cultura. No Anexo do Plano Nacional de Cultura fica evidente essa conexão. O texto determina que compete ao Estado:

“Ampliar e permitir o acesso, compreendendo a cultura a partir da ótica dos direitos e liberdades do cidadão, sendo o Estado um instrumento para efetivação desses direitos e garantia de igualdade de condições, promovendo a universalização do acesso aos meios de produção e fruição cultural, fazendo equilibrar a oferta e a demanda cultural, apoiando a implantação dos equipamentos culturais e financiando a programação regular destes.”

Imprescindível para a concretização da cidadania cultural, o acesso “é condição material prévia que possibilita a produção e consumo de produtos culturais”⁶⁴⁶, conforme explica Teixeira Coelho. Porém, o acesso não pode referir-se apenas aos produtos culturais, como bens físicos, geralmente advindos da indústria cultural tradicional, a serem apropriáveis através do consumo. De forma mais abrangente, deve ser estendido a todas as fontes da cultura nacional, conforme o art. 215 da Constituição, de maneira a contemplar o acesso ao patrimônio material e imaterial brasileiro, o acesso ao conhecimento, o acesso à memória, o acesso às linguagens artísticas, o acesso às ferramentas de produção cultural, o acesso ao mercado tradicional de consumo da cultura, o acesso à inovação e o acesso às novas formas de elaboração, disponibilização, circulação e fruição dos bens culturais, impulsionadas sobremaneira pela Internet e pela cultura digital.

O documento que embasa o Plano Nacional de Cultura fala em fruição e produção de diferentes linguagens artísticas e de múltiplas identidades e expressões culturais como

⁶⁴⁶ J. TEIXEIRA COELHO, *Dicionário crítico de política cultural*, p. 36.

“direitos de cidadania”⁶⁴⁷. No caderno de metas do PNC, mais recente, a dimensão cidadã é designada como o “aspecto da cultura que a entende como um direito básico do cidadão”⁶⁴⁸. Firma-se, com isso, o entendimento da cultura como direito social, ao lado de educação, saúde, trabalho, a que o indivíduo, na qualidade de cidadão, possui o direito subjetivo. Ao Estado, caberia a contrapartida de tutela objetiva deste direito, a ser exercida através de ações prestacionais suficientes para a satisfação das necessidades culturais dos cidadãos. Tais ações se dariam através de políticas públicas aptas a garantir “o acesso aos meios de produção, difusão e fruição dos bens culturais”⁶⁴⁹. Herdando a essência dos direitos culturais de segunda geração, esta é a primeira face da dimensão cidadã do Plano Nacional de Cultura.

A segunda face está ligada à participação dos cidadãos na vida cultural em sua plenitude, que inclui “os mecanismos de participação social, formação, relação da cultura com a educação e promoção da livre expressão e salvaguarda do patrimônio cultural”⁶⁵⁰. Essa esfera envolve também, e necessariamente, a própria formulação de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos culturais, em todas as suas variações. Esta vertente da dimensão cidadã da cultura herda as premissas dos direitos de quarta geração⁶⁵¹, ligados às possibilidades contemporâneas de exercício da cidadania, que incluem o direito à informação e à participação direta e plural nas instâncias democráticas de formulação e implementação das ações públicas.

Tomando essa perspectiva, entendemos que a participação na vida cultural como exercício da cidadania deve abarcar não apenas a vivência cultural simbólica, que envolve as possibilidades de acesso à cultura, criação e fruição dos bens culturais, e comunhão e repasse dos fazeres e saberes identitários. O exercício da cidadania cultural compõe-se também da vivência cultural política, que inclui a participação efetiva na elaboração normativa e na construção das políticas públicas atinentes ao campo cultural.

Antes de prosseguir, porém, no desenvolvimento da ideia de cidadania cultural, é preciso dar um passo antes e retomar, ainda que brevemente, o sentido original do substantivo “cidadania” no ordenamento jurídico nacional. A primeira referência, para tanto, pode ser a própria Constituição Federal. Em seu artigo 1º, ela estabelece que,

⁶⁴⁷ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 30.

⁶⁴⁸ Idem, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 17.

⁶⁴⁹ Idem, *ibidem*.

⁶⁵⁰ Idem, *ibidem*.

⁶⁵¹ De acordo com a terminologia de Paulo Bonavides. P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, *passim*.

juntamente com a soberania (inciso I) e a dignidade da pessoa humana (III), um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a cidadania (II). Com isso, fica estabelecido que toda a tutela constitucional deve se voltar ao respeito e à concretização da cidadania, seja através dos direitos sociais e fundamentais, seja através dos princípios e mecanismos de funcionamento do Estado. Para os direitos e políticas culturais não poderia ser diferente.

Da premissa constitucional, um conceito pertinente a ser extraído é o de José Afonso da Silva, para quem a cidadania é o pertencimento “como titular dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana, da integração participativa no processo do poder”⁶⁵². Sob este enfoque, faz sentido falar, de uma forma geral, que cidadania relaciona-se diretamente com a ideia de participação e com o exercício de direitos. Adjetivando o substantivo, de modo a delimitá-lo ao campo da cultura, pode-se afirmar que a cidadania cultural está ligada ao exercício dos direitos culturais e à participação na vida cultural, na esfera simbólica e política.

Marilena Chauí trouxe importante contribuição para o entendimento de cidadania cultural ao teorizar sobre a sua gestão à frente da Secretaria de Cultura do Município de São Paulo, entre 1989 e 1992. Tomando como diretriz a ideia de que “só há democracia com a ampliação contínua da cidadania”⁶⁵³, a autora elaborou e implementou o que se denominou política de “Cidadania Cultural”: “a cultura como direito dos cidadãos e como trabalho de criação”⁶⁵⁴. A política era a *práxis* de uma concepção de cidadania cultural guiada por quatro perspectivas⁶⁵⁵, cuja lucidez torna essencial a descrição:

- “ - uma definição alargada da cultura, que não a identificasse com as belas artes, mas a apanhasse em 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 hegemonia de uma classe social, define para si mesma as relações com o espaço, o tempo, a natureza e os humanos”;
- uma definição política da cultura pelo prisma democrático e, portanto, como direito de todos os cidadãos, sem privilégios e sem exclusões;
- uma definição conceitual da cultura como trabalho da criação: trabalho da sensibilidade, da imaginação e da inteligência na criação das obras de arte; trabalho de reflexão, da memória e da crítica na criação de obras do pensamento. (...)
- uma definição dos sujeitos sociais como sujeitos históricos, articulando o trabalho cultural e o trabalho da memória social, particularmente como combate à memória social una, indivisa, linear e contínua, e como afirmação das

⁶⁵² J. A. da SILVA, *Comentário contextual à Constituição*, p. 38.

⁶⁵³ M. CHAUI, *Cidadania cultural*, p. 140.

⁶⁵⁴ M. CHAUI, *Cidadania cultural*, p. 140.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 72.

contradições das lutas e dos conflitos que constituem a história de uma sociedade.”⁶⁵⁶

Nestes termos, a seguinte explicação de Chauí traduz bem qual deve ser o papel do Estado para a concretização de uma política de cidadania cultural em sua plenitude. Segundo ela, o Estado deve conceber a cultura

“como um direito do cidadão e, portanto, assegurar o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruí-las, o direito de criar as obras, isto é, de produzi-las, e o direito de participar das decisões sobre políticas culturais.”⁶⁵⁷

Francisco Humberto Cunha Filho faz, porém, uma crítica, ainda que parcial, ao conceito de Chauí, por entender que lhe falta a menção aos deveres culturais dos cidadãos⁶⁵⁸. De fato, trata-se de um campo difícil de avançar⁶⁵⁹ nas formulações existentes acerca da cidadania cultural baseada no exercício de direitos. Há praticamente uma questão de assimetria⁶⁶⁰, em que os direitos culturais são claros, mas os deveres nem tanto, mesmo sendo evidente a relação de que a todo direito existe um dever correspondente. Cunha Filho diagnostica a dificuldade de se estabelecerem tais deveres através de casos práticos⁶⁶¹. O primeiro exemplo é o da atual legislação autoral brasileira (Lei 9.610/98), que estabelece direitos, a maioria de cunho eminentemente patrimonialista, aos titulares de direitos autorais, porém não lhes determina deveres correspondentes, visando obedecer à função social que a circulação de suas obras representa. Esta é a razão pela qual esta lei está sendo revista⁶⁶². No campo do patrimônio, há outro exemplo: o dever de cuidado e

⁶⁵⁶ M. CHAUI, ob. cit., p. 72.

⁶⁵⁷ M. CHAUI, ob. cit., p. 136.

⁶⁵⁸ F. H. CUNHA FILHO, *Cidadania cultural: um conceito em construção*, p. 186.

⁶⁵⁹ Alfons Martinell SEMPERE, *A cidade com espaço privilegiado para os direitos culturais*, p. 66.

⁶⁶⁰ J. TEIXEIRA COELHO, *Direito Cultural no Século XXI: expectativa e complexidade*, p. 9.

⁶⁶¹ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 121-122.

⁶⁶² A Lei 9.610/98 (Lei de direitos autorais - LDA) está em processo de revisão e atualização desde 2006, sob a condução do Ministério da Cultura, e já contou com diversas consultas públicas e seminários voltados à coleta de contribuições da sociedade para a elaboração do anteprojeto de lei. O texto deste projeto está pronto, com pequenas variações, desde 2010, e até agora não foi enviado pelo Executivo para a tramitação na Câmara dos Deputados. A LDA é considerada uma das leis mais rígidas e anacrônicas do mundo, por seu caráter extremamente proprietário, por não estar adaptada às novas condições tecnológicas e digitais, pela ausência de mecanismos de controle público da dinâmica de arrecadação e distribuição dos direitos e por ter poucas exceções e limitações (possibilidades legais de uso de obras protegidas) voltadas ao interesse público, como cópias educacionais, digitalização de acervos e licenças alternativas para obras com financiamento público. Por estes motivos, a pesquisa *Intellectual Property Watchlist (IP Watchlist)*, realizada anualmente desde 2009 pela *Consumers International* – organização internacional de defesa dos consumidores composta por mais de 200 organizações em 115 países – coloca o Brasil entre os cinco piores regimes de direitos autorais dentre todos os países pesquisados, com as piores colocações justamente no que tange à compatibilização da lei autoral com o direito à educação e à cultura. A última edição da IP Watchlist está disponível em <http://www.consumersinternational.org/media/947282/ipwatchlist-2012-eng-web2-1.pdf>.

preservação do bem tombado nem sempre é respeitado pelos proprietários dos bens, que não raro colocam óbices também aos processos de tombamento.

Outra observação pertinente sobre a cidadania cultural diz respeito ao local privilegiado para sua realização. “Local”, no sentido físico, espacial, propriamente dito: o *locus* de exercício das possibilidades da cidadania no campo da cultura. Para Annamari Laaksonen, há uma ligação intrínseca entre cidadania e participação, com o que concorda Alfons Martinell Sempere⁶⁶³. E esta participação é catalisada nos ambientes locais, onde “acontecem os conflitos culturais da vida cotidiana”⁶⁶⁴ e onde se reflete o “acesso físico” (à ambiência cultural) e a “possibilidade de interação”⁶⁶⁵ (com ele). Haveria, assim, a hipertrofia da vida cultural no ambiente local.

Nesse sentido, é preciso valorizar as políticas culturais regionais, municipais, locais e comunitárias, e a lei deve contribuir para isso. Tais políticas devem considerar que os indivíduos encontram as condições satisfatórias para o desenvolvimento de suas potencialidades cidadãs através de elementos de identificação com um determinado meio social e com as pessoas que o compõem, comungando de suas dinâmicas, valores, ritos, códigos de conduta, relações de poder. É a ideia de participação “fortemente ligada à cidadania cultural”⁶⁶⁶. Segundo Laaksonen,

“sem o direito de participar da vida cultural, as pessoas não conseguem desenvolver vínculos sociais e culturais que são importantes para a manutenção de condições satisfatórias de igualdade. Quando as pessoas são excluídas da vida cultural, isso pode ter consequências para o bem estar e até para a sustentabilidade da ordem social.”⁶⁶⁷

E aqui reside uma das vocações – e, ao mesmo tempo, um dos desafios para a efetividade - do Plano Nacional de Cultura: ser um instrumento legal capaz de promover políticas públicas de inclusão cultural em todos os níveis regionais, para todos os tipos de públicos e comunidades, com alcance e capilarização, criando condições plenas para a criação, o consumo e a fruição da cultura. Para tanto, será imprescindível que os dispositivos da Lei 12.343/10 e suas metas priorizadas, somando-se aos mecanismos trazidos pelo vindouro Sistema Nacional de Cultura, impulsionem objetivamente o aumento de aparelhos culturais (bibliotecas, telecentros, midatecas, teatros, cinemas,

⁶⁶³ *A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais*, p. 61-65.

⁶⁶⁴ A. LAAKSONEN, *O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais*, p. 55.

⁶⁶⁵ Idem, *ibidem*.

⁶⁶⁶ A. LAAKSONEN, *ob. cit.*, p. 50.

⁶⁶⁷ A. LAAKSONEN, *ob. cit.*, p. 50.

centros culturais); a infraestrutura institucional da cultura, com recursos e serviços públicos, ainda majoritariamente concentrados em poucas regiões, territórios e estratos sociais⁶⁶⁸; o investimento em formação e qualificação dos gestores culturais; e a facilitação da criação e circulação dos bens culturais, aproveitando as novas possibilidades tecnológicas e comunicacionais da era digital.

Nessa seara, as diretrizes conceituais do Plano Nacional de Cultura trazem o seguinte pilar de estruturação:

“O acesso universal à cultura é uma meta do Plano que se traduz por meio do estímulo à criação artística, democratização das condições de produção, oferta de formação, expansão dos meios de difusão, ampliação das possibilidades de fruição, intensificação das capacidades de preservação do patrimônio e estabelecimento da livre circulação de valores culturais, respeitando-se os direitos autorais e conexos e os direitos de acesso e levando-se em conta os novos meios e modelos de difusão e fruição cultural.”⁶⁶⁹

No plano concreto, a Lei 12.343/10 traz pontos específicos sobre a dimensão cidadã da cultura – ainda que, como a simbólica e a econômica, ela perpassa todo o PNC. Dentre os princípios (artigo 1º), destacam-se o direito de todos à arte e à cultura (inciso I); o respeito aos direitos humanos (III); a democratização das instâncias de participação das políticas culturais (IX); e a participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais (XII). Nos objetivos (artigo 2º), identificam-se mais explicitamente com a dimensão cidadã, a universalização do acesso à cultura (inciso V); a qualificação da gestão cultural nos setores público e privado (XI) e a especialização dos gestores (XII); a descentralização da implementação das políticas públicas de cultura (XIII); e a articulação e integração dos sistemas de gestão cultural (XVI).

A título de destaque, vale mencionar, como último ponto desta dimensão cidadã da cultura no Plano, a perspectiva de integração da cultura com a educação. Tanto no caderno de diretrizes⁶⁷⁰, quanto no documento de metas prioritizadas⁶⁷¹, ganha relevância a integração das políticas culturais com as políticas educacionais, indicando, por exemplo, a necessidade de incrementar o hábito da leitura na população brasileira, expandir o acesso aos livros e aparelhos educacionais, estruturar e ampliar os cursos técnicos, de graduação e pós-graduação na área da cultura, além do ensino das artes nas escolas públicas. Esta linha de atuação deve ser, inclusive, casada com as políticas públicas de outros ministérios e

⁶⁶⁸ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 11.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 11.

⁶⁷¹ *Idem*, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 17.

secretarias, como educação, comunicação, ciência e tecnologia, de acordo com a previsão expressa do artigo 3º, VII, da Lei 12.343/10.

3.4.3 Dimensão econômica: a economia da cultura e o desenvolvimento

A cultura em sua dimensão econômica é o terceiro pilar do Plano Nacional de Cultura. A discussão acerca da importância da cultura para o desenvolvimento econômico é central e tem sido realizada amplamente na atualidade, especialmente no que tange ao seu potencial de produção, circulação de bens e serviços, incremento da balança comercial, criação de empregos e de novos arranjos produtivos, baseados na criatividade e na produção simbólica.

O cenário internacional traz números que demonstram o crescimento do “PIB da cultura”, que atinge 6,2% nos Estados Unidos e 8,2% na Grã-Bretanha. O Banco Mundial aponta a cultura como responsável por 7% do PIB mundial, com tendência de crescimento médio de 10% nos próximos dez anos⁶⁷². De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)⁶⁷³, o comércio de bens e serviços criativos alcançaram US\$ 592 bilhões em 2008, sendo US\$ 60 bilhões apenas no eixo Sul-Sul. A taxa anual de crescimento deste comércio foi de 14% entre 2002 e 2008.

Segundo Paulo Miguez⁶⁷⁴, este salto de relevância econômico-financeira da cultura têm deslocado a sua posição na agenda política internacional do campo das *low politics*, como educação, saúde, emprego, para as *high politics*, de temas seletos e prioritários, como defesa e segurança, comércio internacional e política externa. Descolamento atestado, por exemplo, pelo imponente mercado de serviços audiovisuais, que ocupa posição central nas negociações multilaterais dos países desde os anos 1990.

Trata-se indubitavelmente de um cenário que ratifica a importância econômica da cultura. Porém, é preciso ter a compreensão clara de como esse processo de desenvolvimento econômico pela cultura se dá. É essencial que este desenvolvimento esteja umbilicalmente ligado à questão do desenvolvimento humano, o qual é condição para o desenvolvimento econômico, e não o contrário.

⁶⁷² Números do Banco Mundial citados por Paulo Miguez. P. MIGUEZ, *Cultura e Desenvolvimento*, p. 1.

⁶⁷³ UNCTAD, *Fortalecendo as indústrias criativas para o desenvolvimento em Moçambique*, p. XV-XVI.

⁶⁷⁴ *Algumas notas sobre comércio internacional de bens e serviços culturais*, p. 60.

O Plano Nacional de Cultura prevê como um de seus objetivos “desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais” (art. 2º, IX). Neste artigo, constata-se claramente uma tendência economicista que, se considerada isoladamente, levará à falha de não incorporar a dimensão social, política e individual necessariamente envolvida nos processos da economia. É preciso atenção para que o Plano não reduza a cultura à sua dimensão meramente econômica, equívoco insistentemente cometido na série histórica das políticas culturais brasileiras, especialmente no que tange ao financiamento⁶⁷⁵.

A primeira tarefa, portanto, é compreender de que conceito de economia da cultura parte o PNC. Nesse sentido, algumas são as definições existentes, variáveis conforme o arco de abrangência das atividades consideradas economicamente relevantes no campo cultural bem como suas cadeias de produção (criação, difusão, circulação e consumo).

Para tanto, cabe primeiramente localizar a origem do termo “economia da cultura”. Alfredo Bertini⁶⁷⁶ faz um retrospecto histórico deste conceito. Segundo ele, após décadas de estudos esparsos sobre o tema, na década de 80 passou-se a empreender uma análise tecnicamente mais embasada sobre o impacto dos mercados culturais sobre a geração de emprego e renda. Foram marcos desse movimento precursor a criação da *Association for Cultural Economics International* (Acei), em 1980, e a publicação de seu *Journal of Cultural Economics*, em 1984. A partir disso, passaram a ganhar relevo estudos voltados ao “valor cultural”⁶⁷⁷ de determinados bens e serviços, que se diferenciavam dos demais pelo “senso de identidade”⁶⁷⁸ que proporcionam em seu consumo e pelas condições de “produção especial”⁶⁷⁹ que possuem. A economia da cultura, para Bertini, seria o campo de estudo e pesquisa dos fundamentos econômicos destes bens e serviços especiais e diferenciados, em sua riqueza e diversidade, inseridos em uma dinâmica de mercado (o mercado cultural) potencializada pela indústria do entretenimento e pela expansão das cadeias produtivas⁶⁸⁰.

Neste quadro, a compreensão da economia da cultura requer a análise de algumas

⁶⁷⁵ Mario Brockman Machado evidencia a marcante ausência de organicidade de políticas públicas de cultura no Brasil, num contexto de deficiência institucional do Poder Público, inexistente o Ministério da Cultura em quase toda a segunda metade do século XX. Em seu lugar, a nítida ação clientelista de atendimento financeiro de setores específicos, sob o argumento de fomento às artes nacionais. A cultura, aqui, é reduzida apenas à questão mercadológica de incentivo à grande indústria cultural. M. B. MACHADO, *Notas sobre política cultural no Brasil*, p. 10.

⁶⁷⁶ *Economia da cultura: a indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil*, p. 20-25.

⁶⁷⁷ Alfredo BERTINI, ob. cit., p. 22.

⁶⁷⁸ Idem, ibidem.

⁶⁷⁹ Idem, ibidem.

⁶⁸⁰ Ibid., p. 23.

bases conceituais frankfurtianas. A primeira delas é a de indústria cultural, nos termos de Adorno e Horkheimer⁶⁸¹. Se a dimensão econômica da cultura tem sua essência na produção e consumo culturais, é primordial que esta economia de trocas simbólicas, conforme Bourdieu⁶⁸², seja analisada dentro da estrutura capitalista em que está inserida. Os autores de *Dialética do Esclarecimento* investigavam como as técnicas industriais de reprodução, quando aplicadas no setor cultural, serviam de meios de dominação social, através da padronização do consumo simbólico. A indústria do entretenimento, representada pelo cinema e pelo rádio, servia para exemplificar este precursor diagnóstico das implicações econômicas da cadeia produtiva da cultura.

Também da Escola de Frankfurt, Walter Benjamin⁶⁸³, comungando das mesmas premissas marxistas, analisou os impactos das técnicas de reprodutibilidade das obras de arte e as suas consequências no campo estético e na esfera econômica da produção, reprodução, circulação e consumo dos bens simbólicos. O diálogo era oportuno com a ideia de indústria cultural, tanto quanto com o seu desdobramento nos processos de imposição, massificação e homogeneização cultural, estudados por Herbert Marcuse⁶⁸⁴. Um tema que Renato Ortiz traria para os dias atuais a partir da globalização (ou mundialização) cultural no seu livro *Mundialização e Cultura*.

O que se deve apreender desta rápida ventilação teórica é a compreensão, trazida ao contexto atual, de que a vertente econômica da cultura ganha grandes proporções quando dinamizada pelos “gigantescos conglomerados de produção e distribuição de conteúdos culturais”⁶⁸⁵, com grande poder econômico, político e ideológico e enorme capacidade de geração de riqueza, que compõem a escala global das indústrias culturais⁶⁸⁶. Porém, ao mesmo tempo, e em direção contrária, é imprescindível que não se tenha uma visão economicista da cultura, como se fosse uma área subjugada à economia.

Pierre Bourdieu ressalta ser essencial garantir a “autonomização”⁶⁸⁷ da produção cultural, de maneira que fiquem bem diferenciados os processos de criação, de feição cultural, daqueles voltados à destinação comercial de produtos culturais no mercado. Sem negar a faceta também mercadológica dos bens culturais, o autor exprime essa diferenciação, afirmando que os tais bens

⁶⁸¹ Theodor ADORNO e Max HORKEIMER, *Dialética do Esclarecimento*, *passim*.

⁶⁸² *A economia das trocas simbólicas*, *passim*.

⁶⁸³ *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica*, *passim*.

⁶⁸⁴ *Tecnologia, Guerra e Fascismo*, *passim*.

⁶⁸⁵ P. MIGUEZ, *Cultura e Desenvolvimento*, p. 1.

⁶⁸⁶ *Idem*, *ibidem*.

⁶⁸⁷ P. BOURDIEU, *A economia das trocas simbólicas*, p. 100-101.

“constituem realidades de dupla face – mercadorias e significações – cujo valor propriamente cultural e cujo valor mercantil subsistem relativamente independentes, mesmo nos casos em que a sanção econômica reafirma a consagração cultural.”⁶⁸⁸

Em resumo, a economia da cultura – e qualquer lei que procure estabelecer parâmetros para políticas relativas a ela – deve levar em conta os ciclos econômicos, cada vez mais estruturados, escalonados e mensuráveis (em termos de indicadores econômicos propriamente ditos) dos produtos e serviços culturais. Mas, também, deve se preocupar com a preservação da essência simbólica dos bens e expressões culturais, muitas vezes intangíveis e de mensuração econômica difícil, para implementar e formar bases de avaliação para as políticas públicas.

Nesse sentido, Ana Carla Fonseca Reis traz uma definição que relaciona economia, criatividade e políticas culturais:

“a economia criativa ou, de forma mais focada em cultura, a economia da cultura, não é política cultural, não se propõe a definir os rumos da política cultural e tampouco defende que a cultura deve se curvar à economia ou – como às vezes se acredita, de maneira muito equivocada – ao mercado. Ao contrário, a economia da cultura ou economia criativa oferece todo o aprendizado e o instrumental da lógica e das relações econômicas - da visão de fluxos e trocas; das relações entre criação, produção, distribuição e demanda; das diferenças entre valor e preço; do reconhecimento do capital humano; dos mecanismos mais variados de incentivos, subsídios, fomento, intervenção e regulação; e de muito mais – em favor da política pública não só de cultura, como de desenvolvimento.”⁶⁸⁹

É imprescindível salientar, deste excerto, o emprego de dois termos como sinônimos: economia da cultura e economia criativa. Reside aí um dos principais debates conceituais, mas especialmente políticos, da agenda atual. Igualar os dois termos, como se tratassem dos mesmos fenômenos no mercado, não é ideia consensual. Pelo contrário, o debate é acirrado e pertinente, em virtude especialmente da diferença entre os ciclos econômicos das atividades classificadas como propriamente culturais e aquelas tidas apenas como atividades criativas.

Paulo Miguez⁶⁹⁰ diferencia economia da cultura e economia criativa, assim como trata como diversos os conceitos de indústrias culturais (na nomenclatura clássica) e indústrias criativas. Segundo ele, a economia criativa trata de um “conjunto distinto de

⁶⁸⁸ Ibid., p. 102-103.

⁶⁸⁹ A. C. F. REIS, *Cultura e Economia Criativa*.

⁶⁹⁰ *A economia da cultura como campo de estudos e a novidade da economia criativa*, p. 95-99.

atividades assentadas na criatividade, no talento ou na habilidade individual”⁶⁹¹, ou seja, o foco está no processo criativo e não no processo cultural.

Sinteticamente, a economia da cultura abarca toda a diversidade de dinâmicas de produção simbólica (expressões, manifestações, bens), de caráter identitário dos grupos formadores do patrimônio cultural brasileiro, aptas a ingressarem no mercado e serem amplificadas comercialmente pelas indústrias culturais. A economia criativa estende esse conceito e incorpora em seu escopo não apenas estas dinâmicas propriamente culturais, mas aquelas cujo processo de realização tem a essência da criatividade de forma mais genérica, contando, inclusive, com uma assimilação mercadológica tradicionalmente já consolidada ou em bom curso. Em outras palavras, seria uma forma da cultura reivindicar para si não apenas os bens simbólicos, mas igualmente os bens criativos das cadeias produtivas da economia.

Tanto é assim que alguns autores consideram como parte da economia criativa tanto a economia da cultura como a economia do conhecimento, envolvendo mercados como “software de lazer, animação e aplicativos”⁶⁹². O entendimento mais comum engloba no espectro da economia criativa setores como design, moda, gastronomia e arquitetura, entre outros.

O próprio Ministério da Cultura trata como sinônimos, economia da cultura e economia criativa. Adentrando institucionalmente a dimensão econômica da cultura, ele criou a Secretaria de Economia Criativa (SEC), e com ela, seu planejamento de ação de 2011 a 2014: o Plano Brasil Criativo (PBC)⁶⁹³. O objetivo da SEC é “quantificar e qualificar a economia da cultura ou a economia criativa”⁶⁹⁴, elegendo a cultura um eixo estratégico de desenvolvimento do Estado brasileiro.

É interessante notar que a justificativa para criação e implementação do Plano Brasil Criativo está na Lei 12.343/10, o Plano Nacional de Cultura. O plano da SEC passa a ser, assim, o primeiro plano setorial estratégico e orgânico baseado no PNC, cumprindo inclusive com diretrizes e ações previstas no Anexo da lei. No caso, trata-se da estratégia 4: “Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável”⁶⁹⁵.

Contudo, o Ministério da Cultura interpretou o Plano Nacional de Cultura de forma

⁶⁹¹ P. MIGUEZ, *Economia criativa: uma discussão preliminar*, p. 96-97.

⁶⁹² Ana Carla Fonseca REIS, *Economia Criativa: um novo olhar sobre o que faz a diferença*, p. 75.

⁶⁹³ Ministério da Cultura, *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2014*.

⁶⁹⁴ Ministério da Cultura, *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2014*, p.20.

⁶⁹⁵ *Ibidem*.

diferente do que constava em seu texto:

“Como a missão da Secretaria da Economia Criativa está diretamente associada ao cumprimento da Estratégia 4 (...), fez-se necessária a definição de objetivos alinhados às diretrizes componentes dessa mesma Estratégia. Um ponto importante é compreender que, em função da ampliação do escopo da Economia da Cultura para Economia Criativa, essas diretrizes também foram ampliadas. Onde se lê, portanto, trabalhador da cultura, leia-se trabalhador criativo. Onde se lê economia da cultura, leia-se economia criativa.”

Em que pese o arrojado e bem estruturado conteúdo do PBC, a legítima tentativa de ampliar a competência institucional da nova Secretaria e de trazer à pasta da cultura mais recursos advindos dessas novas (e mais ricas) áreas criativas, entendemos que há um risco nessa opção interpretativa. A extensão demasiada do conceito e a inclusão de setores criativos não própria ou tradicionalmente culturais (como design, arquitetura, moda) podem banalizar o sentido de valorização econômica das manifestações e expressões simbólicas, cuja peculiaridade exige maior esforço estatal para o acondicionamento no mercado. Essas atividades criativas já encontram espaço e retorno financeiro no mercado e, apesar de também serem fruto do trabalho do intelecto humano, podem se manter com as regras postas pela dinâmica mercadológica tradicional. Este êxito, contudo, é mais difícil de ser alcançado pelos bens culturais, cuja peculiaridade simbólica representa um elemento complicador para os padrões comuns de mercado.

Dessa forma, numa análise preliminar, de um plano igualmente germinal - e consideradas todas as ressalvas por isso -, é arrojado (e, portanto, arriscado) trazer para as políticas públicas de cultura e, sobretudo, para o frágil e desbastado Ministério da Cultura, setores outros tão amplos e complexos (como softwares, arquitetura, moda), cuja demanda parece extrapolar tais limites institucionais.

Por fim, uma discussão elementar e que pode levar a críticas à concepção teórica do Plano, ou mesmo às suas condições de efetividade, relaciona-se à opção pela ideia mais restritiva de crescimento econômico com base na cultura, ou pela ideia mais alargada, de desenvolvimento. É imprescindível falar, portanto, não só em cultura como economia, mas em cultura como vetor ou recurso de desenvolvimento, como indica Miguez⁶⁹⁶. Recurso que não serve apenas à dimensão econômica, mas que nela produz efeitos, promovendo a inclusão social, potencializando centros urbanos e ativando políticas de crescimento econômico⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ *Cultura e Desenvolvimento*, p. 1.

⁶⁹⁷ *Ibidem*.

A dimensão econômica da cultura deve se ligar, assim, à própria ideia de desenvolvimento da nação, em consonância com o pensamento de Celso Furtado. Segundo ele, é necessário que o desenvolvimento pela cultura extrapole os objetivos meramente econômicos, trazendo ferramentas para que os países se libertem da dominação cultural, uma das principais causas para o seu subdesenvolvimento⁶⁹⁸.

Furtado foi Ministro da Cultura entre 1986 e 1988. Desse período, permaneceram diversos discursos e textos orientadores de sua atuação à frente do MinC⁶⁹⁹. Sobre esta gestão, inclusive, Alexandre Barbalho faz uma bem-sucedida análise crítica⁷⁰⁰. Em um destes ensaios, Celso Furtado escreve que

“os objetivos maiores da política de desenvolvimento têm que ser, entre nós, de natureza social, ainda que os meios para alcançá-los sejam com frequência de caráter econômico. Ora, o que chamamos de política cultural não é senão um dos desdobramentos e um aprofundamento da política social.”⁷⁰¹

Dentro desta relação entre cultura e desenvolvimento, Paulo Miguez⁷⁰² ressalta que não é adequado ver a cultura apenas como recurso instrumental para o desenvolvimento econômico. É preciso ter uma visão “substantiva” do desenvolvimento a partir da cultura. Trata-se de compatibilizar o desenvolvimento econômico ativado a partir dos processos culturais com a sua capacidade de fomentar fenômenos de cidadania, expansão das diversidades, geração de riquezas simbólicas. Segundo ele,

“Uma relação entre cultura e desenvolvimento que pretenda avançar na direção de uma nova compreensão do que deva ser desenvolvimento torna imperativa a necessidade de criação de condições propícias ao aumento da diversidade das manifestações culturais e a promoção da inclusão, simultaneamente cultural, social e econômica, de novos e múltiplos agentes criadores.”⁷⁰³

O PNC está inteiramente permeado pela ideia econômica da cultura, e da busca por sua relação com o desenvolvimento. Por exemplo, o artigo 1º traz como princípios a valorização da cultura como vetor de desenvolvimento sustentável (inciso VIII) e a colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura (XI). Em meio aos seus objetivos (artigo 2º) está o desenvolvimento da economia da cultura, do mercado interno, do consumo cultural e da exportação de bens, serviços e conteúdos culturais (inciso IX).

⁶⁹⁸ Celso FURTADO, *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, p. 79-82.

⁶⁹⁹ C. FURTADO; Rosa Freire d’Aguiar FURTADO (org.), *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*.

⁷⁰⁰ Alexandre BARBALHO, *A política cultural segundo Celso Furtado*, p. 107-127.

⁷⁰¹ *Pressupostos da política cultural*, p. 63.

⁷⁰² *Cultura e Desenvolvimento*, p. 2.

⁷⁰³ *Cultura e Desenvolvimento*, p. 2.

3.5 O processo de elaboração e desenvolvimento do PNC

O Plano Nacional de Cultura foi elaborado e desenvolvido pelo Estado e pela sociedade civil. Pelo Estado, através do Poder Legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, na etapa germinal de proposição do Plano, e do Poder Executivo, capitaneado pelo Ministério da Cultura, que empreendeu todo o trabalho de formulação teórica, coordenação e articulação política e debate público. Pela sociedade civil, através da participação direta nas mais diversas instâncias de representação política, discussão de ideias e apresentação de demandas a serem incorporadas no texto da Lei 12.343/10.

Desde sua proposição na Câmara dos Deputados, em 29 de novembro de 2000, o Plano Nacional de Cultura tem 12 anos de desenvolvimento. Em 2010, foi convertido em lei e, em 2012, alcançou a fase de início de implementação das metas prioritizadas. Utilizamos a conjugação verbal “tem” (no presente), e não “teve” (no passado), pois consideramos o desenvolvimento do PNC um processo vivo, em andamento, que apenas findará em 2020, quando cessar sua vigência de dez anos estipulada pela lei.

Dessa forma, entendemos o desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura como o processo político-legislativo iniciado com a proposição normativa da PEC 306 no Legislativo, em 2000, e que engloba: a sua tramitação e aprovação nas duas Casas; a formulação da base teórica e conceitual pelo MinC; o debate público dos seus elementos (objetivos, diretrizes, ações e metas); a organização dos espaços institucionais de participação social (Conferências Nacionais, câmaras, seminários e consultas públicas); a construção colaborativa do texto-base do PL 6.835/2006 – que viria a constituir o seu Anexo; a tramitação e aprovação da Lei 12.343/10; o processo de priorização de metas; e a sua execução. Naturalmente, este estudo avalia o processo de desenvolvimento do PNC até fins de 2012 e deixa de incorporar, portanto, outras etapas que a ele se somarão nos próximos anos, como a sua efetiva integração institucional com o Sistema Nacional de Cultura – aqui, analisaremos as perspectivas desta integração -, a instalação do sistema nacional de indicadores das políticas públicas de cultura e a revisão das metas.

As dimensões teóricas do Plano Nacional de Cultura, bem como sua configuração normativa e jurídica, já foram analisadas anteriormente. Abordaremos, agora, o histórico deste processo de desenvolvimento, composto por alguns marcos importantes, como datas, publicações de estudos, documentos e eventos. Neste percurso, atribuiremos ênfase especial àquilo que creditamos ser um elemento central para a compreensão da natureza política do Plano e de suas condições de eficácia: a participação social.

3.5.1 Histórico de elaboração

No dia 29 de novembro de 2000, o deputado federal Gilmar Machado (do Partido dos Trabalhadores, de Minas Gerais) apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 306, o Plano Nacional de Cultura. A justificativa da PEC⁷⁰⁴ se baseava principalmente no artigo 215 da Constituição Federal, que estabeleceria o direito à cidadania cultural, a ser observado pelo Estado em suas ações no campo da cultura. A proposta teria o objetivo de conferir a devida importância às negligenciadas políticas públicas de cultura e valorizar a cultura em todas as suas dimensões, derrubando a visão de cultura como algo superficial, elitista ou de menor relevância social.

É interessante notar que este germen do PNC já trazia alguns dos seus principais componentes, mantidos na lei atual: a visão multidimensional da cultura, o acesso à cultura como elemento da cidadania e a valorização e proteção da diversidade⁷⁰⁵.

A ideia do Plano teve origem na I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, realizada em novembro de 2000, pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal. A apresentação da proposta se inseria em um contexto de incorporação institucional das demandas da classe artística, em um processo que vinha desde a sua intensa participação na luta pela democratização do país⁷⁰⁶ e que começava a cobrar do poder público mais ferramentas para a gestão da cultura.

Desde a proposição, em 2000, há poucas referências sobre a participação do Ministério da Cultura, então gerido por Francisco Weffort, no debate público e tramitação política da PEC 306. Paula Félix dos Reis⁷⁰⁷ levanta algumas hipóteses para explicar esta omissão: a vocação neoliberal do Governo Fernando Henrique Cardoso, que conflitava com a intenção de ampliar a responsabilidade do Estado no campo da cultura almejada pelo PNC; o fato de a PEC ter sido apresentada por um deputado petista, que era oposição ao governo do PSDB; a falta de articulação do MinC com o Legislativo e com os próprios setores da cultura, que estimularam a proposta do Plano; e a visão mais restrita e mercadológica do MinC sobre política cultural, focando suas ações em setores

⁷⁰⁴ Câmara dos Deputados, *Diário da Câmara dos Deputados*, p. 85.

⁷⁰⁵ Idem, *ibidem*.

⁷⁰⁶ Paula Félix dos REIS, *Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos*, p. 51.

⁷⁰⁷ Paula Félix dos REIS, *Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos*, p. 53-54.

tradicionalmente consolidados, como artes, cinema e patrimônio, e no fomento de projetos culturais através de leis de renúncia fiscal, de claro teor privatista.

A Câmara foi quem assumiu a condução dos trabalhos até 2002, quando o Ministério da Cultura chamou para si a coordenação política do processo. A partir de então, desenrolaram-se etapas de “discussões públicas, estudos e outras ações conjuntas entre instâncias do governo, sociedade civil e iniciativa privada”⁷⁰⁸. A aprovação da PEC 306 só viria em 2005, já com esse processo de debate público em curso. Com a aprovação, a Constituição Federal foi alterada pela Emenda Constitucional 48, que inseriu o §3º, e seus cinco incisos, no artigo 215.

No decorrer do processo de desenvolvimento, foram elaboradas e debatidas sugestões de fóruns reconhecidos pelos próprios setores culturais. Além disso, somaram-se documentos oriundos de encontros internacionais de cultura, com participação ativa da sociedade civil, além de indicadores qualitativos e quantitativos produzidos por órgãos especializados de pesquisa.

A inauguração do processo público de discussão se deu com o *Seminário Nacional Cultura para Todos*, de 2003, composto por mais de 20 encontros. Reunindo produtores, artistas, intelectuais, gestores e empresários, seus resultados forneceram a primeira fonte de insumos para o aprimoramento da PEC 306 no Congresso.

Depois disso, o desenvolvimento do Plano contou com os seguintes marcos importantes:

- (i) a Agenda 21 da Cultura (2004), aprovada pelo I Fórum Universal das Culturas, em Porto Alegre;
- (ii) os materiais produzidos pelas Câmaras Setoriais (2004), representativas de vários segmentos artísticos (música, teatro, artes cênicas, cinema, literatura), também incorporados ao texto;
- (iii) as Conferências Nacionais de Cultura, realizadas em 2005 e 2010 (primeira e segunda), cujas resoluções compõem a base das diretrizes hoje constantes na Lei 12.343/10. As Conferências reuniram mais de 60 mil pessoas, incluindo gestores de 1158 municípios de 19 estados brasileiros mais o Distrito Federal;
- (iv) o trabalho de compilação de todo o material resultante dos fóruns, incluindo o proveniente do Fórum Nacional de TVs Públicas (2006) e o Seminário Internacional de Diversidade Cultural (2007);
- (v) o Sistema de Informações e Indicadores Culturais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2006);
- (vi) o Suplemento Cultura (2007), da pesquisa de informações básicas municipais do IBGE (Munic);
- (vii) os dois estudos sobre indicadores para as políticas culturais no Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2007);
- (viii) a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), responsável por acompanhar a formulação do PNC (final de 2007);

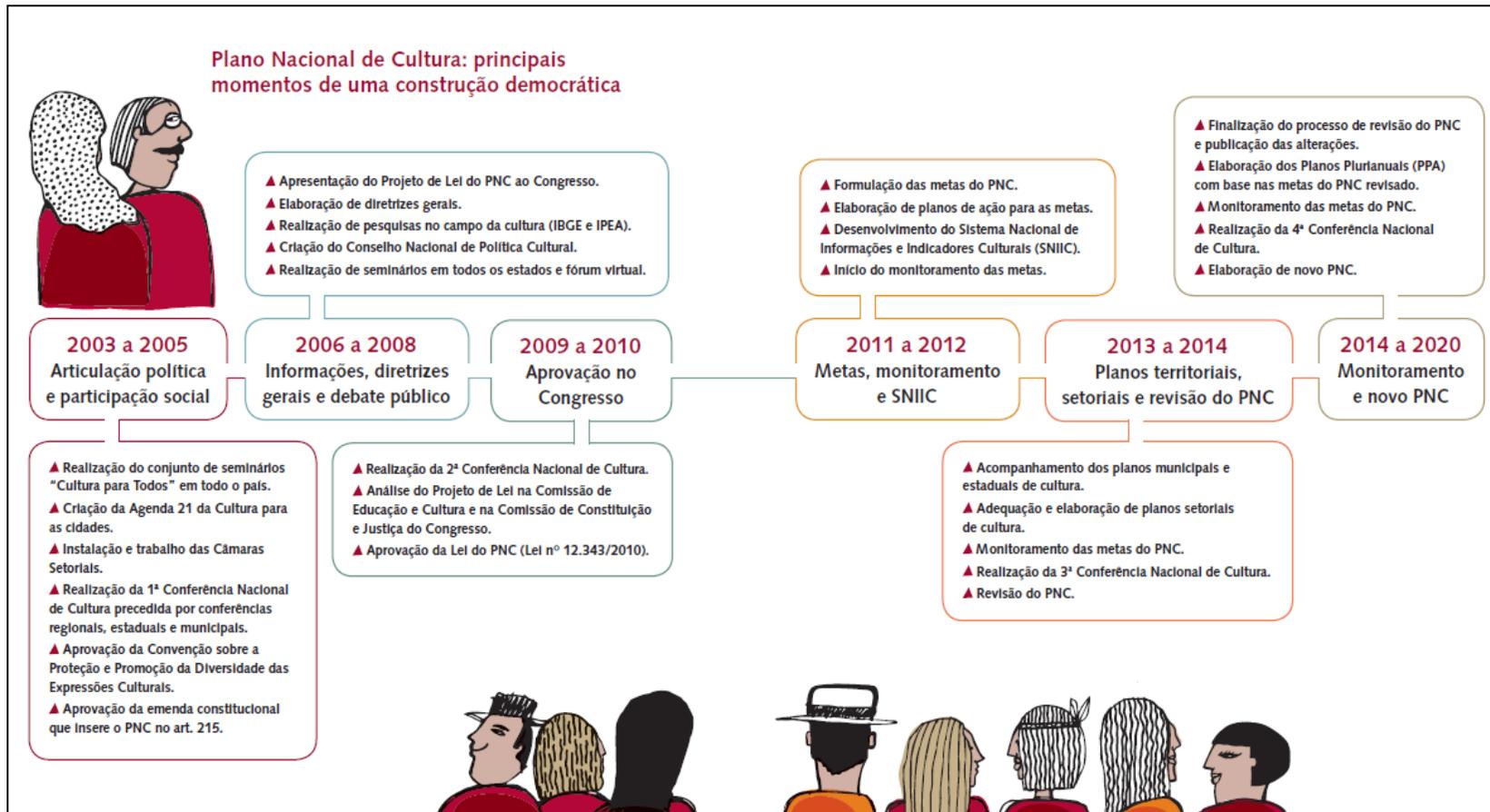
⁷⁰⁸ Ministério da Cultura, *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, p. 18.

- (ix) os Seminários Estaduais do Plano Nacional de Cultura, abertos à toda sociedade, e realizados nas capitais e outras cidades de todos os estados do país (2008);
- (x) a abertura da participação pela Internet, com envio de sugestões na fase conclusiva da proposta do PNC (2009).⁷⁰⁹
- (xi) a consulta pública das metas a serem priorizadas pelo Plano, ocorrida em setembro de 2011.

O quadro abaixo ilustra e sistematiza de forma clara os marcos principais no desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura.

⁷⁰⁹ Com informações do Caderno *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, de 2009, atualizadas através da página virtual do Ministério da Cultura (www.cultura.gov.br).

Quadro 1 – Linha histórica de desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura.⁷¹⁰



Fonte: Ministério da Cultura, 2012.

⁷¹⁰ Conforme página integral do caderno de metas do PNC. Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 147.

Dentre estes acontecimentos, cabe destacar a relevância de alguns, em virtude de seus desdobramentos na elaboração do PNC.

Os *Seminários Estaduais do Plano Nacional de Cultura* foram determinantes para a constituição das mais de 275 ações e diretrizes que compõem o Anexo da atual Lei 12.343/10 e que influenciaram decisivamente o seu texto. Os encontros foram realizados de 26 de junho a 03 de dezembro de 2008, em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal. Os trabalhos tiveram como subsídio o caderno *Diretrizes para o Plano Nacional de Cultura*, publicado pelo Ministério da Cultura em 2007 e revisado pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais, para nova edição em 2008. As contribuições recolhidas nos seminários, somadas às demais recebidas diretamente pelo MinC⁷¹¹, juntamente com a descrição da dinâmica de participação dos diversos grupos culturais no processo, serviram como base para o documento *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura* e para a justificativa legal (futuro Anexo) do Projeto de Lei 12.343/10.

A metodologia adotada nos seminários dividiu os participantes nos cinco Grupos de Trabalho (GTs), de acordo com os cinco eixos que compunham o caderno de diretrizes do Plano. De acordo com o MinC⁷¹², cada um dos eixos recebeu o seguinte número total⁷¹³ de participantes: (I) fortalecer a ação do Estado no Planejamento e na Execução das Políticas Públicas Culturais – 840; (II) Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira - 1065; (III) universalizar o acesso à fruição e à produção cultural - 740; (IV) ampliar a inserção da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável - 900; (V) consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais - 695. Houve, portanto, um total de 4240 participantes de diversos segmentos, linguagens e setores culturais. Dentre os eixos, o que contou com maior participação foi o eixo da diversidade, ligado à preservação, estímulo e valorização da pluralidade cultural brasileira.

Vale lembrar que cada um desses GTs discutia apenas as diretrizes do seu eixo, previamente elaboradas pelo MinC e CNPC. Não era uma discussão integral do Plano, o que abre espaço inclusive para a crítica da fragilidade metodológica, por não permitir um debate panorâmico e integrado de todas as ações. Acompanhamos essa crítica, apesar de acreditarmos que o interesse pelos eixos refletia não apenas uma falta de opção pelo debate

⁷¹¹ Foram cerca de 100 contribuições enviadas pela Internet, entre o início de junho a 10 de dezembro de 2008, através do site www.cultura.gov.br/pnc. Além disso, também enviaram contribuições alguns órgãos públicos, como o Ministério do Turismo e o Conselho Estadual de Cultura da Bahia, e grupos representantes de segmentos específicos, como de arte digital e culturas populares, Ministério da Cultura, *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, 2009.

⁷¹² *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, p. 37.

⁷¹³ Considerando todos os 27 seminários.

integral, mas também uma orientação dos participantes de acordo com seus campos de atuação artística, cultural, acadêmica e profissional. Por exemplo, é crível pensar que um núcleo de pesquisa científica em economia da cultura procure o eixo IV, gestores públicos optem pelo eixo I ou grupos de culturas populares, indígenas e tradicionais prefiram o II.

Todas as diretrizes e ações expostas nos eixos eram passíveis de alteração e supressão, e outras poderiam ser propostas, pelos participantes. O Ministério da Cultura, porém, considerou alguns critérios⁷¹⁴ para a incorporação das sugestões: correspondência com os valores, diagnósticos e estratégias do caderno de diretrizes; abrangência temática, territorial e populacional; visão de longo prazo; e perspectiva de integração de ações do Estado, iniciativa privada e sociedade civil.

É importante destacar algumas demandas recorrentes nas contribuições colhidas nesse período. A hipótese é a de que a sua aparição reiterada reflete anseios legítimos e urgentes dos diversos segmentos culturais participantes, mas também demonstram, inevitavelmente, a correlação de forças ali disposta. Forma-se, assim, um painel de demandas propriamente culturais, mas também um jogo político essencial ao reconhecimento da cultura como “arena de uma sociedade pluralista”⁷¹⁵, reforçando o “vínculo indissolúvel entre cultura e política”⁷¹⁶.

De acordo com o Ministério da Cultura, nos 135 relatórios gerados pelos seminários, foram contribuições recorrentes:

- Aprovação da estrutura geral e da maioria das diretrizes do caderno do Plano
- Propostas de aprimoramento e de inclusão de itens, e algumas de exclusão
- Demanda por capacitação de gestores e trabalhadores em geral
- Diversidade regional expressa nos relatórios dos GTs: questão das fronteiras no Acre, no Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul, manifestações religiosas, relação com a floresta nos estados amazônicos
- Necessidade de equilibrar o atendimento universal dos segmentos culturais com algumas especificidades de setores mencionadas no caderno
- Debate em torno de conceitos, como “marginalizados” e “pessoas com deficiência”
- Periodicidade das conferências municipais, estaduais e nacional – vários grupos de trabalho propuseram encontros nacionais a cada dois anos
- Defesa de ampliação do orçamento, conforme percentuais da PEC 150.”⁷¹⁷

Outro marco para o desenvolvimento do PNC foram as Conferências Nacionais de Cultura (CNC). A I Conferência foi realizada entre setembro e dezembro de 2005. Entre as etapas preparatórias – municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais – e a plenária

⁷¹⁴ Ministério da Cultura, *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, p. 39.

⁷¹⁵ J. M. BARROS, *Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural*, p. 69.

⁷¹⁶ *Ibid.*, p. 68.

⁷¹⁷ Ministério da Cultura, *ob. cit.*, p. 40.

nacional, foram cerca de 400 encontros, que mobilizaram 60 mil pessoas, dentre gestores de 1158 municípios, de dez estados e do Distrito Federal. Dois foram os principais desdobramentos desta I CNC: a primeira de ordem eminentemente política e, a segunda, de cunho conceitual e normativo. Como primeira consequência prática, a grande mobilização social dos segmentos da cultura gerou forte pressão política pela regulamentação do Plano Nacional de Cultura, cuja PEC já havia sido aprovada em julho de 2005. A articulação das diversas classes culturais, atuando no mesmo sentido, pela criação de um mecanismo de planejamento das ações estatais para o campo da cultura, acelerou a elaboração de um primeiro texto de projeto de lei e a sua apresentação na Câmara dos Deputados. Assim, apenas três meses após o fim da Conferência, em março de 2006, o PL 6.835 ingressava na Câmara dos Deputados.

O segundo desdobramento está relacionado à quantidade de insumos recolhidos para a formulação do que viria a ser o Anexo da Lei 12.343/10 posteriormente. Durante a Conferência, eram realizadas análises da conjuntura política da área cultural, apresentadas demandas de naturezas diferentes (setoriais, regionais, territoriais, temáticas, etc.) e sistematizadas propostas concretas de ação, que eram selecionadas pelos próprios participantes, em um processo de afunilamento até as diretrizes finais aprovadas na plenária final em Brasília. Deste processo de debate e elaboração de propostas, surgiu a base conceitual – e tridimensional – do Plano Nacional de Cultura, além do próprio texto da lei regulamentadora, que tentou normatizar mecanismos de gestão e políticas públicas para as demandas elencadas.

Em texto da época, Sergio Sá Leitão, Secretário de Políticas Culturais do Ministério da Cultura em 2005, revela a expectativa do que representava a I Conferência Nacional de Cultura para o êxito do PNC, abordando a potencialidade da participação social:

“a Conferência é o marco inicial do Plano Nacional de Cultura. Todos os que dela participam como delegados têm uma tarefa fundamental. Não basta estabelecer as diretrizes que subsidiarão o processo de elaboração do Plano, mas, mais do que isto, é preciso que sejam multiplicadores deste processo. (...) Precisamos fazer com que este processo seja ampliado ao máximo. E vocês serão os militantes, a partir de agora, no cotidiano de cada um, da elaboração do Plano Nacional de Cultura.”⁷¹⁸

Se a I Conferência Nacional de Cultura serviu para dar o pontapé inicial no processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura, a II Conferência Nacional de Cultura serviu para arrematá-lo. Ocorrida em março de 2010, a II CNC “aprovou os

⁷¹⁸ Sérgio SÁ LEITÃO, *O processo de formulação do Plano Nacional de Cultura*, p. 228.

principais conceitos e conteúdos do PNC, além de destacar entre suas propostas prioritárias, a necessidade de um marco regulatório⁷¹⁹. Ou seja, o que pretendia este fórum da cultura era “passar a régua” no texto do PL 6.835/06 e aprová-lo. Mais uma vez, o debate público e a mobilização social surtiram efeito.

Envolvendo 3.200 municípios, quase três vezes mais que a I CNC, e 225 mil participantes, número quatro vezes superior ao da primeira, a II CNC mostrou o crescimento da mobilização dos setores culturais, incorporou novos temas e segmentos (a exemplo de algumas indústrias criativas, como moda, design e arquitetura) e deu amplitude às demandas políticas e institucionais da cultura. Com isso, contribuiu sensivelmente para chamar a atenção dos congressistas sobre a necessidade de aprovação do PNC. Em dezembro do mesmo ano, juntamente com seu Anexo de 275 estratégias e ações, fruto das conferências e demais instâncias de participação direta, a Lei 12.343/10 foi aprovada.

3.5.2 Participação social, pactuação e legitimidade

Maria Paula Dallari Bucci imprime à dimensão participativa um dos principais elementos constitutivos da esfera do “processo” na realização das políticas públicas⁷²⁰. No âmbito do Plano Nacional de Cultura, Albino Rubim afirma que a opção pela sua construção coletiva, com participação efetiva dos setores culturais, “permite uma escolha potencialmente democrática de um conjunto de demandas e contribuições emanadas da comunidade cultural e da sociedade civil”⁷²¹.

Esta característica do processo de desenvolvimento do PNC, de incorporar a participação direta dos segmentos culturais como elemento fundante e estruturador, alinha-se à ideia de cidadania cultural. Como visto, a ideia de participação na vida cultural possui uma esfera simbólica, de produção e fruição dos processos artísticos e culturais, e uma esfera política, de incidência direta na instância de formulação e decisão sobre as políticas culturais.

O que ocorreu com os seminários, encontros, câmaras setoriais e a Conferência foi a maximização desta segunda esfera, política, da vida cultural. Foi uma forma de estímulo e consagração do envolvimento efetivo da sociedade civil, que é um dos maiores desafios

⁷¹⁹ Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 152.

⁷²⁰ M. P. D. BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, p. 50.

⁷²¹ *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 61.

para que a cidadania seja reinventada com base no desenvolvimento humano⁷²². Trata-se de um processo essencial à compreensão dessa nova cultura política instaurada pela cidadania cultural. Sob esta nova perspectiva, para que se evitem programas meramente assistencialistas e se inicie o combate às reais estruturas de exclusão, “é imprescindível”, segundo Gerardo Caetano, “que os beneficiários das novas políticas públicas se tornem, de modo crescente, *sujeitos* e não simples objetos da ação política”⁷²³. É justamente isto que pretendeu o Plano Nacional de Cultura: oferecer as condições políticas e institucionais para que o “público-alvo” das políticas públicas dele advindas fossem também os próprios formuladores e articuladores dessas políticas.

Marilena Chauí, nessa linha, afirma que

“o direito à participação nas decisões de política cultural é o direito dos cidadãos de intervir na definição de diretrizes culturais e dos orçamentos públicos, a fim de garantir tanto o acesso como a produção de cultura pelos cidadãos.”⁷²⁴

É justamente o exercício deste direito pela sociedade, e o seu reconhecimento pelo Estado, que impedem que o campo cultural seja amputado da correlação de forças políticas da dinâmica social em que se insere. Com a sua garantia, fundam-se políticas culturais que incorporam a visão dos cidadãos inseridos na divisão social das classes – inclusive as desiguais “classes culturais” -, que, “como sujeitos sociais e políticos, se diferenciam, entram em conflito, comunicam e trocam suas experiências, recusam formas de cultura, criam outras e movem todo o processo cultural”⁷²⁵.

Como muitas vezes o setor da cultura é tido, erroneamente, como alheio às disputas políticas cotidianas centrais da sociedade, o fortalecimento da ideia de cidadania cultural, sob o prisma da participação, torna-se imprescindível. Ela contribui para dirimir a “áurea alienada” da cultura, inclusive no âmbito de disputas e decisões do próprio setor cultural. Com isso, a cultura passa a ser compreendida, e é necessário que assim o seja, dentro da perspectiva da disputa de hegemonia gramsciniana. Hegemonia esta que, segundo a interpretação de Chauí, é “sinônimo de cultura em sentido amplo e sobretudo de cultura em sociedade de classes”⁷²⁶. Segundo ela, “não se trata de instrumentalizar a cultura para a luta política e sim de fazer da própria luta pela hegemonia o processo histórico de instituição de uma cultura política”.

⁷²² Gerardo CAETANO, *Cultura, desenvolvimento e política*, p. 46.

⁷²³ Com grifo original do autor. Idem, *ibidem*.

⁷²⁴ M. CHAUI, *Cidadania cultural*, p. 138.

⁷²⁵ Idem, *ibidem*.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 22.

O Plano Nacional de Cultura parece imiscuído desse sentido, especialmente por inaugurar uma nova etapa na cultura política do próprio setor cultural. Nas palavras de Rubim, “a realização aberta, democrática e qualificada deste processo de debate e decisão acerca do PNC pode garantir um patamar nunca antes vivenciado pelas políticas culturais”⁷²⁷.

Para a própria realização da dimensão simbólica do PNC, que tem na diversidade cultural o pilar central, a assimilação da participação popular, e da conseqüente tensão das forças políticas, é imprescindível. José Márcio Barros considera que a

“diversidade cultural pensada sem a tensa, dinâmica e política relação entre sociedade civil, Estado e mercado, e os projetos políticos em disputa, limita-se a um arranjo de diferenças, um mosaico de singularidades curiosas.”⁷²⁸

Pensar políticas para a diversidade cultural, portanto, requer necessariamente o reconhecimento da diversidade interna dos atores do campo cultural e a assimilação dessa pluralidade, que possui “recortes étnicos, espaciais, institucionais, políticos, comportamentais”⁷²⁹. Uma diversidade que abarca distintos projetos políticos na área da cultura, com tipos diferentes de protagonismos, vindos de campos variados da sociedade civil, cujos movimentos não devem ser amortizados⁷³⁰, mas, pelo contrário, devem ser absorvidos em sua máxima extensão.

O que se reivindica, portanto, e que o PNC parece ter contemplado, é a observância da diversidade cultural não apenas em seu aspecto simbólico, mas igualmente político. E este é um fator que pode contribuir sensivelmente para ampliar as condições de efetividade social do Plano, haja vista a grande possibilidade de os mais diversos segmentos, grupos, classes e comunidades culturais se virem contemplados em seu resultado final. A lei 12.343/10 pode refletir em seu espírito esse processo de internalização de demandas plurais, já que foi nutrida essencialmente por ele. Resta saber em que medida esse espírito influenciará o potencial de concretização dos objetivos do Plano Nacional de Cultura.

Sob essa perspectiva, acreditamos que a centralidade da participação social no processo de construção do Plano, do ponto de vista jurídico, incorpora a legitimidade como seu elemento definidor, conferindo-lhe o caráter de instrumento com força política para impulsionar a atuação do poder público e de norma com condições de eficácia

⁷²⁷ *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 60.

⁷²⁸ *Processos trans(formativos) e gestão da diversidade cultural*, p. 60.

⁷²⁹ *Ibidem*.

⁷³⁰ *Ibidem*.

potencialmente ampliadas. A participação social no processo de elaboração do PNC e a pactuação dos seus valores e resultados pode ser um fator decisivo na ampliação de suas condições de eficácia.

Quando se fala em pactuação, entende-se a dinâmica de acordo entre os integrantes do processo de participação social no desenvolvimento do PNC. Estado, iniciativa privada e sociedade civil pactuaram, ainda que com maior ou menor grau de negociação, as bases em que se deu o debate das ações, diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Cultura. Isso ocorreu nos encontros regionais (municipais, estaduais, distrital) e nos encontros setoriais (segmentos culturais, como culturas populares, tradicionais, povos indígenas; e linguagens artísticas, como música, dança, audiovisual, teatro, artes plásticas, circo, etc.).

Partiu-se também do estabelecimento de alguns valores e conceitos que norteariam o Plano, e que deveriam ser compartilhados pelos participantes como base das discussões. Foram elencados sete valores e conceitos. Como o Plano não fez uma diferenciação clara entre eles, consideraremos ambos com o mesmo significado de ideias-força ou de princípios. Descritos detalhadamente no caderno de diretrizes do PNC⁷³¹, os sete valores sobre os quais se desenvolveram os debates públicos são:

- (1) Cultura, um conceito abrangente: expressão simbólica, direito e cidadania e vetor de desenvolvimento;
- (2) A cultura brasileira é dinâmica: expressa relações entre passado, presente e futuro de nossa sociedade;
- (3) As relações com o meio ambiente fazem parte dos repertórios e das escolhas culturais;
- (4) A sociedade brasileira gera e dinamiza sua cultura, a despeito da omissão ou interferência autoritária do Estado e da lógica específica do mercado;
- (5) O Estado deve atuar como indutor, fomentador e regulador das atividades, serviços e bens culturais;
- (6) Ao Ministério da Cultura cabe formular, promover e executar políticas, programas e ações na área da cultura;
- (7) O Plano Nacional de Cultura está ancorado na corresponsabilidade de diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil

Além dos valores, as diretrizes e ações escolhidas pelos participantes dos debates públicos passaram pelo crivo de outras instâncias de decisão, em um processo de ratificação, priorização e afunilamento das propostas, até se chegar a um rol componente do Plano. Assim, os seminários e encontros setoriais de culturas populares, por exemplo, aconteciam em comunidades e cidades específicas. As propostas ali elencadas passavam para a discussão de um setorial maior, incorporando outras regiões e estados, até se chegar naquelas eleitas em foro nacional. O mesmo acontecia com os encontros municipais,

⁷³¹ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 30-32.

depois estaduais e nacionais, que escolheram as ações e diretrizes que compuseram o resultado das duas conferências nacionais de cultura. Em todos estes momentos, os delegados inscritos (com representação individual ou coletiva) se articulavam, convergiam, divergiam, alteravam e suprimiam propostas, acrescentavam outras. No final, chegava-se a um painel de ações e diretrizes debatidas, selecionadas e referendadas pela sociedade. Ainda que não contentassem a todos, as diretrizes e ações escolhidas eram o resultado de uma discussão pública, assentada em valores e espaços institucionais aceitos (fóruns, seminários, encontros, plenárias) e refletiam as disputas políticas internalizadas nesse período. Com isso, se não se pode falar em consenso neste processo, é possível afirmar que houve uma pactuação social sobre os resultados obtidos.

Considerando que uma política cultural democrática precisa “ambientar pactos entre culturas, ambientar um pluralismo efetivo”⁷³², inclusive quanto às decisões sobre seus rumos, podemos considerar uma contribuição positiva a pactuação entre diversos setores no desenvolvimento do PNC. Levando em conta que as políticas públicas oriundas da lei aprovada serão direcionadas aos próprios grupos culturais que a embasaram, e que são grandes as chances de tais grupos se verem espelhados em seus objetivos, esse processo de pactuação pode ampliar o potencial de efetividade prática do Plano.

Além disso, a construção do plano em bases participativas e plurais reflete uma racionalidade institucional onde se busca lidar com o dissenso e o conflito. Seguindo o raciocínio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷³³, que liga a noção jurídica da legalidade com a noção política da legitimidade, esse atributo passa a ser importante para conferir maiores condições de eficácia do PNC.

Moreira Neto traz duas referências importantes nesse sentido, relacionadas a reflexões acerca do poder no Estado Democrático de Direito. A primeira delas diz respeito a uma ordem ético-política, que se liga à legitimidade e estabiliza-se no poder através da consolidação de valores consensualmente aceitos. A segunda relaciona-se à ordem ético-jurídica, que se refere à instância da legalidade e mantém-se no poder por meio de normas coativamente impostas. O autor resgata a ideia de “ordem legítima”, trazida pela sociologia weberiana, para avançar à construção da ideia de “consenso”, como instrumento social imprescindível para a conexão entre legitimidade (noção política) e legalidade (noção jurídica). Nessa interconexão entre coação e consenso, o autor estabelece a seguinte

⁷³² G. CAETANO, ob. cit., p. 48.

⁷³³ *Legitimidade e Discrecionalidade*: novas reflexões sobre os limites e controles da discricionariedade, p. 4-9.

relação: onde há alto consenso, dá-se primordialmente a legitimidade, com baixo nível de coerção; onde há baixo consenso, emerge a legalidade, e, como demanda, o alto nível de coerção.⁷³⁴

Sem adentrar o terreno complexo do debate sociológico sobre a ideia de consenso, mas utilizando a lógica jurídica acima exposta, o que se vislumbra é o potencial aumento das condições de efetividade de uma ordem normativa caso ela seja implementada com base na relação profícua entre legalidade e legitimidade. No caso de uma lei, pode-se deduzir que quanto mais ela se estrutura sobre valores compartilhados – para não utilizar “consensuados” – pelos seus destinatários, maior será sua força política geradora e, conseqüentemente, maior a sua legitimidade. Com isso, diminui a necessidade da coerção para que ela seja aplicada e para que se sintam os seus efeitos.

O Plano Nacional de Cultura, uma lei que ampara políticas públicas de cultura, de acordo com essa lógica, tem elevada a sua carga política de legitimidade, em virtude de sua construção se basear em valores aceitos e comungados pelos segmentos culturais participantes (seus destinatários). A conexão dessa esfera política com a dimensão jurídica da legalidade se deu de maneira profícua, comprovada pela aprovação de uma emenda constitucional que criou o PNC e de uma lei regulamentadora cujo programa se baseia nos valores sociais compartilhados. Assim, o nível de coerção necessário para a aplicação do Plano Nacional de Cultura tende a ser baixo, em virtude do seu alto grau de legitimidade alcançado. Por essa lógica, pode-se concluir que a participação social, que atribuiu o fator de legitimação ao PNC, fortalecendo-o no campo social da cultura, pode potencializar suas condições de concretização.

3.6 As metas do Plano Nacional de Cultura: 53 objetivos para dez anos

O Plano Nacional de Cultura tem vigência de dez anos. Nesse período, a Lei 12.343/10 servirá como mapa normativo para o desenvolvimento das políticas públicas de cultura aptas a concretizar os objetivos do Plano, dispostos em seu artigo 2º. Quem desenvolverá essas políticas é o Estado, considerado nos três níveis federativos, que ganha atribuições objetivas, dispostas no artigo 3º da lei. Para a implementação das políticas, os gestores se utilizarão dos mecanismos previstos no PNC, como a transferência de recursos fundo a fundo e a arquitetura institucional federativa, cuja estruturação contará com o

⁷³⁴ Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controles da discricionariedade*, p. 4-9.

apoio do ferramental instituído pelo Sistema Nacional de Cultura.

Junto com o aparato institucional, o PNC traz um Anexo de diretrizes e ações, construído colaborativamente, com diversos níveis de participação social, ao longo dos doze anos de seu desenvolvimento. Este “balaio” de demandas e caminhos deve pautar o Estado, especialmente no que tange aos valores que orientarão as políticas públicas a serem implementadas. No entanto, somando as muitas atribuições do poder público, os inúmeros objetivos a serem alcançados e as centenas de ações (são 275) que alicerçam o PNC, passa a ser muito amplo o espectro de anseios culturais e institucionais a serem contemplados. Com isso, se não houver um programa de prioridades, corre-se o risco do potencial de efetividade do Plano ser pulverizado, mitigado pela falta de foco estatal.

Para solucionar esse problema, a Lei 12.343/10 determinou a elaboração de metas prioritárias para a execução do Plano Nacional de Cultura. Estas metas teriam que começar a ser discutidas e elencadas tão logo o PNC fosse aprovado. Seu artigo 12, §2º, estabeleceu o prazo de 180 dias para a priorização de metas pelo Ministério da Cultura, assessorado pelo Conselho Nacional de Política Cultural. Embora a Lei do PNC tenha sido aprovada em dezembro de 2010, o que obrigaria o término do processo de priorização até junho de 2011, as metas só foram consolidadas em junho de 2012, um ano depois.

O processo de escolha das metas se deu por consulta pública na Internet⁷³⁵, aberta para toda a sociedade durante 30 dias, de 21 de setembro a 20 de outubro de 2011. O Ministério da Cultura submeteu à consulta 48 metas, preestabelecidas com base nas 275 ações e diretrizes que compõem o Anexo do PNC. As propostas de metas eram transversais e multidisciplinares, promovendo o cruzamento da cultura com outros assuntos, como educação e comunicação, e foram divididas em nove temas:

- 1 – Reconhecimento e preservação da diversidade cultural;
- 2 – Criação, fruição, difusão, circulação e consumo;
- 3 – Educação e produção de conhecimento;
- 4 – Ampliação e qualificação de espaços culturais;
- 5 – Fortalecimento institucional e articulação federativa;
- 6 – Participação social;
- 7 – Desenvolvimento sustentável da cultura;
- 8 – Mecanismos de fomento e financiamento;
- 9 – Políticas setoriais.

⁷³⁵ A consulta pública ocorreu na plataforma virtual do Plano Nacional de Cultura: <http://pnc.culturadigital.br/>.

De acordo com o MinC⁷³⁶, durante este período, foram feitas 8.679 visitas ao site por 6.273 pessoas. Foram gerados 488 comentários e mais de 600 contribuições sobre as metas. Além da discussão em cima das metas preestabelecidas, outras 62 novas metas foram sugeridas. Ao final do processo, foram escolhidas 53 metas⁷³⁷ prioritárias para a realização no período de dez anos de vigência do PNC.

Mais do que analisá-las uma a uma, interessa a este trabalho saber em que campo se situam e identificar quais foram as linguagens, segmentos ou interfaces priorizadas pelo PNC. Para isso, pode-se tomar como base o próprio índice de catalogação das metas, trazido pelo caderno publicado pelo MinC⁷³⁸. A partir dele, podemos identificar algumas áreas com maior incidência de metas. Apenas duas ressalvas se fazem importantes. A primeira é a de que uma meta pode comportar mais de um tema, por seu caráter transdisciplinar. A segunda, e mais relevante, é a de que apenas a indicação numérica de quantos temas são contemplados não basta para avaliar o alcance do PNC sobre estes objetivos escolhidos. Para uma avaliação mais apurada acerca disso, seria preciso uma análise qualitativa das metas, individual e comparativamente, de maneira a compor um painel mais fidedigno. Por ora, esta tarefa não cabe no escopo deste trabalho, que se restringirá a indicar algumas áreas que mereceram destaque na priorização.

Assim, podem ser citados: o terreno da diversidade cultural, com oito metas relacionadas; o teatro, com nove metas com que dialoga direta ou indiretamente; o setor de patrimônio cultural (material e imaterial), abordado por 11 metas; e o segmento de livro e leitura, contemplado, em maior ou menor grau, também por 11 metas.

Alguns temas possuem apenas uma meta específica, como arqueologia, cultura digital, imigrantes e festas populares. Entretanto, eles podem ser atendidos em outras metas, o que reforça a necessidade de uma análise qualitativa sobre esta priorização.

Em resumo, o que importa destacar é a satisfação deste requisito técnico-normativo, previsto pela Lei 12.343/10 - a priorização de metas para a implementação de políticas culturais no próximo decênio -, que traz mais uma contribuição para a ampliação das condições de efetividade do Plano Nacional de Cultura.

⁷³⁶Conforme os números divulgados pela página oficial do MinC: <http://www.cultura.gov.br/site/2011/10/05/consulta-publica-das-metas-do-pnc-2/>.

⁷³⁷Pela extensão que ocupam, as metas não serão arroladas na íntegra. Elas estão disponíveis no documento oficial da consulta pública - http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2012/02/METAS_PNC_final.pdf -, ou no caderno de metas do PNC, publicado pelo MinC em junho de 2012: <http://www.cultura.gov.br/site/2012/06/27/plano-nacional-de-cultura-38/>.

⁷³⁸As metas do Plano Nacional de Cultura, p. 210-214.

3.7 Informações e indicadores culturais: monitoramento e revisão das políticas públicas de cultura

Por ser uma lei cujo processo de implementação conta com diretrizes e metas definidas, para uma perspectiva temporal de execução de dez anos, o Plano Nacional de Cultura se preocupou em prever um sistema de monitoramento das políticas públicas desenvolvidas. Este acompanhamento visa à “efetiva coordenação de recursos e ações públicas”⁷³⁹ e busca “requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, monitorados pelas instituições públicas e pela sociedade”⁷⁴⁰.

A Lei 12.343/10, em seu artigo 11, por exemplo, estabelece que o PNC deve ser revisto a cada quatro anos, contados a partir de sua promulgação, em dezembro de 2010. A metodologia desta revisão e o processo institucional pelo qual ela se dará ainda dependem de regulamentação. Contudo, é certo que ela deve incorporar o Executivo (Ministério da Cultura, estados e municípios que aderirem ao Plano), o Legislativo (representantes indicados pela Câmara dos Deputados) e a sociedade, tanto através do Conselho Nacional de Políticas Culturais quanto do “setor cultural” em geral, conforme o §1º do artigo 12.

É correto que se pense um sistema, atrelado umbilicalmente ao Plano, para revisar as diretrizes e metas e para reorientar os caminhos do Estado em caso de insucesso com as políticas até então desenvolvidas. Este sistema de monitoramento se justifica quando se consideram alguns fatores na implementação das políticas públicas de cultura: a riqueza e complexidade das relações simbólicas da sociedade brasileira, geradoras da ampla diversidade de expressões artísticas e culturais, muitas vezes intangíveis ou difíceis de serem objetivamente mensuradas; a vastidão do território nacional, com as consequentes peculiaridades regionais e locais, que obrigam critérios diversos para apurar desdobramentos das políticas executadas em cada nível; o fato de o Plano propor um pacto federativo, juntamente com o Sistema Nacional de Cultura, o que demanda informações concretas sobre o impacto dos recursos, políticas e ações que serão capilarizados de forma heterogênea através dos três entes federativos; a interligação de ordens de ação diferenciadas - acesso a serviços, construção e distribuição de aparelhos, reconhecimento e valorização de manifestações existentes, programas de difusão e criação de público,

⁷³⁹ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 28.

⁷⁴⁰ *Ibidem*.

dinamização de cadeias econômicas de produção e consumo, gestão e formação, fomento às linguagens artísticas, etc. -, sendo que para cada uma delas são necessários dados fundamentados de alcance, impacto e assimilação das políticas; e a necessidade de agregar a sociedade civil, e especialmente os órgãos governamentais de pesquisa e as universidades, na geração e circulação de insumos acerca dos desdobramentos do Plano, por meio de uma inteligência de aproveitamento e circulação dos diferentes níveis qualitativos de informação gerada.

Considerados estes fatores, cabe explicitar a previsão do PNC:

Art. 8º Compete ao Ministério da Cultura monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura com base em indicadores nacionais, regionais e locais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

Parágrafo único. O processo de monitoramento e avaliação do PNC contará com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, tendo o apoio de especialistas, técnicos e agentes culturais, de institutos de pesquisa, de universidades, de instituições culturais, de organizações e redes socioculturais, além do apoio de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, na forma do regulamento.

O texto parece abarcar grande parte das preocupações relativas à criação de condições para o desenvolvimento de informações e indicadores embasados, que considerem regiões e dinâmicas culturais variadas e, ao mesmo tempo, agreguem diferentes centros geradores desses dados. Trata-se de amparar normativamente a tentativa de criar uma “rede cooperativa de instituições e agentes”⁷⁴¹ capaz de acessar e gerar indicadores aptos a fundamentar “a tomada de decisões sobre a revisão periódica dos rumos das políticas em andamento”⁷⁴².

O principal mecanismo para empreender institucionalmente esta dinâmica é o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). O SNIIC foi instituído pela Lei 12.343/10, com as características de ser declaratório, abrangendo e sistematizando informações declaradas pela União, estados, Distrito Federal, municípios e pelos demais institutos conveniados para criarem e sistematizarem essas informações, nas áreas de economia da cultura e pesquisas socioeconômicas e demográficas. Estão localizados nestas áreas institutos que já vêm desenvolvendo, nos últimos anos, pesquisas quantitativas e

⁷⁴¹ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 28.

⁷⁴² *Ibidem*.

qualitativas em parceria com o Ministério da Cultura, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷⁴³.

As informações do SNIIC deverão ser integradas, sistematizadas e mantidas de forma transparente e amplamente publicizada na Internet. Conforme o artigo 10 e parágrafos da Lei 12.343/10, tais informações integrarão o processo de monitoramento e avaliação do PNC. Em um primeiro momento, a avaliação será das metas priorizadas de curto e médio prazo, nesse primeiro período de quatro anos. Contudo, já havia uma atribuição anterior designada ao SNIIC, de subsidiar o próprio estabelecimento de tais metas, porém, não se sabe ao certo até que ponto houve o aproveitamento de um sistema integrado de dados e indicadores nessa priorização.

Importa ressaltar que o principal objetivo do SNIIC, como o próprio nome sugere, é criar indicadores e informações no campo da cultura. Nesse sentido, cumpre apenas destacar brevemente a diferença entre estes dois termos (indicadores e informações) e como eles podem ser aproveitados no Plano Nacional de Cultura. Dessa maneira, é importante indicar como o PNC poderá, através do SNIIC, contar com duas informações elementares para o seu monitoramento, conforme Lia Calabre⁷⁴⁴: “informações sobre o objeto da política” e “ferramentas e avaliação”.

Primeiramente, portanto, cabe uma diferenciação básica entre indicadores e informações (dados ou estatísticas), trazida por Donders e Laaksonen⁷⁴⁵: enquanto as informações fornecem apenas “medições descritivas”⁷⁴⁶ sobre questões diversas analisadas, os indicadores “devem estar ligados a um propósito claro e ajudar a *definir e avaliar o sucesso das políticas e como metas de curto e longo prazo são atingidas*”⁷⁴⁷.

Na mesma linha, aparece importante definição de Calabre:

“Indicadores culturais devem se prestar a subsidiar as atividades da gestão pública de cultura, tendo como princípio básico o de que cultura é um direito do conjunto de cidadãos que está garantido pela Constituição. Um indicador informa algo sobre uma realidade, a mensuração sistemática das ações e políticas nos permite perceber as mudanças que estão sendo processadas.”⁷⁴⁸

⁷⁴³ Como exemplos, o estudo *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*, em parceria com o Ipea, e o *Munic: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Cultura 2006, em parceria com o IBGE, ambos publicados em 2007*.

⁷⁴⁴ *Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública*, p. 73.

⁷⁴⁵ *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*, p. 93-99.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, p. 93.

⁷⁴⁷ Com grifos originais. *Ibid.*, p. 99.

⁷⁴⁸ *Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública*, p. 77.

Com base nessa delimitação, o PNC surge como um agregador sistemático de informações e indicadores, que devem ser operacionalizados simultaneamente pelo Estado, de maneira a possibilitarem diagnósticos fidedignos sobre o campo da cultura e prognósticos consistentes sobre os rumos de tomada e reorientação das políticas públicas.

Para tanto, algumas dificuldades se impõem. A primeira delas é fazer com que a própria lógica de geração de informações e indicadores se oriente pela visão ampliada e complexa de cultura, como um conceito amplo, um “lugar propiciador de múltiplos diálogos”⁷⁴⁹, incorporando não apenas acesso, produção e fruição, mas todo o “conjunto de saberes e fazeres”⁷⁵⁰. Nesse sentido, tão fundamental quanto ampliar a dimensão conceitual dos indicadores, é delimitar as áreas a serem monitoradas e analisadas – como serviços, produção, consumo, distribuição, práticas – e os objetivos almejados – elaboração de políticas, apuração de resultados, estabelecimento de subsídios, fomento, etc.⁷⁵¹

Outra preocupação, ressaltada por Calabre, que deve ocupar o SNIIC e todos os processos de acompanhamento das políticas públicas de cultura, é a criação de uma “contasatélite de cultura”⁷⁵², responsável por agregar informações e resultados essenciais à discussão do papel da cultura frente aos outros setores do contexto econômico brasileiro. E, além disso, o SNIIC deve atentar para a lógica de descentralização administrativa do PNC, em nível regional e local, que obriga à igual regionalização dos mecanismos, órgãos, institutos, recursos e dinâmicas de produção de informações e indicadores.

Contudo, com o crescimento recente da quantidade de informações sobre cultura, com a progressiva qualificação dos dados e pesquisas, e com o incremento do apoio público, através sobretudo dos institutos de pesquisa, Calabre⁷⁵³ aponta que o principal desafio do momento é transformar todas estas informações em indicadores. Ou seja, redimensionar todos os dados relevantes apreendidos nacionalmente sobre o setor cultural com base nos objetivos programáticos propostos pelo Plano.

Esta conversão de informações em indicadores possibilitaria, inclusive, a própria qualificação metodológica destes últimos, criando mais ferramentas de análise e utilização de resultados. Nesse sentido, uma primeira classificação⁷⁵⁴ divide os indicadores – de uma forma geral, e não apenas os do campo cultural – em: indicadores estruturais, de processo e

⁷⁴⁹ Lia CALABRE, *Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública*, p. 77.

⁷⁵⁰ Ibidem.

⁷⁵¹ Ibid., p. 78.

⁷⁵² Ibid., p. 79.

⁷⁵³ Ibid., p. 80.

⁷⁵⁴ Y. DONDERS; A. LAAKSONEN, *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*, p. 99.

de resultado. Lia Calabre⁷⁵⁵ prefere recortar esta tipologia para a área cultural e indica, assim, apenas dois tipos: indicadores de caráter setorial, aqueles voltados às informações de determinados setores culturais, como música, teatro, dança, artes plásticas, etc.; e indicadores de caráter transversal, referentes a diversos segmentos da cultura de forma transversal, abarcando comércio de bens e serviços culturais, propriedade intelectual, emprego e formação, etc. De acordo com a autora, é possível ainda, dentro destas categorias, subdividir indicadores de esforços (como o número de bibliotecas, por exemplo) e de resultados (aumento do público leitor).

O SNIIC se insere em uma conjuntura em que são mais facilmente identificáveis os indicadores transversais, já surgindo, portanto, como um desafio inicial, estabelecer as condições para que se ampliem indicadores relacionados aos segmentos e linguagens específicas da cultura. Somado a este objetivo, outros tantos são colocados para o SNIIC, no artigo 9º do PNC, desde coletar, sistematizar e interpretar dados e fornecer metodologias (inciso I) até assegurar à sociedade civil efetiva participação no monitoramento das políticas públicas empreendidas. Por ora, no que tange ao aspecto institucional e administrativo, a plena operacionalização do SNIIC como principal mecanismo de monitoramento do Plano depende de regulamento específico sobre como este se dará.

3.8 Plano e Sistema Nacional de Cultura: integração institucional e capilaridade das políticas culturais

A Lei 12.343/10 traz em seu artigo 3º:

§1º O Sistema Nacional de Cultura – SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

Em termos pragmáticos, o Plano Nacional de Cultura operacionalizará o SNC que, por sua vez, deve lhe garantir unicidade e capilaridade. O PNC, segundo seu documento-base, “é uma peça fundamental da estrutura do Sistema Nacional de Cultura, constituindo-se no elemento que vai materializá-lo, dar-lhe concretude, na medida em que conceitua, organiza, estrutura e implementa políticas públicas de cultura em todo o País”⁷⁵⁶.

⁷⁵⁵ *Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública*, p. 79.

⁷⁵⁶ Ministério da Cultura, *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, p. 14.

Nessa perspectiva, é essencial analisar como as políticas, ações e programas se estruturam e se incorporam no ordenamento jurídico e avaliar como se relacionam, de maneira a possibilitar a criação de um modelo integrado política e institucionalmente, com organicidade, capilaridade e alcance nas três esferas de governo, como ocorre em outras áreas das políticas sociais.

Pela importância que possui essa comunicação normativa e institucional, há quem inclusive critique a pouca atenção dada pela Lei 12.343/10 à matéria, a exemplo de Albino Rubim⁷⁵⁷. A crítica do autor diz respeito principalmente às poucas menções feitas ao Sistema pelo caderno de diretrizes do PNC.

É importante ressaltar que, para parte da doutrina, o Sistema Nacional de Cultura já existe, ainda que “disfarçado” nas estruturas institucionais da gestão cultural pública. Cunha Filho, por exemplo, acredita que “o que há de leis, órgãos e atividades relacionadas à cultura já forma o nosso sistema”⁷⁵⁸. Restaria agora materializá-lo legalmente, pois sua existência ainda é informal e virtual. Prova disso é a promulgação apenas recente, em 29 de novembro de 2012, da EC 71/2010, que inseriu o SNC na Constituição Federal.

Assim, para compreender a ideia do Sistema, e por conseguinte entender a sua importância para o Plano, passa ser necessário explicar a sua lógica. Nessa tarefa, é válida a ideia de sistema concebida por Edgar Morin. Para ele, sistema seria um conjunto de partes interligadas que interagem entre si, de maneira que a soma dessas partes é sempre maior ou menor que o sistema, e este possui algumas qualidades que cada parte integrante, isoladamente, não tem.⁷⁵⁹

A ideia aqui é de uma política que realize a “conjugação racional de recursos dos poderes públicos das diferentes esferas (federal, estadual, distrital e municipal)”⁷⁶⁰ e que seja “um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil”⁷⁶¹, de modo a “formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes (...), promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais”⁷⁶².

⁷⁵⁷ Ob. cit., p. 63.

⁷⁵⁸ F. H. CUNHA FILHO, *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*, p. 93.

⁷⁵⁹ Edgar MORIN, *Por uma reforma do pensamento*, p. 21-34.

⁷⁶⁰ F. H. CUNHA FILHO, *Sistema Nacional de Cultura: fato, valor e norma*, p. 3.

⁷⁶¹ Ministério da Cultura, *Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura – Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura*, p. 17.

⁷⁶² Idem, p. 16.

Essa concepção de sistema apresenta-se nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS)⁷⁶³. A estruturação institucional dos conselhos, conferências e fundos nos três níveis da federação e a vinculação orçamentária para a gestão dos programas e ações são os mecanismos estruturantes desse modelo.

Pela arquitetura proposta, o sistema será criado não apenas em nível nacional, mas serão instituídos também o Sistema Estadual de Cultura e o Sistema Municipal de Cultura. E em todos os níveis federativos, os elementos constitutivos serão: órgãos gestores da cultura; conselho de política cultural; sistema de financiamento à cultura; comissões intergestoras; programa de formação na área da cultura; sistema de informações e indicadores culturais; sistemas setoriais de cultura; plano de cultura; e conferência de cultura.

A conceituação, o objetivo e os elementos constituintes do SNC fazem emergir alguns pontos de importante questionamento. Baseado no princípio constitucional do pacto federativo, torna-se essencial discutir de que modo esse modelo de sistema, que tem o Ministério da Cultura como órgão máximo de coordenação, irá interferir na competência que tem os estados e municípios para exercerem seu papel de elaboradores das normas relativas às suas próprias políticas culturais. Além disso, ainda paira a dúvida sobre a efetividade dessas políticas compartilhadas verticalmente, na estrutura federativa, já que Plano e Sistema ainda estão longe de apresentarem os resultados fáticos de sua conjugação.

Cunha Filho entende que

“um diferencial básico de um sistema nacional de 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 o perfil de estímulo à cultura.”⁷⁶⁴

De fato, o SNC prevê que o Acordo de Cooperação Federativa tenha adesão voluntária⁷⁶⁵ dos estados e municípios. Com a perspectiva inicial e otimista de que o SNC teria aprovação mais célere, o Governo havia estipulado um prazo inicial para esta adesão: até 2011. Obviamente, este prazo caducou, apesar de muitos municípios já terem manifestado interesse em aderir ao Sistema, preenchendo, inclusive, alguns requisitos para isso, como a formação de um conselho e a elaboração de um plano de cultura local.

⁷⁶³ O SUS está previsto nos artigos 198 a 200 da Constituição Federal e teve a implementação de seus fundos e a dinâmica de transferência de recursos regulamentadas pela Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000.

⁷⁶⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Sistema Nacional de Cultura: fato, valor e norma*, p. 3.

⁷⁶⁵ Ministério da Cultura, *Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura – Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura*, p. 18.

Como a integração do Plano ao Sistema diz respeito basicamente ao pacto federativo para a implementação de políticas comuns, outras questões merecem ser levantadas. A organização administrativa e institucional é uma delas, especialmente em nível municipal. Um dado importante do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷⁶⁶ mostra que, em 2006, 42,1% dos municípios brasileiros não tinham política de cultura formulada. A isso se soma o fato de grande parte dos municípios terem suas secretarias de cultura atreladas a outras pastas, como lazer, esportes, turismo e educação. Muitas vezes, em ordem de prioridades, a cultura ocupava a segunda ou terceira posição nessas secretarias.

José Carlos Durand traz um panorama concreto sobre essa realidade:

“No Brasil, sequer se sabe quantas prefeituras possuem secretarias de cultura e, por conseguinte, em quantas os assuntos culturais são tratados através de secretarias de educação, esportes e turismo, ou outra qualquer. O fato de haver uma secretaria autônoma para cultura nos organogramas estadual e municipal não significa necessariamente que nos locais onde isso ocorre o trato da área seja mais eficiente, ágil e substantivamente melhor.”⁷⁶⁷

Trata-se de uma análise importante, haja vista a transferência de recursos fundo a fundo – verticalmente, do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais de cultura – depender do estágio de evolução das políticas públicas de cada município.

Com relação aos recursos do SNC, outro ponto a ser discutido tem a ver com a dinâmica de financiamento da cultura. O Sistema prevê contar com a verba destinada diretamente do Orçamento da União⁷⁶⁸, que irá abastecer os fundos federais para o repasse aos estados e municípios. Isso também é estipulado na lei do PNC, em seus artigos 5º e 6º. No entanto, o descompasso no caminho de aprovação, vigência e eficácia dos mecanismos institucionais de ambas as propostas acaba sendo um óbice para que essa alternativa de financiamento público das políticas culturais ocorra, pelo menos em curto prazo.

Em resumo, o que se pretende destacar, de forma breve, mas enfática, é a relevância da implementação do SNC para ampliar as condições de eficácia do Plano Nacional de Cultura. Em virtude, inclusive, de um fator essencial para as políticas culturais contemporâneas, a participação social, é necessário que a instauração fática e legal do Sistema aconteça. Através dele, serão ampliadas e qualificadas várias instâncias de

⁷⁶⁶ IBGE. *Munic: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Cultura 2006*, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>.

⁷⁶⁷ J. C. DURAND, *Cultura como objeto de política pública*, p. 67.

⁷⁶⁸ Com a aprovação da PEC 150/2003, ocorrerá a vinculação orçamentária da cultura, de modo que será obrigatório o repasse para a cultura de 2% do Orçamento da União; 1% dos orçamentos estaduais; e 0,5% dos orçamentos municipais. Do orçamento da União, 25% serão destinados aos Estados e 25% aos municípios.

participação popular, especialmente os conselhos de cultura, nos três níveis da Federação. No que se refere diretamente ao Plano, o fortalecimento dos conselhos ajudará na articulação e mobilização dos grupos culturais para as próximas conferências nacionais de cultura.

Hamilton Faria destaca esta importância dos conselhos para a participação popular nos rumos das políticas públicas:

“um conselho deve servir para construir a esfera pública não estatal, além de aproximar experiências e visões da sociedade e do governo, num autêntico diálogo intercultural. Dessa forma, é importante dizer que o conselho, se for um instrumento apenas de governo, está fora de seus propósitos originais porque deve fazer interface, mediação entre interesses da sociedade e do governo”⁷⁶⁹.

Os conselhos têm papel importante na estruturação do SNC e a sua concepção e evolução no processo político-administrativo também tornam importante o levantamento de alguns pontos, como a discussão sobre a melhor forma de participação popular na arquitetura do SNC. É preciso debater se a estrutura paritária entre governo e sociedade civil, a ser disposta nestas instâncias, é suficiente para dar conta da representatividade e da participação pretendidas. Além disso, é essencial estipular mecanismos de controle para garantir que as diretrizes eleitas pelos conselhos serão devidamente inseridas nas ações e programas. Por fim, a efetividade do Sistema – que fatalmente atinge a do Plano – depende também de como manter os indivíduos interessados nos rumos públicos da cultura. Neste ponto, é preciso considerar o crescimento do número de conselhos, existentes em várias políticas sociais, como saúde, educação, comunicação, e não banalizá-los enquanto esfera legítima de participação popular, esvaziando o seu sentido político.

Estes são alguns pontos nevrálgicos da relação institucional entre Sistema e Plano Nacional de Cultura que, se não serão aqui aprofundados, merecem ser ao menos problematizados para a busca de soluções integradas e efetivas para a implementação das políticas públicas de cultura.

3.9 Efetividade e condições de eficácia do Plano Nacional de Cultura

No início deste capítulo 3, afirmamos que a análise da natureza jurídica do Plano Nacional de Cultura, uma norma constitucional com regulamentação legal, tomaria dois caminhos: a discussão sobre como normas feitas são capazes de prever e impulsionar

⁷⁶⁹ Hamilton FARIA, *Conselhos Municipais de cultura e cultura participativa: reavaliar caminhos e buscar horizontes*, p. 120.

políticas públicas; e o debate acerca das condições de efetividade e eficácia do PNC, que só poderia ser feito após o estudo de todos os seus elementos. Vencida a primeira discussão, e pormenorizados os elementos essenciais do Plano, passamos, então, ao derradeiro estudo deste capítulo.

Antes de iniciá-lo, entretanto, é importante ressaltar que o debate sobre as condições de eficácia do Plano não está circunscrito a este item do trabalho, mas perpassa todo o seu teor. Em todas as seções destinadas a estudar o PNC – desde suas bases teóricas, natureza jurídica, elementos estruturantes e processo de desenvolvimento -, estava presente a análise das condições de realização do Plano, com as respectivas razões jurídicas, políticas, estruturais e institucionais. Dessa forma, o que faz este capítulo é apenas ceder um espaço para o destaque de alguns pontos sobressalentes sobre o assunto.

Proceder a essa análise das condições de uma lei é certamente uma tarefa técnica, que abarca a observância das teorias jurídicas a respeito da eficácia, o que objetivamente será feito. Porém, trata-se de empreender também, e é o momento oportuno neste trabalho, um exercício de identificação de alguns problemas e lacunas da lei, em seu texto e seu processo de formulação, cuja insolvência fatalmente interferirá nas condições de êxito do Plano Nacional de Cultura. Desse modo, a ideia não é diagnosticar categoricamente se o PNC será ou não eficaz, cumprindo seus objetivos, mesmo porque esta missão depende do passar dos anos, em análise de médio e longo prazo. O objetivo, agora, é apenas trazer suas perspectivas de produção de efeitos no mundo jurídico e no corpo social. Obviamente, sem “pretensões de adivinho”, pois, além da configuração jurídica, muitos são os fatores que influenciarão na efetividade do Plano.

Assim, tratando-se primeiramente do recorte objetivo sobre as condições de eficácia do PNC, cabe brevemente localizar essa discussão no campo jurídico. O exame do artigo 215 da Constituição Federal enquanto norma programática já sediou este debate no âmbito da teoria da eficácia, trazendo as bases para a classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia e aplicabilidade. Vale apenas sublinhar algumas questões faltantes no que toca ao Plano enquanto norma constitucional (§3º do artigo 215).

José Afonso da Silva⁷⁷⁰ traz a sua categorização clássica das normas constitucionais, dividindo-as em: normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, direta e integral, que produzem efeitos instantâneos, desde o início da vigência constitucional, regulando integralmente as relações jurídicas sob sua tutela; normas de eficácia contida e

⁷⁷⁰ *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 82-87.

aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral, as quais produzem efeitos imediatos, mas restritos em sua integralidade por algumas circunstâncias (como a regulamentação posterior); e normas de eficácia limitada (ou reduzida), cuja produção de efeitos não é integral sobre o objeto tutelado, tampouco imediata, dependendo inescapavelmente de uma ação ulterior do legislador ordinário. Esta última categoria o autor subdivide em: normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos, que tratam, de forma genérica, da parte organizativa da Constituição; e normas declaratórias de princípio programático, ou normas programáticas, de conteúdo “ético-social”, instituidoras de programas de ordem política, econômica e social.

Dentro deste quadro terminológico, a norma constitucional do Plano Nacional de Cultura se classifica como uma norma programática, que institui uma diretiva de ação estatal no campo da cultura, a fim de garantir direitos culturais, com indicativo de regulamentação posterior – para complementar sua normatividade limitada -, que viria a ser a Lei 12.343/10. Com a sua regulamentação legal, que detalha os mecanismos de consecução dos objetivos constitucionais expostos, a norma perderia o seu caráter programático e reduzido, já que seus efeitos seriam integrais e imediatos.

No entanto, a avaliação sobre a eficácia e aplicabilidade de uma lei não deve se restringir à sua capacidade de produção de efeitos apenas no mundo jurídico. É imprescindível que se leve em conta o seu potencial de produção de efeitos no corpo social, ou o “desempenho concreto de sua função social”, como prefere Luís Roberto Barroso⁷⁷¹. Assim, é preciso que se considere também a “adequação da norma à realidade”⁷⁷², de modo a atingir sua efetividade ou eficácia social. Essa condição faz parte da capacidade da eficácia (jurídica) e é satisfeita através de requisitos de ordem técnica-normativa, mas também de natureza fática⁷⁷³. Nas palavras de Tercio Sampaio Ferraz Junior, “uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”⁷⁷⁴. E para analisar a efetividade de uma norma, conforme ressalta Virgílio Afonso da Silva, é essencial considerar que “a produção de efeitos depende *sempre* de outras variáveis que não somente o dispositivo constitucional ou

⁷⁷¹ *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*, p. 85.

⁷⁷² V. AFONSO DA SILVA, ob. cit., p. 229.

⁷⁷³ Tercio Sampaio FERRAZ JUNIOR, *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*, p. 166.

⁷⁷⁴ T. S. FERRAZ JUNIOR, *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*, p. 166-167.

legal⁷⁷⁵, inclusive quando se trata da eficácia estritamente jurídica, e não apenas a eficácia social.

Nessa perspectiva, a avaliação da eficácia de uma norma deve levar em conta as “condições técnico-normativas exigíveis para a sua aplicação (eficácia técnica)” e “satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social)”⁷⁷⁶. É com base nessa diretriz analítica, portanto, que as possibilidades de “sucesso normativo”⁷⁷⁷ do Plano Nacional de Cultura devem ser averiguadas. Para tanto, consideram-se alguns de seus dispositivos da esfera jurídica mais técnica, muitos dos quais já analisados no decorrer deste trabalho -, mas também algumas “variáveis” que podem interferir na sua consecução.

Do ponto de vista técnico-normativo, existem algumas condições já satisfeitas e outras ainda a serem contempladas. Considerando, como propusemos, o Plano Nacional de Cultura como um anteparo legal de políticas públicas de cultura, o primeiro e mais elementar requisito de ordem legal é a sua efetiva inserção no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, como pressupostos basilares de existência, o Plano Nacional de Cultura precisaria satisfazer, pela perspectiva dogmática⁷⁷⁸, as condições de: validade (ter cumprido os requisitos formais e materiais de incorporação ao sistema jurídico); vigência (a previsão de seu período de produção de efeitos, o seu prazo de validade); e vigor⁷⁷⁹ (a aquisição de força vinculante pelo tempo de sua vigência). A eficácia, quarta condição, é dependente da consecução das primeiras.

Os primeiros requisitos técnico-normativos foram superados. O Plano Nacional de Cultura foi aprovado pela Emenda Constitucional 48/2005, que o inseriu no artigo 215 (§3º) da Constituição (validade). Com a aprovação da Lei 12.343/10, houve a sua regulamentação e estabelecimento do período de dez anos (vigência) para a consecução de seus objetivos, tempo em que passa a vincular Estado e particulares (vigor).

Na Lei 12.343/10, outros comandos técnicos foram previstos e teriam de ser cumpridos para promover a sua eficácia técnica integral. O primeiro e mais urgente deles é o estabelecimento de metas prioritárias de desenvolvimento institucional e cultural a serem alcançadas através de políticas públicas no prazo de vigência da Lei. Tais metas não

⁷⁷⁵ Com grifo original do autor. Virgílio AFONSO DA SILVA, *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*, p. 229.

⁷⁷⁶ T. S. FERRAZ JUNIOR, ob. cit., p. 171.

⁷⁷⁷ Ibid., p. 167.

⁷⁷⁸ Ibid., p. 171.

⁷⁷⁹ Apesar de alguns autores, como Tercio Sampaio Ferraz Junior, considerarem vigência e vigor como categorias dogmáticas diferentes, por cremos não haver prejuízo ao trabalho e sem adentrarmos nessa discussão teórica, optaremos em alguns momentos pelo emprego dos termos com o mesmo sentido, de acordo com o contexto em que estiverem inseridos.

retiram o compromisso estatal, de ordem prestacional, de cumprir as demais ações previstas no Plano. Elas apenas seriam escolhidas como as merecedoras do olhar prioritário do Estado para a garantia de consecução.

O §2º do artigo 12 do PNC determinou que tais metas deveriam ser fixadas pela coordenação executiva do Plano, a cargo do Ministério da Cultura, a partir de subsídios do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), em 180 dias a partir da promulgação da lei. Entretanto, o SNIIC – peça institucional chave para a implementação do PNC - ainda não foi criado e as metas só foram estabelecidas um ano e meio depois, com a publicação do caderno *As metas do Plano Nacional de Cultura*, em junho de 2012. De qualquer maneira, foi um requisito técnico satisfeito, aumentando as condições de eficácia do Plano.

Igualmente de ordem técnica-normativa, outro requisito legal ainda a ser cumprido está relacionado à arquitetura institucional do Plano na estrutura federativa. O §2º do artigo 3º apregoa que “a vinculação dos estados, Distrito Federal e municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento”. Esta regulamentação, provavelmente estipulada por decreto presidencial, ainda não foi realizada. Dessa forma, apesar de a lei não limitar um tempo para que isso ocorra, a falta de um regulamento atrasa objetivos que demandam a capilarização das políticas em nível municipal e estadual, o estabelecimento de mecanismos de gestão e financiamento compartilhado de ações públicas e a própria interligação institucional com o Sistema Nacional de Cultura, principal responsável pela articulação federativa do Plano.

Ainda no âmbito institucional e federativo, outro dispositivo técnico da lei carece de regulamentação. O Plano prevê que as ações compartilhadas entre os diferentes entes da Federação serão financiadas através de um sistema de transferência de recursos fundo a fundo: da União aos estados, municípios e Distrito Federal. Essa dinâmica demanda não apenas a criação dos fundos (que depende da adesão voluntária dos entes ao PNC), mas também o seu acompanhamento e fiscalização pelos conselhos locais de cultura. De acordo com o parágrafo único do art. 6º da Lei 12.343/10, isso deve ser regulamentado posteriormente para que passe a acontecer.

O processo de monitoramento e avaliação do PNC, previsto no seu artigo 8º, que deve ser periodicamente realizado pelo Ministério da Cultura e pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais também carece de regulamentação. O mesmo ocorre com a primeira revisão oficial do Plano, que deve acontecer quatro anos após a sua promulgação, mas que

ainda precisa ser regulamentado. Ambas as dinâmicas de revisão da lei são requisitos técnicos imprescindíveis para a eficácia jurídica do PNC.

No que tange às variáveis “externas” (não estritamente jurídicas) que podem influenciar na eficácia social ou na efetividade do Plano Nacional de Cultura, podem ser destacadas algumas de ordem conceitual e outras de ordem prática e institucional. Albino Rubim⁷⁸⁰, em 2008, trouxe um diagnóstico sobre fatores problemáticos do Plano. O autor teceu uma crítica ponderada, porém restrita ao que havia dele até então: os cadernos de diretrizes e ações e os substitutivos do PL 6.835/2006, que tramitava na Câmara dos Deputados.

Dentre as questões apontadas como falhas pelo autor, à época, algumas se mantêm. Outras puderam ser corrigidas no decorrer do processo de finalização do texto e de submissão do arcabouço conceitual, político e diretivo (Anexo da Lei 12.343/10) à II Conferência Nacional de Cultura, em 2010.

Rubim expõe o primeiro impasse para a efetividade do Plano:

“A dificuldade de transformar a rica plêiade de demandas, expressão viva de uma política pública e democrática interessada e capaz de auscultar, em uma efetiva política cultural com prioridade e metas claras, compromete sobremodo o potencial de efetividade do plano, porque o impede de incorporar dispositivos consistentes de acompanhamento e avaliação de sua performance.”⁷⁸¹

São duas as críticas aí elencadas. A primeira é o fato de a base de demandas políticas do setor cultural ser extremamente ampla – 200 diretrizes à época, hoje com 275 – sem um respectivo plano de priorização de metas claras que evitem a pulverização e fracasso dos objetivos. Esta primeira preocupação foi resolvida com as 53 metas elencadas como prioritárias, através de consulta pública, para a consecução do PNC. Metas que contaram, cada uma delas, com mecanismos institucionais e tempo previsto de implementação. A segunda preocupação, entretanto, ainda permanece. Apesar de estarem previstos na lei o Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC) e a revisão periódica do Plano com base em indicadores construídos, estes mecanismos ainda não foram regulamentados. Trata-se de um lapso institucional que compromete a análise do desenvolvimento prático do Plano, amputando-lhe a possibilidade de avaliar resultados, alcance, mensurar impactos e rever, a partir disso, os rumos de implementação.

Para o autor, “muito pouco se tematiza da relação entre cultura e mídia, (...) os equipamentos de produção e distribuição de bens simbólicos mais disseminados no

⁷⁸⁰ *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 62-71.

⁷⁸¹ *Idem*, p. 62.

país”⁷⁸². De fato, no texto da Lei 12.343/10, tanto nos objetivos quanto nas atribuições do poder público (artigos 2º e 3º), não há referência expressa a essa indispensável ligação. Porém, o Plano trata da necessidade de articular políticas culturais e políticas de comunicação (art. 3º, VII) e prevê a regulação do mercado interno para o estímulo dos produtos culturais nacionais, com ênfase especial à produção regional (art. 3º, X). Com base nessa premissa, estipularam-se algumas metas concretas para a dinamização da produção e consumo cultural através da mídia, como a meta 21⁷⁸³, que busca lançar 150 filmes brasileiros ao ano nas salas de cinema e estimular a produção e o consumo destes filmes nos lares (meta 44⁷⁸⁴) através, por exemplo, da regulação da Lei 12.485/10 (Lei da TV por Assinatura), em curso e a cargo da Agência Nacional de Cinema e da Agência Nacional de Telecomunicações.

Outra crítica feita diz respeito à “ausência de uma atenção com a cultura das periferias urbanas”. Quanto a este ponto, parece-nos que a meta que prevê a cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro deve abarcar também as culturas urbanas da periferia. Os grupos culturais que compõem esse universo cultural urbano são compostos majoritariamente por jovens, que se utilizam das mais diversas linguagens artísticas e culturais, com destaque, por exemplo, para o hip-hop (que inclui o rap e grafite) e o *funk*. Estes grupos e movimentos (organizados ou não) sofrem com a omissão estatal na prestação dos serviços e aparelhos culturais e com a falta de reconhecimento de suas atividades culturais. Mas não somente isso. Essa juventude, de maioria pobre e negra, é vítima constante da repressão penal, muitas vezes institucionalizada, que se serve do aparato policial do Estado para a execução de uma política criminal em substituição a uma efetiva política de cultura, baseada nos valores e práticas destas comunidades⁷⁸⁵.

Rubim sublinha também um esquecimento relativo à formação em cultura. Nela, a primeira perspectiva falha seria a da formação em gestão cultural, onde se situam os “organizadores da cultura”⁷⁸⁶ (gestores, produtores, programadores, mediadores, etc.). A segunda faceta debilitada seria a da formação cultural mais acadêmica e científica, “dos estudos e pesquisas em cultura, em particular daqueles dedicados ao campo da organização

⁷⁸² A. A. C. RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 63.

⁷⁸³ Ministério da Cultura, *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 66.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 119.

⁷⁸⁵ Danilo CYMROT, *A criminalização do funk sob a perspectiva da teoria crítica*, p. 10-15.

⁷⁸⁶ A. A. C. RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 64.

da cultura”⁷⁸⁷. Cremos que este problema bifacetado da formação foi, ao menos em tese, superado. Se essa preocupação poderia fazer sentido à época (2008), parece ser sido bem resolvida pelo texto da Lei 12.343/10, onde a qualificação da gestão na área cultural expressamente prevista como um dos objetivos do PNC (art. 2º, XI). Além disso, das 53 metas priorizadas para a realização do Plano, oito estão relacionadas à capacitação, e outras 11 à educação, sendo estas, em grande parte, também ligadas às pesquisas e estudos culturais.

Por fim, dentre todas estas variáveis colocadas como potenciais óbices à efetividade do PNC, resta ainda uma, que merece destaque. Trata-se da necessária interligação institucional entre Plano e Sistema Nacional de Cultura, já explorada anteriormente. Aqui, cabe apenas retomar sinteticamente alguns complicadores da não conexão dos mecanismos para a efetividade do Plano. Em primeiro lugar, reafirma-se que a relação entre Plano e Sistema é uma relação simbiótica, em que um se nutre do outro para a plena existência, criando uma relação de interdependência institucional. O Sistema depende do Plano para fornecer os objetivos culturais e institucionais a serem alcançados através das políticas públicas, o programa cultural que deverá guiar as gestões públicas nos três níveis (federal, estadual e municipal). O Plano depende do Sistema para articular estes níveis, criar os mecanismos burocráticos de repasse e controle de verbas e estabelecer as instâncias de participação social que acompanharão, fiscalizarão e avaliarão a aplicação das políticas.

Pela essencialidade de sua imbricação, estes dois mecanismos deveriam ter caminhado juntos desde o início de sua elaboração e tramitação legal. Por diversas circunstâncias políticas isso não ocorreu: a tramitação em épocas diferentes nas duas Casas Legislativas; o fato de serem projetos conduzidos por secretarias diferentes no âmbito do MinC – SNC pela Secretaria de Articulação Institucional e PNC pela Secretaria de Políticas Culturais; e mesmo a energia despendida sobre cada um dos projetos, que oscilava conforme a conjuntura política⁷⁸⁸. Dessa forma, hoje, o próprio Ministério da Cultura reconhece⁷⁸⁹ que a não integração entre Plano e Sistema Nacional de Cultura é um dos principais impasses para a efetividade do PNC.

⁷⁸⁷ Ibid., p. 65.

⁷⁸⁸ Paula Félix dos REIS, *Política cultural no Brasil: análise do sistema e do Plano Nacional de Cultura*, p. 168-172.

⁷⁸⁹ De acordo com entrevistas realizadas em trabalho de campo em Brasília, no dia 06 de novembro de 2012, com o Diretor de Estudos e Monitoramento de Políticas Culturais do MinC, Américo Córdula, e com o Coordenador-Geral do Plano Nacional de Cultura, Rafael Pereira de Oliveira. Américo CÓRDULA, *Entrevista oral concedida ao autor*; Rafael Pereira de OLIVEIRA, *Entrevista oral concedida ao autor*.

Por fim, o fator positivo, que pode influenciar fortemente na efetividade do Plano Nacional de Cultura, é a participação social. Nesse sentido, vale lembrar as palavras de Rubim:

“Na perspectiva das políticas públicas, a governança da sociedade hoje, transcende o estatal, impondo a negociação como procedimento usual entre os diferentes atores sociais. Somente políticas públicas submetidas ao debate e crivo públicos podem ser consideradas substantivamente políticas públicas de cultura.”⁷⁹⁰

Sendo um anteparo legal de políticas culturais, suas condições de eficácia social dependem do seu potencial de adequação à realidade, de penetração no corpo social através das ações públicas que dele se originam, e do reconhecimento de seus valores como valores que transcendem a lógica jurídica para alcançar aqueles compartilhados nas mais diversas dinâmicas culturais. Considerando o processo de desenvolvimento do PNC, cuja elaboração e construção política se deram com intensa participação social, este potencial pode ser dinamizado, haja vista a grande possibilidade destes grupos participantes se reconhecerem na lei e nos seus desdobramentos (as políticas culturais propriamente ditas). Em suma, a participação social, como elemento central e definidor do Plano Nacional de Cultura, pode ser o trunfo para a sua plena efetividade.

⁷⁹⁰ A. A. C. RUBIM, *Cultura e políticas culturais*, p. 69.

4. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Gilberto Gil, em um dos seus primeiros discursos como ministro da Cultura, ilustrou poeticamente sua visão sobre o papel do Estado no âmbito das políticas culturais: “formular políticas culturais é fazer cultura”⁷⁹¹. Anunciada em 2003, essa diretiva política nortearia toda a gestão do Ministério da Cultura no Governo Lula, até o ano de 2010.

“Fazer cultura”, nas palavras do ex-ministro, não significa produzir uma cultura estatal, interferir nas preferências estéticas da sociedade. Ao contrário, significa dinamizar os processos de reconhecimento, valorização e promoção de todas as formas artísticas e culturais existentes, atribuindo ao Estado participação central na vida cultural da sociedade, em seu sentido mais amplo. É também alinhar-se à visão haberleana de que o Estado, por essência, é um “Estado de Cultura”⁷⁹². Um Estado cujos pilares estruturantes são os valores e os princípios (democráticos, republicanos, igualitários, de dignidade humana) que se encontram na ordem simbólica da cultura e são fundamentais ao ordenamento jurídico⁷⁹³. Nessa perspectiva, a cultura é alçada a um patamar de tamanha importância em sua tutela jurídica, que passa a exigir um comportamento diferenciado do Estado, prestacional, planejado e sistemático, de modo a apoiar e promover as mais diversas manifestações culturais da população através de “políticas de cultura abertas e plurais”⁷⁹⁴.

O que pretendia Gil com essa reivindicação lírica era retomar o papel ativo, indutivo e proativo do Estado no campo das políticas públicas de cultura, perdido para a ótica neoliberal⁷⁹⁵ que predominou durante a década de 90. Mais do que isso, essa nova postura do Estado representava um rompimento com uma lógica histórica de autoritarismos, ausências e instabilidades⁷⁹⁶ no campo cultural, espelhada ora na completa negligência do poder público para com o setor, ora pela sua mão oficial repressora e dirigista ou, então, pela completa entrega da cultura aos interesses mercadológicos.

Este capítulo abordará o papel do Estado no âmbito das políticas públicas de cultura, percorrendo um caminho histórico variável conforme as diferentes acepções de

⁷⁹¹ Gilberto GIL, *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*, p 11.

⁷⁹² Peter HÄBERLE, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*, p. 73.

⁷⁹³ Vasco Pereira da SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 59.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, p. 60.

⁷⁹⁵ Lia CALABRE, *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*, p. 116-121; A. A. C. RUBIM, *Políticas culturais no Governo Lula*, p. 11-13; Isaura BOTELHO, *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 17-19; Cristiane Garcia OLIVIERI, *Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*, *passim*.

⁷⁹⁶ A. A. C. RUBIM, *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 60.

cultura tomadas pelos grupos encontrados no poder. O Plano Nacional de Cultura se encontra na linha de chegada deste percurso. Como em outros momentos históricos, ele também emprega uma concepção – no caso, multidimensional - de cultura a orientar os rumos do Estado em suas políticas públicas. Como uma lei, reflete o momento histórico em que foi concebida e, conseqüentemente, a correlação de forças, inclusive estatais, que a gerou. Como uma norma constitucional, representa a obrigatória vinculação do Estado, que não pode se eximir do cumprimento de suas premissas. Como um anteparo legal para as políticas públicas de cultura, o PNC é produtor e produto da atuação do Estado e seu êxito depende da consecução dos objetivos previstos.

Na Lei 12.343/10, estes objetivos são muitos e contundentes. E são várias as funções incumbidas ao Estado para alcançá-los. Este fortalecimento legal do papel do Estado é parte essencial do espírito do Plano. No seu Anexo, por exemplo, que arrola centenas de ações e diretrizes, o primeiro capítulo é inteiramente voltado a estabelecer os papéis do Estado, sua missão, competência e condições para o exercício de sua função. No texto da lei, o artigo 3º é inteiramente dedicado às atribuições do poder público, em que se estipula, inclusive, uma série de mecanismos institucionais de gestão, envolvendo várias esferas públicas.

Este papel do Estado no PNC passará a ser analisado, não sem antes realizar, ainda que brevemente, um retrospecto histórico da relação entre Estado e cultura no País. Ruben George Oliven⁷⁹⁷ e Lia Calabre⁷⁹⁸ descrevem de forma competente o panorama evolutivo dessa relação, mostrando a influência da ideia de cultura predominante sobre as ações do poder público em cada período histórico. Aproveitando esta linha temporal, delinea-se em termos gerais o histórico da visão e da ação estatal na área da cultura. Posteriormente, passa-se à análise das funções do Estado, enquanto responsável pela formulação e execução das políticas públicas de cultura, já em consonância com os preceitos do Plano Nacional de Cultura.

4.1 Breve histórico da relação entre Estado e cultura no Brasil

A história da relação entre Estado e cultura no País começa no início do século XIX, com a chegada da família real ao Brasil, e a presença material e simbólica da elite europeia. Para o Estado, era preciso manter a cultura num patamar de elevação social que

⁷⁹⁷ *A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade?*, p. 41 a 52.

⁷⁹⁸ *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI, passim.*

corresponderia à própria distinção de classe, a ser feita entre os brasileiros, tidos como aculturados, e os europeus, tidos como representantes da cultura letrada, sofisticada e ideal. Nessa época, a cultura era tomada pela classe dominante como privilégio a ser concedido para poucos, distinguindo-se das demais manifestações populares, que compunham o universo negligenciado do folclore.

Essa mentalidade começa a se transformar na entrada do século XX, quando o contexto sociopolítico (de migração europeia, formação do proletariado urbano, desenvolvimento industrial incipiente) influencia o campo cultural e impulsiona diversas transformações paradigmáticas nas manifestações artísticas. O movimento Modernista da década de 1920 foi a principal delas, essencial por alterar o paradigma até então adotado sobre o que significa a identidade ou a cultura nacional.

As novas visões vão paulatinamente tomando espaço e a ideia de uma cultura tipicamente nacional, que abrangesse elementos constitutivos do país, começa a ganhar força. O Estado Novo, de 1937 a 1945, incorpora essa visão, porém, de maneira homogeneizante, utilizando a cultura como fonte de símbolos para a sedimentação de uma forjada identidade nacional. A política populista, portanto, aproveitava-se do *ethos* brasileiro para sedimentar sua ação totalizadora e unificadora através da cultura. Conforme explica Oliven, nessa época, o Estado

“não é apenas o agente de repressão e de censura, mas também o incentivador da produção cultural e, acima de tudo, o criador de uma imagem integrada do Brasil, que tenta se apropriar do monopólio da memória nacional.”⁷⁹⁹

Entretanto, no mesmo período histórico, uma iniciativa tinha sentido oposto à política totalizadora na área da cultura. Em São Paulo, criava-se a Diretoria de Cultura da Prefeitura Municipal, assumida em 1935 pelo escritor Mario de Andrade. O modernista realizou várias ações inéditas do ponto de vista institucional e político no campo cultural, como a criação das “Casas da Cultura”, a organização de uma rede de bibliotecas, e a Instituição do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular.

Mario também influenciou decisivamente nas políticas públicas em âmbito nacional. Por ideia sua, na gestão de Gustavo Capanema à frente do Ministério da Educação e Saúde, foi criado o Sphan (Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), que futuramente daria lugar ao Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional).

⁷⁹⁹ R. G. OLIVEN, ob. cit., p. 51.

À época, na era Capanema, houve um processo significativo de institucionalização da área cultural⁸⁰⁰, de maneira que ficava evidente a dependência da estrutura governamental para o financiamento direto dos artistas.⁸⁰¹ Sem haver, no entanto, princípios e organicidade para as políticas culturais, esse papel do Estado restringia-se ao de simples mecenas da cultura.

No intervalo de tempo subsequente, compreendido entre 1946 e meados de 1960, a presença do Estado no campo da cultura foi fraca e pouco sentida⁸⁰². De acordo com Calabre:

“A maior parte das ações se restringia a regulamentar e dar continuidade às instituições que foram criadas ao longo do governo Vargas. No entanto, o crescimento urbano-industrial gerava novas expectativas sobre a possibilidade de desenvolvimento do mercado de consumo para as produções artístico-culturais nas mais diversas áreas.”⁸⁰³

Nesse contexto, houve um desenvolvimento estrondoso do principal meio de comunicação de massa à época: o rádio. Estabelecia-se o que ficou conhecido como “a era do rádio”. Os principais “produtos” culturais veiculados eram radionovelas, programas humorísticos e musicais, de onde se destacaram grandes cantores e cantoras, como Emilinha Borba, Ângela Maria e Francisco Alves. Nesse período, o rádio chegou a alcançar 100% dos domicílios brasileiros e contar com investimento privado maciço de empreendedores culturais como Assis Chateaubriand. Nessa época, o cinema também despontava como bem de consumo de fato⁸⁰⁴, especialmente através da importação de filmes americanos, movimento que perdurou nas décadas seguintes.

No início da década de 60, desbancando as “promessas de mudanças profundas, tanto na política como nos campos das linguagens artísticas e das práticas culturais”⁸⁰⁵, a ditadura militar se instaura no Brasil. A partir de 1964, implanta-se o pensamento autoritário, baseado, como no Estado Novo, na afirmação de uma identidade nacional hegemônica.

A marca da atuação estatal na cultura passa a ser a difusão massiva de símbolos que colaborassem com a ideologia da Segurança Nacional e a política de integração nacional.⁸⁰⁶ Ausente de políticas públicas efetivas, o plano do Regime para a cultura era a

⁸⁰⁰ L. CALABRE, *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*, p. 16.

⁸⁰¹ Sergio MICELI, *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*, p. 159.

⁸⁰² *Ibid.*, p. 45.

⁸⁰³ *Ob. cit.*, p. 45.

⁸⁰⁴ Renato ORTIZ, *A moderna tradição brasileira*, p. 41.

⁸⁰⁵ L. CALABRE, *ob. cit.*, p. 56.

⁸⁰⁶ R. ORTIZ, *Cultura Brasileira e Identidade Nacional*, p. 83.

manipulação de seus elementos simbólicos, especialmente populares, e das “paixões elementares”⁸⁰⁷ da sociedade, como o samba, o futebol e a malandragem, e a sua difusão através dos meios de comunicação de massa⁸⁰⁸. Era a maneira de transmitir a mensagem de coesão nacional sob a égide do controle e do progresso.

Renato Ortiz define claramente como se estabelecia a relação entre Estado e cultura nesse período:

“a noção de integração, trabalhada pelo pensamento autoritário, serve assim de premissa a toda uma política que procura coordenar as diferenças, submetendo-as aos chamados objetivos nacionais (...). Isso significa que o Estado deveria estimular a cultura como meio de integração, mas sob o controle do aparelho estatal.”⁸⁰⁹

O clientelismo também é característica marcante dessa relação. As agências setoriais funcionavam como balcão de financiamento para setores considerados “estratégicos” pelo Estado e que na realidade se traduziam em grupos organizados com influência política por se assentarem na classe dominante.⁸¹⁰ Além disso, o caráter patrimonialista da ação estatal era evidente, com ênfase nos processos de conservação do patrimônio material, sem qualquer tipo de abrangência dos bens imateriais, que igualmente compõem o repertório cultural brasileiro.⁸¹¹

O viés conservador e patrimonialista era visível no Conselho Federal de Cultura, criado em 1966, com a atribuição principal de formular a política cultural nacional. Este Conselho, composto inclusive por alguns intelectuais e artistas ligados à esquerda – numa clara tentativa do regime de acomodar a classe artística, vista como grande opositora⁸¹² -, defendia uma Política Nacional de Cultura, mas extinguiu-se sem vê-la concretizada.

Esta Política surgiu em 1975, para orientar as ações do então Ministério da Educação e da Cultura (MEC). A ideia difundida pelo Ministério não era intervir no campo da produção cultural espontânea da sociedade, mas planejar suas ações, alinhando-se à tendência de abertura gradual do regime, implementada por Médici. A Política teve poucos resultados práticos, sob o ponto de vista da execução orgânica e integrada de políticas culturais, mas, de acordo com Isaura Botelho, promoveu a “reorganização das instituições

⁸⁰⁷ Antonio GRAMSCI, *Concepção dialética da história*, p. 139.

⁸⁰⁸ As propagandas e campanhas governamentais como do “Milagre Econômico”, “Ninguém segura este país” e “Este é o Brasil que vai pra frente” se inserem nesse contexto. R. G. OLIVEN, ob. cit., p. 49.

⁸⁰⁹ R. ORTIZ, *Cultura Brasileira e Identidade Nacional*, p. 83.

⁸¹⁰ Mario Brockmann MACHADO, *Notas sobre política cultural no Brasil*, p. 10.

⁸¹¹ S. MICELI, ob. cit., p. 55-60.

⁸¹² I. BOTELHO, *A política cultural e o plano das ideias*, p. 118.

num organograma da área que, embora sofrendo algumas alterações, foi aquele que sedimentou o apoio federal à cultura até 1990”⁸¹³.

Na década de 1980 teve início um processo de rarefação das políticas públicas de cultura, que passaram a ser substituídas pela lógica de simples incentivo financeiro a projetos. O Ministério da Cultura surge, em 1985, nesse cenário. E, segundo Machado⁸¹⁴, é criado justamente para continuar funcionando, de forma oficial e institucional, no modelo clientelístico, assistencialista, eventual e pontual. Tratava-se de um projeto não formulado pelo Estado, mas pelas empresas, a partir do seu consentimento.

O braço normativo dessa dinâmica foi a Lei Sarney – Lei 7.505/86 -, que pela primeira vez implementou a lógica de incentivos fiscais no campo da cultura, com abatimento de até 100% do imposto de renda das empresas investidoras. No Ministério da Cultura, durante este processo, estava Celso Furtado, que, em postura conflitante com seu passado desenvolvimentista, assumia um comportamento conivente com a lógica de financiamento à cultura pela iniciativa privada, mantendo o Estado apenas com papel complementar.⁸¹⁵

O sistema de incentivos perdurou até o início dos anos 90, quando a lei trocou de nome, mas manteve a dinâmica de renúncia. A Lei Rouanet (Lei 8.313/91) e a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/95) consagram a era das leis de incentivo, que se manteve até o início dos anos 2000 – ou se mantém até hoje, já que a Lei Rouanet ainda é tida como o principal mecanismo de financiamento público da cultura.

Pela sistemática estabelecida via leis de renúncia fiscal, o que ocorre é uma espécie de parceria entre o Estado e a iniciativa privada, em que esta determina para onde será direcionada a verba pública, a partir de interesses de mercado. É a primazia do Mecenato⁸¹⁶, em que o Estado abdica de seu dever constitucional de gerir recursos e atuar positivamente na formulação de políticas públicas voltadas à democratização cultural⁸¹⁷, delegando tal tarefa às empresas privadas. Trata-se de postura consoante com o momento político de adoção do modelo neoliberal, de minimização das competências do Estado, e de

⁸¹³ I. BOTELHO, *A política cultural e o plano das ideias*, p. 118.

⁸¹⁴ Ob. cit., 11.

⁸¹⁵ C. FURTADO, *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura*, p. 87-90.

⁸¹⁶ O Mecenato é o principal mecanismo previsto pela Lei 8.313/91, trazendo as modalidades e faixas de renúncia fiscal de que as empresas podem se utilizar para patrocinar projetos. Estrutura-se em dois artigos principais – art. 18 e art. 26 – que preveem, respectivamente, abatimento de 100% e 30% do montante investido do Imposto de Renda.

⁸¹⁷ J. A. da SILVA, ob. cit., p. 49.

aceitação das aptidões da iniciativa privada como superiores às do poder público na gerência da cultura⁸¹⁸.

A lógica da renúncia perdurou com primazia durante os anos 1990 e, pode-se dizer, vigora ainda nos dias de hoje, já que o principal instrumento que a estrutura – a Lei Rouanet – ainda vige. Um processo de reforma dessa lei foi proposto pela gestão de Gilberto Gil, seguido por Juca Ferreira, à frente do Ministério da Cultura (entre 2002 e 2010), culminando no Projeto de Lei 6.722/10, denominado Procultura, em tramitação no Congresso Federal. O Procultura visa à maior descentralização dos recursos da cultura, antes restritos aos centros de grande potencial econômico; procura reativar o funcionamento dos fundos públicos de cultura, a exemplo do Fundo Nacional de Cultura, mal utilizado, e dos fundos setoriais, a serem criados; e pretende reformular a participação da iniciativa privada na cultura, que passaria a aplicar diretamente mais em projetos culturais e se valer de menos benefícios fiscais, equiparando investimento público e privado.

A última década foi de amadurecimento institucional do Ministério da Cultura e desenvolvimento orgânico das políticas públicas de cultura, incorporando outros princípios e conceitos, como a diversidade, as identidades, a valorização das culturas populares, indígenas e tradicionais, a cultura digital, o patrimônio imaterial e a interface com outras áreas, como educação, saúde, meio ambiente, arquitetura e urbanismo, e economia. Configura-se um fenômeno que proporciona a expansão dos sujeitos, temas, segmentos e alcance dessas políticas para além da simples lógica de financiamento.

4.2 O Estado e a concretização dos direitos culturais

O art. 215 da Constituição Federal determina que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Tal garantia apenas se dará quando o poder público proporcionar condições e meios para tanto, “através de uma ação cultural afirmativa”⁸¹⁹, que, na prática, traduz-se em políticas públicas de cultura.

Assim, a Constituição exige uma “ação positiva, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial”⁸²⁰. É certo, no entanto, que essa atuação estatal na cultura

⁸¹⁸ C. G. OLIVIEIRI, *Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*, p. 145.

⁸¹⁹ J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 206.

⁸²⁰ Ob. cit., p. 48.

deve acontecer para torná-la livre⁸²¹, e nunca para cerceá-la. Ao Estado, cabe fazer cultura promovendo-a, em suas expressões e manifestações existentes. Ele deve “preservar a vida cultural que existe, não criar uma, produzir uma”⁸²², conforme Teixeira Coelho.

De outro lado, contudo, não se pode compensar a não ingerência indevida do Estado com a sua completa abstenção na vida cultural. O Estado é parte componente importante da vida cultural, por ativá-la e contribuir, com as políticas culturais, para mantê-la, assegurando uma série de direitos culturais. Nesse sentido, “o Estado passa a ser visto, ele próprio, como um dos elementos integrantes da cultura”⁸²³, nos termos de Chauí.

Assim, a intervenção pública deve ser abstencionista, quando visa assegurar as liberdades culturais constantes no rol dos direitos culturais. Porém, é imperativo que seja também prestacional, quando “o foco é assegurar as possibilidades equânimes de criação e difusão”⁸²⁴.

Segundo Cunha Filho,

“o Estado, ao garantir o exercício dos direitos culturais, tem múltiplos papéis, ajustáveis conforme o direito a que se referem. Em gênero, podem consistir em abstenções e atuações, que podem ser divididas em prestações e estímulos, que, por seu turno, são positivos ou negativos, conforme se queira incrementar ou inibir certas práticas.”⁸²⁵

Busca-se, aqui, o sentido da efetivação dos direitos culturais como condição para o exercício pleno da cidadania, ou a própria concretização da cidadania cultural. Aliado ao seu aspecto de criação das condições necessárias para o acesso às fontes da cultura nacional, o que se apreende da lição é a necessidade da atuação do Estado para consolidar uma situação de democracia cultural, conforme define José Afonso:

“A democracia cultural pode-se apresentar sob três aspectos: por um lado, não tolher a liberdade de criação, expressão e de acesso à cultura, por qualquer forma de constrangimento ou de restrição oficial; antes, criar condições para a efetivação dessa liberdade num clima de igualdade; por outro, favorecer o acesso à cultura e o gozo dos bens culturais à massa da população excluída.”⁸²⁶

Trata-se de uma perspectiva tripartite sobre o papel do Estado na observância dos direitos culturais, que lhe atribui três obrigações: “respeitar, proteger e cumprir”⁸²⁷.

⁸²¹ Michele ANIS, *Cultura e Política, Il Modello Costituzionale*, p. 114.

⁸²² *Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade*, p. 11.

⁸²³ *Cidadania cultural*, p. 135.

⁸²⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Direitos culturais no Brasil*, p. 119.

⁸²⁵ *Idem*, *ibidem*.

⁸²⁶ *Ob. cit.*, p. 209.

⁸²⁷ Y. DONDEERS, A. LAAKSONEN, *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*, p. 97.

Obrigações que não valem apenas para os direitos culturais, mas para todos os direitos humanos. De acordo com essa concepção⁸²⁸, cabe ao Estado conter atos próprios que tolham direitos e liberdades culturais dos indivíduos (esfera do respeito); tomar medidas que evitem a violação das liberdades e direitos de indivíduos por quaisquer terceiros (esfera da proteção); e agir para que todas as pessoas possam exercer plenamente seus direitos e liberdades culturais (esfera da prestação).

Caso seja capaz de atuar nessas três instâncias assecuratórias de direitos, o Estado estará avançando no grande desafio de ir além da preservação das práticas e bens culturais, tais como se encontram no corpo social, para alcançar “a preservação das condições e que permitiram a criação e o desenvolvimento de tais bens e práticas”⁸²⁹. Para garantir os direitos culturais, portanto, a atuação estatal deve se dar em um estágio anterior ao do exercício das manifestações e expressões simbólicas, artísticas e culturais. Deve incidir sobre o estágio gerador das condições deste exercício, numa espécie de movimento de propulsão político-normativa da vida cultural.

Como afirma Farida Shaheed, contextualizando a preservação dos direitos culturais no âmbito dos direitos humanos:

“Enquanto você se refere à falta de apoio à cultura em muitos países, também são muito frequentes situações em que a cultura (muitas vezes a ‘cultura nacional’, mas em muitos casos também, por exemplo, as culturas minoritárias) recebe um apoio significativo do Estado, enquanto os direitos culturais da população são negados e violados pelo mesmo Estado.”⁸³⁰

O que se pretende dizer é que apoiar a cultura não significa proteger os direitos culturais. Não são raros os exemplos de países que, em determinados momentos históricos, o discurso da proteção da “cultura nacional” ou da “identidade nacional”, empenhado pelo Estado, serviu de pretexto para a restrição e violação de direitos e liberdades fundamentais, dentre os quais os direitos culturais. O Brasil é exemplo vivo disso. O Estado não deve usar a cultura como ferramenta de violência simbólica⁸³¹ para a manutenção no poder e o exercício de dominação. Ao contrário disso, a ação estatal deve legitimar-se pelo emprego democrático de suas ações culturais⁸³², estendendo a todos os cidadãos a tutela objetiva dos

⁸²⁸ Y. DONDERS, A. LAAKSONEN, ob. cit., p. 97-98.

⁸²⁹ Farida SHAHEED, *O novo papel dos direitos culturais: entrevista com Farida Shaheed*, da ONU, p. 22.

⁸³⁰ Ibid., p. 26.

⁸³¹ José Eduardo FARIA, *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: o direito como instrumento de transformação social*, *passim*.

⁸³² J. A. da SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 209.

direitos culturais, sempre a partir do respeito às liberdades individuais e à dignidade humana.

4.3 O papel do Estado no Plano Nacional de Cultura

No Plano Nacional de Cultura existe a nítida preocupação de prescrever de maneira concreta as funções do Estado. São indicados os responsáveis, na esfera pública, pela realização das tarefas elencadas pela lei, como os entes federativos, os órgãos públicos e as instâncias de elaboração, articulação e execução das políticas, no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, o PNC traz em seu Anexo um rol extenso de estratégias e ações a serem adotadas pelo Estado, oriundas inclusive das resoluções tiradas nos diversos fóruns de participação da sociedade civil. Vão desde o fortalecimento da capacidade de planejamento e execução de metas (1.1) até a criação de linhas de financiamento (1.4.9), passando pela criação de um órgão de cooperação cultural internacional (1.11.1) e pela adaptação da legislação autoral às novas tecnologias (1.9.4). Em meio às centenas de ações e diretrizes que cumpre ao Estado concretizar, foram elencadas recentemente algumas prioritárias, estabelecidas como metas do Plano Nacional de Cultura. Todas as 53 metas do PNC envolvem necessariamente a atuação do poder público, em diferentes graus e instâncias federativas.

É complexo o universo programático da intervenção estatal. Visando à operacionalização desse exercício, a Lei 12.343/10, em seu Anexo, traz uma lista de atributos e condições fundamentais para o exercício dessa função:

- o compartilhamento de responsabilidades e a cooperação entre os entes federativos;
- a instituição e atualização de marcos legais;
- a criação de instâncias de participação da sociedade civil;
- a cooperação com os agentes privados e as instituições culturais;
- a relação com instituições universitárias e de pesquisa;
- a disponibilização de informações e dados qualificados;
- a territorialização e a regionalização das políticas culturais;
- a atualização dos mecanismos de fomento, incentivo e financiamento à atividade cultural;
- a construção de estratégias culturais de internacionalização e de integração em blocos geopolíticos e mercados globais.

A lista servirá como base para analisar as reais condições de aplicabilidade da Lei. Na verdade, ela representa um guia de orientação do Estado para o desenvolvimento do Plano, nas etapas de implementação, acompanhamento e revisão. De acordo com o artigo

3º da Lei, é papel do Estado no Plano Nacional de Cultura, de forma genérica: formular políticas públicas; qualificar a gestão cultural; fomentar a cultura de forma ampla; proteger e promover a diversidade cultural; ampliar e permitir o acesso, preservar o patrimônio material e imaterial; ampliar a comunicação e possibilitar a troca entre os diversos agentes culturais; difundir os bens, conteúdos e valores; estruturar e regular a economia da cultura.

Todas essas funções, competências e condições de atuação devem ser entendidas em conjunto com os papéis que o PNC atribui ao Estado: o de regulador, indutor e fomentador. Ainda que esta definição teórica do papel do Estado possa ser demasiadamente restritiva, como aponta a crítica de Rubim⁸³³, com a qual concordamos, e deixe escapar aspectos importantes que não cabem nessas três orientações, é importante tentar elucidar cada uma delas.

De acordo com o documento-base do PNC, há a afirmação do papel indutor do Estado no “reconhecimento da diversidade cultural, garantindo o pluralismo de gêneros, estilos, tecnologias e modalidades”⁸³⁴. Observa-se, nesse aspecto, relação direta com a função estratégica do Estado para a garantia da continuidade das políticas públicas. Nesse âmbito de atuação, o poder público não vai necessariamente utilizar de sua vocação prestacional, apesar de também o fazê-lo, mas vai principalmente reconhecer as dinâmicas de produção, circulação e consumo cultural que já existem, estimulando a sua continuidade e valorizando a sua existência. Quando determinados setores culturais têm suas potencialidades represadas, estancadas, ou mitigadas pela falta de apoio público, cabe ao Estado induzir processos que culminem na retomada (ou na permanência) das expressões, vivências, manifestações e atividades culturais.

Esta vertente indutora do Estado é bem ilustrada pelo já clássico discurso de posse do ex-ministro Gilberto Gil. Por tratar justamente da necessidade de o Estado intervir em pontos estratégicos do “corpo” cultural brasileiro, estimulando as dinâmicas culturais já existentes, mas muitas vezes, desprestigiadas pelo poder público, este discurso passou a ser conhecido como “Do-in antropológico”, em clara referência à técnica oriental de massagem de estimulação corporal. Afirmava Gil em alusão ao papel do Estado que

“(…) é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de "do-in" antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente

⁸³³ *Plano Nacional de Cultura em debate*, p. 70.

⁸³⁴ Ministério da Cultura e Câmara dos Deputados, ob. cit., p. 30.

desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo.”⁸³⁵

No escopo do Plano Nacional de Cultura, as atribuições do Estado em seu papel indutor podem ser identificadas no artigo 3º, IV, que estabelece a sua obrigação de proteger e promover a diversidade cultural, bem como reconhecer a abrangência da noção de cultura em todo o território nacional. Como meta, a função indutora está representada naquela que pretende ampliar a rede de Pontos de Cultura para 15 mil em dez anos (Meta 23). Os Pontos de Cultura são as unidades componentes do Programa Cultura Viva e adquiriram esse nome justamente pelo discurso de Gil: cada um desses pontos deve ser estimulado pelo Estado para que o corpo antropológico brasileiro, como um todo, se mantenha saudável. Assim, associações culturais, grupos indígenas e ribeirinhos, comunidades quilombolas, coletivos de cultura digital, entre muitos outros, passam a ser Pontos de Culturas a serem induzidos por ação estatal.

O Estado fomentador, na definição de Isaura Botelho,

“é aquele que vê com clareza os problemas que afetam a área cultural em todos os elos da cadeia da criação – produção, difusão, consumo – e sabe se posicionar, dividir responsabilidades com potenciais parceiros governamentais em todas as instâncias administrativas e, finalmente, conclamar a sociedade a assumir sua parte”⁸³⁶

Nesse aspecto, a ação estatal se ligaria mais à vertente prestacional, de atuação positiva no sentido de garantir as condições efetivas de acesso aos meios para o exercício dos direitos culturais. Tais meios podem ser entendidos como financiamento, programas setoriais específicos de capacitação e formação, equipamentos e serviços culturais, etc. A redação do inciso III do artigo 3º dá boa mostra de uma atribuição do Estado fomentador:

Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...)

III - fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, da concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, da adoção de subsídios econômicos, da implantação regulada de fundos públicos e privados, entre outros incentivos, nos termos da lei;

Já o Estado regulador, no que se pôde extrair de seu sentido no documento-base do Plano, seria o responsável pela continuidade das políticas públicas da área, através de mecanismos duradouros de planejamento, validação, promoção e execução. Na realidade,

⁸³⁵ *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*, p. 9.

⁸³⁶ *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, p. 15.

refere-se também à interferência direta do Estado em setores estratégicos para o desenvolvimento cultural, como a comunicação e a economia. O inciso IX do artigo 3º do PNC elucida bem este papel:

Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...)

X – regular o mercado interno, estimulando os produtos culturais brasileiros com o objetivo de reduzir desigualdades sociais e regionais, profissionalizando os agentes culturais, formalizando o mercado e qualificando as relações de trabalho na cultura, consolidando e ampliando os níveis de emprego e renda, fortalecendo redes de colaboração, valorizando empreendimentos de economia solidária e controlando abusos de poder econômico;

Um exemplo desta função do Estado é a importância da regulação da TV por Assinatura para a democratização da produção e consumo do audiovisual. Anatel e Ancine, ligada ao MinC, estão incumbidas de propor alternativas para que a TV seja uma ferramenta importante de acesso dos brasileiros aos filmes e conteúdos audiovisuais produzidos no país, em especial aqueles vindos de regiões menos favorecidas pelos meios de comunicação. A regulação deste setor faz parte, inclusive, de uma das metas priorizadas no PNC (Meta 21).

Como conclusão, cabe sublinhar a importância de compreender cada um desses papéis atribuídos ao Estado na condução do Plano Nacional de Cultura. Por ser uma norma constitucional, já regulamentada em seus objetivos, metas e mecanismos, o Plano deve ser implementado e, para tanto, é preciso que a visão estatal sobre ele ultrapasse a lógica de política de governo, sujeita às intempéries políticas circunstanciais. Caso o Estado, em todas as suas esferas institucionais, enxergue realmente o PNC como um mecanismo apto a promover, em dez anos, transformações significativas na seara das políticas públicas de cultura, as suas condições de efetividade tornam-se inescapavelmente maiores.

CONCLUSÃO

A conclusão deste trabalho será o apontamento objetivo de processos importantes deflagrados com a elaboração do Plano Nacional de Cultura; a indicação de problemas, lacunas e desafios a serem enfrentados para a implementação do Plano; um possível diagnóstico político do setor cultural a partir das novas perspectivas trazidas pela Lei 12.343/10; e a sua recepção no corpo social e assimilação pelo Estado, segmentos culturais e sociedade em geral. Estas são algumas constatações possíveis a partir da compreensão integral e sistemática do tema estudado: o PNC como anteparo legal para as políticas públicas de cultura com vigência de dez anos.

A incursão pelas principais escolas e correntes das ciências sociais que se debruçaram sobre o conceito de cultura, feita no início deste estudo, trouxe insumos teóricos e conceituais acerca das ideias de cultura passíveis de serem trabalhadas no campo jurídico. A conclusão a que se chega, assimilando e relacionando tais subsídios, é a de que a aceção de cultura eleita para o desenvolvimento de uma política pública vai influenciar sensivelmente o seu alcance e efetividade. Nessa esteira, o Plano Nacional de Cultura parte de um alicerce conceitual tridimensional de cultura, entendida em sua dimensão simbólica, cidadã e econômica. Suas bases teóricas – que absorvem elementos antropológicos, sociológicos, históricos, filosóficos e econômicos - apontam para perspectivas mais vastas de atuação do Estado e de regulação jurídica na área da cultura, ampliando as possibilidades de concretização de direitos e políticas culturais. Mais que isso, conclui-se principalmente que houve um processo inédito de formulação conceitual aplicado à área das políticas públicas de cultura, de forma orgânica e estruturante, com a incorporação de um complexo referencial teórico que perpassa todo o Plano Nacional de Cultura.

Sendo multidisciplinar em toda a sua extensão, este estudo constatou que o PNC surge como um anteparo legal das demandas culturais, cujo potencial de eficácia depende de um ponto ótimo a ser encontrado: entre a demasiada amplitude da cultura e a necessária circunscrição pelo Direito. O Plano entende a cultura de forma ampla, em seu sentido mais extenso, de viés antropológico, quando o Direito precisa delimitar seu espectro de incidência para produzir efeitos. Assim, a exitosa recepção do PNC no ordenamento jurídico depende de um primeiro alinhamento: compatibilizar a ideia de cultura em toda a

sua amplitude, versatilidade e transversalidade com o campo mais dogmático e restritivo do Direito. Nesse intento, conclui-se que o Plano Nacional de Cultura possui recursos que permitem ao Direito alargar-se de modo a atender as demandas complexas da cultura e, a esta, materializar-se em um programa, que possa ser exigido por meio de uma lei voltada às políticas públicas de cultura. Contudo, é preciso que o Estado, operador do Plano, enxergue e utilize devidamente tais recursos, sob pena de subutilizar o seu potencial. E este é um dos desafios vitais a serem vencidos.

Com o Plano Nacional de Cultura, outro fenômeno importante se dá em relação aos direitos culturais, que passam a ser mais explicitamente valorizados no âmbito das políticas públicas. Inserido na seção cultural da Constituição Federal, em 2005, o PNC se torna uma ferramenta de concretização do pleno exercício dos direitos culturais pelos cidadãos. Nesse momento, o Plano surge como uma norma programática, definidora de um objetivo social a ser cumprido pelo Estado, no caso, o direito (em sentido mais amplo) à cultura. Convertido na Lei 12.343/10, ele passa a ser uma garantia institucional dos direitos culturais, cumprindo a finalidade programática do §3º, do artigo 215 da Constituição. Dessa maneira, os direitos culturais - cuja natureza advém dos direitos fundamentais, incorporando aspectos prestacionais dos direitos sociais - podem encontrar uma maneira de superar a histórica negligência que lhes acomete, servindo-se do Plano Nacional de Cultura como um instrumento de reconhecimento estatal e uma garantia legal de observância, através de um mapa orientador das ações públicas. No limite, se as políticas públicas de cultura são as ferramentas que o Estado possui para reconhecer, proteger e promover os direitos culturais, o Plano Nacional de Cultura surge como uma norma desenvolvida para garantir constitucionalmente a execução destas políticas.

O PNC desencadeia também um processo essencial no âmbito da relação entre Estado e sociedade no campo da cultura, observado em duas frentes: a de retomada do papel central do Estado na formulação, condução e gestão de políticas públicas de cultura; e a de construção destas políticas em bases democráticas, colaborativas e participativas.

Durante os dez anos em que esteve em tramitação, o Plano Nacional de Cultura passou por um processo de elaboração e desenvolvimento que contou com a participação direta do Estado e da sociedade civil, mais precisamente dos diversos segmentos culturais. Ao Ministério da Cultura coube a articulação do Plano dentro do Governo e no Legislativo, e a condução política de sua formulação, que contou com duas dinâmicas, inter-relacionadas: a elaboração normativa, propriamente dita; e a construção social, colaborativa.

A primeira dinâmica, de elaboração da norma-quadro (ou norma-programa) do PNC, consistiu em formar o alicerce conceitual do Plano – as dimensões simbólica, cidadã e econômica -, elencar seus valores e princípios e determinar seus objetivos e metas. Estas últimas acabaram de ser sistematizadas e vão indicar as prioridades do Estado na execução das políticas públicas oriundas do PNC pelo período de dez anos. Nesta esfera de arquitetura normativa do Plano, residem as condições técnicas para a sua eficácia jurídica, para que comece a produzir efeitos e vislumbrar resultados. Está nessa instância a previsão dos mecanismos institucionais de gestão pública da cultura, como dinâmica de financiamento fundo a fundo, o sistema de monitoramento e revisão das políticas e a ligação umbilical com o Sistema Nacional de Cultura, imprescindível para a capilarização e o alcance das políticas públicas em todos os níveis federativos. Esta primeira dimensão do processo de elaboração do PNC evidencia o reposicionamento do Estado no campo cultural, reassumindo um papel ativo de formulador teórico, condutor político, interlocutor social e gestor administrativo, interrompendo um curso histórico de omissão e ausência estatal na área da regulação normativa e da ação programática.

No entanto, está na segunda dinâmica de elaboração do Plano o seu diferencial e, possivelmente, o seu maior potencial de efetividade (a eficácia da lei no tecido social). Simultaneamente à formulação legislativa, o PNC contou com um processo de incorporação direta das demandas dos segmentos culturais. Através das duas Conferências Nacionais de Cultura (2005 e 2010), dos seminários estaduais e regionais, das câmaras setoriais e de diversos outros espaços de participação social, o PNC ganhou não apenas força e base política para a sua aprovação no Congresso, mas adquiriu também o seu real programa. Foram as inúmeras contribuições, apresentadas em fóruns reconhecidos pelos próprios participantes, que formaram as 275 ações e diretrizes que compõem o Anexo da Lei 12.343/10 e que serviram de base para as 53 metas prioritárias de execução do Plano.

Conclui-se que essa dinâmica é um elemento diferenciador por possibilitar que os próprios indivíduos que seriam os destinatários das políticas implementadas através do PNC se tornassem também os formuladores dessas políticas, contribuindo diretamente para a construção deste marco legal. Por se assentar em valores e resultados compartilhados e pactuados pelos segmentos culturais, o Plano Nacional de Cultura aumenta sua carga de legitimidade e ganha, com isso, maiores condições de efetividade no campo cultural. Em outras palavras, o Plano Nacional de Cultura pode incrementar o potencial de concretização de suas políticas públicas por assimilar as demandas dos segmentos que vão

usufruir de tais políticas. O PNC pode ser o espelho do setor cultural e, assim, refletir sobre ele, com maior nitidez, os seus anseios.

Para que isso ocorra, entretanto, é preciso empreender a gestão do Plano de maneira sistêmica e planejada. Não basta o PNC satisfazer formalmente seus requisitos técnicos e políticos de efetividade. É preciso que seus mecanismos sejam eficientes do ponto de vista da gestão pública, objetivando resultados concretos no tecido social. Com o Plano Nacional de Cultura, tais mecanismos são facilitadores dos processos de implementação, monitoramento, financiamento, gestão e revisão das políticas públicas de cultura. Contudo, alguns problemas e lacunas apontam dificuldades de primeira ordem para a sua execução.

Um destes problemas é a falta de alinhamento com o Sistema Nacional de Cultura. Criados para serem engenharias simbióticas – o Plano orientando e alicerçando juridicamente as políticas públicas a serem capilarizadas e administradas pelos mecanismos estatais do Sistema -, atualmente estão em estágios diferentes de execução, em descompasso institucional e político. Recém promulgado, o SNC demanda que conselhos, fundos e órgãos executivos da cultura (Ministério e secretarias estaduais e municipais) funcionem harmonicamente. Os conselhos, Brasil afora, se existem, são poucos e esvaziados. Os fundos acabam ocupando papel secundário no programa orçamentário das gestões estaduais e municipais, como apêndices financeiros com a finalidade de complementação de receitas. Não existem, em geral, políticas estruturadas para os fundos de cultura, que os articulem a finalidades previstas em um plano orgânico de financiamento de atividades. Mesmo o Fundo Nacional de Cultura (FNC), do MinC, previsto no Programa Nacional de Incentivo à Cultura (Pronac) da Lei Rouanet (Lei 8.313/91), foi mitigado pela falta de planejamento para sua execução, pelos constantes cortes ou contingenciamentos orçamentários da pasta e pelo quase monopólio do fomento via renúncia fiscal das últimas duas décadas. Hoje, o FNC precisaria ser redimensionado para atender às demandas do Sistema operando em conjunto com o Plano, o que depende, inclusive, de uma efetiva reforma da Lei Rouanet, ainda não realizada.

No que toca ao próprio cronograma de implementação, o Plano Nacional de Cultura já estabeleceu metas de priorização enquanto o Sistema ainda precisa ativar e articular todo o seu aparato institucional, cujo funcionamento em plenas condições será decisivo para a consecução das ações prioritárias.

Ainda na esfera da arquitetura institucional, a exitosa “recepção” do Plano pelo Executivo depende também da adesão voluntária dos Estados e municípios, que deverão elaborar seus próprios planos estaduais e municipais de cultura para o período de dez anos.

Obviamente, aderir ao PNC pode ser interessante para os Estados e, principalmente, para os municípios, que poderão contar com repasses orçamentários significativos e apoio dos demais entes para políticas públicas integradas, em um contexto atual de séria fragilidade institucional e financeira das pastas da cultura. Contudo, tais vantagens precisam ser disseminadas aos gestores através de um trabalho concentrado de articulação política pelo Ministério da Cultura, a quem cabe também a tarefa de compartilhar técnicas e conhecimentos para a elaboração dos referidos planos de cultura, algo ainda fora de muitos horizontes políticos regionais e locais. Como exemplo importante, mesmo São Paulo, a maior cidade brasileira, com uma abastada estrutura institucional da cultura (órgãos, equipamentos, serviços e fundos), ainda não possui um plano municipal de cultura que lhe possibilite recepcionar o Plano Nacional e compartilhar de políticas e metas comuns.

No que tange às consequências concretas para os segmentos culturais, o Plano Nacional de Cultura pode significar um incremento na capacidade das estruturas do Estado para atender às demandas que surgem a partir das novas relações jurídicas da cultura. Amplia-se o alcance do chamado Direito da Cultura, de maneira que ele abarque dinâmicas próprias do mundo cultural, preservando-as e estimulando-as. Além disso, criam-se condições reais de afirmação do direito à cultura e de ampliação da cidadania cultural, com a cultura sendo incorporada como elemento central da vivência social e como requisito indispensável da dignidade humana. Dessa forma, parece relevante a toda a sociedade a preocupação do Plano em criar as condições jurídicas para impulsionar a diversidade das manifestações artísticas e culturais brasileiras, trazendo soluções normativas e ações concretas que atendam não apenas aos circuitos e linguagens consolidados, mas igualmente às áreas tradicionalmente de difícil alcance pelo poder público (patrimônio imaterial, cultura oral, comunidades e saberes tradicionais, etc.). Isso é crucial para o tratamento justo de todos os grupos formadores da cultura nacional.

Além disso, o PNC pode contribuir decisivamente na regulação das economias da cultura, tocando diretamente questões de produção, circulação, consumo e fruição culturais. Caso suas metas sejam alcançadas, será possível conceber novos modelos de comercialização de produtos e serviços culturais, inclusive através de modernos arranjos de produção e distribuição digital; atrair novos consumidores culturais e aproximá-los dos criadores, facilitando pontes entre artistas e público, autores e sociedade, que dispensam intermediários desnecessários das indústrias convencionais; e contribuir na regulamentação de mercados imprescindíveis à difusão dos bens culturais, especialmente na interface com a comunicação, a exemplo do mercado audiovisual.

Por fim, para o conjunto da sociedade, pode-se destacar o potencial do Plano Nacional de Cultura de ser um vetor de ressignificação do que seja “vida cultural”. O PNC protege a vida cultural simbólica, a vivência relacionada às manifestações, criações e expressões simbólicas e valorativas da sociedade. Mas ampara também a vida cultural política, e a possibilidade de essa mesma sociedade participar dos rumos das ações públicas que afetarão os seus direitos como cidadãos da cultura. Nesse sentido, imprime força a esse processo de dinamização da vida cultural o fato de ser o PNC uma garantia constitucional e uma lei definidora de políticas públicas.

Resta agora compreender definitivamente a real importância da cultura para a sociedade brasileira. Nos últimos anos, a cultura tem sido vista como essencial para o desenvolvimento social, econômico e humano. Às políticas públicas cabe o papel de reconhecer e concretizar direitos culturais e ampliar ainda mais essa importância. Se bem conduzido, o Plano Nacional de Cultura pode contribuir significativamente para o fortalecimento de toda riqueza e diversidade cultural brasileira até 2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. *Obras privadas, benefícios coletivos: a dimensão pública do direito autoral na sociedade da informação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- ADORNO, Theodor W.; HORKEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ÁLVAREZ, Vera Cíntia. Diversidade cultural: algumas considerações. In: BRANT, Leonardo (Org.), *Diversidade Cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras; Instituto Pensarte, 2005. p. 167-174.
- ANIS, Michele. *Cultura e Politica, il Modello Costituzionale*. Padova: Cedam, 1991.
- AVELAR, Idelber. Sobre o conceito de cultura. *Revista Forum*, 04 jul. 2011. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/idelberavelar/2011/07/04/sobre-o-conceito-de-cultura/>>. Acesso em: 05/08/12.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARBALHO, Alexandre et. al. (Org.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.
- BARROS, José Márcio. Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural. In: CALABRE, Lia (Org.). *Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009. p. 60-70.
- _____. Diversidade cultural e gestão da cultura. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 08 (abr./jul. 2009), p. 83-91, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- _____. (Org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- BELTRAMI, Priscila Akemi. *Elementos de Uma Política Cultural*. São Paulo. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano5/17/opiniaio.htm#2>>. Acesso em: 02/03/10.
- BENEDICT, Ruth. *Patterns of culture*. New York: [s.n], 1934.
- BENHAMOU, Françoise. Statut et financement du secteur culturel: un état des débats. *Archives de Philosophie du Droit*. Paris, n. 41, p. 395-404, 1997.

BENJAMIN, Walter. *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica*. Porto Alegre: Editora Zouk, 2012.

BERCOVICCI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERNARD, François de. Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural. In: BRANT, Leonardo (Org.). *Diversidade Cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras; Instituto Pensarte, 2005. p. 73-82.

BERTINI, Alfredo. *Economia da cultura: a indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOTELHO, Isaura. A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador: Universidade Federal da Bahia, vol. 1(2), p. 124-129, 2009. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>. Acesso em: 05.05.11.

_____. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-28, 2001.

_____. A política cultural e o plano das ideias. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 109-132.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRANT, Leonardo (Org.). *Diversidade Cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras; Instituto Pensarte, 2005.

_____. *Mercado Cultural: panorama crítico e guia prático para gestão e captação de recursos*. 4. ed., São Paulo: Escrituras; Pensarte, 2004.

_____. O ano da Cultura no Congresso Nacional. *Cultura e Mercado*. 25 set. 2009. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/ideias/ano-da-cultura-no-congresso-nacional/>>. Acesso em: 23.05.2011.

_____. *O poder da cultura*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

BUARQUE DE HOLANDA, Aurélio. *Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São

Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-59.

CAETANO, Gerardo. Cultura, desenvolvimento e política. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 2 (mai./ago. 2007), p. 39-49, 2007.

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

_____. (Org.). *Políticas culturais: diálogos e tendências*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2010.

_____. Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. In: BARBALHO, Alexandre et. al. (Org.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 73-84.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário da Câmara dos Deputados*. 07 dez. 2000.

CAMPELLO, Glauco. *Ações pelo Patrimônio*. Disponível em: <www.minc.gov.br/textos/olhar/acoespatrimonio.htm>. Acesso em: 10.07.2009.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade*. 4. ed. 5. reimp. São Paulo: Edusp, 2011.

_____. Definiciones en transición. In: MATO, Daniel (Org.). *Cultura, política y sociedad*. Buenos Aires: Clasco Libros, 2005.

_____. Diversidade e Direitos na Interculturalidade Global. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 8 (abr./jul. 2009), p. 143-152, 2009.

_____. *Políticas culturales em América Latina*. México: Grijalbo, 1987.

CANNITO, Newton. *A Televisão na era digital*. São Paulo: Summus Editorial; IETV, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

CARBONI, Guilherme. *Direito autoral e autoria colaborativa na economia da informação em rede*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CAUNE, Jean. *Pour une Éthique de la Médiation, les Sens des Pratiques Culturelles*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1999.

CERTAU, Michel de. *A cultura no plural*. Campinas: Papyrus, 1995.

CESNIK, Fábio de Sá. *Guia do Incentivo à Cultura*, 1. ed., São Paulo: Editora Manole, 2002.

_____; MALAGODI, Maria Eugênia. *Projetos Culturais: elaboração, aspectos legais, administração, busca de patrocínio*. 5. ed. São Paulo: Escrituras, 2004.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 3. ed. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

CHAUÍ, Marilena. *Política Cultural*. 2. ed. São Paulo: Fundação Wilson Pinheiro; Mercado Aberto, 1985.

CHAUÍ, Marilena. Uma opção radical e moderna: democracia cultural. In: Faria, Hamilton (Org.). *Experiência de gestão democrática*. São Paulo: Pólis, 1993. (Publicações Pólis, n. 12). p. 9.

CONSUMERS INTERNATIONAL. *Intellectual Property Watchlist (IP Watchlist)*. 2012. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org/media/947282/ipwatchlist-2012-eng-web2-1.pdf>>. Acesso em: 01.05.12.

CÓRDULA, Américo. *Entrevista oral concedida ao autor*. 06 nov. 2012. (Brasília).

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Constituição e cultura no Brasil. *TABULAE, Revista da Faculdade de Direito da UFJF*, Juiz de Fora, v. 21, n. 15, p.189-207, mar. 1987.

CORTIANO JÚNIOR. *O Discurso Proprietário e suas Rupturas: Retrospectiva e Perspectivas do Ensino do Direito de Propriedade*. Curitiba, 2001. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

COSTA, Rodrigo Vieira. *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*. Fortaleza, 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Fortaleza.

CRISAFULLI, Vezio. *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1952.

CRUZ, André Viana da. *Novas perspectivas para os acervos arqueológicos com identidade indígena*. Curitiba, 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná.

CUCHE, Denys. *A noção de cultura nas ciências sociais*. Bauru: EDUSC, 1999.

CUNHA, Newton. *Dicionário SESC: A Linguagem da Cultura*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Cidadania cultural: um conceito em construção. In: CALABRE, Lia (Org.). *Políticas culturais: diálogos e tendências*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____; TELES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira. *Direito, Arte e Cultura*. Fortaleza: Sebrae, 2008.

_____. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Fortaleza: Brasília Jurídica, 2000.

_____. Direitos culturais no Brasil. *Revista Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 115-126, 2011.

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

_____. Sistema Nacional de Cultura: fato, valor e norma, *III Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Salvador, UFBA, mai. 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/FranciscoHumbertoCunhaFilho.pdf>>. Acesso em: 08.09.12.

CYMROT, Danilo. *A criminalização do funk sob a perspectiva da teoria crítica*. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Globalização e multiculturalismo: aproximações e divergências na atualidade. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo: URI, v.1, n. 1, p. 37-72, dez. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

DONDERS, Yvonne. Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 73-88, 2011.

_____; LAAKSONEN, Annamari. Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 89-114, 2011.

DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 66-72, 2001.

EAGLETON, Terry. *A Ideia de Cultura*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*, 19. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.

ELIOT, Thomas Stearns. *Notas para uma definição de cultura*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

FALCÃO, Joaquim Arruda. *Política cultural e democracia: a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional*. In: Miceli, Sergio (Org.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984.

FARIA, José Eduardo. *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Edusp, 1988.

FARIA, Hamilton. Conselhos municipais de cultura e cultura participativa: reavaliar caminhos e buscar horizontes. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Pólis, 2005. (Publicações Pólis n 48). p. 114 – 122.

FERNANDES, Florestan. *O folclore em questão*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FERNANDEZ, Roberto. Multiculturalismo intelectual. *Revista USP*, São Paulo: Edusp, n. 42, p. 84-95, jun./ago. 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/28457/30314>>. Acesso em: 24.09.12.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 6. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Juca. Ancinav: Ação ou Omissão?. *Ministério da Cultura*. Brasília, 15 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2004/12/15/ancinav-omissao-ou-missao/>. Acesso em: 13.04.2009.

FREITAS DE MEIRA, Macio Augusto. Para uma política pública de cultura no Brasil. *Ministério da Cultura*. Brasília, 01 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2004/07/01/para-uma-politica-publica-de-cultura-no-brasil-por-marcio-augusto-freitas-de-meira/>>. Acesso em: 14.04.2009.

FURTADO, Celso. *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

_____. *O Mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. 13. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2003.

GIL, Gilberto. Cultura no governo Lula: uma visão estratégica do MinC. *Discurso do Ministro Gilberto Gil no seminário Cultura XXI*. Fortaleza, 20 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/03/19/discurso-do-ministro-gilberto-gil-no-seminario-cultura-xxi/>>. Acesso em: 06.05.2010.

_____. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.

GOLDSMITH, Ben. Diversidade cultural: políticas, caminhos, dispositivos. In: BRANT, Leonardo (Org.). *Diversidade Cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras; Instituto Pensarte, 2005. p. 91-114.

Gramsci, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAU, Eros. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GREFFE, Xavier. *La Politique Culturel en France*. Paris: La documentation française, 2009.

HÄBERLE, Peter. *Constituição e Cultura: O Direito ao Feriado como Elemento de Identidade Cultural do Estado Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. *Le Libertà Fondementali nello Stato Costituzionale*. Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993.

_____. *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*. Madri: Tecnos, 2000.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1992.

HESPANHA, António Manuel. A imaginação legal nos primórdios da Era Moderna. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n. 59, p. 137-152, mar. 2001.

IANNI, Octavio. Tipos e Mitos do Pensamento Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200001>. Acesso em: 03.03.10.

_____. *Ensaio de sociologia da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IBGE. *Munic: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Cultura 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>>. Acesso em: 01.06.2011.

ISAR, Yudhisthir Raj Isar; ANHEIR, Helmut. *The Cultural Economy*. Londres: Sage Publications, 2008.

JAEGER, Werner. *Paideia: a formação do homem grego*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

JENKINS, Henry. *Cultura da Convergência*. São Paulo: Editora Aleph, 2008.

LAAKSONEN, Annamari. O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 49-60, 2011.

LÉVI- STRAUSS, Claude. Introdução à obra de Marcel Mauss. In: MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

_____. *Race et Histoire, Race et Culture*. Paris: Albin Michel Editions; Unesco, 2001.

_____. *Tristes Trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*. Petrópolis: Editoras Vozes, 1994.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; JUCÁ, Roberta. Redefinindo e promovendo os direitos fundamentais culturais. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; TELES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira (Org.). *Direito, Arte e Cultura*, Fortaleza: Sebrae, 2008.

MACHADO, Jurema. A diversidade cultural e o enfrentamento da desigualdade. In: BARROS, José Marcio; KAUARK, Giuliana (Org.). *Diversidade cultural e desigualdade de trocas: Participação, comércio e comunicação*. São Paulo: Itaú Cultural; Observatório da Diversidade Cultural; Editora PUCMinas, 2011. p. 147-152.

MACHADO, Maria Costa Neves. *Direito à diferença cultural*. Curitiba: Juruá, 2010.

MACHADO, Mario Brockman. Notas sobre política cultural no Brasil. In: MICELI, Sergio (Org). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984. p. 5-20.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. *Guia de Metodologia Jurídica*. Itália: Edizioni del Grifo, 2001.

MARCUSE, Herbert. *Cultura e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *Tecnologia, Guerra e Fascismo*. São Paulo: Unesp, 1999.

_____. Sobre o caráter afirmativo de cultura. In: MARCUSE, Herbert. *Cultura e Sociedade*. 2. ed. vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MATO, Daniel (Org.). *Cultura, política y sociedad*. Buenos Aires: Clasco Libros, 2005.

MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

MAUTNER, Jorge. Entrevista concedida à Revista Versus. *Revista Versus*. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 3, dez. 2009. Disponível em: <http://www.versus.ufrj.br/edicoes_pdf/pdf_versusN3/DoisPontos_Personagem_vsn3.pdf>. Acesso em: 27.01.10.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Cultura, arte e literatura: textos escolhidos*. Tradução: José Paulo Netto; Miguel Makoto Cavalcanti Yoshida. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MEDAUAR, Odete (Org.). *Coletânea de Legislação Administrativa*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando; COSTA LINO, Fernanda Noia da. Responsabilidade civil do Estado na promoção da cultura e na proteção do patrimônio cultural brasileiro. In: MELLO GUERRA, Alexandre Dartanhan de; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (Org.). *Responsabilidade Civil do Estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 887-907.

MEYER-BISCH, Patrice. A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 27-42, 2011.

MICELI, Sergio. A força do sentido. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2009. p. VII-LXI.

_____. Bordieu e a renovação da sociologia contemporânea da cultura. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n. 1, p.63-79, mai. 2003.

_____. (Org.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984.

_____. *Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil (1920 – 1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

_____. Las políticas culturales en Brasil. In: CANCLINI, Nestor Garcia (Org.). *Políticas culturales en América Latina*. México, Grijalbo, 1987.

_____. O processo de “construção institucional” na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, Sergio (Org.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984.

_____. *Política cultural comparada*. Rio de Janeiro: Funarte, 1985.

MIGUEZ, Paulo. A economia da cultura como campo de estudos e a novidade da economia criativa. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *Plano da Secretaria de Economia Criativa – Políticas, diretrizes e ações 2011-2014*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

_____. Algumas notas sobre comércio internacional de bens e serviços culturais. In: BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia; MIGUEZ, Renato; ROCHA, Renata (Org.).

Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. Salvador: EDUFBA, 2011.

MIGUEZ, Paulo. *Cultura e Desenvolvimento, Políticas Culturais em Revista*, vol. 1(2), p. 1-3. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>. Acesso em: 23.09.12.

_____. *Economia criativa: uma discussão preliminar*. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). *Teorias & políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. *As Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, jun. 2012.

_____. *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2008.

_____. *Plano da Secretaria de Economia Criativa – Políticas, diretrizes e ações 2011-2014*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

_____. *Plano Setorial para as Culturas Indígenas*. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

_____. *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. Frederico A. Barbosa da Silva (autor). Brasília: Ministério da Cultura; Ipea, 2007.

_____. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura – conceitos, participação e expectativas*. Brasília: Ministério da Cultura, abr. 2009.

_____; CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Sistema Nacional de Cultura - Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2009.

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

MIRAS, Julia; GONGORA, Majoi; MARTINS, Renato; PATEO, Rogério. *Makunaíma Grita!*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2009.

MONNIER, Sophie; FOREY, Elsa. *Droit de la Culture*. Paris: Gualino, 2009.

MORAIS, Régis de. *Estudos de Filosofia da Cultura*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controles da discricionariedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

MORIN, Edgar. *Cultura de massa no século XX*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura – Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura*, ago. 2009. p. 21-34.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NUSSABAUMER, Gisele (Org.). *Teorias e Políticas da Cultura*. Salvador: EDUFBA, 2007.

OEA, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução n. 12/85, Caso n. 7615, Brasil*, 05 mar. 1985. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85eng/brazil7615.htm>>. Acesso em: 07.09.12.

OEI, Secretaria-Geral Ibero-Americana. *Carta Cultural Iberoamericana*. Montevideu, 04/05 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.segib.org/upload/File/Carta%20Cultural%20Iberoamericana2.pdf>>. Acesso em: 07.09.12.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. p. 329. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 23.08.12.

OLIVEIRA, David Barbosa de. A solidariedade intergeracional do patrimônio cultural imaterial. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo: URI, v. 4, n. 7, p. 55-68, jul./dez. 2009.

OLIVEIRA, Fábio Côrrea Souza de. Constituição Dirigente está Morta... Viva a Constituição Dirigente!. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, Rafael Pereira de. *Entrevista oral concedida ao autor*. 06 nov. 2012. (Brasília).

OLIVEN, Ruben George. *A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade?*. In: MICELI, Sergio (Org.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984. p. 41-52.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. *Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*. São Paulo: Escrituras, 2004.

ONU, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral Nº 4, The right to adequate housing* (Artigo 11.1). 13 dez. 1991. Disponível em: <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument)>. Acesso em: 07.10.12.

ORTIZ, Renato. *Cultura Brasileira e Identidade Nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. Cultura brasileira e indústria cultural. São Paulo: Brasiliense, 1991.

PAIM, Antônio. *Problemática do culturalismo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

PARANAGUÁ, Pedro; BRANCO, Sérgio. *Direitos autorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PEDRO, Jesús Prieto de. Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 43-48, 2011.

PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. *Princípios culturais na Constituição Federal de 1988*. Fortaleza, 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza.

PIOVESAN, Flavia. Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 183-202.

PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. *Droit de la Cultures*. Paris: Dalloz, 1990.

REALE, Miguel. *Cinco temas do culturalismo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Figuras da inteligência brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1994.

_____. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Horizontes do direito e da história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1977.

_____. Teoria do Conhecimento e Teoria da Cultura. *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, v. 45, n. 194, abr./jun., 1999.

REIS, Ana Carla Fonseca. Cultura e Economia Criativa. *Culturadigital.br*. 14 out. 2009. Disponível em: <<http://culturadigital.br/culturasaojoanense/2009/10/14/cultura-e-economia-criativa/>>. Acesso em: 03.12.09.

_____. Economia Criativa: um novo olhar sobre o que faz a diferença. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2013*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

REIS, Paula Félix dos. *Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura*. Salvador, 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia.

_____. Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 49-66.

REIS, Paula Félix dos. Política cultural no Brasil: análise do sistema e do Plano Nacional de Cultura. In: BARBALHO, Alexandre [et al.] (Org.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 168-172.

RIOU, Alain. *Le Droit de la Culture et le Droit à la Culture*. Paris: ESF Éditeur, 1996.

RISERIO, Antonio. *Utopia brasileira e os movimentos negros*. São Paulo: Editora 34, 2007.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Cultura e políticas culturais*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Plano Nacional de Cultura em debate, *Políticas Culturais em Revista*, vol. 1, n. 2, 2008.

_____. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: *II ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Faculdade de Comunicação/UFBA, mai. 2006, Salvador. Disponível em: <<http://politicasculturais.files.wordpress.com/2009/03/politicasculturais-entre-o-possivel-e-o-impossivel.pdf>>. Acesso em: 26.11.2011.

_____. BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. (Org.). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010.

SÁ LEITÃO, Sergio. O processo de formulação do Plano Nacional de Cultura. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SANTOS, José Luiz dos. *O que é cultura?..* São Paulo: Brasiliense, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHWARZ, Roberto. *Que Horas São?..* São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SCHWEITZER, Albert. *Decadência e Regeneração da Cultura*. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

SEGÓVIA, Rafael. As perspectivas da cultura: identidade regional versus homogeneização global. In: BRANT, Leonardo (Org.). *Diversidade Cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras; Instituto Pensarte, 2005. p. 83-90.

SEMPERE, Alfons Martinell Sempere. A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 61-72, 2011.

SENNA, Orlando. Diversidade Cultural e Audiovisual. *Ministério da Cultura*. Brasília, 01 nov. 2003. Disponível em: < <http://www.cultura.gov.br/site/2003/11/01/diversidade-cultural-e-audiovisual-por-orlando-senna/>>. Acesso em: 05.05.2009.

SENNET, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SHAHEED, Farida. O novo papel dos direitos culturais. In: TEIXEIRA COELHO, José. Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 15-26, 2011.

SILVA, Frederico Barbosa. *Política Cultural no Brasil – 2002-2006: Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ministério da Cultura; Ipea, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. vol. 1: A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TEIXEIRA COELHO, José. *A Cultura e Seu Contrário*. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2008.

_____. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Iluminuras, 1999.

_____. Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 6-14, 2011.

TEIXEIRA COELHO, José. Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC* São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 15-26, 2011.

_____. Política cultural em nova chave: indicadores qualitativos da ação cultural. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*. São Paulo: Itaú Cultural, n. 3 (set./dez. 2007), p. 9-21, 2007.

TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.

TYLOR, Edward Burnett. A ciência da cultura. In: CASTRO, Celso (Org.). *Evolucionismo cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

UNCTAD. *Fortalecendo as indústrias criativas para o desenvolvimento em Moçambique*. Nova Iorque e Genebra, 2011. Disponível em: <http://unctad.org/pt/docs/ditctab20092_pt.pdf>. Acesso em: 20.09.12.

UNESCO, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral N° 12, The right to adequate food* (Artigo 11). 12 mai. 1999. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument)>. Acesso em: 07.09.12

_____. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral N° 4, The right to adequate housing* (Artigo 11.1). 13 dez. 1991. Disponível em <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument)>. Acesso em: 07.09.12.

_____. *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224POR.pdf>>. Acesso em 15.08.12.

_____. *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em 15.08.12.

VARELLA, Guilherme. *Política cultural pública e leis de incentivo à cultura: uma abordagem da relação Estado, cultura e iniciativa privada no Brasil*. São Paulo, 2006. 83 f. Monografia (Conclusão de Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

VELOSO, Caetano. *Verdade Tropical*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

VIANNA, Hermano. Diversidade e construção do futuro. In: BRANT, Leonardo (Org.) *Diversidade cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras; Instituto Pensarte, 2005. p. 115-120.

VIDIGAL, Gustavo. *Entrevista oral concedida ao autor*. 13 de nov. 2012. (São Paulo).

VILANOVA, Lourival. Notas para um ensaio sobre a cultura. *Revista Estudos Universitários*, vol. 6, n. 3, jul. 1966.

YÚDICE, George. *A Conveniência da cultura: usos da cultura na era global*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2004.

WACHOWICZ, Marcos; SANTOS, Manoel Joaquim Pereira dos (Org.). *Estudos de direito de autor e a revisão da lei dos direitos autorais*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2010.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Cultura e Sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

_____. Teoría Cultural. In: WILLIAMS, Raymond. *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Península, 1980.

WISNIK, José Miguel. *Sem Receita: Ensaios e Canções*. São Paulo: Publifolha, 2004.