

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

**A Lei da Cultura
e
a Cultura da Lei**

Dissertação de Mestrado apresentada pela candidata **Maria Beatriz Corrêa Salles** ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, sob a orientação do Prof. Dr. **Dennis de Oliveira**.

São Paulo
2014

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

Nome: SALLES, Maria Beatriz Correa

Título: A Lei da Cultura e a Cultura da Lei

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direitos Humanos.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Dennis de Oliveira Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aprovada em:

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Dennis de Oliveira, orientador deste trabalho, pelas imprescindíveis contribuições. Procurei-o porque imaginei que sua experiência na área de Comunicação e Cultura seria importante para o desenvolvimento da pesquisa. Estava certa, pois encontrei um docente dedicado e didático, que tornou o trabalho verdadeiramente multidisciplinar. Encontrei também um militante aguerrido, por quem tenho grande respeito.

A Luiz Fernando Villares, companheiro de todas as horas, amor que me move, que me trouxe até aqui.

Meus pais, Luiza e Cláudio, que nunca mediram esforços pela minha formação, têm meu reconhecimento e minha imensa gratidão. A minha irmã, Taíssa, meus sogros, Rose e Joel, cunhados, Carolina e Richard, agradeço pelo apoio, presença e interesse.

Agradeço ao professor Luiz Gustavo Bambini de Assis, que, no exame de qualificação fez apontamentos importantes para o rumo da pesquisa, além de ser grande amigo, como são os professores Carlos Portugal, Davi Tangerino, Helena Lobo, Marta Machado, Carolina Haber e Pedro Abramovay.

Aos amigos que fiz no Ministério da Cultura, especialmente Cláudio Péret, Gustavo Vidigal e Maurício Dantas, que dividiram comigo experiência profissional tão marcante que precisou ser analisada no campo acadêmico.

Aos amigos da vida inteira Arthur Badin, Carolina Yumi, Daniela Sequeira, Fernanda Meirelles, Guilherme Paiva, Ivo Correa, Joana Zylberstajn, Juliana Belloque, Juliana Santos, Lia Vasconcelos e Marcelo Behar.

Aos amigos Humberto Bersani, Luísa Marques e Miriam Ashkenazi pelo companheirismo durante o curso e as reuniões com nosso orientador.

À Advocacia-Geral da União e ao Ministério da Cultura pela concessão da licença que me permitiu aprofundar meus estudos na Universidade da Califórnia, Berkeley.

Finalmente, aos professores e funcionários da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo e da Universidade da Califórnia, Berkeley.

“...se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação.”

Pierre Bourdieu

RESUMO

SALLES, Maria Beatriz Correa. *A Lei da Cultura e a Cultura da Lei*. 2013. 112 f. Mestrado (Direitos Humanos). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Este estudo visa a investigar sobre se o direito tem sido adequadamente utilizado para instrumentalizar a política pública de cultura no Brasil.

Partimos do arcabouço jurídico nacional e internacional sobre os direitos culturais e de conceitos importantes para o tema, passamos pela parte histórica e contextual da política cultural no Brasil, com as modificações havidas desde a redemocratização e seus reflexos no setor produtivo e no consumo cultural, para, então, analisar a proposta de reforma da Lei Rouanet feita pelo Governo Lula, com o objetivo de extrair os pontos que realmente só poderiam ser modificados por lei e identificar o que poderia ser alterado por meio de instrumentos jurídicos infralegais.

O passo seguinte foi trabalhar as razões pelas quais houve proposta de reforma legal tão abrangente, e discorrer sobre a relação entre o direito e a política pública de cultura no Brasil, especificamente da possibilidade de reinterpretar o texto e construir um novo conteúdo normativo com base em nova política, sem alteração formal na lei.

Concluimos que a interpretação construtiva da Lei Rouanet, agora aliada ao Plano Nacional de Cultura, formando os pilares sobre os quais se deve construir a legislação infralegal da cultura, seria capaz de responder de forma contundente à maior parte dos anseios sociais e governamentais de reforma do sistema de financiamento da cultura no Brasil.

Palavras-chave: Direitos humanos. Direito à cultura. Políticas públicas de cultura. Lei Rouanet. Interpretação construtiva.

ABSTRACT

SALLES, Maria Beatriz Correa. *The Law of Culture and The Culture of Law*. 2013. 112 f. Master's Degree (Human Rights). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

This study aims to investigate whether the law has been properly used to equip the public policy on culture in Brazil.

Firstly, it discusses the national and international legal framework on cultural rights and key concepts, contextualizes the public policy on culture in Brazil, with the changes taking place since the return to democracy and their reflections in the productive sector and the cultural consumption, then analyzes the proposed reform of the Rouanet Law taken by Lula government, with the purpose of extracting the points that really could only be modified by law and identify what could be changed through regulation.

Finally, it looks for the reasons why the proposal for Rouanet Law reform was so comprehensive, and examines the relationship between law and public policy on culture in Brazil, specifically the possibility to reinterpret the text and build a new normative content based on new policy without formally amending the law.

It concludes that the constructive interpretation of the Rouanet Law would be able to answer forcefully to most social and governmental desire for reform financing of culture system in Brazil.

Key-words: Human Rights. Cultural rights. Public policies for culture. Rouanet Law. Constructive Interpretation.

SUMÁRIO

RESUMO	6
INTRODUÇÃO	9
1. O DIREITO HUMANO À CULTURA	12
1.1 RECONHECIMENTO NO ÂMBITO INTERNACIONAL	14
1.1.1 DIVERSIDADE CULTURAL E SEU TRATAMENTO NO ÂMBITO DA ONU	17
1.2 OS DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL	25
1.2.1 O FOMENTO À CULTURA NA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA.....	28
1.2.2 O PLANO NACIONAL DE CULTURA.....	31
2. CULTURA EM CONCEITOS.....	35
2.1 INSTITUIÇÕES CULTURAIS E SUAS RELAÇÕES COM O MERCADO	39
2.2 A INDÚSTRIA CULTURAL.....	41
2.3 CULTURA E DEMOCRACIA	44
3. POLÍTICA CULTURAL	46
3.1 POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL	49
3.1.1 O GOVERNO SARNEY E O INCENTIVO FISCAL À BRASILEIRA	55
3.1.2 O GOVERNO COLLOR E O DESMONTE DO ESTADO	56
3.1.3 O GOVERNO ITAMAR FRANCO E A LEI DO AUDIOVISUAL	58
3.1.4 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE E A CULTURA COMO BOM NEGÓCIO.....	59
3.1.5 O GOVERNO LULA E A MUDANÇA DE CULTURA.....	61
3.1.5.1 Eficiência, equidade, excelência.....	62
3.1.5.2 Reformas e programas.....	65
3.1.5.2.1 <i>O Programa Mais Cultura</i>	68
3.1.5.2.2 <i>O Programa Cultura Viva</i>	69
3.1.5.3 A abertura à crítica e a ampliação participação democrática na gestão federal da cultura	71
3.1.5.4 TEMPO DE DIAGNOSTICAR PARA CRIAR.....	73
4. A REFORMA DA LEI ROUANET.....	76
4.1 O ANTEPROJETO DE LEI	77
4.1.1 PONTOS-CHAVE DO DISCURSO	78
4.1.2 COMO ESTÃO REFLETIDOS NO ANTEPROJETO DE LEI OS PONTOS-CHAVE DO DISCURSO	80
4.1.3 QUÃO PRECISA É A REFORMA DA LEI?	84
4.1.4 NOTAS SOBRE A LEI DO AUDIOVISUAL.....	88
4.1.5 EM PARALELO, A REFORMA DA LEI DE DIREITO AUTORAL.....	89
5. DAS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	92
5.1 POLÍTICA DE ESTADO VERSUS POLÍTICA DE GOVERNO.....	93
5.2 AS POSSIBILIDADES DE LEITURA DO TEXTO NORMATIVO.....	95
5.3 REPENSANDO A REFORMA	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	102

INTRODUÇÃO

A cultura serve à "conquista de uma consciência superior por meio da qual se consegue compreender seu valor histórico, sua própria função na vida, seus próprios direitos e deveres" (GRAMSCI, 1975, p. 24). E pode ser definida como a produção de fenômenos que contribuem, mediante a representação ou reelaboração simbólica das estruturas materiais, para a compreensão, reprodução ou transformação do sistema social, ou seja, a cultura diz respeito a todas as práticas e instituições dedicadas à administração, renovação e reestruturação do sentido (CANCLINI, 1983, p. 29).

O acesso à cultura é instrumental para o exercício tanto dos direitos de igualdade quanto para o reconhecimento do direito à diferença¹. E também para o gozo das liberdades, da manifestação do pensamento à de consciência, passando pela de associação e pelo exercício dos direitos políticos e ainda a garantia dos direitos sociais e para a concretização dos direitos de solidariedade.

O tema é importante para a proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil. Inspirados por Maria Paula Dallari Bucci, para quem a melhor contribuição que pode ser dada por um trabalho de sistematização conceitual das políticas públicas é fornecer um conjunto de referências aos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração de veículos jurídicos das políticas públicas (p.46), propusemo-nos a investigar sobre se o direito tem sido adequadamente utilizado para instrumentalizar a política cultural.

Como referencial teórico, a pesquisa parte dos textos clássicos dos estudos culturais, escritos por Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Stuart Hall, Pierre Bordieu, Terry Eagleton e John B. Thompson, que tornaram mais familiar essa área do conhecimento e deram significado a termos como "culturalismo", "indústria cultural" e "guerras culturais".

A limitação do tema foi baseada no pensamento de Jim McGuigan, Professor de "Cultural Analysis" na Universidade de Loughborough, que orienta seus estudos de modo que sejam críticos e tenham fim prático. A obra dele é central na construção da dissertação, já que focada em política cultural, área também bastante bem dominada por ele, que também já trabalhou para a British Broadcasting Corporation (BBC) e para o British Arts Council.

¹ A identidade humana é criada dialogicamente e o reconhecimento da identidade exige uma política que dê espaço para decisão pública sobre todos os aspectos da identidade que são partilhados. Ao mesmo tempo, a identidade individual é, em parte, constituída por diálogos coletivos (TAYLOR: 1998, 63).

As obras de Zygmunt Bauman são também importantes para a pesquisa. O conceito de modernidade líquida é fundamental para perceber como a cultura hoje não serve para satisfazer as necessidades existentes, mas criar outras. É também interessante aplicar seus conceitos à legislação, afinal, sociedades líquidas constroem leis líquidas e as aplicam de modo desvinculado com a moralidade e a ética. Sua forma de ver a experiência como forma de construir a realidade e suplementá-la com a reflexão sociológica é influência constante.

Por fim, na crítica ao positivismo e para entender o direito como prática interpretativa e tratar de sua relação com a política, a pesquisa buscou auxílio principalmente em Ronald Dworkin.

Assim fundamentados, escrevemos o primeiro capítulo, que tratará dos direitos culturais como direitos humanos, partindo do arcabouço jurídico internacional sobre a matéria, na busca de uma definição de cultura e de uma abordagem adequada para o acesso.

O segundo capítulo conterà visões e conceitos de cultura, uma descrição das instituições culturais ao longo do tempo, bem como uma definição de indústria cultural, tudo de modo a guiar a discussão sobre a política pública de cultura, a qual se dará no terceiro capítulo, que conterà a parte histórica e contextual da política cultural no Brasil, com os avanços legislativos e seus reflexos no setor produtivo e no consumo cultural. Iniciará pela redemocratização, com a qual vem a criação do Ministério da Cultura, passando pelo seu desmonte pelo Governo Collor, pelo Governo Itamar Franco, pelo Governo Fernando Henrique e o mote “a cultura é um bom negócio” e concentrando-se nos oito anos de Governo Lula, em que houve uma ampliação da definição de cultura e de sua importância em termos simbólicos e orçamentários no panorama nacional, a criação de programas como o Mais Cultura e o Cultura Viva, um diagnóstico sobre a concentração na distribuição dos recursos e a decisão de fazer profundas modificações no sistema de financiamento à cultura.

O quarto capítulo analisará a proposta de reforma da Lei Rouanet feita pelo Governo Lula. A análise será feita com o objetivo de extrair os pontos que realmente só poderiam ser modificados por lei e identificar o que poderia ser alterado por meio de instrumentos jurídicos infralegais. Em seguida, caberá pensar sobre quais foram as razões de proposta de reforma legal tão abrangente e se ela foi jurídica e politicamente adequada. Rapidamente, falará sobre a reforma da Lei de Direitos Autorais e as dificuldades de travar duas batalhas simultâneas para alterar duas leis tão importantes para a cultura nacional e tão caras ao poder econômico.

O quinto capítulo cuidará da relação entre o direito e a política cultural no Brasil, especificamente da possibilidade de reinterpretar o texto e construir um novo conteúdo normativo com base em nova política, sem alteração formal na lei e refletirá sobre se um texto

legal incorretamente aplicado precisa ser modificado material ou formalmente.

Necessário, por último, esclarecer que a lei da cultura, para este trabalho, é a Lei Rouanet, a peça central utilizada pelo Estado de modo a cumprir o comando constitucional de garantia a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, e de apoio e incentivo à valorização e à difusão da produção cultural.

É, portanto, a parte mais importante do direito da cultura, aqui entendido como o conjunto de normas jurídicas que busca dar concretude ao direito à cultura garantido constitucionalmente. Na clássica tipologia, o direito da cultura corresponderia ao direito objetivo, e o direito à cultura, ao direito subjetivo, que pode ser definido como o poder de exigir do Estado a democratização dos espaços de fruição cultural e a universalizar o acesso à produção cultural.

1. O DIREITO HUMANO À CULTURA

Os direitos humanos são, além de universais, indivisíveis e interdependentes. O marco de sua definição contemporânea é a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que trouxe em si a marca da universalidade. A Proclamação de Teerã, na I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1968, frisou a indivisibilidade e a interdependência, e, da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993, resultou a Declaração e Programa de Ação de Viena² (ONU, 1993), que fez uma perfeita síntese dos conceitos:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais

Buscava-se, com essa contundente reafirmação, ao mesmo tempo combater o relativismo cultural e equilibrar um sistema que afirmava precipuamente os direitos civis e políticos e preteria os direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente. A classificação geracional dos direitos humanos, que faz aos menos avisados – que não são poucos – supor que liberdade, justiça social e solidariedade sejam valores escalonados, não irmanados, deu a sua contribuição para que o desequilíbrio se mantivesse, não obstante o seu valor didático.

Os direitos culturais, além de preteridos por essa razão histórica, sofrem o revés da enorme dificuldade de se definir cultura e da amplitude que qualquer bom conceito de cultura deve ter. Não à toa, os campos mais bem protegidos dos direitos culturais são ligados ao patrimônio: o direito autoral e o direito ao patrimônio cultural. Claro que se trata de direitos distintos, um claramente ligado à lógica da acumulação capitalista, outro mais relacionado à identidade cultural dos povos e da humanidade. Mas fica patente a vantagem da especificação, da determinação e delimitação para a proteção e promoção dos direitos culturais³.

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002) é um grande passo nesse sentido. Adiante trataremos dela com mais detalhes, mas, por ora, é interessante

² Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>. Acesso em 17/12/2013.

³ Tal especificação não é matéria exclusiva de lei. Segundo Amartya Sen, a legislação é um campo importante para os direitos humanos, mas existem outros meios também importantes e efetivos para o avanço do reconhecimento dos direitos humanos, já que sua força ética está mais ligada ao reconhecimento social que à positividade (2004, p. 343).

analisar o conceito de cultura que ela recupera da Declaração do México (UNESCO, 1985), tirada da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, de 1982:

[...] no seu sentido mais amplo, a cultura pode ser considerada atualmente como o conjunto dos traços distintivos espirituais, materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade e um grupo social. Ela engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças [...] e dá ao homem a capacidade de refletir sobre si mesmo. É ela que faz de nós seres especificamente humanos, racionais, críticos, e eticamente comprometidos. Através dela discernimos os valores e efetuamos opções. Através dela o homem se expressa, toma consciência de si mesmo, se reconhece como um projeto inacabado, põe em questão as suas próprias realizações, procura incansavelmente novas significações e cria obras que o transcendem.

E a tipologia que divide a cultura em três dimensões, criada por Gilberto Gil, no início de sua gestão como Ministro da Cultura facilita enormemente o exercício de antropologia aplicada que é a proteção e a promoção dos direitos culturais (2003, p. 10/11):

- a dimensão simbólica ou antropológica, que se fundamenta na idéia de que é inerente aos seres humanos a capacidade de simbolizar, que se expressa por meio das diversas línguas, valores, crenças e práticas. Toda ação humana é socialmente construída por meio de símbolos que, entrelaçados, formam redes de significados que variam conforme os diferentes contextos sociais e históricos. Nessa perspectiva, a cultura humana é o conjunto de modos de viver, que variam de tal forma que só é possível falar em culturas, no plural. Adotar essa dimensão possibilita instituir uma política cultural que enfatiza, além das artes consagradas, toda a gama de expressões que caracterizam a diversidade cultural brasileira. Mesmo no âmbito exclusivo das artes, a concepção simbólica permite ampliar a ação pública para abranger todos os campos da cultura. Artes populares, eruditas e de massas são colocadas num mesmo patamar político, merecendo igual atenção do Estado, embora com programas, ações e projetos específicos e respeito ao comando constitucional que protege, de forma especial, as culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215). Também é superada a tradicional separação entre políticas de fomento à cultura (geralmente destinadas às artes) e de proteção ao patrimônio cultural, pois ambas se referem ao conjunto da produção simbólica da sociedade;

- a dimensão cidadã fundamenta-se no princípio de que os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos e devem constituir-se como plataforma de sustentação das políticas culturais. Contudo, esses direitos são ainda pouco conhecidos e frequentemente desrespeitados e subestimados, quando comparados aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, que gozam de maior reconhecimento. Por outro lado, o mundo contemporâneo, pós-Guerra Fria, está vendo emergir fatores de ordem política, social e econômica que estão conduzindo as questões culturais ao centro das atenções. Nessa conjuntura, definir e colocar em prática os direitos culturais é vital para o desenvolvimento humano e para a promoção da paz;

- a dimensão econômica compreende que a cultura, progressivamente, vem se transformando num dos segmentos mais dinâmicos das economias de todos os países, gerando trabalho e riqueza. Mais do que isso, a cultura é hoje considerada elemento estratégico da chamada nova economia, que se baseia na informação, na criatividade e no conhecimento. A economia da cultura não pode mais ser desconsiderada pelas políticas governamentais, não só pelo que representa no fomento ao próprio setor, mas também por sua inserção como elemento basilar do desenvolvimento econômico geral.

O direito humano à cultura está assim, bem definido⁴. Sabemos, com isso, onde queremos chegar. Estamos na era da expectativa pela realização do direito à cultura. Vejamos, rapidamente, como chegamos a ela, a partir do estudo dos instrumentos normativos nacionais e internacionais que o positivaram.

1.1 RECONHECIMENTO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Com base no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), todas as pessoas têm o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios e à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor. Antes dela, a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 1886, já garantia o direito dos autores sobre suas obras.

No artigo 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, (ONU, 1966), concordam os Estados Partes em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

E, no artigo 15, estão reconhecidos os direitos de participação da vida cultural, ao desfrute do progresso científico e suas aplicações e à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que se seja autor, além das garantias de respeito à liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

Fica clara a valorização da ampliação do acesso à cultura, mais tarde reafirmada na Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (UNESCO, 1976), que traz considerações e definições contundentes e importantes. Exemplificamos:

⁴ Não vimos sentido em alongar o texto neste momento, tendo em vista que o capítulo seguinte é dedicado aos aspectos conceituais da cultura. A tipologia escolhida, claro, bebeu na fonte de muitas outras, notadamente na de Marilena Chauí, para quem “cultura é a capacidade de decifrar as formas da produção social da memória e do esquecimento, das experiências, das ideias dos valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, é a esperança racional de que dessas experiências e ideias, desses valores e obras, surja um sentido libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer outra sociedade.” (2006, p. 8). E o direito à cultura é o direito (i) de produzir cultura (2006, p. 8), (ii) de participar das decisões quanto ao fazer cultural; (iii) de usufruir dos bens da cultura, criando locais e condições de acesso aos bens culturais para a população; (iv) de estar informado sobre os serviços culturais; (v) à formação artística pública e gratuita nas escolas e oficinas de cultura; (vi) à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades e (vii) a espaços de reflexão, debate e crítica (1989, p.70).

- acesso a cultura e participação na vida cultural são dois aspectos complementares da mesma coisa. Acesso promove a participação na vida cultural e participação aumenta o acesso. Sem participação, o mero acesso à cultura é insuficiente para os objetivos do desenvolvimento cultural;
- cultura não é meramente a acumulação de trabalhos e conhecimento que a elite produz e conserva a fim de colocá-los ao alcance de todos; ou aquilo que os povos ricos em oferecem como herança aos outros como um modelo que a sua própria história não teria sido capaz de fornecer; e não se limita ao acesso às obras de arte e as humanidades, mas está ao mesmo tempo na aquisição de conhecimentos, na demanda por um modo de vida e na necessidade de comunicação;
- dar acesso a cultura significa dar oportunidade concretas a todos, em particular através da criação de condições sócio-econômicas adequadas para a obtenção de livre informação, treinamento, conhecimento e entendimento, e para desfrutar de valores culturais e de bens culturais;
- o direito à participação compreende a garantia de oportunidades concretas para todos os grupos e indivíduos se expressarem livremente, se comunicarem, agirem e se envolverem em atividades criativas com vistas ao pleno desenvolvimento de suas personalidades, a uma vida harmoniosa e ao progresso cultural da sociedade.(tradução nossa)

A dimensão coletiva dos direitos culturais é reconhecida da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (ONU, 1992). E é na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2008), está afirmada a existência de direitos culturais e étnicos coletivos.

Em termos de “enforcement”, a adoção do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 2008), que entrou em vigor em maio de 2013, permite que o Comitê de Direito Econômicos, Sociais e Culturais, antes apto a apenas receber informes e elaborar recomendações sem vinculação legal, receba denúncias de violações de direitos e investigá-las, como ocorre com o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por outro lado, detectou que as estatísticas culturais têm lidado principalmente com a produção e o consumo de bens culturais, não com a liberdade cultural – e seus opostos: a exclusão do modo de vida e a exclusão social, econômica e política segundo linhas étnicas, linguísticas e religiosas. Sugere medidas, como avaliações qualitativas por peritos, que auxiliem a conversão das informações em números estatisticamente úteis que facilitem o monitoramento dos direitos culturais (PNUD, 2004, p. 31).

Traz também a ideia de que se crie um organismo estatístico internacional que avance na discussão de um índice de liberdade cultural. Talvez fosse mais interessante fortalecer o Instituto de Estatística da Unesco e trabalhar contra a seletividade e a politização de suas análises.

Mas o grande acontecimento para a proteção e promoção dos direitos culturais foi a adoção da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), e da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais⁵, em 2005. MEYER-BISCH trata com propriedade do “efeito alavanca” do par diversidade/direitos culturais (2009, p. 163):

- a) as culturas são uma capacidade de vinculação, a diversidade interativa de seus componentes, ou riqueza, é uma superfície de exposição ao outro, de comunicação (recepção, interiorização, expressão);
- b) as identidades são nódulos, constituídas por, pelo menos, quatro fios que são as quatro dialéticas essenciais permitindo a criatividade cultural por meio da reunião dos pares de opostos: universal/particular, unidade/diversidade, pessoal/comunidade, patrimônio/projeto;
- c) os direitos culturais constituem as capacidades de vincular o sujeito às suas obras, ou, dito de outro modo, eles tornam o sujeito capaz de extrair das obras tantos quantos forem os recursos indispensáveis a seu desenvolvimento. Por exemplo, o direito à língua não é mais que um direito entre outros, é o acesso a uma capacidade que se abre para todas as demais. Tal é o efeito de alavanca ou efeito desencadeador do par diversidade/direitos culturais: o acesso aos recursos;
- d) os direitos culturais constituem também a capacidade de vincular o sujeito a outro, uma vez apropriados os recursos culturais, de exercer suas responsabilidades em relação aos patrimônios culturais, para ele e para o outro.

É o texto que coloca a diversidade cultural a serviço da universalização dos direitos humanos e o ponto alto da consolidação dos direitos culturais como dimensão fundamental do desenvolvimento humano. E a trabalha também com o fundamental objetivo de reduzir as desigualdades, tratando do potencial econômico da diversidade cultural, mas também pensando as raízes culturais da pobreza⁶. Não que esses pontos já não constassem em outros documentos, como na Declaração do México, por exemplo, mas nunca com tamanha adesão, grande indicativo da força política do documento.

Alguns pontos desse marco merecem destaque, o que se verá no item que segue.

⁵ O Brasil foi o 43º país a ratificar a Convenção, que entrou em vigor em março de 2007 e, em cinco anos, foi ratificada por 70% dos Estados-membros da Unesco, número considerado extraordinário em comparação com outras convenções internacionais.

⁶ Na América Latina, os povos indígenas têm mais probabilidades que os não-indígenas de serem pobres. Na Bolívia, índios têm 64% de chances de serem pobres, enquanto não-índios, 48%; na Guatemala, 87%^{x54%}; no México, 81%^{x18%} e, no Peru, 79%^{x50%} (PNUD, 2004, p. 67).

1.1.1 Diversidade cultural e seu tratamento no âmbito da ONU

O relativismo cultural se apresenta como arma contra o etnocentrismo. Conhecer o outro pode nos levar a (sub)julgá-lo, usando como base exclusivamente a nossa cultura. E a Organização das Nações Unidas já cedeu ao etnocentrismo e foi exposta ao relativismo.

O Estatuto da Corte Internacional de Justiça, por duas vezes, menciona o termo “civilização”: no artigo que trata da eleição de seus membros⁷ e no fundamental dispositivo sobre fontes⁸. Isso não ilide o fato de que a Carta da ONU (1945), da qual o Estatuto é documento integrante, expressa um “direito novo”, o qual aponta para uma comunidade internacional formada não só por Estados soberanos, agora com a discricionariedade limitada, mas por indivíduos livres e iguais, internacionalizando os direitos humanos e os inserindo na construção da ordem mundial (LAFER, 2008, p. 298). Mas demonstra o pouco interesse em lidar com a diferença.

Também é interessante lembrar que, em 1947, um grupo de antropólogos, liderados por Herskovits, é convidado pela ONU para escrever o relatório preparatório à Declaração Universal dos Direitos Humanos. O resultado é um anticlímax. Seus autores se debatem entre a afirmação dos direitos universais e o horizonte relativista dos valores e concluem:

1. O indivíduo realiza sua personalidade através de sua cultura, portanto, o respeito pelas diferenças individuais implica o respeito pelas diferenças culturais;
2. O respeito pelas diferenças culturais encontra-se cientificamente validado pelo fato de não ter sido descoberta nenhuma técnica de avaliação qualitativa das culturas;
3. Os padrões e os valores são relativos às culturas dos quais eles derivam, assim, qualquer tentativa de se formular qualquer tipo de postulado que decorra de um código moral e de crenças de uma única cultura, deveria ser excluída da aplicabilidade de qualquer Declaração dos Direitos Humanos dirigida à humanidade como um todo.

A afirmação de que "o respeito pelas diferenças individuais implica o respeito pelas diferenças culturais" é vazia de fundamento, o contrário seria provavelmente mais plausível. Por outro lado, considerar a ausência de uma técnica de avaliação das culturas como prova do

⁷ Artigo 9. Em cada eleição, os eleitores devem ter presente não só que as pessoas a serem eleitas possuam individualmente as condições exigidas, mas também que, no conjunto desse órgão judiciário, seja assegurada a representação das mais altas formas da civilização e dos principais sistemas jurídicos do mundo.

⁸ Artigo 38. 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

[...].

c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;

[...]

respeito às diferenças culturais, é associar dois tipos de julgamentos sem nenhuma relação de necessidade entre eles (ORTIZ, 2009).

Felizmente, a começar do primeiro “considerando”⁹, a Declaração Universal dos Direitos Humanos repele o relativismo em todos os seus trinta artigos. E, como muitos outros documentos, parece que a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001, e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, são seus importantes desdobramentos, vindas para frisar que pluralidade significa riqueza, patrimônio, conhecimento. E ferramenta para a internacionalização dos direitos humanos.

Ortiz ilustra essa mudança de paradigma, sublinhando a mudança de humor dos tempos na busca de uma língua universal (2007, p. 11/12):

Durante séculos, no mundo ocidental, essa aventura dominou a imaginação teórica de diversos autores, da Idade Média ao Iluminismo, da Revolução Francesa à construção dos idiomas artificiais. Acreditava-se primeiro na existência de um idioma falado no Paraíso, do qual todas as outras falas teriam se originado. Babel rompe esse equilíbrio, os homens já não mais se compreenderiam entre si e a paz anterior é substituída pela incompreensão generalizada. Como a confusão das línguas decorre da interferência divina, a passagem do uno ao diverso é vista como uma queda, levando à separação dos povos. Nos séculos XVI e XVII os pensadores abandonam a idéia do mito adâmico, mas estão convencidos da possibilidade de inventar uma língua universal, capaz de retratar a realidade tal como ela é, sem a distorção que as línguas vulgares infligiriam ao pensamento.

[...]

O quadro lingüístico muda radicalmente no século XXI. O otimismo anterior cede lugar a um pessimismo agudo, e os valores universalistas do monolingüismo passam a ser vistos com desconfiança. Na década de 1990 surgem inúmeros trabalhos sobre os idiomas “em risco”, “em perigo”, “em sério perigo”, “moribundos” ou “ameaçados”. A crônica dessa morte anunciada espelha-se no Atlas de las lenguas Del mundo en peligro de desaparición. Elaborado pela Unesco, ele nos revela a agonia lenta das falas dos pequenos grupos dispersos na face da Terra... um dos argumentos centrais na luta contra esse estado das coisas enuncia-se assim:

Toda língua reflete uma cosmovisão e uma cultura únicas, e mostra como uma comunidade lingüística resolveu seus problemas de relação com o mundo e formulou seu pensamento, filosofia e sistema de conhecimento do universo que a rodeia. Cada idioma é o meio pelo qual se expressa o patrimônio cultural imaterial de um povo, e continua refletindo-o ainda durante algum tempo depois que o impacto com uma cultura diferente, intrusa, poderosa e geralmente metropolitana, provoca a decadência e destruição da cultura nele implícita. No entanto, com a morte e extinção de uma língua perde-se para sempre uma unidade insubstituível de nosso conhecimento da cosmovisão e do pensamento humanos. (Wurm, 1996, p. 1)

[...]

As noções de confusão e incompreensão, intrínsecas à polêmica anterior, são substituídas por outras, elas agora prezam o diverso e o plural. A idéia de unificação associa-se então à de pesadelo, ao declínio da vida humana. Ocorre assim uma ressemantização do mito de Babel. Suas qualidades nefastas transmutam-se em positividade. Pluralidade significa riqueza, e a proliferação dos idiomas é o sinal de sua manifestação. Em contrapartida, o unilingüismo associa-se à idéia de restrição; ele empobreceria a mente e as experiências culturais.

⁹ “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”

Outro antecedente é a já mencionada II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em junho de 1993, que reuniu 171 Estados e muito avançou sobre a universalidade dos direitos humanos. Superaram-se argumentos como o dos “valores asiáticos”, segundo os quais a concepção ocidental de direitos humanos privilegiava o individualismo em detrimento da coletividade ou das obrigações dos membros da sociedade perante a comunidade, bem como alegações de que os direitos individuais faziam pouco sentido em meio à pobreza extrema e à falta de desenvolvimento, assim como a contestação islâmica.

Houve, na ocasião, acirrada disputa entre os defensores da noção de universalidade dos direitos humanos e os que tendem a privilegiar os particularismos históricos, culturais e religiosos. O embate, embora não tenha sido bem resolvido, resultou em linguagem surpreendentemente equilibrada, consagrando visão generosa, integrada e holística dos direitos humanos. Mas, “[n]a prática, as dicotomias simplificadoras (direitos civis e políticos versus os econômicos, sociais e culturais; universalidade versus particularidades históricas, religiosas e culturais; democracia versus desenvolvimento etc.) continuaram dando as cartas contribuindo para a politização do sistema de direitos humanos” (BELLI, 2009, p. 97/98).

A conjuntura contraditória é corretamente traduzida na descrição dos objetivos do Relatório Mundial da Unesco (2010) – investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural:

A diversidade cultural vem suscitando um interesse notável desde o começo do novo século. Porém os significados que se associam a esta expressão “cômuda” são tão variados como mutáveis. Para alguns a diversidade cultural é intrinsecamente positiva, na medida em que se refere a um intercâmbio da riqueza inerente a cada cultura do mundo e, assim, aos vínculos que nos unem nos processos de diálogo e de troca.

Para outros, as diferenças culturais fazem-nos perder de vista o que temos em comum como seres humanos, constituindo assim a raiz de numerosos conflitos. Este segundo diagnóstico parece hoje mais crível na medida em que a globalização aumentou os pontos de interação e fricção entre as culturas, originando tensões, fraturas e reivindicações relativamente à identidade, particularmente a religiosa, que se convertem em fontes potenciais de conflito.

Por conseguinte, o desafio fundamental consistiria em propor uma perspectiva coerente da diversidade cultural e, assim, clarificar que, longe de ser ameaça, a diversidade pode ser benéfica para a ação da comunidade internacional. (2010, p. 3)

Terence Tuner, importante antropólogo norte-americano que, inclusive, já viveu, estudou e lecionou no Brasil, afirma que não há incompatibilidade lógica entre um relativismo cultural pragmático, entendido como método de compreensão de como as práticas sociais ou formas culturais foram condicionadas por suas relações com seu contexto social e histórico, e princípios universais ou transculturais considerados como conteúdo da capacidade humana para a cultura (1997, p. 279, tradução nossa).

De todo modo,

a cultura em que crescemos nunca é realmente ‘visível’ – é tomada como dada, de sorte que suas pressuposições são percebidas como autoevidentes. É apenas mediante uma ‘invenção’ dessa ordem que o sentido abstrato de cultura (e de muitos outros conceitos) pode ser apreendido, e é apenas por meio do contraste experienciado que sua própria cultura se torna ‘visível’. No ato de inventar outra cultura, o antropólogo inventa a sua própria e acaba por reinventar a própria noção de cultura. (WAGNER, 2010, p. 31)

E esse é bom ponto de partida para entendermos a proposta de Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 438):

Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização contra-hegemônica, os direitos humanos têm de ser reconceitualizados como multiculturais. Concebidos como direitos universais, como tem acontecido, os direitos humanos tenderão sempre a ser um instrumento do “choque de civilizações” como o concebe Samuel Huntington (1993), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo ("the West against the rest"). A sua abrangência global será obtida à custa da sua legitimidade local. A relação equilibrada e mutuamente fortalecedora entre a competência global e a legitimidade local, que, no meu entender, é a pré-condição de uma política contra-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo, exige que estes sejam transformados à luz do que é chamado de multiculturalismo emancipatório.

Reinventar os direitos humanos com base no diálogo intercultural é a proposta, cujo êxito depende que as demais culturas sejam apreendidas como iguais – e, claro, cheias de incompletudes mútuas –, para que sejam adequadamente relacionadas:

A combinação dessas duas implicações da ideia de cultura – o fato de que nós mesmos pertencemos a uma cultura (objetividade relativa) e o de que devemos supor que todas as culturas são equivalentes (relatividade cultural) – leva a uma proposição geral concernente ao estudo da cultura. Como sugere a repetição da raiz ‘relativo’, a compreensão de uma outra cultura envolve a relação entre duas variedades do fenômeno humano; ela visa a criação de uma relação intelectual entre elas, uma compreensão que inclua ambas. A ideia de ‘relação’ é importante aqui, pois é mais apropriada à conciliação de duas entidades ou pontos de vista equivalentes do que noções como ‘análise’ ou ‘exame’, com suas pretensões de objetividade absoluta” (WAGNER, 2010, p. 29).

E Boaventura (2003, p. 431/433) descreve as premissas dessa mudança de abordagem:

- a primeira é, claro, a superação do debate sobre universalismo e relativismo cultural, cujos conceitos polares são igualmente prejudiciais para uma concepção emancipatória de direitos humanos, já que todas as culturas são relativas, mas o relativismo cultural, como posição filosófica, é incorreto; e todas as culturas aspiram a preocupações e valores universais, mas o universalismo cultural, como posição filosófica, é incorreto. Contra o universalismo, propõe diálogos interculturais sobre preocupações convergentes ainda que expressas em linguagens distintas e a partir de universos culturais diferentes; contra o relativismo, propõe o desenvolvimento de critérios que permitam distinguir uma política progressista de uma política conservadora, capacitação de desarme, emancipação de regulação;

- a segunda premissa da transformação cosmopolita dos direitos humanos é que todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas nem todas elas a concebem em termos de direitos humanos. Assim, designações diferentes podem transmitir preocupações ou aspirações semelhantes ou mutuamente inteligíveis;
- a terceira é que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana. A incompletude provém da própria existência de uma pluralidade de culturas, pois, se cada cultura fosse tão completa como se julga, existiria apenas uma só cultura. E a incompletude é mais facilmente perceptível do exterior, a partir da perspectiva de outra cultura;
- a quarta é que todas as culturas têm versões diferentes de dignidade humana, algumas mais amplas do que outras, algumas com um círculo de reciprocidade mais largo do que outras, algumas mais abertas a outras culturas do que outras;
- e a quinta é que todas as culturas tendem a distribuir as pessoas e os grupos sociais entre dois princípios competitivos: o da igualdade, que opera através de hierarquias entre unidades homogêneas (a hierarquia de extratos sócio-econômicos; a hierarquia cidadão/estrangeiro) e o princípio da diferença, que opera através da hierarquia entre identidades e diferenças consideradas únicas (a hierarquia entre etnias ou raças, entre sexos, entre religiões, entre orientações sexuais), os quais não se sobrepõem necessariamente, e, por esse motivo, nem todas as igualdades são idênticas e nem todas as diferenças são desiguais.

Tais premissas de um diálogo intercultural sobre a dignidade humana – que pode levar, eventualmente, a uma concepção mestiça de direitos humanos, a qual, em vez de recorrer a falsos universalismos, organiza-se como uma constelação de sentidos locais, mutuamente inteligíveis, e que se constitui em redes de referências normativas capacitantes – foram, a nosso ver, precisamente incorporadas pela Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, destarte referida como Convenção.

Mas Boaventura não é o único a fazer a defesa do diálogo intercultural. Perry procura demonstrar como, da mesma forma que algumas necessidades são comuns a todos os homens, existem, também, alguns valores que conduzem à satisfação de necessidades compartilhadas por todos os seres humanos (1998, p. 66/68 e 76).

A observação das culturas locais mostraria, por outro lado, que dentro delas encontra-se uma enorme gama de interpretações da própria tradição e das práticas culturais, podendo-se afirmar neste sentido que todas as culturas são pluralistas, comportando posições divergentes em relação à interpretação oficial da tradição religiosa ou cultural, o que alguns autores chamam da “crítica interna”. Assim, se dá com o ativismo de direitos humanos nos países islâmicos ou nos protestos locais contra a mutilação genital feminina.

Também Taylor, usando o conceito de Rawls de consenso sobreposto, acredita na convergência de direitos específicos, considerando valores e práticas comuns a partir de bases culturais diferentes, e não de bases filosóficas ou religiosas. Já Abdulahi An-Nai'm defende reinterpretções de princípios de tradições religiosas para, sempre que possível, ajustá-las a normas internacionalmente aceitas.

Enquanto Taylor e Na-Nai'm procuram identificar os pontos comuns entre culturas, Santos estuda as diferenças de modo a construir uma concepção mais completa de direitos humanos. A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, a nosso ver, utiliza a proteção e a promoção da diversidade cultural exatamente com esse objetivo. Destacamos dois de seus dispositivos:

Artigo 2 – Da diversidade cultural ao pluralismo cultural

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. Definido desta maneira, o pluralismo cultural constitui a resposta política à realidade da diversidade cultural. Inseparável de um contexto democrático, o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública.

Artigo 4 – Os direitos humanos, garantias da diversidade cultural

A defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana. Ela implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones. Ninguém pode invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional, nem para limitar seu alcance.

Mas é na Convenção¹⁰, menos abrangente – não cobre todos os aspectos da Declaração, lidando com campos temáticos específicos, tais como expressam os artigos 8 a 11¹¹

¹⁰ Que tem a legitimidade de ter obtido 148 votos a favor, apenas 2 contra (EUA e Israel) e 4 abstenções (Austrália, Nicarágua, Honduras e Libéria).

¹¹ Artigo 8 – Os bens e serviços culturais, mercadorias distintas das demais

Frente às mudanças econômicas e tecnológicas atuais, que abrem vastas perspectivas para a criação e a inovação, deve-se prestar uma particular atenção à diversidade da oferta criativa, ao justo reconhecimento dos direitos dos autores e artistas, assim como ao caráter específico dos bens e serviços culturais que, na medida em que são portadores de identidade, de valores e sentido, não devem ser considerados como mercadorias ou bens de consumo como os demais.

Artigo 9 – As políticas culturais, catalisadoras da criatividade

As políticas culturais, enquanto assegurem a livre circulação das idéias e das obras, devem criar condições propícias para a produção e a difusão de bens e serviços culturais diversificados, por meio de indústrias culturais que disponham de meios para desenvolver-se nos planos local e mundial. Cada Estado deve, respeitando suas obrigações internacionais, definir sua política cultural e aplicá-la, utilizando-se dos meios de ação que julgue mais adequados, seja na forma de apoios concretos ou de marcos reguladores apropriados.

Artigo 10 – Reforçar as capacidades de criação e de difusão em escala mundial

Ante os desequilíbrios atualmente produzidos no fluxo e no intercâmbio de bens culturais em escala mundial, é necessário reforçar a cooperação e a solidariedade internacionais destinadas a permitir que todos os países, em particular os países em desenvolvimento e os países em transição, estabeleçam indústrias culturais viáveis e competitivas nos planos nacional e internacional.

Artigo 11 – Estabelecer parcerias entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil

As forças do mercado, por si sós, não podem garantir a preservação e promoção da diversidade cultural, condição de um desenvolvimento humano sustentável. Desse ponto de vista, convém fortalecer a função primordial das políticas públicas, em parceria com o setor privado e a sociedade civil.

– mas mais profunda, que se vê a real intenção de criar espaço para a propagação do diálogo, mas sobretudo do desenvolvimento, para além da proteção e da promoção a diversidade das expressões culturais.

Sim, porque muitas vezes o discurso sobre a diversidade oculta a questão da desigualdade:

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é um *dado* – ele não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Daí a indissolubilidade da relação entre o direito individual do cidadão de autodeterminar-se politicamente, em conjunto com seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade.

Mais que isso, é possível afirmar que a diversidade fica desarmada se não for apoiada pela redistribuição, já que “a afirmação comunitária da especificidade cultural serve de pouco consolo para aqueles que, graças à cada vez maior desigualdade na divisão dos recursos, têm de aceitar as escolhas que lhes são impostas” (BAUMAN, 2003, p. 98).

Claro,

Não se pode pôr o problema dos direitos do homem abstraindo-o dos dois grandes problemas de nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de *potência* que criou as condições para uma guerra exterminadora e o excesso de *impotência* que condena grandes massas humanas à fome. (BOBBIO, 1992, p. 45)

A Convenção não o ignora. Quer (i) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo, (ii) encorajar o diálogo entre culturas a fim de assegurar intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados no mundo em favor do respeito intercultural e de uma cultura da paz (iii) fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos e (iv) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional. Mas também (i) reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo, (ii) reconhecer natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados e (iii) fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais em um espírito de parceria visando, especialmente, o aprimoramento das capacidades dos países em desenvolvimento de protegerem e de promoverem a diversidade das expressões culturais.

Valoriza a cultura como meio de estabelecer o diálogo, mas também como motor de desenvolvimento. Tudo para criar o ambiente propício à recriação com base na interculturalidade, mas também para gerar renda, reduzir desigualdades sociais.

É também com viés econômico que o princípio do desenvolvimento sustentável é descrito na Convenção: “A diversidade cultural constitui grande riqueza para os indivíduos e as sociedades. A proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras.”

O princípio do acesso equitativo também traz em seu bojo a questão do acesso e, portanto, da redução de desigualdades: “O acesso equitativo a uma rica e diversificada gama de expressões culturais provenientes de todo o mundo e o acesso das culturas aos meios de expressão e de difusão constituem importantes elementos para a valorização da diversidade cultural e o incentivo ao entendimento mútuo.”

O mesmo se dá com a definição de interculturalidade: “refere-se à existência e interação equitativa de diversas culturas, assim como à possibilidade de geração de expressões culturais compartilhadas por meio do diálogo e respeito mútuo.”

Tudo inspirado e permeado pelo preâmbulo, que celebra a importância da diversidade cultural para a plena realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros instrumentos universalmente reconhecidos.

O desenvolvimento econômico, para além de ser importante para o diálogo intercultural, é excelente chamariz para que os Estados participem ativamente do processo. Claro que o reducionismo econômico e o excessivo pragmatismo de políticas focadas excessivamente na economia da cultura devem ser evitados. A análise crítica de políticas culturais com foco no desenvolvimento econômico tem de ser feita com frequência e cuidado. Mas é um campo que não pode ser ignorado.

De fato, o comércio mundial de bens culturais – cinema, fotografia, rádio e televisão, material impresso, literatura, música e artes visuais – quadruplicou, passando de 95 bilhões de dólares em 1980 para mais de 380 bilhões em 1998. Cerca de quatro quintos desses fluxos têm origem em 13 países. Nesse aspecto, não há comparação com os números dos EUA, que, somente no item cultura, exportaram “4 bilhões e 600 milhões em entretenimento para a Europa e importou cerca de 250 milhões de dólares”. Na pauta de exportações de 1997, a receita bruta obtida com a exportação de filmes foi de 30 bilhões (BERTINI, 2008, p. 11).

Na indústria cinematográfica, as produções dos EUA representam por volta de 85% das audiências de cinema em todo o mundo, sendo que, dos 98 países de todo o mundo com

dados comparáveis, apenas 8 produziram mais filmes do que importaram anualmente, na década de 1990 (PNUD, 2004, p. 86/87).

Levantamento do Banco Mundial, de 2003, aponta que a cultura, como atividade econômica, gerou 7% do PIB mundial. Somente na Grã-Bretanha, o setor rende 8,2% do PIB local. A criação, produção, difusão e consumo de bens culturais registraram crescimento médio de 6,3% em 2003, acima da média do conjunto da economia, de 5,7%.

Assim, difundir cultura é não só importante para a internacionalização dos direitos humanos como um interessante meio de fazer crescer economias e de reduzir a participação hegemônica dos países europeus e, sobretudo, dos EUA¹².

Fundamental, contudo, que as estratégias de eliminação da pobreza sejam adequadas e aceitas pelas populações locais, de tal forma que lhes seja possível tomar decisões conscientes. E que sejam postas em marcha numerosas iniciativas que vão desde projetos escolares até programas de intercâmbio com atividades participativas nos âmbitos da cultura, arte e desporto para jovens, já que não há dúvida de que a arte e a criatividade dão testemunho da profundidade e plasticidade das relações interculturais, assim como das formas de enriquecimento mútuo que propiciam, para além de auxiliarem a contrariar as identidades fechadas e a promover a pluralidade cultural.

Do mesmo modo, as práticas e os acontecimentos multiculturais, como o estabelecimento de redes de cidades mundiais, os carnavais e os festivais culturais podem ajudar a superar barreiras criando momentos de comunhão e diversão urbanas.

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais assim, colocaram – não obstante o poderoso *lobby* dos EUA – a cultura no centro da discussão sobre modelos alternativos para o desenvolvimento humano. E isso é importantíssimo para o Brasil, como explicitaremos adiante neste trabalho.

1.2 OS DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL

A Constituição de um Estado é um fenômeno cultural, por não poder ser compreendida desentranhada da cultura da comunidade de onde provém e por ser, em si mesma, uma obra e um bem de cultura (MIRANDA, 2006, p. 3).

¹² Nos EUA, oito empresas de distribuição controlam 90% do mercado cinematográfico. Na Europa, existem entre 600 e 700 empresas (SMIERS, 2006, p. 54/55).

Os direitos culturais começam a aparecer nas Constituições de modo mais abrangente contemporaneamente, no período pós-militarismo. A Constituição portuguesa de 1976 é bom exemplo, porque traz um capítulo sobre direitos e deveres culturais, em que se afirma o dever do Estado de

[...]promover a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as colectividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais. (art. 73)

E, ainda, que

1. Todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural.

2. Incumbe ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais:

- a) Incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de acção cultural, bem como corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio;
- b) Apoiar as iniciativas que estimulem a criação individual e colectiva, nas suas múltiplas formas e expressões, e uma maior circulação das obras e dos bens culturais de qualidade;
- c) Promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum;
- d) Desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os de língua portuguesa, e assegurar a defesa e a promoção da cultura portuguesa no estrangeiro;
- e) Articular a política cultural e as demais políticas sectoriais. (art. 78)

Da mesma forma, a Constituição de 1988 foi a primeira das constituições brasileiras a tratar dos “direitos culturais”¹³. Assim é que o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e valorizar e a difusão das manifestações culturais.

O dever é decorrente do direito previsto nos artigos 215 e 216¹⁴ da Constituição Federal, mas, sobretudo, dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, que

¹³ Na Constituição de 1946:

Art. 173 - As ciências, as letras e as artes são livres.

Art. 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Art. 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.

¹⁴ 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.

§ 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.

§ 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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005\)](#)

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005\)](#)

incluem a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos.

O acesso à cultura é, portanto, instrumental para o exercício tanto dos direitos de igualdade quanto para o reconhecimento do direito à diferença¹⁵. Para o gozo das liberdades, da manifestação do pensamento à de consciência, passando pela de associação e pelo exercício dos direitos políticos. Para a garantia dos direitos sociais e para a concretização dos direitos de solidariedade.

Mas o arcabouço legislativo federal¹⁶ que regulamenta o direito à cultura, como veremos, está distante de fazê-lo. Antes de tratar da legislação ordinária, vale lembrar que, como é de se esperar, a Constituição protege a propriedade intelectual e, de forma inovadora,

II - produção, promoção e difusão de bens culturais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005\)](#)

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005\)](#)

IV - democratização do acesso aos bens de cultura; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005\)](#)

V - valorização da diversidade étnica e regional. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005\)](#)

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.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

II - serviço da dívida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

¹⁵ A identidade humana é criada dialogicamente e o reconhecimento da identidade exige uma política que dê espaço para decisão pública sobre todos os aspectos da identidade que são partilhados. Ao mesmo tempo, a identidade individual é, em parte, constituída por diálogos coletivos (TAYLOR, 1998, p. 63).

¹⁶ A legislação de cultura pode ser editada pela União, pelos estados e municípios (art. 24, IX, da Constituição), mas a legislação federal – e por isso a restrição da pesquisa a ela –, historicamente, é o motor criativo que induz a edição de normas estaduais e municipais. É raro o estado da Federação que não tenha lei de fomento à cultura com base no incentivo fiscal, e é grande o número de municípios que têm o mesmo tipo de política, sempre com inspiração na Lei Rouanet.

instituiu por meio de emenda constitucional o Plano Nacional de Cultura e a possibilidade de vinculação de receita de estados, Distrito Federal para a criação de fundo para o fomento da cultura¹⁷.

1.2.1 O fomento à cultura na legislação ordinária

Parte fundamental da política cultural do Estado é a sua formulação jurídica. Uma política pública da cultura exige a criação de normas jurídicas que disciplinem as relações jurídicas culturais, o que dá origem ao direito da cultura (SILVA, 2001, p. 51). A peça legislativa central do direito da cultura brasileiro é a Lei n. 8.313, editada em 1991 e conhecida como Lei Rouanet¹⁸, que representou um franco avanço com relação à Lei n. 7.505, de 1986, a Lei Sarney¹⁹.

A Lei Sarney previa a renúncia fiscal do valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, bastando que esta estivesse cadastrada no Ministério da Cultura e que as atividades estivessem entre as listadas no art. 2º da Lei, que incluía doação em espécie sem qualquer especificação de destino (IV).

Ou seja, enquanto vigeu a Lei Sarney, o Estado deixava de recolher tributos, abrindo mão de receitas, sem que o projeto beneficiário ou o beneficiário demonstrassem o atendimento a qualquer critério público ou a demonstração de que o recurso público investido teria contrapartida socialmente relevante.

Nem tudo mudou com a Lei Rouanet – e nem tudo estava bem, já que o Ministério da Cultura, criado em 1985, havia, em 1990, sido convertido em Secretaria de Cultura da Presidência²⁰ –, mas seu art. 1º, por si só, era inspirador. Criava o Programa Nacional de Cultura com os seguintes objetivos:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

¹⁷ Desnecessário, para este trabalho, esmiuçar o tema, mas deixamos anotado que a Constituição de 1988 refere-se à cultura também nos arts. 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII, e 220 §§ 2º e 3º, protegendo direito individual; nos arts. 23, 24 e 30, para tratar da distribuição de competências entre os Entes federados; no art. 219, que trata do desenvolvimento do mercado nacional; no art. 227, como direito da criança e do adolescente; e no art. 231, que trata dos povos indígenas.

¹⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm. Acesso em 31/07/2012.

¹⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm. Acesso em 31/07/2012.

²⁰ Voltou a ser ministério mais de dois anos, com a aprovação da Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992.

- II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;
- VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX - priorizar o produto cultural originário do País.

Trazia um novo Fundo Nacional de Cultura – FNC²¹, reformulava completamente a renúncia fiscal, criando, para a utilização de ambos os mecanismos a necessidade de apresentação de projetos culturais, analisados, na segunda hipótese por duas instâncias: o órgão técnico vocacionado do Ministério da Cultura e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC²², que inaugurou a participação social na decisão sobre os destinos dos recursos incentivados.

Criou, ainda, um mecanismo de fomento exclusivamente privado para o financiamento de projetos culturais com expectativa de retorno financeiro, permitindo a constituição de Fundos de Investimento Cultural e Artístico, os Ficarts. O aproveitamento máximo das oportunidades do mercado, tendo em vista a farta disponibilidade de recursos públicos via renúncia fiscal, não nos possibilitou ver sequer um Ficart em funcionamento.

De qualquer maneira, FNC e renúncia fiscal remodelados deixaram a produção cultural bem instrumentalizada, e a economia da cultura tornou-se visível²³.

O FNC sempre teve papel mais relevante no desenvolvimento da política nacional de cultura. Apesar da pequena – mas crescente – quantidade de recursos disponíveis, é por seu

²¹ Novos objetivos inspiradores: I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional; III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro; V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

²² É hoje composta pelo Ministro da Cultura, os seis Secretários de Estado da Cultura, os sete Presidentes de Instituições Vinculadas ao Ministério da Cultura, o Presidente do Fórum Nacional de Secretários de Cultura, um representante do empresariado brasileiro e seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional.

²³ Em 2002, os dispêndios culturais atingiram R\$ 31,9 bilhões, aproximadamente 3% do total de gastos das famílias e 2,4% do PIB (SILVA, 2007, p. 24).

intermédio que se dá a verdadeira socialização dos bens culturais, com a abertura e reforma de equipamentos culturais, a formação de público, com a apresentação gratuita e itinerante de cultura dos mais diversos matizes, e a revelação da produção cultural oculta, seja popular, seja de vanguarda.

A renúncia fiscal, por mais valioso que seja o crivo técnico e político dados pelo Ministério da Cultura e pela CNIC, é um enorme cofre cuja chave está nas mãos do setor privado.

De fato, de 6.455²⁴ projetos aprovados no ano de 2013, foram apoiados 3.145. Mas somente 3% deles captaram 50% dos recursos²⁵, aqueles capazes de dar retorno de imagem a seus patrocinadores. Essa responsabilidade é também das empresas estatais, que, ainda em 2013 investiram R\$ 155.292.952,54 em projetos culturais, não necessariamente utilizando seleções públicas com critérios de distribuição regional para tanto.

E das consequências negativas da renúncia fiscal inchada ao longo dos anos – e são muitas, como a concentração regional²⁶ – a pior é a de que a política de acesso do Programa Nacional de Cultura ficou só no plano principiológico. O mecanismo não propiciou acesso à cultura, simplesmente porque o financiamento totalmente – ou quase totalmente – estatal tornou indiferente à formação de público. O que está a significar que a decisão sobre o que é produzido sequer segue a lógica de mercado.

Além de garantir a todos o acesso aos bens culturais, as políticas para o setor precisam incentivar a participação de todos na criação e nas esferas de decisões públicas, garantindo uma política cultural distanciada dos padrões do clientelismo e da tutela. A política de “animação cultural” deve ser “substituída pela ação cultural das comunidades, dos movimentos sociais e populares” (CHAUÍ, 1995, p. 84).

Há hoje intensa circulação de informações e bens culturais, mas isso não tem significado a possibilidade de enriquecimento da vida das pessoas e nem na capacidade substantiva para que essas escolham como desejam viver. A exclusão de oportunidades de acesso a bens simbólicos, de participar do acervo e do repertório simbólico coletivo, no sentido social e político²⁷.

²⁴ Todos os dados de captação foram retirados da página <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php> em 08/10/2009.

²⁵ De um total de R\$ 1.096.119.370,17.

²⁶ Dos 3.135 projetos que captaram recursos em 2008, 2.114 se realizaram na região Sudeste, 567 no Sul, 241 no Nordeste, 121 no Centro-Oeste e 35 no Norte.

²⁷ SILVA, Frederico A. Barbosa em *Cultura, Consumo e Direito*, acessado por meio do site <http://www.fundaj.gov.br/geral/ascom/economia/cultura%20consumo.pdf> em 14/10/2009.

A legislação atual, se não é causa direta desse quadro, compactua integralmente com ele. Isso já foi detectado por diversos setores sociais e esses ventos chegaram ao Ministério da Cultura, que propôs, com declarações retumbantes sobre as contradições e distorções do sistema de incentivo à cultura, em anteprojeto de lei, uma profunda reforma da Lei Rouanet²⁸ e um projeto de lei que institui o Vale-Cultura²⁹.

É claro que existem leis relacionadas à cultura para além da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, n. 8.685/93, que traz mecanismo semelhante de incentivo fiscal para obras audiovisuais – sem mencionar a legislação que cuida da propriedade intelectual. A Lei n. 10.753/2003 instituiu a Política Nacional do Livro, o Decreto n. 5.520/2005 instituiu o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispôs sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural.

Há também o direito infralegal da cultura. Dele cuidaremos nos capítulos 3 e 4. E há o Plano Nacional de Cultura, pela importância, detalhado no item que segue. Mas já podemos adiantar que, até hoje, o conjunto de instrumentos jurídicos à disposição do Estado não foi capaz de dar centralidade ao acesso à cultura e contribuir para alterar a dinâmica cultural atual, que exacerba desigualdades e distâncias social. É evidente a necessidade de criar e institucionalizar políticas públicas que tenham como cerne a dimensão cidadã da cultura.

1.2.2 O Plano Nacional de Cultura

A Emenda Constitucional n. 48, de 2005, acresceu ao art. 215 determinação de que se elaborasse plano plurianual com duas matizes: o desenvolvimento cultural do País e a integração das ações do Poder Público.

O texto começou a ser construído na I Conferência Nacional da Cultura – suas etapas somaram mais de sessenta mil participantes –, em 2005, e passou, então, a ser discutido em

²⁸ O anteprojeto de lei apresentado em consulta pública em março de 2009 recebeu, segundo dados do Ministério da Cultura, mais de duas mil contribuições. Foi enviado à Câmara dos Deputados em 29/01/2010 e recebeu o n. 6722/2010. Hoje, apensado ao Projeto de Lei n. 1139/2007, ainda aguarda votação da segunda de três comissões a que se submeterá, somente na Câmara dos Deputados (tramitação disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465486>).

²⁹ O Projeto de Lei nº 5.798/2009 foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, dando origem à Lei n. 12.761, de 27 de dezembro de 2012, a qual possibilita que empresas que recolhem tributos pelo lucro real forneçam, com recursos incentivados, o vale-cultura para ser utilizado na aquisição de bens culturais ou fruição de serviços culturais a trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos e trabalhadores com deficiência que recebam até sete salários mínimos, no valor de R\$ 50,00. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12761.htm.

grupos de trabalho, que reuniram em torno da proposta mais de quatro mil pessoas em seminários que ocorreram em todo o Brasil. Teve, ainda, a participação e o referendo do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC³⁰.

Parte desse processo ocorreu quando o projeto já tramitava no Congresso Nacional, já que o PL n. 6.835 é de 2006 e teve como autores os deputados Gilmar Machado (PT-MG), Paulo Rubem Santiago (PT-PE) e Iara Bernardi (PT-SP).

Os objetivos previstos na Constituição foram desdobrados na Lei. São doze princípios a permearem as diretrizes, estratégias e ações, que inspiraram dezesseis objetivos, a serem cumpridos no prazo de dez anos:

a) princípios: liberdade de expressão, criação e fruição; diversidade cultural; respeito aos direitos humanos; direito de todos à arte e à cultura; direito à informação, à comunicação e à crítica cultural; direito à memória e às tradições; responsabilidade socioambiental; valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável; democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais; colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura; participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais;

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

É um processo que contraria a tendência contemporânea que Bauman chama de modernidade líquida: a metamorfose do cidadão, sujeito de direitos, em indivíduo em busca de afirmação no espaço social; a passagem de estruturas de solidariedade coletiva para as de disputa e competição; o enfraquecimento dos sistemas de proteção estatal às intempéries da vida, gerando um permanente ambiente de incerteza; a colocação da responsabilidade por eventuais fracassos no plano individual; o fim da perspectiva do planejamento a longo prazo; e

³⁰ <http://www.culturainfancia.com.br/docs/Porque%20aprovar%20o%20Plano%20Nacional%20de%20Cultura.pdf>, acessado em 02/12/2010

o divórcio e a iminente separação total entre poder e política (2007, p. 5-8). Para tanto, ao Estado são impostas diretrizes³¹:

- **FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS**, identificando as áreas estratégicas de nosso desenvolvimento sustentável e de nossa inserção geopolítica no mundo contemporâneo, fazendo confluir vozes e respeitando os diferentes agentes culturais, atores sociais, formações humanas e grupos étnicos.
- **QUALIFICAR A GESTÃO CULTURAL**, otimizando a alocação dos recursos públicos e buscando a complementaridade com o investimento privado, garantindo a eficácia e a eficiência, bem como o atendimento dos direitos e a cobrança dos deveres, aumentando a racionalização dos processos e dos sistemas de governabilidade, permitindo maior profissionalização e melhorando o atendimento das demandas sociais.
- **FOMENTAR A CULTURA** de forma ampla, estimulando a criação, produção, circulação, promoção, difusão, acesso, consumo, documentação e memória, também por meio de subsídios à economia da cultura, mecanismos de crédito e financiamento, investimento por fundos públicos e privados, patrocínios e disponibilização de meios e recursos.
- **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.
- **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.
- **PRESERVAR O PATRIMÔNIO MATERIAL E IMATERIAL**, resguardando bens, documentos, acervos, artefatos, vestígios e sítios, assim como as atividades, técnicas, saberes, linguagens e tradições que não encontram amparo na sociedade e no mercado, permitindo a todos o cultivo da memória comum, da história e dos testemunhos do passado.
- **AMPLIAR A COMUNICAÇÃO E POSSIBILITAR A TROCA ENTRE OS DIVERSOS AGENTES CULTURAIS**, criando espaços, dispositivos e condições para iniciativas compartilhadas, o intercâmbio e a cooperação, aprofundando o processo de integração nacional, absorvendo os recursos tecnológicos, garantindo as conexões locais com os fluxos culturais contemporâneos e centros culturais internacionais, estabelecendo parâmetros para a globalização da cultura.
- **DIFUNDIR OS BENS, CONTEÚDOS E VALORES** oriundos das criações artísticas e das expressões culturais locais e nacionais em todo o território brasileiro e no mundo, assim como promover o intercâmbio e a interação desses com seus equivalentes estrangeiros, observando os marcos da diversidade cultural para a exportação de bens, conteúdos, produtos e serviços culturais.
- **ESTRUTURAR E REGULAR A ECONOMIA DA CULTURA**, construindo modelos sustentáveis, estimulando a economia solidária e formalizando as cadeias produtivas, ampliando o mercado de trabalho, o emprego e a geração de renda, promovendo o equilíbrio regional, a isonomia de competição entre os agentes, principalmente em campos onde a cultura interage com o mercado, a produção e a distribuição de bens e conteúdos culturais internacionalizados.

³¹ Interessante lembrar que este não é o primeiro Plano Nacional de Cultura. Em 1975 foi aprovado a primeira Política Nacional de Cultura, detalhadamente analisado em artigo de Paula Félix dos Reis disponível em www.politicasculturaisemrevista.ufba.br. Acesso em 04/01/2012.

A democracia avança a partir de movimentos populares, espaços comunitários propiciados pela Igreja, certas ONGs, de experiências de autogestão local, a promover valores como a amizade, a solidariedade, a competição de quem faz o melhor pelo coletivo, o gastar tempo livre com a liberdade, norteadas pelo desejo (MANZINI-COUVRE, 1996, p. 52). O Estado cumprindo adequadamente seu papel, o avanço em direção à uma sociedade mais justa se dá de forma mais rápida, mais consistente e mais territorialmente uniforme.

O processo de criação do Plano Nacional de Cultura e afinal sua aprovação pelo Congresso e sanção presidencial é um bom começo para a necessária remodelação da legislação cultural brasileira. Bom começo, mas não garantia. A Lei Rouanet também traz, como se viu, objetivos inspiradores para o Programa Nacional de Cultura.

Mas a novidade aqui é o detalhismo das estratégias e ações. É a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, principal mecanismo de monitoramento do cumprimento das metas do Plano Nacional de Cultura. Será fundamental para o Conselho Nacional de Política Cultural e para a sociedade participarem de modo a manter vivo o processo de construção iniciado em 2005.

2. CULTURA EM CONCEITOS

Neste capítulo importa compreender o termo cultura, oferecendo visões e conceitos que nos guiarão na discussão sobre a política pública de cultura. Sem pretender esgotar o tema, ofereceremos alguns conceitos e sentidos adquiridos pela palavra ao longo do tempo, partindo da cultura como “lavoura” até chegarmos à cultura “moderna”, definida pelo fato de que a produção e a circulação das formas simbólicas se tornaram parte de um processo de mercantilização e transmissão de carácter global (THOMPSON, 2009, p. 167).

Segundo Eagleton (2011), o conceito de cultura é derivado do também complexo conceito de natureza, tendo como significado original “cultivo agrícola”. Denotava, assim, processo material, depois metaforicamente transferido para questões do espírito, mapeando em seu desdobramento semântico a mudança histórica da própria humanidade da existência rural para a urbana, da criação de porcos a Picasso, do lavrar o solo à divisão do átomo.

O autor detecta que o termo sugere uma dialética entre o artificial e o natural, entre o que fazemos no mundo e o que o mundo nos faz, evolução – orgânica e espontânea – e revolução – artificial e forçada –, combinando crescimento e cálculo, liberdade e necessidade, a ideia de um projeto consciente e um excedente não planejável. Pode também sugerir uma divisão dentro de nós mesmos, entre a parte que se cultiva e refina e aquilo que constitui a matéria-prima para esse refinamento: a autocultura, questão de autossuperação e de autorrealização.

Assim, até o século XVIII, designava uma atividade, quando passou a significar um processo geral de progresso intelectual e espiritual tanto na esfera pessoal como na social, sinônimo de civilização. Por volta da virada do século XIX, passou a ser usada em oposição a seu antigo sinônimo, civilização, “mudança semântica bastante rara e que captura uma guinada histórica de grande importância” (EAGLETON, 2011, p. 20).

Maria Elisa Cevalco explica com clareza essa guinada:

“Cultura” e “civilização” são palavras a um só tempo descritivas (como em civilização asteca) e normativas: denotam o que é, mas também o que deve ser (basta pensar no adjetivo “civilizado” e seu oposto, “bárbaro”). No decorrer dos processos radicais de mudanças sociais da Revolução Industrial, foi ficando cada vez mais evidente que o tipo de “desenvolvimento humano” em curso em uma sociedade como a inglesa não era necessariamente algo a ser recomendado. O fato de, em especial ao longo do século XIX, a palavra ter adquirido uma conotação imperialista (“civilizar os bárbaros” era um mote que justificava a conquista e a exploração de outros povos) contribuiu para a virada de sentido. É nesse processo que “cultura”, a palavra que designava o treinamento de faculdades mentais, se transformou, ao longo do século XIX, no termo que enfeixa uma reação e uma crítica – em nome dos valores humanos – à sociedade em processo acelerado de transformação. (2003, p. 10)

Assim, cultura se tornou o nome da crítica romântica pré-marxista ao capitalismo industrial primitivo. Era a civilização (abstrata, alienada, fragmentada, mecanicista, utilitária, escrava de uma crença obtusa no progresso material) *versus* a cultura (holística, orgânica, sensível, autotélica, recordável). Dessa forma, a ideia de cultura como um modo de vida característico está ligada a um pendor romântico anticolonialista por sociedades “exóticas” subjugadas. O exotismo ressurgirá no século XX nos aspectos primitivistas do modernismo e, bem mais tarde, em uma roupagem pós-moderna, com a romantização da cultura popular (EAGLETON, 2011, p. 23/24).

A interpretação da cultura como modo de vida característico fortaleceu, entretanto, o próprio universalismo que denunciava na leitura de cultura como civilização. Se esta concepção de cultura como modo de vida total tinha o mérito de valorizar a diferença cultural, acabava por ignorar a existência da diferença no interior das próprias nações. Vem daí relação entre a noção de cultura e a identidade nacional.

Ao lado da cultura como desenvolvimento intelectual, espiritual e estético (cultura como civilidade, crítica utópica), e da cultura como modo de vida específico, há a sua gradual especialização às artes. Pessoas “cultas” são pessoas que têm cultura nesse sentido:

Ser civilizado ou culto é ser abençoado com sentimentos refinados, paixões temperadas, maneiras agradáveis e uma mentalidade aberta. É portar-se razoável e moderadamente, com uma sensibilidade inata para os interesses dos outros, exercitar a autodisciplina e estar preparado para sacrificar os próprios interesses egoístas pelo bem do todo. Por mais esplêndidas que algumas dessas prescrições possam ser, certamente não são politicamente inocentes. Ao contrário, um indivíduo culto parece-se suspeitosamente com um liberal de tendências conservadoras. É como se os comentaristas da BBC fossem o paradigma da humanidade em geral. Esse indivíduo civilizado certamente não se parece com um revolucionário político, ainda que a revolução também faça parte da civilização. A palavra razoável significa aqui algo como “aberto à persuasão” ou “disposto a concessões”, como se toda convicção apaixonada fosse *ipso facto* irracional. A cultura está do lado do sentimento em vez do da paixão, o que quer dizer do lado das classes médias de boas maneiras em vez do das massas iradas. Dada a importância do equilíbrio, é difícil ver por que alguém não seria solicitado a contrabalançar uma objeção ao racismo com o seu oposto. Ser inequivocamente contrário ao racismo pareceria ser distintamente não pluralista. Já que a moderação é sempre uma virtude, um leve desagrado com relação à prostituição infantil pareceria mais apropriado do que uma oposição veemente a ela. E já que a ação pareceria implicar um conjunto de escolhas razoavelmente definitivas, essa versão de cultura é, inevitavelmente, mais contemplativa do que *engagé*. (EAGLETON, 2011, p. 32/33).

A crítica de Eagleton aos significados de cultura é precisa: seu significado antropológico abrange tudo, desde estilos de penteado até como dirigir a palavra ao primo em segundo grau de seu marido, ao passo que seu sentido estético inclui Igor Stravinsky mas não a ficção científica. Deve-se ir além de ambos, até porque, apesar do alcance aparentemente ilimitado da definição de cultura – tudo o que é humanamente construído ao invés de

naturalmente dado –, ela não inclui a indústria, a mídia, bem como formas de fazer patos de borracha e maneiras de fazer amor e de se divertir (2011, p. 52/55).

Antes, entretanto, de prosseguir na ideia de cultura elaborada por Eagleton, é preciso mencionar que um dos mais importantes estudos clássicos de reconstituição histórica dos discursos sobre a cultura foi feita por Raymond Williams³², cuja proposição é de uma cultura de todos, uma vez que a criação de significados e valores é comum para todos e suas realizações são parte de uma herança comum a todos, definindo-a como “o *sistema de significações* mediante o qual necessariamente (se bem que entre outros meios) uma dada ordem social é comunicada, reproduzida, vivenciada e estudada” (1992, p. 13).

Não obstante essa definição seja considerada por Eagleton uma reformulação da tradicional dicotomia estético/instrumental (2011, p. 54), é interessante destacar que Williams a forjou em oposição à ideia de que uma minoria decida o que é cultura e depois a difunda. A questão central é facilitar o acesso de todos ao conhecimento e aos meios de produção cultural, sendo a cultura em comum apresentada como crítica e alternativa à cultura dividida e fragmentada que vivemos.

“Trata-se de uma concepção baseada não no princípio burguês de relações sociais radicadas na supremacia do indivíduo, mas no princípio alternativo da solidariedade que Williams identifica com a classe trabalhadora” (CEVASCO, 2003, p. 20).

Retomando a crítica de Eagleton, a cultura é categorizada em cultura como civilidade, como identidade e como algo comercial ou pós-moderno. Ou como excelência, *ethos* e economia (2011, p. 96). Ou ainda como alta cultura (ou Cultura), cultura popular e cultura de massa, conceitos que se inter-relacionam nas “guerras culturais”.

Vê a cultura como civilidade como “a pedra de toque da civilidade em geral”. “Não é uma questão da arte usurpando a vida social, mas da arte indicando um refinamento de vida ao qual a sociedade ela mesma deveria aspirar” (2011, p. 96). E detecta uma feroz disputa com o conceito de cultura como identidade, entre estética e antropologia, “agora não apenas uma rixa acadêmica mas um eixo geopolítico”:

Elas representam, com efeito, as diferenças entre o Ocidente e seus Outros. Mas é também, de modo mais geral, a diferença entre civilização liberal e todas as essas formas mais corporativas - nacionalismo, nativismo, política de identidade, neofascismo, fundamentalismo religioso, valores da família, tradições comunitárias, o mundo dos combatentes ecológicos e dos adeptos da *New Age* – com as quais ela realmente luta. Ver isso como um conflito entre regiões “desenvolvidas” e “subdesenvolvidas” é de fato profundamente enganoso. Muitas dessas formas corporativas são reações àquele corporatismo mais amplo que conhecemos como

³² No livro de 1958, *Culture and Society, 1780-1950*, que, ao lado das obra *The Uses of Literacy*, de Richard Hoggart (1957) e *The Making of the English Working Class* (1963) é considerada fundante dos Estudos Culturais.

capitalismo transnacional, cuja própria cultura pode ser tão claustrofóbica quanto um encontro de orações ou um clube de tiro. E se valores liberais *versus* cultura como solidariedade é uma questão de Norte *versus* Sul, então é difícil saber como classificar, digamos, o liberalismo islâmico na sua rejeição do fundamentalismo cristão norte-americano, ou o socialismo indiano na sua oposição ao racismo europeu. (2011, p. 97).

Lembra, entretanto, que os princípios liberais e emancipatórios que marcam as políticas de identidade estão incluídos também na cultura como civilidade. Para Eagleton, qualquer emancipação política na época atual estará de alguma forma em dívida com o iluminismo, “não importa o quão indignada possa estar a respeito dessa origem” (2011, p. 98).

A cultura pós-moderna é vista também como ameaça à cultura como civilidade, pois as fronteiras entre a arte de minoria e seus correlatos de massa ou popular foram progressivamente erodidas. Paradoxalmente, ocorre cada vez mais uma fusão entre a alta cultura e a pós-moderna “para proporcionar o ‘dominante’ cultural das sociedades ocidentais” (2011, p. 105), o que pode ser ilustrado pelo fato de que a alta cultura é hoje extremamente moldada pelas prioridades capitalistas.

O conceito pós-moderno de cultura gera uma fragmentação da própria cultura como tal em nome do respeito à diferença³³. Quando tudo se torna diferente, o diferente se torna igual e, assim, elimina-se a diversidade:

O pós-modernismo é o que acontece quando o sistema infla a um ponto em que parece negar todos os seus opostos e, portanto, já não parece absolutamente ser um sistema. A totalidade, se estendida o bastante, transforma-se em mera hoste de particulares aleatórias. Mas desde que, sendo aleatórias, nenhum desses particulares pode ser definido por oposição a qualquer outro, eles todos terminam parecendo suspeitosamente semelhantes, e a diferença, levada ao extremo, acaba estranhamente por parecer identidade. (EAGLETON, 2011, p.107-8).

Eagleton salienta que a disputa entre os três conceitos de cultura não se restringe ao conflito cosmopolita *versus* local, ou entre “alta” e “baixa” cultura, ou, ainda, entre diferentes regiões geográficas, pois esses conceitos se combinam de diferentes maneiras. No mundo pós-moderno, a cultura e a vida social estão aliadas na estética da mercadoria, da espetacularização da política e da centralidade da imagem, entre outros aspectos.

³³ Peter McLaren denomina de multiculturalismo liberal de esquerda a corrente que enfatiza a diferença cultural acusando a ênfase na igualdade universal de sublimar as diferenças entre raça, gênero, classe e sexualidade, criticando-a por “essencializar” a diferença como se fosse algo suspenso do processo histórico, ao final tida por “um populismo elitista que se constrói na medida em que professores de bairros pobres estabelecem um *pedigree* de voz baseado na experiência.” (2000, p. 120). Apresenta o multiculturalismo crítico a partir de uma abordagem pós-moderna de resistência: “a perspectiva que chamo de multiculturalismo crítico compreende a representação da raça, classe e gênero como resultado de lutas sociais sobre signos e significações e, enfatiza não apenas o jogo textual, mas a tarefa de transformar as relações sociais” (2000, p. 123).

Dessa forma, a cultura perdeu sua função crítica, eis que a base do sistema passou a ser a necessidade de destituir as pessoas de valores, referências e capacidades culturais intrínsecas, de modo de consumam produtos.

O resultado disso é a criação de um padrão de consumo global, com “adolescentes mundiais” compartilhando uma “única cultura pop mundial, absorvendo os mesmos vídeos e a mesma música e proporcionando um mercado enorme para tênis, t-shirts e jeans de marca” (PNUD, 2004, p. 87), a qual acaba por trancar as pessoas em torno de códigos e simbologias controladas pelo Estado ou por corporações.

Concluimos com Eagleton que

"A cultura não é unicamente aquilo de que vivemos. Ela também é, em grande medida, aquilo para o que vivemos. Afeto, relacionamento, memória, parentesco, lugar, comunidade, satisfação emocional, prazer intelectual, um sentido de significado último: tudo isso está mais próximo, para a maioria de nós, do que cartas de direitos humanos ou tratados de comércio. No entanto, a cultura pode ficar também desconfortavelmente próxima demais. Essa própria intimidade pode tornar-se mórbida e obsessiva a menos que seja colocada em um contexto político esclarecido, um contexto que possa temperar essas imediações com afiliações mais abstratas, mas também de certa forma mais generosas. Vimos como a cultura assumiu uma nova importância política. Mas ela se tornou ao mesmo tempo imodesta e arrogante. É hora de, embora reconhecendo seu significado, colocá-la de volta em seu lugar" (p. 184).

Colocar a cultura num contexto político esclarecido é papel relevante da política pública de cultura. Veremos se tal papel foi e é bem cumprido no Brasil nos capítulos que seguem.

Antes, porém, é importante para este trabalho discorrer sobre as instituições culturais e suas relações com o mercado ao longo do tempo e sobre a indústria cultural.

2.1 INSTITUIÇÕES CULTURAIS E SUAS RELAÇÕES COM O MERCADO

Para compreender a cultura nos dias atuais é interessante investigar como as instituições culturais foram sendo conformadas historicamente. De acordo com Raymond Williams (2000, p. 35-53), em sociedade antigas e estruturadas de modo aristocrático, o artista era reconhecido oficialmente como parte da própria organização social central, sendo instituído e designado por ela. Determinadas pessoas, por exemplo, eram nomeadas poetas dos príncipes ou da nobreza, o que fazia com que a função de artista tivesse um reconhecimento na ordem social.

No período feudal, os artistas instituídos passaram a tornar-se ocasionalmente dependentes das famílias das cortes, inaugurando a relação do patronato, que consistia na sustentação financeira dos artistas pelas famílias nobres. A família patrocinadora, no entanto,

assumia os custos do artista tanto como uma responsabilidade como quanto uma honra. Nesse sentido, o artista passou a ser contratado e comissionado individualmente pelas famílias nobres como um trabalhador profissional, o que é um elemento profundamente diferenciador das etapas anteriores, quando ele constituía, por si só, uma forma específica de organização social.

Com a complexificação da sociedade, os patronatos passaram a se direcionar para a compra direta de obras de arte, conduzindo a produção artística para o mercado. Num primeiro momento, pelas relações de patronato, eram oferecidas hospedagem, recompensa e retribuição monetária direta, em alguns casos, para artistas que produziam obras direcionadas para a família patrocinadora. Em outros momentos, o patrono oferecia reputação e proteção social, atuando, muitas vezes, dentro de condições em que a obra era, parcial ou totalmente, oferecida a um público pagante, como no caso de teatros públicos. O tipo de patronato que veio a generalizar-se foi o de oferecimento de apoio inicial, ou estímulo inicial, a artistas que começavam sua carreira no mercado, ou que eram incapazes de, dentro dele, sustentar determinado projeto.

A característica definidora de todas as relações sociais de patronato é a situação privilegiada do patrono, já que ele é quem pode dar ou não sua encomenda ou apoio. “As relações sociais específicas desse privilégio provêm, naturalmente, da ordem social como um todo; ali é que os poderes e os recursos do patrono estão arrolados ou protegidos; nos termos crus, ele está fazendo o que quer com o que lhe pertence” (WILLIAMS, 2000, p. 43).

Vê-se, assim, a relação histórica entre a estrutura da sociedade e as manifestações artísticas dada pela sustentação econômica e pelo direcionamento político e social das produções artísticas pela classe detentora dos meios de produção.

Com o modo de produção capitalista, as obras de arte passaram a ser concebidas como mercadorias. A relação entre o artista e o mercado iniciou-se de forma mais simples, artesanal, em que o próprio produtor colocava a própria obra à venda. O produtor era totalmente dependente do mercado imediato, mas sua obra permanecia sob seu controle em todas as etapas e, nesse sentido, ele podia considerar-se independente.

Em uma fase seguinte, pós-artesanal, a obra era vendida a um intermediário distribuidor. É nesse momento que as reivindicações dos artistas por liberdade na produção cultural passam a ser feitas de forma mais comum.

A relação entre o artista e o mercado, no entanto, tornou-se mais crítica na última fase das relações de mercado, a partir da empresa. “Essa fase está associada principalmente a avanços muito importantes nos meios de produção cultural e, especialmente, no uso dos novos meios de comunicação de massa” (WILLIAMS, 2000, p. 50/51).

Na estrutura empresarial, com um mercado extremamente organizado e plenamente capitalizado, tornou-se normal a encomenda direta de produtos vendáveis planejados, a qual foi acompanhada pelo crescimento do profissional assalariado na produção cultural.

A origem efetiva – ainda não de forma absoluta – da produção cultural está, agora, essencialmente situada dentro do mercado empresarial. O volume de dinheiro envolvido e a dependência de meios de produção e distribuição mais complexos e especializados impediram, em grande medida, o acesso a esses meios de comunicação de massas nas antigas condições artesanais, pós-artesanais e, até mesmo para profissionais de mercado, e impuseram condições predominantes de emprego empresarial (WILLIAMS, 2000, p. 52).

2.2 A INDÚSTRIA CULTURAL

A Escola de Frankfurt, cujos principais expoentes foram Theodor Adorno e Max Horkheimer, criou a expressão Indústria Cultural para designar o sistema de reprodução ideológica estabelecido pela ascensão dos meios de comunicação de massa em meados do século XX. A partir de então foi aprofundada, intensificada e tornada cada vez mais complexa a maneira como os valores do sistema são reproduzidos socialmente.

O mundo inteiro passou pelo crivo da indústria cultural. A velha experiência do espectador cinematográfico para quem a rua lá de fora parece a continuação do espetáculo acabado de ver - pois que este quer precisamente reproduzir de modo exato o mundo perceptivo de todo dia - tornou-se o critério da produção. Quanto mais densa e integral a duplicação dos objetos empíricos por parte de suas técnicas, tanto mais fácil fazer crer que o mundo de fora é o simples prolongamento daquele que se acaba de ver no cinema. Desde a brusca introdução da trilha sonora o processo de reprodução mecânica passou inteiramente ao serviço desse desígnio. A vida, tendencialmente, não deve mais poder se distinguir do filme. Enquanto este, superando de fato o teatro ilusionista, não deixa à fantasia e ao pensamento dos espectadores qualquer dimensão na qual possam - sempre no âmbito da obra cinematográfica, mas desvinculados de seus dados puros - se mover e se ampliar por conta própria sem que percam o fio e, ao mesmo tempo, exercita as próprias vítimas em identificá-lo com a realidade. A atrofia da imaginação e da espontaneidade do consumidor cultural de hoje não tem necessidade de ser explicada em termos psicológicos. Os próprios produtos, desde o mais típico, o filme sonoro, paralisam aquelas faculdades pela sua própria constituição objetiva. Eles são feitos de modo que a sua apreensão adequada exige, por um lado, rapidez de percepção, capacidade de observação e competência específica, e por outro é feita de modo a vetar, de fato, a atividade mental do espectador, se ele não quiser perder os fatos que, rapidamente, se desenrolam à sua frente. É uma tensão tão automática que nos casos individuais não há sequer necessidade de ser atualizado para que afaste a imaginação. Aquele que se mostra de tal forma absorvido pelo universo do filme, gestos, imagens, palavras - a ponto de não ser capaz de lhe acrescentar aquilo que lhe tornaria um filme - não estará, necessariamente por isso, no ato da representação, ocupado com os efeitos particulares da fita. Os outros filmes e produtos culturais que necessariamente deve conhecer, tornam-lhe tão familiares as provas de atenção requeridas que estas se automatizam. A violência da sociedade industrial opera nos homens de uma vez por todas. (ADORNO; HORKHEIMER, 2009, p. 10)

A arte se tornou um tipo de mercadoria, preparado, inserido, assimilado à produção industrial, adquirível e fungível, mas o gênero de mercadoria arte, que vivia do fato de ser vendida, e de, entretanto, ser invendável, torna-se – hipocritamente – o absolutamente invendável quando o lucro não é mais só sua intenção, mas o seu princípio exclusivo (ADORNO; HORKHEIMER, 2009, p. 36).

Dessa maneira, a produção dos bens culturais passa a ser determinada essencialmente pelo lucro, diferenciando-se os produtos em qualidades apenas para criar aparência de concorrência e possibilidade de escolha e para organizá-los quantitativamente de forma mais lucrativa: “Distinções enfáticas, como entre filmes de classe A e B, ou entre histórias em revistas de diferentes preços, não são tão fundadas na realidade, quanto, antes, servem para classificar e organizar os consumidores a fim de padronizá-los” (ADORNO; HORKHEIMER, 2009, p. 7).

Por outro lado, tal produção é feita de modo a não deixar margem para fantasia e crítica do espectador, uma vez que, em se tratando de filmes, são feitos com o objetivo de vetar a atividade mental do espectador, se ele não quiser perder os fatos que rapidamente se desenrolam à sua frente. Serve apenas para divertir o espectador:

Divertir-se significa estar de acordo. A *diversão* é possível apenas enquanto se isola e se afasta da totalidade do processo social, enquanto se renuncia absurdamente desde o início à pretensão inelutável de toda obra, mesmo da mais insignificante: a de, em sua limitação, refletir o todo. Divertir-se significa que não devemos pensar, que devemos esquecer a dor, mesmo onde ela se mostra. Na base do divertimento planta-se a impotência. É, de fato, fuga, mas não, como pretende, fuga da realidade perversa, mas sim do último grão de resistência que a realidade ainda pode haver deixado (ADORNO; HORKHEIMER, 2009, p. 25).

Divertir e minar sua resistência individual, naturalizando as condições de vida na sociedade, forma sofisticada de sublimar espíritos revolucionários, ensinando a tolerância à desumanidade:

Se os desenhos animados têm outro efeito além de habituar os sentidos a um novo ritmo, é o de martelar em todos os cérebros a antiga verdade de que o mau trato contínuo, o esfacelamento de toda resistência individual, é a condição da vida nesta sociedade. Pato Donald mostra nos desenhos animados como os infelizes são espancados na realidade, para que os espectadores se habituem com o procedimento.” (ADORNO; HORKHEIMER, 2009, p. 20).

Ao rádio e ao cinema, hoje, os celulares, a TV interativa e a internet³⁴ somaram-se, para manter o entorpecimento e a uniformidade causados pela indústria cultural. O conceito é, portanto, atual.

³⁴ Embora também dominada por fortes interesses comerciais, é preciso ponderar que a internet é um importante espaço para a democratização da produção cultural e do acesso aos bens culturais: “Para os artistas, a internet representa uma grande oportunidade de recuperar um pouco do imenso poder detido pelas gravadoras durante os últimos cinquenta anos. Os cineastas independentes também podem fazer filmes de alta qualidade a um custo

Para Gabriel Cohn (1998), tal atualidade reside na ideia de que seus produtos são oferecidos em sistema (o assédio sistemático de tudo para todos) e na noção de que a sua produção obedece prioritariamente a critérios administrativos de controle sobre os efeitos no receptor (capacidade de prescrição de desejos):

Remete à ideia de uma articulação crescente entre todos os ramos de um empreendimento produtor e difusor de mercadorias simbólicas sob o rótulo de cultura, de tal modo que o consumidor se encontre cercado de maneira cada vez mais cerrada por uma rede ideológica com crescente consistência interna [...] O componente crítico básico consiste aqui na ideia de que nos produtos da indústria cultural os múltiplos níveis não são constituídos por significados intrínsecos aos requisitos formais da construção da obra, mas por níveis de efeitos, ou seja, de relações calculáveis entre determinados estímulos emitidos e as percepções ou condutas dos receptores. Não se trata, aqui, de mera ‘manipulação’. Trata-se de uma modalidade específica de entidades simbólicas multidimensionais, produzidas e difundidas segundo critérios prioritariamente (mas não exclusivamente, embora no limite o sejam) administrativos, relativos ao controle sobre os efeitos no receptor e não segundo critérios prioritariamente estéticos, relativos às exigências formais intrínsecas à obra. (COHN, 1998, p. 20-21).

As mercadorias são produzidas e disseminadas em grande escala, deixando pouco espaço para que as pessoas encontrem alternativas reais³⁵. Os oligopólios culturais concentram quase todas as decisões sobre os processos artísticos, gerando perda considerável da perspectiva democrática (SMIERS, 2006, p. 11 e 66), o que será aprofundado no próximo item.

O fato dessas decisões sobre os processos artísticos serem tomadas longe de suas sociedades, também significa que as mercadorias são produzidas e disseminadas para consumidores fora do processo criativo, de modo que “as reprovações e os dólares são as únicas formas que restam às pessoas para expressar suas preferências e desgostos” (SMIERS, 2006, p. 67).

A política cultural tem o dever de combater essa lógica, que adentra consciências e de fomentar a produção de uma cultura contra-hegemônica.

relativamente baixo. Os diretores com uma maior flexibilidade são menos atingidos pelas pesadas condições tecnológicas e são mais capazes de se concentrar na interação com os atores. Os artistas podem organizar a distribuição do seu próprio trabalho na internet sem dependerem de intermediários, como as gravadoras.” (SMIERS, 2009, p. 331)

³⁵Smiers lembra que há “trinta ou quarenta anos, havia público para filmes europeus em toda a Europa. Os trabalhos de Bergman, Fellini e muitos outros eram distribuídos e bastante vistos nessa parte do mundo. É raro hoje em dia ver um filme europeu distribuído na Europa. E mesmo a distribuição no próprio país em que foi realizado está longe de ser um processo simples. Seriam os filmes contemporâneos mais ‘difíceis’ do que os filmes produzidos há trinta ou quarenta anos? Provavelmente não. Os filmes realizados pelos conglomerados são tão maciçamente promovidos e amplamente distribuídos que parecem ser os únicos oferecidos.” (2006, p. 66).

2.3 CULTURA E DEMOCRACIA

Em qualquer sociedade, as pessoas têm o direito de falar da sua maneira sobre o que as emociona, o que acham excitante, o que lhes é prazeroso, ou o que lhes mantém ocupadas. Isso lhes concede uma identidade individual e coletiva. O teatro, o cinema, a música, as artes visuais, o design, a literatura, os trabalhos da *media mix*, todas essas formas de arte são veículos essenciais da comunicação. De uma perspectiva democrática, é desejável que as partes mais importantes de um panorama artístico local de qualquer sociedade estejam relacionadas ao que está acontecendo nessa determinada sociedade.

[...]

Esta ênfase na importância das comunidades não significa obviamente que se devam fechar as fronteiras ou celebrar a nostalgia; tampouco que a arte trate apenas de questões locais. Nos Estados Unidos, uma maior abertura cultural ao resto do mundo não seria um luxo. Talvez os artistas mais interessantes sejam os que vão além da vida cotidiana para expressar sentimentos relacionados a outros níveis de manifestação. Pelo bem da democracia, é importante termos muitos artistas expressando muitas coisas diferentes. Qualquer sociedade é enriquecida (e a sociedade norte-americana não é uma exceção) quando trabalhos artísticos de outras partes do mundo são apresentados sem que nenhuma cultura seja dominante. Assim como não existem regras ou regulamentações sobre o número de artistas dentro de uma sociedade em particular, desde que o cenário democrático seja completamente democrático, também não deveria haver limitações sobre o número de artistas ou trabalhos artísticos permitidos em países estrangeiros. (SMIERS, 2006, p. 124/125)

Trata-se da liberdade e do direito de produzir e acessar a cultura como arte, para o que é imprescindível dar espaço a culturas locais, tradições e expressões, dificultada pelo monopólio dos meios de comunicação cujo único interesse é o lucro.

Joost Smiers propõe repensar o livre mercado, destacando o papel do Estado como uma entidade protetora da variedade de interesses das pessoas, a qual deve criar tanto espaço quanto possível para as pessoas decidirem localmente sobre as questões que afetam sua vida diária. Deve apoiar as atividades artísticas e culturais nas quais o mercado não tem interesse ou estão sendo distanciadas da atenção pública pelas forças do mercado, evitando, por outro lado, financiar demais as instituições culturais prestigiadas (SMIERS, 2006, p. 278 e 284).

Assim, a política pública no campo cultural deve regular os mercados culturais de maneira que haja real diversidade de autores e obras, apoiando práticas artísticas, eventos culturais e infraestruturas de minorias variadas, com base em pesquisas sobre o mercado cultural e sobre o que está fora dele. É preciso também proteger o patrimônio cultural. Para tanto, é necessário “pelo menos manter os orçamentos para a cultura no nível atual e impedir que diminuam ainda mais” (SMIERS, 2009, p. 283).

As autoridades públicas deveriam proteger o que nasce e o que não pode contar imediatamente com a aprovação de multidões. A proteção do que apenas algumas pessoas podem ver, ouvir, ler o experimentar pertence ao processo de garantir a continuidade das culturas. A liberdade de comunicação é um valor essencial para a sociedade; portanto, os governos não deveriam apenas evitar intervenções nos processos culturais e artísticos - eles também têm o dever de criar condições nas quais

os cidadãos possam se comunicar uns com os outros livremente, inclusive por meio da arte. (SMIERS, 2009, p. 278)

Aspecto fundante da atuação estatal no campo cultural é o que diz respeito à educação, já que se deve apresentar aos jovens uma ampla variedade de expressões culturais, o que inclui atuação dentro das escolas, mas também a construção de uma ampla rede de bibliotecas públicas: “A informação deve ser livre e não uma mercadoria – esse é um aspecto muito importante da política cultural. Poder contar com oportunidades para o autmelhoramento é um direito universal” (SMIERS, 2009, p. 284).

A cultura pode ser polo de um ciclo de desenvolvimento humano sustentável e equilibrado, sob o prisma da liberdade e da diversidade. O Estado deve liderar esse processo, traçando a estratégia, formulando uma legislação nova e revisada para apoiar a arte, sólida, mas ventilada o suficiente para que as novas e diferentes iniciativas possam ser absorvidas rapidamente (SMIERS, 2009, p. 282). É disso que tratamos neste trabalho.

No próximo capítulo, analisaremos o conteúdo e a forma de elaboração das políticas públicas de cultura no Brasil e sua conformação ou não com os conceitos aqui discutidos.

3. POLÍTICA CULTURAL

Os desafios de se definir política cultural são semelhantes aos de se buscar uma definição de cultura. Acrescidos, claro, da dificuldade de se lidar com poder, ou com política, outra dimensão fundamental das relações sociais. Assim, o conceito é instável e pode agregar desde as questões de identidade cultural até as que envolvem mídia e comunicação, mas é comumente associado com uma fatia estreita, que envolve o financiamento e o acesso às artes.

Canclini já definiu política cultural como o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado e as instituições da sociedade, inclusive os 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 (1987, p. 26).

Aqui, essas intervenções têm que ser entendidas de forma mais ampla, de modo que incluam o confronto de ideias, lutas institucionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos (MCGUIGAN, 1996, p. 1). E, para refletir adequadamente sobre o tema, será necessário observar o impacto combinado da economia, lei administrativa, história cultural, financiamento do entretenimento, atuação governamental e parlamentar no desenvolvimento da política cultural (GRAY; MCGUIGAN, 1997, p. 316). Afinal, em termos de interpretação do direito da cultura no Brasil, que, como vimos, é centrado na Lei Rouanet, cuja análise faremos adiante, é importante pensar criticamente tanto na ação governamental e social quanto na inação desses atores.

Interessante, então, fazer um panorama sobre como as políticas culturais têm sido construídas e desconstruídas, para, só então, fixarmo-nos no caso brasileiro.

No período que se seguiu imediatamente à Segunda Guerra Mundial – e, portanto, à Declaração Universal de Direitos Humanos, que, como visto, cuidou dos direitos culturais –, os direitos políticos e econômicos tiveram que ser suplementados pelos direitos sociais, sobretudo os de proteção da saúde, contra o desemprego e para dar suporte às pessoas na velhice. A socialdemocracia e os regimes de bem-estar social variaram de país a país, mas tinham o objetivo comum de reduzir a desigualdade. Os países do bloco comunista tinham uma agenda ainda mais avançada em termos de satisfazer as necessidades de todos os seus cidadãos. Seguiram-se as políticas de combate à discriminação de gênero e à discriminação racial e foi nesse contexto que entraram nas agendas governamentais questões de política cultural, como o acesso à cultura, multiculturalismo e reconhecimento da diferença (MCGUIGAN, 2004, p. 33).

De forma esquemática e generalizante, podemos identificar três momentos – claro, não estanques e que se desenvolveram de forma diferente pelo mundo – da política cultural. O primeiro, dependente de um Estado intervencionista, com origem no mecenato monárquico e aristocrático e que resultou na criação de museus e bibliotecas públicas. Mesmo nos Estados capitalistas, havia o consenso de que o Estado deveria regular a sociedade, a economia, buscar o aperfeiçoamento dos indivíduos. Foi também o momento da degeneração dessa intervenção, como nos casos clássicos do nazismo e do fascismo.

Mas não só. Enfatizando a insidiosa e frequentemente escondida conexão entre cultura e poder, afirma McGuigan (2004, p. 141):

Por exemplo, durante a Guerra Fria, a diferença entre os Estados Unidos e a União Soviética era a liberdade versus totalitarismo. Na superfície, isso estava claro de muitas maneiras, inclusive na prática cultural. Na União Soviética, artistas eram licenciados pelo Estado e oprimidos ideologicamente pelo comunismo. Nos Estados Unidos, artistas não eram licenciados pelo Estado e podiam se expressar livremente. Muitos artistas fugiram da opressão comunista voando para o Oeste onde podiam se expressar sem medo de serem punidos. No entanto, as condições da liberdade no Oeste não são tão lineares como aparentam. De fato, nos Estados Unidos, o país onde a intervenção na arte e na cultura é aparentemente pequena, uma bem fundada política pública cultural existe atrás da cena.

Tem-se como marco histórico da política cultural, no sentido de uma ação afirmativa e garantista do Estado, a criação, em 3/2/1959, do Ministério dos Negócios Culturais da França, sob a influência e a orientação ideológica de André Malraux, com a missão de tornar acessíveis as obras capitais da Humanidade e, especialmente da França, ao maior número possível de franceses, assegurar a mais vasta audiência ao patrimônio cultural do País e favorecer a criação das obras de arte e do espírito que o enriquece.

Num segundo momento, a mercantilização da cultura acompanha a era em que passou a ser ideal que os governos funcionassem como negócio. O Estado de bem-estar social acabou por criar uma crise no capitalismo, já que, em regra, sua intervenção era antagônica à ampliação da produção dos valores de uso enquanto mercadorias.

Numa mesa redonda do Conselho da Europa em Amsterdã, em 1997, sete tipos de privatização relevantes para o campo cultural foram identificadas: (i) a venda das propriedades do Estado, (ii) a transferência gratuita dos direitos de propriedade; (iii) a mudança da organização estatal com a criação de instituições autônomas, (iv) a utilização do modelo de agências, que dá mais autonomia ao administrador, (v) a terceirização, (vi) o uso de trabalho voluntário e (vii) o financiamento privado de estruturas e atividades públicas (McGUIGAN, 2004, p. 47).

Há uma oitava modalidade. No campo da cultura, o Estado não vendeu prédios ou coleções. Transferiu a administração para fundações independentes que gerem dinheiro público. Ou, como no Brasil, transferiu a administração dos recursos públicos a investir na cultura para atores privados com compromisso exclusivo com seus planos de *marketing*.

O terceiro momento é o da comunicação. A proliferação das mídias e a enorme ampliação do acesso à informação potencializam o poder homogeneizante da indústria cultural. Mas podem se transformar numa importante ferramenta para que Estados retomem o dever de garantir a todos o exercício dos direitos culturais e de dialogar com a sociedade civil sobre como, quando e com que recursos fazer isso. Trata-se de uma real possibilidade de desafiar e resistir à mercantilização da política cultural.

Para ilustrar tal possibilidade, transcrevemos parte do Manifesto do Movimento do Ambiente Cultural (no original, Cultural Environmental Movement - CEM), fundado pelo Professor George Gerbner³⁶:

[...]

Os seres humanos vivem e aprendem com as histórias. O escocês Andrew Fletcher disse certa vez: "Se fosse permitido fazer todas as poesias, não precisar-se-ia de cuidados para fazer as leis de uma nação." Hoje as nossas poesias - os mitos e as histórias da nossa cultura - não são mais artesanais, feitos em casa, inspirados na comunidade. Elas não são mais contadas por famílias e escolas. Elas são produtos de um complexo de produção em massa e do processo de marketing. Nossas crianças nascem em um ambiente cultural fornecido por um pequeno grupo de conglomerados globais que não têm nada para dizer, mas uma grande quantidade para vender.

Essa transformação radical do nosso ambiente cultural mudou a forma como usamos o talento criativo, criamos nossos filhos e gerimos os nossos assuntos. Canais de comunicação proliferam mas as tecnologias convergem e a mídia é concentrada nas mãos de poucos. A consolidação da propriedade nega acesso aos recém-chegados independentes e reduz a diversidade de conteúdo. A mídia cria um ambiente de perfeita homogeneização cultural que restringe as escolhas de vida.

Essa mudança não surgiu espontaneamente ou após deliberação informada pelo público. Ela está consagrada na legislação sem nenhuma oportunidade para o escrutínio público ou debate sobre suas conseqüências e repercussões em todo o mundo. Bens comuns globais têm sido dados aos impérios de mídia por quem são responsáveis apenas seus acionistas.

Em troca, temos de entretenimento "livre" e notícias. Mas, na verdade, pagamos caro por ambos, e nós pagamos tanto como consumidores e como cidadãos. O preço do sabão que inclui uma sobretaxa para os comerciais que nos trazem a 'novela'. Nós pagamos quando lavamos, não quando nós prestamos atenção. E nós pagamos, mesmo que não assistamos. Nós não temos escolha a não ser pagar esse imposto no preço de cada produto ou serviço anunciado que compramos e para pagar o modo de vida que é promovido, quer gostemos ou não. Esta é a tributação sem representação.

E mais: gastos com publicidade de cerca de cinquenta bilhões de dólares por ano são uma despesa de negócio dedutíveis nos impostos. Dinheiro desviado do erário público pago a um não eleito, privado, Ministério da Cultura, que formula políticas públicas a portas fechadas. Todos os outros, aqueles que não possuem meios de comunicação, são excluídos de uma participação significativa na tomada de decisão sobre a vida cultural.

[...]

³⁶ Disponível em <http://www.waccglobal.org/en/19963-alternative-communication-networks/971-Viewers-Declaration-of-Independence.html>. Tradução nossa. Acessado em 06/01/2012.

Fórmulas de marketing global, impostas aos trabalhadores da imprensa e empurradas para as crianças do mundo, colonizam, monopolizam e homogeneizam culturas em todos os lugares. Fantasias tecnocráticas mascaram realidades sociais e alargam ainda mais as diferenças entre ricos e pobres em informação.

Assim, diversidade cultural na mídia tem que ser mediada pelos governos democráticos. Governos legítimos operando com autoridade democrática são necessários para a regulação do capitalismo cultural e para o desenvolvimento da sociedade civil (McGUIGAN, 2004, p. 59).

Visto esse panorama, em seguida trataremos sobre como nasceu e se desenvolveu a política cultural no Brasil.

3.1 POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL

O Departamento Municipal de Cultura e Recreação de São Paulo foi criado em 1935, pelo Ato 861, com os objetivos de (i) estimular e desenvolver todas as iniciativas destinadas a favorecer o movimento educacional, artístico e cultural, (ii) promover e organizar espetáculos de arte e cooperar, em conjunto sistemático de medidas, para o desenvolvimento da arte dramática e, em geral, da música, do canto, do teatro e do cinema, (iii), pôr ao alcance de todos, pelos serviços de uma estação radiodifusora, palestras e cursos populares de organização literária ou científica, cursos de conferências universitárias, sessões literárias e artísticas; enfim, tudo o que possa contribuir para o aperfeiçoamento e extensão da cultura, (iv) criar e organizar bibliotecas públicas, de forma a contribuir eficazmente para a difusão da cultura em todas as camadas da população, (v) fiscalizar todas as instituições recreativas e os divertimentos públicos, de caráter permanente ou transitório, que forem estabelecidos no Município e (vi) recolher, colecionar, restaurar e publicar documentos antigos, materiais e dados históricos e sociais, que facilitem as pesquisas e estudos sobre a história da cidade de São Paulo, suas instituições e organizações, em todos os domínios da atividade.

Seu primeiro Diretor foi Mário de Andrade, que, antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, antes do Ministério dos Negócios Culturais francês, formulou e implantou uma política cultural na cidade de São Paulo. Em âmbito local, restrito, mas importantíssimo, não só porque foi a primeira experiência brasileira, mas porque inspirou muitas das que a sucederam e segue inspirando a formulação da política cultural nacional.

Rubim sintetiza os pontos interessantes de sua gestão: (i) estabeleceu uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; (ii) pensou a cultura como algo “tão

vital como o pão”; (iii) propôs uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; (iv) assumiu o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade e (v) patrocinou duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais. Mas também lembra que Mário de Andrade tinha uma visão iluminista de imposição da cultura de elite e não atentou para o tema do analfabetismo (2007, p. 103).

Um pouco antes, em 1934, tomou posse como Ministro da Educação e Saúde Pública Gustavo Capanema. Não obstante o Ministro fosse um galvanizador de poetas, pintores, escritores, escultores, músicos, professores universitários, cujo gabinete era frequentado por San Tiago Dantas, Mário de Andrade, Manuel Bandeira, Villa-Lobos, Cândido Portinari, Augusto Frederico Schmidt, entre muitos outros expoentes da cultura brasileira (BADARÓ, 2000, p. 263), e foi chefiado por Carlos Drummond de Andrade, contribuiu mais com a estrutura do que com o conteúdo de uma política cultural consistente no país.

Isso porque a cultura ocupava posição totalmente coadjuvante na missão do Ministério. Ainda assim, anotamos como importantes a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do Serviço Nacional de Teatro, este último, porque “a obra de desenvolvimento e aprimoramento do teatro nacional exige esforço continuado. Incentivos intermitentes e auxílios temporários não resolverão o assunto” (BADARÓ, 2000, p. 280). Criou também o Instituto Nacional do Livro, a Superintendência de Educação Musical e Artística, o Conselho Nacional de Cultura e o Instituto Nacional do Cinema Educativo, lançando, assim, as bases iniciais para a estrutura institucional, imprescindível para a futura conformação da política cultural brasileira.

Capanema contribuiu também materialmente para o patrimônio histórico nacional, tendo construído a linda sede do Ministério da Educação – marco arquitetônico nacional, hoje dividida com o Ministério da Cultura –, no centro do Rio de Janeiro, que leva o seu nome, e é tido como o mais importante Ministro da Educação brasileiro. Não podemos nos esquecer, contudo, de que ficou no Ministério até 1945, portanto, durante o Estado Novo, sendo, inclusive, signatário da Constituição de 1937, e, como não podia deixar de ser, a ação do Ministério da Educação e Saúde foi marcada pelo caráter fortemente centralizador e autoritário do regime. O Departamento de Imprensa e Propaganda era o poderoso órgão de censura, criador da “Hora do Brasil” e editor de uma revista chamada “Cultura Política” e teve triste e fundamental papel na política cultural varguista.

Antes dessas duas experiências, houve ações culturais pontuais, mas faltava uma coordenação explícita que desse coerência às ações estatais.

Só em 1953, o Brasil desmembrou o Ministério da Educação e Saúde Pública, para criar o Ministério da Educação e Cultura e o Ministério da Saúde. Mas não houve, no período democrático de 1945 a 1964, política cultural digna de nota, a não ser o trabalho do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que é, sem dúvida, a área da política cultural mais estável do Brasil. A preservação do patrimônio é área valorizada também pelos conservadores e o nacionalismo das ditaduras também contribuiu para que o órgão sobrevivesse até os dias atuais.

Segundo Miceli, a preservação do patrimônio se converteu em um terreno de consenso, em torno do qual foi possível fazer convergirem os esforços de agentes cujos interesses e motivações certamente se chocariam com os do regime se aplicados na produção cultural, que fariam forte referência às questões da atualidade social e política (CANCLINI, 1987, p. 130).

Por outro lado, algumas instituições privadas como o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, o Museu de Arte de São Paulo e a Fundação Bienal foram declaradas de utilidade pública e passaram a receber subvenções do Governo federal, assim como alguns grupos, como o Teatro Brasileiro de Comédia, mas de forma descontinuada, que em nada se assemelhava com uma política de financiamento (CALABRE, 2005, p. 12).

Os Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes espalhados pelo Brasil e o Movimento de Cultura Popular, nascido sob a influência e de acordo com a teoria de Paulo Freire no Recife e disseminado por Pernambuco pelo Governo de Miguel Arraes são importantes episódios da história da política cultural no Brasil, que, então, passa a ser comandada pelo Governo golpista.

Novamente, recorremos a Rubim, que divide a ditadura militar em períodos, de acordo com a sua relação com as políticas culturais. No primeiro período, de 1964 a 1968, destaca a passagem da predominância do circuito cultural escolar-universitário para um dominado por uma dinâmica de cultura midiaticizada, com a instalação da infraestrutura de telecomunicações, a criação da Telebrás e Embratel e o controle rígido dos meios audiovisuais, na busca da integração simbólica do Brasil, de acordo com a política de segurança nacional. Criado também o Conselho Federal de Cultura, composto por vinte e quatro membros indicados pelo Presidente da República, que apresentou planos nacionais de cultura em 1968, 1969 e 1973, sem grande repercussão dentro ou fora do Governo.

No segundo momento, do final de 1968 a 1974, fica bloqueada toda a dinâmica cultural desenvolvida até então. A marca do período é a violência, com prisões, tortura e assassinatos,

além de censura sistemática. Houve a elaboração do Plano de Ação Cultural, apresentado em 1973 pelo então Ministro Jarbas Passarinho (1969-1973), que buscava implementar um calendário de eventos culturais financiados pelo Governo federal. A partir de 1974, há a “distensão lenta e gradual” de Geisel e a “abertura” de Figueiredo, e a ampliação do investimento em cultura para cooptar profissionais e manter a hegemonia. Há também a ampliação da estrutura institucional das políticas culturais federais, com a criação da Fundação Nacional de Artes, que se tornou um órgão importantíssimo do ponto de vista da formulação inovadora de políticas para a área, do Centro Nacional de Referência Cultural, da Embrafilme, do Conselho Nacional de Cinema, do Conselho Nacional de Direito Autoral, da Radiobrás e da Fundação Pró-Memória (2007, p. 106).

Sobre o Plano Nacional de Cultura, de 1975, alongamo-nos um pouco mais. Foi aprovado na gestão de Nei Braga no Ministério da Educação e Cultura – reconhecido como condutor de um efetivo fortalecimento da área da cultura –, após algumas propostas do Conselho Federal de Cultura, criado em 1966. Paula Félix dos Reis destaca seu objetivo central: “apoiar e incentivar as iniciativas culturais de indivíduos e grupos e zelar pelo patrimônio cultural da Nação, sem intervenção do Estado, para dirigir a cultura.” (2008, p. 8). Era a “distensão lenta e gradual” começando, mas a cultura ainda era tratada como uma questão de segurança nacional.

Seus objetivos eram o conhecimento do homem brasileiro e o teor da sua vida, a preservação dos bens de valor cultural, o incentivo à criatividade, a difusão das criações e manifestações culturais e a integração das linguagens artísticas. E, suas diretrizes:

- o respeito às diferenciações regionais da cultura brasileira, oriundas da formação histórica e social do país;
- a proteção, a salvaguarda e a valorização do patrimônio histórico e artístico e ainda dos elementos tradicionais geralmente traduzidos em manifestações folclóricas e de artes populares;
- o respeito à liberdade de criação;
- o estímulo à criação nos diversos campos das letras, das artes e artesanato, das ciências e da tecnologia, bem como às outras expressões do espírito do homem brasileiro, visando à difusão desses valores através dos meios de comunicação de massa;
- o apoio à formação de profissionais;
- o incentivo aos instrumentos materiais, atuantes ou em potencial, para imprimir maior desenvolvimento à criação e à difusão das diferentes manifestações da cultura, tendo-se sempre em vista a salvaguarda dos nossos valores culturais, ameaçados pela imposição maciça, através dos novos meios de comunicação, dos valores estrangeiros;
- a maior aproximação da cultura brasileira com a de outros povos;
- o desenvolvimento nacional não é puramente econômico, mas também sócio-cultural e ao MEC compete coordenar a ação do Estado através do CFC (normativo) e DAC (executivo).

O documento trata de diversidade, liberdade, criatividade, formação e difusão. Vê a cultura como motor de desenvolvimento e destaca a importância dos meios de comunicação e a necessidade de seu controle. Cuida de forma correta do acesso, ao chamar atenção para a necessidade de que todos os homens tenham condições concretas de elaborar a cultura do seu meio, ou dela participarem (REIS, 2008, p. 12). É também, como haveríamos de esperar, um panfleto nacionalista, que, contraditoriamente busca aproximar a cultura brasileira da de outros povos, mas repele a influência estrangeira. Retrata a relação de uma ditadura que quer ser vista como em fase de abertura com a cultura e deixa perceber a crescente importância que a cultura ganhava no plano institucional brasileiro.

Segundo Sergio Miceli,

Foi a única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área da cultura, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios, como por exemplo, o Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas. (1984, p. 75)

Esse processo desembocou, em 1985, na criação do Ministério da Cultura, sob a justificativa de que o Ministério da Educação e Cultura não havia sido capaz de cumprir, simultaneamente, as exigências dos seus dois campos de competência e era urgente que o Brasil tivesse uma política nacional de cultura.

A partir daqui, vale especializar a análise, criando um item para cada gestão presidencial, mas, antes, parênteses para outra gestão municipal paulistana para a cultura, que foi a de Marilena Chauí, de 1989 a 1992, quando era Prefeita Luiza Erundina. Foi um período de intensa formulação e de novas vivências em várias áreas para São Paulo.

Era a primeira vez que o Partido dos Trabalhadores assumia a Prefeitura de uma grande cidade e grandes expoentes de seus quadros se tornaram servidores públicos municipais. Segundo Marilena Chauí,

Para a esquerda, a cultura é a capacidade de decifrar as formas da produção social da memória e do esquecimento, das experiências, das ideias dos valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, é a esperança racional de que dessas experiências e idéias, desses valores e obras, surja um sentido libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer outra sociedade. (2006, p. 8)

Foi um momento de quebra de paradigmas. A cultura de preservação do patrimônio histórico e artístico enquanto monumentalidade oficial celebrativa do próprio Estado cedeu espaço para a história que os trabalhadores criavam a partir da sua própria memória, da crônica

de seus valores, lutas, esperanças e tradições, com a invenção de outro calendário e a instituição de outros símbolos e espaços. De intensa criação:

[...]do fato de não possuímos uma tradição que pudesse ser simplesmente seguida, mas que precisava ser criada, tendo como referência, por um lado, algumas políticas anteriores (em especial de Mário de Andrade e Sábato Magaldi) e, por outro lado, algumas tradições que pretendíamos recusar. (CHAUÍ, 2006, p.66)

De combate à ideologia dominante que minimizava o papel do Estado, de encontrar o papel do Estado, que não é produtor de cultura nem instrumento para seu consumo, mas deve concebê-la como 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, produzi-las, e o direito de participar das decisões sobre políticas culturais (CHAUÍ, 1989, p. 136).

De cidadania cultural: a cultura como direito dos cidadãos, apanhada em seu miolo antropológico de elaboração coletiva e socialmente diferenciada de símbolos, valores, ideias, objetivos, práticas e comportamentos pelos quais uma sociedade, internamente dividida e sob a hegemonia de uma classe social, define para si mesma as relações com o espaço, o tempo, a natureza e os humanos (CHAUÍ, 1989, p. 72).

A rigidez burocrática não estava, entretanto, preparada para receber tantas propostas e mudanças. Sob “[...] a máscara da impessoalidade racional (tão louvada por Weber), imperam vontades pessoais e personalizadas, que representam grupos e interesses políticos, sociais e econômicos” (CHAUÍ, 1989, p. 77). Ademais, a situação física da Secretaria Municipal de Cultura, incluindo o Teatro Municipal, o Centro Cultural São Paulo e a Biblioteca Mário de Andrade, era deplorável e exigiu reformas que tiraram recursos da necessária ampliação dos espaços culturais da cidade. E que os recursos para a cultura nunca chegam perto do suficiente.

Mas o projeto de implantação da política da cidadania cultural foi inspiração para outros municípios, estados e para o Ministério da Cultura chefiado pelos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, durante o Governo Lula. Criaram-se programas que se tornaram modelos, como as Casas de Cultura, os ônibus-biblioteca, as caixas-estantes, a Memória Social do Cotidiano, a Embaixada dos Povos da Floresta, o Centro de Documentação e Atividades Artístico-Culturais Afro-Brasileiras. E afirmara-se os direitos dos sem-direito (CHAUÍ, 2006).

Voltemos, agora, às políticas culturais federais para a cultura, separadas por mandato presidencial.

3.1.1 O Governo Sarney e o incentivo fiscal à brasileira

O Ministério da Cultura foi criado em 1985, no início do Governo de José Sarney. Lia Calabre conta que, logo no início, o Ministério sofreu dificuldades financeiras e administrativas. Faltava pessoal para cuidar do conjunto de atribuições, recursos para a manutenção dos programas existentes e até mesmo espaço físico para a acomodação da nova estrutura (2005, p. 15). Na cúpula, também havia instabilidade: Celso Furtado, em 1986, foi o terceiro Ministro da Cultura do Governo Sarney.

Logo foi aprovada a Lei n. 7.505, de 1986, conhecida como Lei Sarney. Era a reedição de um projeto de lei de 1972, do então – e quase sempre – Senador José Sarney. Criado para suplementar o parco orçamento do Ministério da Cultura, foi o primeiro incentivo fiscal para a cultura no Brasil e, a partir de então, o mecanismo de financiamento da cultura por excelência. E Sarkovas lembra que a lei apresentava característica única: nos países que dispunham desse tipo de legislação, incentivo fiscal era o direito do contribuinte de abater de sua renda bruta doações a instituições culturais. A lei brasileira permitia, além disso, que parte do valor fosse deduzido do imposto a pagar (2005, p. 58).

Assim, embora tenha continuado o processo de ampliação da burocracia da cultura, com a criação das Secretarias de Apoio à Produção Cultural, da Fundação Nacional de Artes Cênicas, da Fundação do Cinema Brasileiro, da Fundação Nacional Pró-Leitura, reunindo a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro e da Fundação Palmares, a Lei Sarney minou parte fundamental da política cultural federal, o financiamento direto, inaugurando a privatização no campo cultural brasileiro. O Estado abria mão de recursos públicos para que o mercado escolhesse, sem qualquer critério ou filtro de política cultural, os projetos que desejasse financiar.

O mesmo modelo foi, na sequência, utilizado pela Lei Mendonça, do Município de São Paulo, permitindo dedução parcial dos patrocínios no Imposto sobre Serviços e no Imposto Predial e Territorial Urbano, logo seguido por outros municípios e estados brasileiros, estes últimos criando leis com dedução de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

3.1.2 O Governo Collor e o desmonte do Estado

Fernando Collor de Mello já iniciou seu governo tomando medidas drásticas com relação à máquina estatal, como a demissão em massa de funcionários públicos e a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas. Nesse contexto, o Ministério da Cultura foi extinto, bem como a Fundação Nacional de Artes Cênicas, a Fundação do Cinema Brasileiro, a Embrafilme, a Fundação Nacional Pró-Leitura e o Conselho Federal de Cultura. A Fundação Pró-Memória e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foram fundidos no Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural e a Funarte se tornou o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura.

E isso não aconteceu somente no Brasil. Como visto no início deste capítulo, desde os anos 70 estava em curso uma mudança retórica e organizacional que passava do Estado para o mercado a regulação da vida social e cultural. As políticas orientadas para a desregulação ficaram conhecidas como “New Right” (McGUIGAN, 1996, p. 51-52).

E, no campo cultural brasileiro, essa mudança ficou eternizada por um documento editado pela Secretaria da Cultura da Presidência da República, órgão que sucedeu o Ministério da Cultura, e assinado pelo então secretário, Ipojuca Pontes. Usando o autoritarismo da ditadura de Vargas e da ditadura militar para criticar a intervenção do Estado na cultura e afirmando que o aparato institucional na cultura tendia ao “gigantismo burocrático”, defendeu, em vinte e uma páginas, o desmonte da estrutura institucional da cultura no Governo Federal.

Um dos alvos do documento é a Lei Sarney, sobre a qual afirma que “deu origem à chamada indústria de escritórios de projetos culturais e de fundações, bem como à figura do animador cultural, voltados para financiar eventos doméstico e de limitado alcance social.” Estimou que, em quase três anos de vigência, tenham sido mobilizados 450 milhões de dólares para projetos restritos ao eixo Rio de Janeiro/São Paulo (1991, p. 7). A Lei Sarney foi revogada em 1989.

O subsídio e o dinheiro a fundo perdido tornaram-se fins em si mesmos. A eficiência e a produtividade deixaram de ter um papel a desempenhar nesse cenário. Não se conquistava público, nem se ampliava mercado, muito menos se diversificavam as formas e as linguagens. Cristalizou-se, deste modo, um sistema fechado metabolizado pela burocracia e assimilado por um privilegiado núcleo de produtores culturais, sustentado pelo dinheiro do contribuinte, sem retorno reconhecível. (1991, p. 7)

O diagnóstico não é de todo incorreto. A Lei Sarney estava longe de ser uma boa política de financiamento da cultura. Mas não era a única política cultural existente. Além disso,

a resposta da Secretaria da Cultura também ficou longe de ser satisfatória. As estratégias de ação para as atividades de produção e difusão passaram a ser (1991, p. 15-16):

- o aumento da participação empresarial nessas atividades, visando à pluralidade, à diversidade e à competitividade entre os produtores;
- a atuação conjunta do estado e produtores de bens e serviços culturais, objetivando a proteção dos direitos gerados pelas atividades culturais;
- o apoio à criação, produção e difusão das artes cênicas, gráficas e plásticas, do cinema, da fotografia, da música popular e erudita e do folclore;
- a conservação e divulgação dos acervos bibliográficos, documentais e iconográficos pela Biblioteca Nacional, pelo Sistema de Bibliotecas Públicas e Arquivos Estatais;
- o apoio à implantação, recuperação e manutenção de espaços culturais de uso público;
- a proteção e difusão de manifestações da cultura popular, indígena e afro-brasileira;
- o apoio a estudos e pesquisas de interesse cultural e ao desenvolvimento tecnológico do setor;
- a promoção de eventos relativos a fatos e datas de alta significação para a sociedade.

Nenhuma palavra sobre acesso. Nenhuma palavra sobre como iriam se dar os apoios. Nenhuma palavra sobre participação social na construção da política. Não podia ser diferente, já que “o novo papel que se espera que o estado cumpra na vertente da produção e da difusão cultural é o de estimular a competitividade e a livre concorrência.” Pode ser coincidência, mas o Secretário caiu em seguida, para que assumisse o sociólogo Sérgio Paulo Rouanet, que deu vida ao Programa Nacional de Apoio à Cultura, em vigor até hoje e conhecido como Lei Rouanet, da qual trataremos nos próximos capítulos.

Por agora, basta afirmar que o Governo voltou atrás e passou a reconhecer que o financiamento à cultura não poderia ser regulado pelo mercado ou depender apenas do mecenato privado. Na exposição de motivos do projeto da lei, assinada pelo Secretário da Cultura e pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, Márcilio Marques Moreira, consta que o objetivo do

[...]instrumento legal será permitir ao Estado exercer, mais eficazmente, sua responsabilidade constitucional, reiterada no Projeto de Reconstrução Nacional, de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, levando em conta as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, incluindo o direito de produzir cultura e de ter acesso ao acervo cultural existente.

E explica cada um dos três mecanismos pensados para tanto:

- O Fundo Nacional de Cultura servirá como instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e democratização do acesso à cultura. Atenderá projetos com significativo conteúdo cultural, que acentuem a criatividade brasileira, a diversidade cultural do país e o aperfeiçoamento profissional e artístico do seu povo.

- Aos Fundos de Investimento Cultural e Artístico caberá o atendimento aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico, dando aos produtores culturais um instrumento capaz de reduzir os riscos inerentes às suas atividades e atenuar seus elevados custos.

- Com o apoio ao mecenato privado, a sociedade será estimulada a participar de iniciativas culturais e artísticas e a promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Esta parte do Projeto distingue-se de modelos legislativos anteriores, principalmente pela circunstância de que prevê mecanismos próprios de análise e aprovação dos projetos incentivados, bem como de avaliação durante e após sua conclusão. Além disso, e com vistas a uma quantificação criteriosa dos recursos tributários que o Estado deixará de receber, de modo a estabelecer um equilíbrio entre as necessidades da cultura e as possibilidades da conjuntura econômica, o projeto prevê que Vossa Excelência defina, anualmente, o percentual de benefícios fiscais a serem outorgados pelo Estado.

Em 23 de dezembro de 1991 a Lei n. 8.313 foi promulgada. Mas, então, o Governo já estava paralisado pelas denúncias de corrupção, e assim ficou até a queda definitiva do Presidente, em dezembro de 1992.

3.1.3 O Governo Itamar Franco e a Lei do Audiovisual

Sob a Presidência de Itamar Franco, o Ministério da Cultura foi recriado, bem como a Funarte. Mas o grande marco de sua gestão foi a promulgação da Lei 8.685, de 1993³⁷, que beneficiava a aquisição de cotas de comercialização de filmes no mercado de capitais, que autorizava não só o abatimento integral do valor investido na aquisição das cotas como ainda possibilitava lançá-lo como despesa, reduzindo, indiretamente, mais impostos. Sarkovas faz uma análise crítica direta e impecável desse normativo (2005, p. 62):

A chamada Lei do Audiovisual é um instrumento sem precedente, pelo qual o Estado não só permite a uma empresa privada usar dinheiro público, sem nenhuma contrapartida, para se tornar sócia de um empreendimento comercial como ainda comissiona com mais dinheiro público esse falso investidor, no ato da operação. De quebra, estabelece que 70% do imposto sobre a remessa de lucros e dividendos obtidos por filmes estrangeiros, no país, possa ser usado na co-produção de filmes brasileiros, sem que os distribuidores beneficiados, em sua maioria norte-americanos, tenham de investir qualquer centavo de dólar próprio.

Inicialmente, essa lei não decolou por ser então desconhecida e porque a dedução prevista se limitava a 1% do imposto a pagar das empresas. A Lei Rouanet, que permitia 2%, passou para 5% (hoje 4%) em 1995, no governo FHC. Mas, em 1996, o Ministério da Cultura de Francisco Weffort ampliou o limite da Lei do Audiovisual de 1% para 3%. A medida provocou um forte aumento na transferência de recursos fiscais para o cinema, que subiram de R\$ 16,8 milhões, em 1995, para R\$ 72,1 milhões, em 1997. Boa parte desse crescimento se deu pela canibalização da Lei Rouanet, pois seu limite de 5%, somado ao da Lei do Audiovisual de 3%, atingia 8%, enquanto a Receita Federal estabelecia, na época, um máximo de 5% (hoje 4%) de dedução. No “mercado de incentivo fiscal” que se formava, os produtores culturais que buscavam patrocínio para seus projetos pela Lei Rouanet passaram a encontrar um número crescente de empresas que já haviam esgotado a maior parte de seus recursos dedutíveis na Lei do Audiovisual.

³⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm. Acesso em 17/12/2011.

A consolidação dessa lógica de financiamento serão tratadas no item que segue.

3.1.4 O Governo Fernando Henrique e a cultura como bom negócio

Ao longo da gestão do Ministro Francisco Weffort, que durou os oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei Rouanet sofreu algumas alterações de texto e de interpretação, que modificaram a lógica de parceria com a iniciativa privada. O *slogan* do Ministério da Cultura era “A cultura é um bom negócio”.

De fato, passou a ser um excelente negócio para os departamentos de *marketing* das empresas, que, patrocinando projetos de (a) artes cênicas, (b) livros de valor artístico, literário ou humanístico, (c) música erudita ou instrumental, (d) exposições de artes visuais, (e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos, (f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; (g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial; ou (h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes³⁸, passaram a ter cem por cento de abatimento no imposto de renda.

As demais áreas seguiram com abatimento de trinta por cento nos patrocínios. Mas já eram beneficiadas pela possibilidade de abatimento das doações e patrocínios como despesa operacional. A falta de fiscalização dessa operação e as possibilidades de planejamento tributário que ela traz torna esse tipo de patrocínio tão ou mais atrativo do que aquele que permite o abatimento de cem por cento, mas proíbe a utilização do valor como despesa operacional.

Era a política do Estado mínimo, mas com transferência máxima de recursos. Como a “Great British Success Story”, que apresentava o dispêndio público com cultura como um grande negócio para o desenvolvimento econômico do Reino Unido, na forma de um prospecto empresarial. Os bens financiados pelo Estado se tornaram mercantilizados a tal ponto que sua circulação parecia a do mercado privado de bens culturais (McGUIGAN, 2001, p. 67).

As modificações na legislação ocorreram parte em 1999, parte em 2001. Isso não significou uma alteração marcante na quantidade de recursos captados pelos produtores culturais e abatidos do imposto de renda. Até porque a economia do País era sufocada por uma

³⁸ Incisos do artigo 18, § 3º, com a redação dada pela Medida Provisória n. 2.228-1, de 2001, com texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em 18/12/2011.

taxa de juros que passou dos 45%³⁹ mensais em alguns momentos. Grande parte dos recursos do Governo eram escoados, assim, para o pagamento da dívida pública, que crescia exponencialmente.

Essa conjuntura, mais o fato de que a Lei do Audiovisual rivalizava com a Lei Rouanet, por ser ainda mais vantajosa, fizeram com que tenha havido aumento, mas não uma explosão de renúncia fiscal em razão da modificação da Lei Rouanet, como vemos na tabela a seguir⁴⁰:

Ano	Qtde Apres.	Qtde Aprov.	Qtde Apoio.	Valor Apresentado	Valor Aprovado	Valor Apoiado
1993	19	10	2	18.710.859,87	13.969.236,77	21.212,78
1994	74	91	7	98.228.196,17	114.775.297,55	533.751,57
1995	1.378	69	153	767.885.258,48	96.043.243,26	41.668.264,65
1996	3.773	2.552	624	2.130.370.530,80	1.612.596.208,73	195.030.104,41
1997	7.535	3.011	1.299	3.694.960.473,06	1.528.013.048,41	330.880.156,33
1998	6.559	3.669	1.258	3.005.725.978,41	1.590.098.542,21	310.451.086,40
1999	8.281	3.346	1.221	3.403.419.394,93	1.495.505.214,92	311.002.975,35
2000	6.406	3.174	1.292	2.710.416.568,51	1.382.569.111,80	462.246.528,32
2001	8.393	2.840	1.539	3.352.307.615,43	1.359.242.185,05	514.239.879,32
2002	8.969	4.476	1.527	4.125.303.358,95	2.271.888.163,89	483.168.167,75
2003	7.163	4.222	1.543	3.901.944.691,33	1.937.670.619,59	463.196.242,91
2004	7.637	5.304	2.040	5.034.827.391,28	2.536.717.914,78	594.258.632,38
2005	12.553	6.739	2.475	8.171.660.147,30	3.251.816.189,95	891.903.831,84
2006	9.766	6.997	2.929	6.127.225.022,67	3.489.017.305,99	931.841.865,30
2007	11.972	6.876	3.231	7.689.261.607,32	3.491.268.734,96	1.229.919.395,45
2008	10.814	7.212	3.161	9.195.256.092,41	4.170.542.015,42	1.098.857.749,77
2009	9.183	5.078	3.041	8.899.965.529,66	3.149.814.814,55	1.137.308.214,09
2010	13.572	7.705	3.414	7.637.183.757,83	5.357.211.440,15	1.457.234.214,89
2011	14.066	7.956	3.741	6.935.156.265,48	5.564.368.901,30	1.351.480.253,32
2012	10.014	6.435	3.545	7.018.714.468,42	5.478.529.710,18	1.299.553.972,96
2013	11.549	6.455	3.145	8.447.739.517,00	5.538.536.255,22	1.096.119.370,17
2014	613	0	1	538.529.286,05	0,00	600,00
Total Geral	170.289	94.217	41.188	102.904.792.011,00	55.430.194.154,70	14.200.916.470,00

³⁹ Fonte: <http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>. Acesso em 18/12/2011.

⁴⁰ Fonte: sistemas.cultura.gov.br/salicnet/. Acesso em 06/01/2014. A tabela mostra a quantidade de projetos apresentados na segunda coluna, a quantidade de projetos aprovados pelo Ministério da Cultura na terceira coluna e quantidade de projetos que receberam patrocínio na quarta coluna. A quinta coluna mostra o valor de patrocínio requerido pelo projeto, a sexta coluna traz o limite de patrocínio aprovado pelo Ministério da Cultura e, a sétima coluna mostra o valor repassado aos projetos pelas empresas patrocinadoras.

Mas a herança importante desse período foi a cultura de aplicação da lei. Houve não só uma modificação no texto legal, mas uma modificação na interpretação dele. Esqueceu-se completamente da exposição de motivos da Lei Rouanet, nos termos da qual a renúncia fiscal era uma parceria⁴¹, enquanto os projetos competitivos, com expectativa de retorno, seriam atendidos pelos Ficarts. E produzir cultura passou a ser um excelente negócio.

Não qualquer cultura. Apenas a cultura que atendia os padrões exigidos pelos departamentos de *marketing* das empresas⁴². Apenas a que fosse bom produto, que bem representasse o patrocinador. E, claro, apenas a que fosse consumida no Sudeste. Sofremos até hoje o efeito dessa guinada na interpretação da lei. E trataremos com mais detalhe dela no capítulo seguinte.

Importante também lembrar os dados positivos da gestão: em 2000, é criado o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, ou seja, passou-se a identificar e a produzir conhecimento sobre bens culturais de natureza imaterial, que são saberes, formas de expressão, celebrações e lugares. Também no âmbito do patrimônio, foi criado o Programa Monumenta, que, financiado por um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, fundamental para o socorro dos sítios e conjuntos urbanos sob proteção federal.

Por fim, a Lei n. 9.999, de 2000, fez crescer uma das fontes de receita do Fundo Nacional de Cultura, que passou de um a três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais, deduzido o valor destinado aos prêmios.

3.1.5 O Governo Lula e a mudança de cultura

O discurso de posse de Gilberto Gil é introdução fundamental para este item. Segue um trecho inspirado(r):

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de conseqüências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e

⁴¹ Foi-se, paulatinamente, invertendo a equação: 1995, 66% das empresas e 34% de renúncia fiscal, e 2000, 35% das empresas e 65% de renúncia fiscal (RUBIM, 2007, p. 10)

⁴² “Organizações que adotam a cultura como política de marketing podem encomendar projetos compatíveis com seu interesse ou mesmo criar organizações culturais, com personalidade própria ou sem fins lucrativos, com o objetivo de promover sua imagem institucional” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 1995, p. 14).

econômicas de nossa existência. Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira.

É preciso ter humildade, portanto. Mas, ao mesmo tempo, o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado. É claro que as leis e os mecanismos de incentivos fiscais são da maior importância. Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que em matéria de cultura, assim como em saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. Sabemos que é preciso, em muitos casos, ir além do imediatismo, da visão de curto alcance, da estreiteza, das insuficiências e mesmo da ignorância dos agentes mercadológicos. Sabemos que é preciso suprir as nossas grandes e fundamentais carências.

O Ministério não pode, portanto, ser apenas uma caixa de repasse de verbas para uma clientela preferencial. Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de 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 desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. Porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética permanente entre a tradição e a invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta. (MINISTÉRIO DA CULTURA, p. 11-12)

Se fazer política pública para a cultura é fazer cultura, os estudos culturais orientados para a política são fundamentais. O'Reagan lista os elementos importantes para que sejam efetivas: (i) os propósitos de eficiência, equidade e excelência; (ii) os propósitos reformistas, que envolvem trabalhar com conhecimento administrativo, mas com o objetivo de buscar mudanças efetivas; (iii) os propósitos antagônicos, que envolvem a crítica, a oposição e a participação social; e (iv) os propósitos de diagnóstico. Todos eles estão visíveis no discurso e na prática do Ministério da Cultura sob a gestão Gilberto Gil (2003-2008)/Juca Ferreira (2008/2011). Passamos a analisar a gestão, seus avanços e lacunas com base em tal tipologia.

3.1.5.1 Eficiência, equidade, excelência

O Ministro Gilberto Gil resumiu bem os desafios que se impunham ao Ministério da Cultura: retomar o papel constitucional de órgão formulador e executor de uma política cultural para o País, fazer uma reforma administrativa e a correspondente capacitação institucional, do ponto de vista técnico e organizacional para operar tal política e obter recursos financeiros, indispensáveis para a sua implementação (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2003, p. 23).

Houve, assim, do ponto de vista da formulação e da execução, uma abertura conceitual e prática do conceito de cultura, que significou o abandono da visão elitista de cultura, sem dúvida na busca de equidade. Segundo Juca Ferreira,

Assim como o governo Lula promoveu a ascensão social de milhões de brasileiros, o Ministério da Cultura se empenhou, nos últimos oito anos, em reverter o histórico quadro de exclusão cultural, que fazia com que uma parcela muito pequena da população desfrutasse de cidadania plena, considerando que a garantia do direito constitucional à cultura é essencial para isso.

Pesquisas encomendadas a institutos mostraram que:

- Apenas 14% dos brasileiros frequentavam o cinema pelo menos uma vez por mês;
- Mais de 75% dos municípios não possuíam sequer espaços culturais multiuso;
- O brasileiro lia em média apenas 1,3 livro por ano.

Era necessário avançar, inclusive, em função da demanda dessas pessoas recentemente incorporadas à classe média, libertas da miséria e com fome de diversão e arte. E se tratava não só de passar a entender os cidadãos como público-alvo das políticas, mas também de permitir que o conjunto de artistas e produtores da cultura brasileira de modo geral tivesse acesso a recursos públicos. Afinal, cenário igualmente excludente vigorava no sistema de financiamento, acessível a pouquíssimas linguagens e a restritos regionais muitos específicos (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010, p. 8).

Tamanha ampliação, segundo Rubim, trouxe o problema da falta de delimitação da área de atuação do Ministério da Cultura, carente organizacional e financeiramente. Uma política dessa envergadura, com tamanha abrangência, só poderia ser desenvolvida se assumida pelo Governo em sua totalidade (2010, p. 15).

Foi exatamente o que se tentou fazer, envolver todo o Governo num projeto para a proteção e a promoção dos direitos culturais. Em certa medida, conseguiu-se. É certo que a cultura não deixou de ser vista como a “cereja do bolo” de um dia para o outro. Sua transversalidade e amplitude é paulatinamente reconhecida e sua importância em orçamento e em demandas para participar da elaboração de políticas em conjunto com outros órgãos cresceu exponencialmente.

Por outro lado, para fazer frente aos desafios, no primeiro ano da gestão foi elaborado um amplo plano de reformulação da estrutura do Ministério – houve também uma importante reforma na estrutura física do órgão, que era conhecido pela completa inadequação de suas instalações, que incluíam muitas goteiras. E Lia Calabre conta que, logo de início, foram previstas alterações radicais na lei de incentivo. Anota que as alterações não ocorreram, mas as consultas e fóruns com a participação de diversos segmentos da área artística e da sociedade em geral abriram os primeiros canais de diálogo entre Ministério da Cultura e sociedade civil (2005, p. 20).

As alterações radicais na lei de incentivo não vieram, mas houve um redesenho institucional na busca de um aumento na capacidade de formulação e de atendimento das demandas. Devido às demoras nas autorizações e organização, o primeiro concurso público para provimento de servidores da história do Ministério da Cultura foi feito somente em 2005⁴³. Em 2009, o Ministério da Cultura contava apenas com 280 servidores. O número de trabalhadores era muito maior já que a os cargos em comissão⁴⁴, a utilização da terceirização e a contratação de consultorias foram válvulas utilizadas para que a falta de estrutura administrativa não apequenasse as atividades do órgão.

A eficiência aumentou, sem dúvida. Em 2010, já eram 480 servidores, que, somados aos 631 do Instituto Brasileiro de Museus, 785 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 278 da Fundação Nacional de Arte, 417 da Fundação Biblioteca Nacional, 98 da Fundação Casa de Rui Barbosa, 179 da Agência Nacional do Cinema e 17 da Fundação Palmares, formam o quadro de servidores concursados que lidam com a política cultural brasileira (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010, p. 141).

Mas a baixa remuneração – o Ministério da Cultura oferece um dos piores salários do Governo Federal⁴⁵ – torna o quadro de servidores instável. Um servidor de nível superior em começo de carreira, com o máximo de gratificações recebe R\$ 3.534,22 e chega ao topo da carreira recebendo R\$ 5.650,00. No Ministério da Justiça, por exemplo, a variação é de R\$ 4.421,00 a R\$ 6.087,00. Assim, é grande a evasão dos quadros, estimada em 40% desde o concurso de 2006.

O orçamento também cresceu: os recursos orçamentários passaram de R\$ 452 milhões, em 2003, para R\$ 2,306 bilhões, em 2010, sem contar a renúncia fiscal, que também cresceu muito, como se pode ver do quadro inserido no item 2.1.4. Os recursos destinados ao Norte e ao Nordeste se multiplicaram por 5,5. Ao todo, R\$ 660 milhões foram investidos por meio de 313 editais públicos⁴⁶.

Mas tanta vontade não foi suficiente para alterar o panorama herdado do Governo Fernando Henrique Cardoso. O incentivo fiscal seguiu consumindo a maior parte dos recursos para investimento finalístico em projetos culturais, somando quase R\$ 9 bilhões, nos oito anos

⁴³ Para provimento de 56 cargos no Ministério da Cultura, 111 na Fundação Biblioteca Nacional, 88 na Fundação Nacional de Artes e 12 na Fundação Palmares.

⁴⁴ O Sistema MinC, que inclui o Ministério da Cultura e todas as suas entidades vinculadas, tinha, em 2010, 991 cargos em comissão.

⁴⁵ Fonte: http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm. Acesso em 15/01/2012.

⁴⁶ Fonte: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/cidadania-e-inclusao-social/6-cultura>. Acesso em 16/01/2012.

de Governo. E, embora algumas modificações no manejo dos recursos e na aprovação dos projetos tenham sido feitas, não há como dizer que houve excelência na democratização do fomento à cultura nesse período.

3.1.5.2 Reformas e programas

Como já afirmado, houve profunda reforma no destinatário da política pública de cultura, que passou a ser a população, não só o criador, e no seu conteúdo, ampliado ao infinito. A tentativa de formatação de uma nova política cultural foi uma marca importante da gestão. Para isso, a reformulação do marco legal para a cultura era imprescindível.

Seus pontos mais importantes são a (i) estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura, (ii) a aprovação do Plano Nacional de Cultura, (iii) o processo de aprovação do Projeto de Emenda Constitucional 150/2003 (PEC 150), (iv) a proposta do Vale-Cultura; (v) a proposta de reforma da Lei Rouanet e (vi) a reforma da Lei de Direitos Autorais.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) é objeto do Projeto de Emenda Constitucional 416/2005, mas sua concretização independe da aprovação da alteração na Constituição. Influenciado pelo Sistema Único de Saúde e pelo Sistema Único de Assistência Social, o objetivo do SNC é a organização sistemática das políticas e recursos para a cultura nos três níveis federativos, por meio de articulação e pactuação das relações intergovernamentais, com instâncias de participação da sociedade, de modo a dar estabilidade e resistência à política e à administração da cultura (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010b, p. 21).

Assinaram o acordo de cooperação federativa de modo a ingressar no Sistema Nacional de Cultura todos os estados brasileiros e 2143 municípios, sendo a menor adesão na região Sudeste⁴⁷.

É uma pena que o Plano Nacional de Cultura, sobre o qual tratamos no item 1.2.2, não tenha instituído a possibilidade expressa de transferência fundo a fundo para estados e municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura. Seria um grande estímulo para o ingresso no SNC, para a criação de Fundos municipais e estaduais de cultura e poderia haver ainda uma condicionante relacionada à gestão participativa dos recursos e à existência de conselho de cultura com representação democraticamente constituída na unidade federativa destinatária do recursos.

⁴⁷ Fonte: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1050193/Quantitativo+de+Munic%C3%ADpios+e+Estados+com+Acordo.pdf/2ad49b5a-a5a8-4c92-8e27-9d78c6a63364>. Acesso em 18/12/2013.

Com relação à PEC 150, é, sem dúvida, ferramenta essencial para a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura e o cumprimento do Plano Nacional de Cultura. Se aprovada, haverá determinação constitucional de que, anualmente, da receita resultante de impostos, sejam aplicados diretamente em cultura 2% em nível federal, 1,5% nos estados e 1% nos municípios. Levando-se em conta que o orçamento recorde do Governo Federal para a cultura foi 1% do orçamento, em 2010, a aprovação do Projeto de Emenda inundaria de recursos a área.

Mas, tendo em vista que foi proposta em 2003 e que ainda está pendente de votação no Plenário da Câmara dos Deputados⁴⁸, acreditamos que ainda há um longo caminho para que o orçamento da cultura seja obrigatoriamente condizente com sua importância para o desenvolvimento do País.

O Vale-Cultura, que beneficia com R\$ 50 por mês trabalhadores com carteira assinada, que recebam até cinco salários mínimos, foi aprovado apenas em 2012 e encontra-se em fase de implantação. É outra forma de utilizar o incentivo fiscal e seu impacto na economia da cultura deve ser acompanhado de perto⁴⁹. Acreditamos, entretanto, que boa parte desses recursos acabe apenas servindo para alimentar a concentração hoje existente. Primeiro porque já vimos no segundo capítulo como os oligopólios culturais tomam quase todas as decisões sobre os processos artísticos e como isso limita as reais possibilidades de escolha no consumo cultural. Segundo porque injetam-se mais recursos nas regiões que já os recebem em profusão, já que das 190 mil empresas que utilizam o regime de tributação pelo lucro real⁵⁰, mesmo sem dados seguros é possível afirmar que estão presentes principalmente na região Sudeste, que concentra o maior número de pessoas jurídicas e de empregados do Brasil⁵¹.

Quanto às reformas da Lei Rouanet e da Lei de Direito Autoral, serão tratadas no próximo capítulo, mas, o importante por agora é fixar que a não aprovação de muitos dos projetos citados, deprime imensamente o horizonte de possibilidades e bloqueia um salto verdadeiramente qualitativo e quantitativo das políticas culturais nacionais (RUBIM, 2010, p. 21).

⁴⁸ Tramitação disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>. Acesso em 08/10/2013.

⁴⁹ Há 36 milhões de trabalhadores no escopo do programa, ou seja, que são empregados de empresas tributadas pelo lucro real e que recebem até cinco salários mínimos. Fonte: http://www.cultura.gov.br/noticias-sefic/-/asset_publisher/QRV5ftQkXuV/content/vale-cultu-1/10895. Acesso em 08/10/2013.

⁵⁰ Dado de 2011, disponível em http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1365429319.pdf. Acesso em 08/10/2013.

⁵¹ Segundo o IBGE, a região Sudeste, em 2010, concentrava 51,4% das empresas país, 51,4% do pessoal ocupado total, 51,1% do pessoal ocupado assalariado e 55,5% dos salários e outras remunerações. Fonte: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2135>. Acesso em 08/10/2013.

Afora tantos marcos legais para a institucionalização da nova política, merece destaque a reforma na estrutura do Ministério da Cultura, que não será aqui detalhada, mas terá pontos mencionados.

A criação da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural é um importante exemplo de como inovou o Ministério da Cultura ao passar a ter políticas para culturas indígenas, culturas populares, afirmação sexual, idosos, ciganos, quilombolas, com a criação do Programa Identidade e Diversidade Cultural: Brasil Plural, que busca, ainda o estímulo à cultura de paz e à aceitação do outro.

A nova Secretaria foi, também, aos poucos, moldando a burocracia estatal para lidar com seu público-alvo. Hoje, os editais são de leitura simples e há possibilidade, inclusive, de inscrição oral para prêmios. Por outro lado, há uma grande preocupação com a capacitação dos cidadãos para proporem e lidarem com os projetos culturais e os mecanismos de incentivo à cultura. Nesse sentido, recente curso para multiplicadores indígenas.

O Instituto Brasileiro de Museus foi criado em 2009, fruto da Política Nacional de Museus, lançada em maio de 2003. E, tratando-se de patrimônio cultural, muito embora a possibilidade tenha sido criada no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi no Governo Lula que os registros de bens imateriais como patrimônio cultural brasileiro ocorreram com mais intensidade. Receberam registro: a arte kusiwa, técnica de pintura e arte gráfica da população indígena Wajãpi, o samba de roda do Recôncavo Baiano, o Círio de Nazaré, o modo de fazer a viola de cocho e o acarajé, o ofício das paneleiras de Goiabeiras (ES), o jongo, a Cachoeira de Iauaretê, a Feira de Caruaru, o frevo, o tambor-de-crioula, as matrizes do samba no rio, o modo artesanal de fazer queijo em Minas, a roda de capoeira e o ofício dos seus mestres, o modo de fazer renda irlandesa no Sergipe, o toque dos sinos nas cidades históricas de Minas, o ofício de sineiro, a festa do Divino Espírito Santo em Pirenópolis (GO), o sistema agrícola tradicional do Rio Negro e o ritual Yaokwa dos Enawenê-nawê.

No campo audiovisual, a grande tentativa de reforma foi a criação de uma agência reguladora da atividade, a Ancinav, completamente bloqueada pelo setor de teledifusão, que, aliás, resiste a toda e qualquer tentativa de regulação. Até mesmo a classificação indicativa tem sido chamada de censura e deve, em breve, ser considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal⁵². Mas merecem nota o DOCTV – Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro –, que nasceu em 2003, como política da Secretaria do Audiovisual voltada à produção de documentários para a TV Pública e hoje atua em toda a

⁵² Vide notícia sobre o julgamento em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195122>. Acesso em 15/01/2012.

cadeia produtiva do documentário, criando ambientes de mercado, auxiliando na formação de profissionais, garantindo a regionalização da produção e a difusão do conteúdo em âmbito nacional. Também o projeto “Revelando os Brasis”, que selecionou histórias e produções de vídeos digitais com o único requisito de que o candidato tivesse mais de 18 anos e vivesse em município de até vinte mil habitantes. O resultado é belíssimo.

Em itens separados, por sua complexidade e importância, estão analisados o Programa Mais Cultura e seu braço mais conhecido, o Programa Cultura Viva.

3.1.5.2.1 O Programa Mais Cultura

O Programa Mais Cultura foi criado pelo Decreto n. 6.226, de 2007. Mas sua melhor descrição foi feita pelo Ministro Gilberto Gil, um mês após o seu lançamento, em cadeia de rádio e televisão⁵³:

O Mais Cultura parte de uma realidade na qual mais de 90% dos municípios brasileiros não possuem qualquer tipo de equipamento cultural. E apenas 10% dos cidadãos têm acesso ao cinema.

Para enfrentar esta realidade, o Programa Mais Cultura fundamenta-se em três dimensões. A primeira é a garantia do acesso. Ter acesso aos serviços culturais, à produção cultural brasileira e às condições para a livre manifestação.

A segunda dimensão do programa é permitir que as atividades culturais possam contribuir para melhorar o ambiente social e a qualidade de vida do brasileiro.

Já a terceira dimensão do Programa trata da vertente econômica da cultura, que é o setor que mais gera emprego e renda no mundo. A cultura hoje responde pela circulação de cerca de um trilhão de dólares no mundo. É, portanto, central para o desenvolvimento do país e das cidades brasileiras.

Com o Programa Mais Cultura vamos levar meios para que os brasileiros possam expressar a sua cultura. Chegaremos a todo território nacional, principalmente nas áreas expostas à violência e fragilizadas em termos sociais, econômicos e educacionais.

Com o apoio de parceiros públicos, privados e do terceiro setor, serão investidos R\$ 4,7 bilhões nos próximos três anos. Implantaremos e modernizaremos centenas de bibliotecas e equipamentos culturais. Serão implementados 20 mil Pontos de Cultura, hoje temos 650 deles, que funcionam como núcleos vivos da cultura brasileira.

As metas eram ambiciosas e não foram totalmente cumpridas. Mas o Programa incluiu a cultura na Agenda Social do Governo Federal, importante espaço de articulação e fórum pra discussão sobre a necessidade de ampliação dos recursos.

Foi também fundamental para abrir os ouvidos e as portas do Ministério da Cultura para parcerias com outros órgãos federais, estados, municípios e entidades da sociedade civil. E apresentou bons resultados: assegurou a implantação de 1.610 bibliotecas municipais e a

⁵³ <http://www.cultura.gov.br/site/2007/11/09/pronunciamento-do-ministro-gilberto-gil-em-rede-nacional-de-televisao/>

modernização de outras 1.774; foram criados 821 Cines Mais Cultura, 1.393 Pontos de Leitura e cerca de 2,5 mil pontos de cultura, dos quais cuidaremos no item que segue.

O Perfil dos Municípios Brasileiros de 2009, feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e conhecido como Munic, traz dados interessantes: em 1999, 76,3% dos municípios tinha bibliotecas públicas; em 2006, eram 89,1% e, em 2009, 93,2%. O número municípios com centros culturais subiu de 24,8% para 29,6%. Com museus, eram 15,5% dos municípios em 1999, 21,9% em 2006 e 23,3% em 2009. Tinham cinemas 7,2% dos municípios em 1999, 8,7% em 2006 e 9,1% em 2009 (IBGE, 2010, p. 62).

Isso mostra que o crescimento mais acelerado na infraestrutura cultural dos municípios brasileiros se deu antes da implantação do Programa Mais Cultura. Os números continuaram crescendo, mas como efeito da continuidade da política que já vinha sendo implantada, não do Programa, que, na verdade, reúne muitas das políticas do Ministério sob uma marca, como fez mais recentemente o Ministério da Justiça com o Pronasci – Programa Nacional de Segurança com Cidadania.

É certo também que o aumento dos equipamentos culturais ocorreu principalmente nas regiões mais empobrecidas do País, onde muitos dos municípios não tinham nenhum ou tinham apenas um equipamento cultural: em 2009, 21,7% encontravam-se nessa situação, enquanto em 2006, eram 5,5% (IBGE, 2010, p. 64), o que demonstra a importância das políticas reunidas sob a rubrica Mais Cultura.

3.1.5.2.2 O Programa Cultura Viva

O Ponto de Cultura, segundo Gilberto Gil, é “uma espécie de ‘do-in’ antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do País”. O Programa é, assim, formado por entidades reconhecidas e apoiadas financeira e institucionalmente pelo Ministério da Cultura para desenvolverem ações de impacto sócio-cultural em suas comunidades. Em abril de 2010, eram 2,5 mil, espalhados por 1.122 municípios.

O interessante dessa política é a total falta de pasteurização. O Ponto de Cultura não tem um modelo único, nem de instalações físicas, nem de programação ou atividade. Pode ser instalado em uma casa, ou em um grande centro cultural. A partir desse Ponto, desencadeia-se um processo orgânico agregando novos agentes e parceiros e identificando novos pontos de apoio: a escola mais próxima, o salão da igreja, a sede da sociedade amigos do bairro, ou mesmo

a garagem de algum voluntário. Os Pontos estão organizados em rede e já houve, desde 2006, quatro encontros nacionais, as Teias.

Quando firmada parceria com o Ministério da Cultura, o Ponto recebe até R\$ 185 mil, em cinco parcelas semestrais, para investir conforme projeto apresentado. É forma muito interessante de recriação da esfera pública, que passa, necessariamente pelo estímulo à ação para dar a pensar, dar a ver, dar a refletir, a imaginar e a sentir o que se esconde sob as experiências vividas ou cotidianas, transformando-as em obras que as modificam porque se tornam conhecidas, densas, novas e profundas (CHAUÍ, 2006, p. 21).

A diretriz 2.1 do Plano Nacional de Cultura é

Realizar programas de reconhecimento, preservação, fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade brasileira, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização: os indígenas, os afro-brasileiros, os quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais e moradores de zonas rurais e áreas urbanas periféricas ou degradadas; aqueles que se encontram ameaçados devido a processos migratórios, modificações do ecossistema, transformações na dinâmica social, territorial, econômica, comunicacional e tecnológica; e aqueles discriminados por questões étnicas, etárias, religiosas, de gênero, orientação sexual, deficiência física ou intelectual e pessoas em sofrimento tal.

Nenhuma menção aos Pontos de Cultura ou ao Programa Cultura Viva. Perdeu-se, assim, excelente oportunidade de aumentar o grau de institucionalidade dessa ação, que acreditamos ser a mais bem-sucedida das ações do Governo Lula no campo da cultura.

Os Pontos de Cultura deram à sociedade civil, sobretudo os grupos historicamente alijados das políticas públicas, autonomia, protagonismo e empoderamento, potencializando “iniciativas já em andamento, criando condições para um desenvolvimento alternativo e autônomo, de modo a garantir sustentabilidade na produção da cultura” (TURINO, 2009:73).

São meios de organização fundamentais para entender a cultura como processo, não como produto, democratização do acesso como participação, não como extensão dos produtos da cultura burguesa ao conjunto da população, infelizmente não consta como estratégia a serem implementadas nos próximos dez anos.

Quando se fala em ampliação de acesso à cultura, à memória e ao conhecimento, diz-se de condição fundamental para o exercício pleno da cidadania e para a formação da subjetividade e dos valores sociais. E os Pontos de Cultura foram cuidadosamente desenhados

de modo que a lógica de mercado, norteadora da indústria cultural, fosse incapaz de engoli-la, digeri-la e transformá-la em tecnocultura⁵⁴.

Porque

[...] se a economia determina a cultura, a cultura também determina a economia. Ao adotar uma nova atitude cultural podemos modificar as relações econômicas, abrindo caminho para uma economia solidária, com consumo consciente, comércio justo e trabalho colaborativo. (TURINO, 2009, p. 79)

O Programa esbarrou, entretanto, em barreiras burocráticas, muitas advindas do fato de que o Estado historicamente não tem parcerias com a parte da sociedade civil movimentada pelo Programa Cultura Viva. Isso acabou fazendo com que o instrumento preferencial de institucionalização da relação com os Pontos deixasse de ser o convênio e passasse a ser o prêmio, que garante formalização e prestação de contas simplificadas.

Esperamos que essa improvisação seja apenas uma fase no processo de aprendizagem do Governo Federal na lida com o conjunto tão diversificado de produtores culturais brasileiros. É importante que se criem instrumentos específicos e normas flexíveis que se adaptem à realidade dos Pontos. Que o Estado se apegue menos aos números, às notas fiscais, e mais aos resultados dessa ação tão pouco custosa ao Estado brasileiro e que tantos resultados traz para manter a cultura brasileira viva.

3.1.5.3 A abertura à crítica e a ampliação participação democrática na gestão federal da cultura

A gestão dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira no Ministério da Cultura foi marcada pela mobilização social para a participação na formulação da política cultural e para a submissão à crítica das políticas formuladas e executadas.

Logo no primeiro ano de Governo, foram realizados vinte encontros do seminário “Cultura para Todos”, reunindo cerca de trinta mil pessoas. A partir de 2004, foram instaladas as Câmaras Setoriais, instâncias de diálogo com representantes dos segmentos artísticos, de modo que os artistas e criadores pudessem participar da definição das metas e ações das políticas setoriais (RUBIM, 2010, p. 31).

⁵⁴ De acordo com Sodré (2002, p. 27), “[...] a tecnocultura – essa constituída por mercado e meios de comunicação, a do quarto bios – implica uma transformação das formas tradicionais de socialização, além de uma nova tecnologia perceptiva e mental. Implica, portanto, um novo tipo de relacionamento do indivíduo com referências concretas ou com o que se tem convencionalmente designado como verdade, ou seja, uma outra condição antropológica.”

Mas o processo de diálogo com o setor criativo somente tomou forma definitiva e institucional com a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural, reestruturado em 2005. Sua origem é o Conselho Federal de Cultura – CFC, órgão do Ministério da Educação Cultura criado em 1966 para ser formulador da política cultural e seu articulador em nível horizontal e vertical, além de instância decisória sobre o investimento dos recursos federais pra cultura.

O órgão foi, como quase toda a estrutura de gestão cultural federal, extinto pelo Presidente Collor, mas recriado em 1992, sem as funções executivas, como órgão de assessoramento do Ministro na formulação e definição de diretrizes e estratégias para a ação governamental. Sua estrutura e composição é que eram muito diferentes das atuais: nove membros nomeados pelo Presidente da República, após indicação do Ministro da Cultura. Hoje são 58 conselheiros, entre representantes do Poder Público federal, estadual e municipal, das áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural, além de representantes de entidades de pesquisa, acadêmicas, empresariais, institutos e fundações, além de personalidades com notório saber na área cultural. Desses, apenas são 3 indicados livremente pelo Ministro da Cultura⁵⁵.

Estão ligados ao Conselho dezessete Colegiados Setoriais: artes visuais, arquitetura e urbanismo, arquivos, arte digital, artesanato, circo, culturas afro-brasileiras, culturas indígenas, culturas populares, dança, design, literatura, livro e leitura, moda, música, patrimônio material, patrimônio imaterial e teatro. São formados pelos eleitos dentre os delegados dos Fóruns Nacionais Setoriais, por sua vez escolhidos dentre os participantes dos Fóruns Estaduais Setoriais, principalmente, para debater, analisar, acompanhar, solicitar informações e fornecer subsídios ao CNPC para a definição de políticas, diretrizes e estratégias relacionadas aos setores⁵⁶.

As Conferências Nacionais de Cultura são outro foro importante de debate e construção das políticas públicas de cultura com a sociedade civil⁵⁷. Houve duas. A I Conferência teve como mote “Estado e Sociedade construindo políticas públicas de cultura” e suas etapas reuniram 55 mil pessoas. Foram 19 Conferências estaduais e 438 municipais e intermunicipais, com a participação de 1.200 municípios, além de cinco seminários setoriais,

⁵⁵ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm. Acesso em 18/12/2013.

⁵⁶ Para informações mais detalhadas: <http://is.gd/fhzssi>. Acesso em 18/12/2013.

⁵⁷ Há Conferências Nacionais no Brasil desde 1941. Mas foi no Governo Lula que o uso desse lócus de debate se intensificou: das 114 Conferências realizadas, 72 se deram de 2003 a 2010. Fonte: http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/CONFERENCIAS%20NACIONAIS_Tabela_1941_%202010_25junho2010.pdf/view?searchterm=conferencias. Acesso em 19/12/2011.

um em cada região do País. Sua plenária nacional contou com 1.300 pessoas. A II Conferência foi ainda maior. Discutiram “Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento” 3.216 municípios envolvidos, mais da metade dos municípios brasileiros. Todos os estados participaram e a soma de todas as etapas reuniu 230 mil participantes.

O Plano Nacional de Cultura, importante marco legal aprovado durante a gestão Gilberto Gil/Juca Ferreira, foi elaborado com base em subsídios de encontros realizados desde 2003. Em 2007 foram publicadas 63 diretrizes e em 2008 houve seminários em todos os estados brasileiros para aperfeiçoá-las, além de um fórum virtual. Sua elaboração final coube ao CPNC.

Também a reforma da Lei Rouanet foi objeto dos “Diálogos Culturais”. Houve pelo menos um em cada estado, com a presença do Ministro, apresentando e discutindo as propostas de alteração, até que se chegou a um documento finalmente submetido à consulta pública. Por processo semelhante passou a reforma da Lei de Direitos Autorais.

Definitivamente, o incremento da participação social nas políticas públicas de cultura é um mérito desta gestão.

3.1.5.4 Tempo de diagnosticar para criar

O campo cultural, historicamente, não tem sido mapeado no Brasil⁵⁸. As oscilações na institucionalidade das políticas culturais brasileiras e a pouca importância que se deu aos indicadores como pressupostos para sua construção são razões importantes para que seja tão recente a diretriz de que se façam amplos e sistemáticos diagnósticos da área. Sem indicadores, faltavam parâmetros para formular, acompanhar e avaliar o impacto dos programas e das políticas culturais.

Em 2004, o Ministério da Cultura firmou um acordo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o objetivo de desenvolver uma base de informações relacionada ao setor cultural a partir das pesquisas correntes produzidas pela instituição.

O Sistema de Informações e Indicadores Culturais foi o primeiro fruto da parceria, mapeando 320 mil empresas culturais, que empregavam mais de 1,6 milhão de pessoas no

⁵⁸ Lia Calabre conta que nos resultados do recenseamento de 1940, há volume dedicado à cultura brasileira, no qual o governo descreve sua intenção de criar um órgão de pesquisa estatística para área de educação e cultura. Mas o Serviço de Estatística da Educação e Cultura acabou se tornando um órgão de informações exclusivo para a educação (BARBALHO et al (Orgs.), 2011, p. 75).

período 2003-2005, o que correspondia a 5,7% do total de empresas no País e 4% dos postos de trabalho⁵⁹.

A Munic, como é conhecido o Perfil dos Municípios Brasileiros, teve pela primeira vez um suplemento exclusivo sobre a cultura em 2006, que trouxe a compilação dos dados investigados desde 1999 e ampliou a análise, que antes se limitava a equipamentos culturais, meios de comunicação e conselhos municipais, para tratar também de gestão cultural e de sua infraestrutura nos municípios, dos recursos humanos e orçamentários empregados na área, de aspectos da política e da legislação e de atividades profissionalizantes empreendidas na cultura.

Essa enxurrada de informações foi utilizada para a publicação, em 2008, do livro “Cultura em Números”, do Ministério da Cultura, e se tornou ferramenta para traçar caminhos, buscar instrumentos e consolidar políticas públicas de cultura, imprimindo objetividade e racionalidade na gestão cultural (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009, p. 25).

Além disso, há uma importante contribuição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que já fez avaliações importantes sobre os Pontos de Cultura, o Sistema Nacional de Cultura, a economia da cultura e os gastos com cultura na Federação, pesquisas como o Sistema de Indicadores de Percepção Social, além de uma série de balanços que são ferramentas fundamentais para o gestor público e para a sociedade civil que sofre os efeitos e participa da construção das políticas públicas de cultura.

Outro indicador é fornecido pelo Censo Nacional das Bibliotecas Públicas Municipais, encomendado à Fundação Getúlio Vargas em 2009. A partir dos dados verificou-se que nem 10% das bibliotecas prestava serviços adequadamente às pessoas com deficiência e nem metade delas tinha acesso à internet; e que o Norte é a região que tem menos bibliotecas por 100 mil habitantes – 2,01. O raio-x feito nessa área remoldou a política de implantação e modernização de bibliotecas públicas.

Em termos de avaliação dos resultados da aplicação da Lei Rouanet, a grande novidade trazida pela gestão foi a criação do Portal SalicNet⁶⁰, com a disponibilização de todos os dados de incentivo fiscal, desde 1993, incluindo a possibilidade de cruzar dados e ter comparativos por ano e consolidados de números de projetos apresentados, aprovados, aprovados, de incentivadores e de captação de recursos, tudo por ano e unidade federativa.

Esses dados subsidiaram as apresentações do Ministro Juca Ferreira nos já citados Diálogos Culturais, que divulgaram números relevantes, dentre os quais: de cada R\$ 10

⁵⁹ Importante lembrar que os dados foram colhidos com base em perguntas oriundas principalmente da área econômica do governo (BARBALHO et al (Orgs.), 2011, p. 77).

⁶⁰ www.sistemas.cultura.gov.br/salicnet

captados, R\$ 9 são recursos públicos de incentivo fiscal; 3% dos proponentes captam por volta de 50% dos recursos; a Região Norte capta menos de 1% dos recursos; a Região Sudeste capta 80% dos recursos e destes, apenas 1% é captado pelo Espírito Santo.

Foram, portanto, inúmeros avanços no campo dos diagnósticos. Mas sabemos que ainda precisa haver muitos aperfeiçoamentos no mapeamento da exclusão cultural, que é hoje, tempo em que a cultura tem conceito tão largo e complexo, um grande desafio. É preciso que se dê acesso também aos números do Fundo Nacional de Cultura, além de se ampliar o número de pesquisas qualitativas, de modo que as políticas setoriais no campo cultural sejam mais precisas e, por fim, aprofundar as pesquisas até que se chegue a resultados absolutamente localizados, de modo que estados e municípios possam também trabalhar plenamente e de forma correta suas competências na realização dos direitos culturais.

4. A REFORMA DA LEI ROUANET

A Lei Rouanet, como visto, é o mecanismo central do financiamento à cultura no Brasil e, por isso, frequentemente tida como causa do quadro de profunda desigualdade no acesso dos produtores aos recursos do incentivo fiscal e da população à produção cultural financiada com recursos estatais.

Para a investigação sobre se a remodelação do ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de democratizar os espaços de fruição e universalizar o acesso à produção cultural passa necessariamente pela modificação da legislação ordinária, o caso da Lei Rouanet é fundamental.

A discussão sobre a necessidade de alteração da Lei Rouanet dominou o debate sobre os rumos da política cultural durante todo o Governo Lula. O documento “A imaginação a serviço do Brasil”⁶¹, programa de políticas públicas de cultura elaborado em 2002, para o seu primeiro mandato, foi muito crítico em relação à centralidade dada ao mecanismo de incentivo fiscal e aos resultados obtidos com o financiamento à cultura por essa via.

O programa de governo para o segundo mandato foi mais objetivo, trazendo apenas quatro pontos como focos para a política cultural de 2007 a 2010⁶²: o aceleração do processo de revisão do Fundo Nacional de Cultura e das demais leis de incentivo, preservando o caráter republicano, a transparência e o controle público sobre esses instrumentos de financiamento à produção cultural, a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, a criação do “ticket cultural”, como era até então conhecido o vale-cultura, e a articulação com ações de educação e comunicação.

A tônica programática e prática, assim, foi a elaboração de um projeto de reforma do sistema de financiamento da cultura, o que ganhou escala com os Diálogos Culturais, os quais percorreram o Brasil divulgando os dados e as propostas do Ministério da Cultura, ouvindo artistas, produtores e cidadãos para recriar a participação do Estado na garantia dos direitos culturais.

Foi um momento sólido de uma sociedade líquida, cujas regras são normalmente dadas por leis igualmente líquidas: ficções legais puramente técnicas, desprovidas de qualquer vínculo com a moralidade ou ética. Talvez possamos dizer, como Bauman, que foi um momento moral.

⁶¹ Disponível em www.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf. Acesso em 16/03/2012.

⁶² Disponível em www.fpabramo.org.br/.../Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em 16/03/2012.

Os momentos morais, causados por culpa, vergonha ou orgulho ferido, em circunstâncias não-usuais, com forte engajamento social, podem ser decisivos para o debate crítico das instituições, leis, a constituição como parte de uma nova ordem política. (PŘIBÁŇ (Org.), 2007, p. 116).

Assim, cientes da importância do diagnóstico feito e da mobilização social causada pela clara percepção social da necessidade da mudança de rumos na política cultural brasileira, estudaremos a proposta de reforma legal apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para, então, investigar sobre se era imprescindível para a pretendida guinada no sistema federal de financiamento, ou seja, se era a única – ou a melhor – solução para os problemas detectados na distribuição de recursos e no acesso à cultura.

4.1 O ANTEPROJETO DE LEI

A reforma do sistema de financiamento da cultura foi uma pauta do Ministério da Cultura desde os primeiros dias de Governo Lula, mas a decisão de fazê-la da forma como proposta só tomou corpo e impulso em 2008, quando Juca Ferreira se tornou Ministro. A decisão tomada foi de criar um texto abrangente, que revogasse a Lei Rouanet. A Lei do Audiovisual permaneceria vigente e independente.

As discussões internas e com a sociedade, nos Diálogos Culturais, logo evoluíram e em poucos meses já havia um texto a ser discutido com os demais atores governamentais envolvidos no tema: Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Justiça, mediados pela Casa Civil da Presidência da República, como é usual. Amadurecido o texto, entrou em consulta pública em 23/03/2009.

Em consulta pública ficou, oficialmente, até 06/05/2009, e recebeu, segundo dados do Ministério da Cultura, mais de duas mil contribuições. A verdade é que o Ministério da Cultura, até seu envio à Câmara dos Deputados, em 29/01/2010, seguiu ouvindo e incorporando sugestões ao texto, que mudou substancialmente ao longo do processo⁶³.

Da sigla para o novo Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, originalmente Profic, agora Procultura, à ampliação da seção que trata da participação da sociedade na gestão, passando pela sensível modificação na estrutura e no conteúdo dos procedimentos e critérios para a avaliação dos projetos culturais, muita coisa mudou no texto

⁶³ A Câmara dos Deputados, através da Comissão de Cultura, onde tramita até hoje o PL 6722/2010, seguiu fazendo audiências públicas e reuniões com grupos de interesse, e o texto continua em constante discussão e mutação.

durante o ano que se passou entre a publicização do anteprojeto e seu envio ao Congresso Nacional.

Mas, talvez, a maior alteração tenha sido na coesão social⁶⁴ em torno da ideia de que a Lei Rouanet precisa ser alterada para que o investimento em cultura resulte na democratização da cultura. Mas, por se tratar de um anteprojeto de lei, a leitura não é amigável para a maior parte da sociedade. E isso, certamente, reduziu o potencial de crítica, já que se teve mais acesso ao discurso do Ministério da Cultura do que à proposta em si, dissonantes em alguns pontos, como veremos a seguir.

4.1.1 Pontos-chave do discurso

Optamos por basear este tópico no material informativo divulgado pelo Ministério da Cultura em março de 2009⁶⁵. É documento oficial, feito para facilitar a compreensão da proposta de reforma da Lei Rouanet e ampliar a adesão da sociedade a ela. Não obstante tenha sido lançado com a primeira versão oficial do texto, que sofreu alterações posteriores, ainda assim é um bom parâmetro para compararmos o que o Ministério da Cultura prometeu e o que de fato entregou, e, então, estudarmos alternativas para o cumprimento do prometido.

O primeiro ponto de destaque do documento é a diversificação das formas de acesso aos recursos públicos para atender mais pessoas e atuar nas diferentes etapas do processo produtivo. Os exemplos que se dão são o financiamento retornável ao Fundo Nacional de Cultura – FNC, a associação, de maneira inovadora, do Ministério da Cultura a empreendimentos, espécie de coprodução, e a possibilidade de se estabelecerem Parcerias Público-Privadas.

Em seguida, o documento passa a tratar do fortalecimento do FNC, lembrando que, em 2007, seu orçamento foi de R\$ 280 milhões, contra R\$ 1,2 bilhão de renúncia fiscal, e frisando a inclusão da Loteria da Cultura entre as fontes de financiamento do FNC. Cuida de sua setorização e da participação social que haverá nos conselhos gestores de cada fundo

⁶⁴ Não houve unanimidade. Parte do empresariado e dos escritórios especializados em aprovar a concessão de incentivo fiscal a projetos milionários se colocou frontalmente contra. O número 7 da Revista Observatório, publicação do Instituto Itaú Cultural, foi dedicado ao tema e, com algumas nuances, duvidou da concentração regional e minimizou a importância da reforma. Disponível em http://itaucultural.org.br/index.cfm?cd_pagina=2798&pag=2. Acesso em 28/03/2012.

⁶⁵ Disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/files/2009/03/novaleidefomentoacultura.pdf>. Acesso em 10/04/2012.

setorial⁶⁶, que passarão a contar com representantes do segmento, os quais, por isso, terão melhor capacidade de avaliação dos projetos, em razão do conhecimento especializado.

Salienta que será permitida a transferência de recursos do FNC para estados, municípios e o Distrito Federal. A descentralização dos recursos tem como destino projetos escolhidos pelo ente federado por meio de seleção pública e é condicionada à existência de fundo de cultura e órgão colegiado oficialmente instituído para a gestão democrática e transparente dos recursos culturais.

Faz a crítica ao sistema atual de renúncia, com apenas dois patamares de dedução do imposto de renda: 30% e 100%, sendo que os 100% atendem exclusivamente às artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações para acervos de bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos, cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; e construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais e comunitários, em municípios com menos de cem mil habitantes.

Anuncia um maior número de faixas de dedução: 30%, 60%, 70%, 80%, 90% e 100%⁶⁷, e que os projetos terão o percentual de renúncia determinado de acordo com critérios definidos anualmente pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, e serão analisados por um corpo de pareceristas externos ao Ministério da Cultura⁶⁸.

Trata, finalmente, da criação do Programa de Fomento às Exportações de Bens e Serviços Culturais e do Vale-cultura.

⁶⁶ Eram cinco os Fundos Setoriais na primeira versão: das Artes, do Livro e Leitura, da Cidadania, Identidade e Diversidade Cultural, da Memória e Patrimônio Cultural Brasileiro e, por fim, o de Equalização. A pressão setorial fez com que se desdobrassem em oito, além do já existente Fundo Setorial do Audiovisual. São eles: das Artes Visuais, das Artes Cênicas, da Música, do Acesso e Diversidade, do Patrimônio e Memória, do Livro, Leitura, Literatura e Humanidades, de Ações Transversais e Equalização e de Incentivo à Inovação do Audiovisual.

⁶⁷ Nesse ponto, houve uma importante alteração pós-consulta pública: os percentuais passaram a ser 40%, 60% e 80%.

⁶⁸ Após grande mobilização havida na consulta pública indicando que o não apontamento dos critérios no texto da lei tornaria a análise dos projetos suscetível a desmandos estatais, foram incluídos, nos artigos 7º a 10 do anteprojeto de lei o detalhamento da avaliação com base nas dimensões simbólica, econômica e social do projeto.

4.1.2 Como estão refletidos no anteprojeto de lei os pontos-chave do discurso

Com relação à diversificação das formas de acesso aos recursos públicos, não há duas, mas apenas uma. De fato, o financiamento retornável já existe na Lei Rouanet (art. 5º, IX), mas, como os Ficarts, são pouco atrativos tendo em vista a oferta de recursos não-retornáveis.

A única utilização de que temos notícia se deu na área do audiovisual, no âmbito de um convênio da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), órgão do Ministério da Ciência e Tecnologia, celebrado em 1993. A maioria das empresas não pagou o empréstimo ou apresentou os documentos e produtos acordados, o que só foi resolvido por meio de uma renegociação que ocorreu em 2009.

Quanto às parcerias público-privadas, são reguladas pela Lei n. 11.079, de 2004, que reserva esse modelo para projetos de grande duração (cinco anos ou mais) e porte (vinte milhões de reais ou mais). Assim, desde 2004 o Ministério da Cultura pode celebrar parcerias público-privadas. Somente não tem vocação ou orçamento para tanto.

A associação a empresas e a projetos culturais, bem como a aquisição de quotas de fundos privados, seria remédio interessante para que os grandes empreendimentos culturais pudessem receber investimento estatal, mas dessem o adequado retorno financeiro ao Fundo Nacional de Cultura.

A Lei da Inovação (Lei n. 10.973, de 2004) criou a possibilidade de que a União e suas entidades participem minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores. Em 2007, há notícias de que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, tentou criar empresa de propósito específico com intermediação da Fiesp. Ao que parece, a Embrapa Agroenergia foi, ao fim, criada como unidade da Embrapa, que é empresa pública.

Talvez o tempo e o vulto da burocracia envolvida numa associação de Estado e empresas privadas sejam incompatíveis com o cronograma de um empreendimento cultural, como parece ter sido no caso da Embrapa. Talvez falte vocação negocial e flexibilidade ao Estado brasileiro. Mas o fato é que as grandes novidades em termos de diversificação das fontes de financiamento à cultura, quando analisadas mais detidamente, não parecem promissoras.

No que diz respeito ao fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura, o anteprojeto de lei não muda o quadro que temos hoje. A Loteria da Cultura não é criada por ele, depende de lei específica, que vem sendo discutida no âmbito dos Ministérios da Cultura e da Fazenda

desde 2003⁶⁹. Por outro lado, o FNC segue sendo fundo de natureza contábil e financeira, ou seja, tem programação detalhada na lei orçamentária anual, mas não possui estrutura própria para a execução dos seus recursos e é, infelizmente, contingenciável.

A decisão de fortalecer o orçamento do Fundo Nacional de Cultura é anualmente adiada pelo Governo Federal. Se em 2007 o FNC teve R\$ 280 milhões à disposição, em 2012 foram R\$ 256 milhões. Sequer a aprovação do anteprojeto de lei aqui discutido teria o condão de alterar muito este quadro.

O art. 60 do anteprojeto dispõe que serão destinados ao FNC pelo menos quarenta por cento das dotações do Ministério da Cultura. Em 2011, a dotação orçamentária do Ministério da Cultura foi de cerca de R\$ 1,6 bilhão, o que garantiria ao FNC mais de R\$ 600 milhões. Mas tais recursos, como mencionado, poderiam ser contingenciados e mantidos próximos à barreira dos R\$ 300 milhões, como há muito vem ocorrendo. Ademais, como os valores relativos à renúncia fiscal, que, em 2011, ultrapassaram R\$ 1,4 bilhões, não são formalmente considerados dotação orçamentária do Ministério da Cultura, não é possível atrelar a essa grande monta os valores disponíveis para o FNC.

Assim, o real fortalecimento da dotação orçamentária do Fundo Nacional de Cultura depende de uma decisão da área econômica do Governo Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, não do anteprojeto que reforma a Lei Rouanet. Ao menos enquanto não é aprovada a Proposta de Emenda Constitucional n. 150/2003, que vincula o investimento em cultura de 1% do orçamentos dos municípios, 1,5% dos estados e Distrito Federal e 2% da União.

Da mesma maneira, o incremento da participação social no processo de decisão sobre o destino dos recursos para o financiamento da produção cultural, muito bem-vindo, dependeu apenas de uma decisão administrativa do Ministério da Cultura. De fato, no fim de 2010, foram lançados os editais Procultura⁷⁰, de forma a promover uma transição e dialogar com o anteprojeto de lei de reforma da Lei Rouanet. Foram quinze editais que contemplaram todos os setores previstos no art. 14 do anteprojeto. A distribuição dos recursos foi decidida pela Comissão do Fundo Nacional de Cultura, após a apresentação das diretrizes e ações aos Comitês Técnicos dos oitos setores, todos com representação da sociedade civil.

A gestão do Fundo Nacional de Cultura foi, portanto, aperfeiçoada em razão do impulso gerado pela discussão do anteprojeto de lei, mas não dependeu de sua aprovação.

⁶⁹ Artigo disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2008/06/05/loteria-da-cultura-volta-a-discussao-e-integra-programa-de-financiamento-e-fomento/>. Acesso em 14/04/2012.

⁷⁰ Notícia disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/procultura-2/>. Acesso em 12/04/2012.

Acreditamos que seja a definição anual de prioridades, por meio da publicação de um plano de trabalho amplamente discutido com a sociedade, e sua decisiva participação na decisão sobre a aprovação dos projetos a melhor forma de dar bom destino à dotação do Fundo Nacional de Cultura.

O anteprojeto de lei fixa percentuais mínimo e máximo para a alocação nos Fundos Setoriais que cria (art. 18). E, como são oito os setores que receberão de 10% a 30% do valor global, não é preciso muito esforço para perceber que os poucos recursos do Fundo Nacional de Cultura serão integralmente divididos por setores legalmente fixados, o que deixa pouca margem para a (re)formulação das políticas públicas de cultura, para contemplar o novo e atender as áreas que não se viram representadas, como as culturas populares.

Por outro lado, cria mecanismo fundamental para a definitiva formatação do Sistema Nacional de Cultura: a transferência obrigatória a fundos estaduais e municipais de no mínimo 30% da dotação do Fundo Nacional de Cultura (art. 21). Como já comentamos, seria mais adequado e efetivo que tal possibilidade tivesse sido implementada no Plano Nacional de Cultura.

Mas, novamente o anteprojeto de lei inspirou o gestor público. A Portaria n. 131, de 2011, que institui o Regimento Interno da Comissão do Fundo Nacional da Cultura – CFNC e dispõe sobre as linguagens artísticas e os segmentos culturais para a alocação de recursos do FNC, determina que

Será definido a cada ano o montante de recursos a ser repassado para os estados e municípios a fim de estruturar as políticas federativas, sendo a proposta de dotação anual encaminhada pela Secretaria de Articulação Institucional à CFNC que a aprovará mediante estudo de viabilidade e análise de conformidade com as metas do Plano Nacional da Cultura – PNC (art. 2º, parágrafo único).

O mecanismo não está ainda completo, já que, realmente, a lei é necessária para que os recursos saiam automaticamente do FNC e sejam alocados nos fundos dos demais entes federativos. Na forma atual, apesar de o Ministério da Cultura poder utilizar condicionantes como as trazidas no anteprojeto, tais como a necessidade de haver fundo de cultura democraticamente gerido, ainda há a necessidade de se estabelecerem convênios, o que torna mais burocrática a transferência. Mas se trata de um excelente paliativo.

No que diz respeito à renúncia fiscal, embora tenham sido reduzidos e reescalados os percentuais de renúncia, além de vinculada a aprovação e classificação de projetos a uma avaliação criteriosa, salta aos olhos que os Fundos de Investimento Cultural e Artístico - Ficarts, os quais não passam por qualquer crivo público e têm vocação para financiar projetos

culturais com retorno comercial, tenham 100% de incentivo por quatro anos e 75% no quinto (art. 48).

É o retorno à Lei Sarney, quando a forma adequada de os Ficarts se tornarem atrativos parece ser a redução do incentivo fiscal a projetos comercialmente viáveis, o que, diga-se, já seria possível hoje. Afinal, o único critério proibido pela Lei Rouanet é o que deriva da apreciação subjetiva quanto ao valor artístico ou cultural dos projetos. Apresentar viabilidade comercial sem o aporte do incentivo fiscal seria critério absolutamente legal para a reprovação de um projeto. Se o Ministério da Cultura e Comissão Nacional de Incentivo Fiscal criassem regra nesse sentido, os Ficarts, finalmente, iriam se tornar realidade.

Importante destacar que o art. 44 do anteprojeto de lei determina que os recursos do FNC ou de incentivo fiscal apenas serão empregados em projetos culturais com potencial de retorno comercial nas modalidades de investimento retornável ou, se se tratar de financiamento não-retornável, estará condicionado à gratuidade ou comprovada redução nos valores dos produtos ou serviços culturais resultantes do projeto cultural, bem como à abrangência da circulação dos produtos ou serviços em pelo menos quatro regiões do País.

Mas tal não garante o bom destino dos recursos. O investimento é modalidade nova, já discutida neste item, mas, com relação à redução dos valores dos produtos e serviços culturais, é, já há algum tempo, regra na análise dos projetos. O Decreto n. 5.761, de 2006, traz o seguinte dispositivo:

Art. 27. Dos programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a:

I - tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população em geral;

II - proporcionar condições de acessibilidade a pessoas idosas, nos termos do [art. 23 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003](#), e portadoras de deficiência, conforme o disposto no [art. 46 do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999](#);

III - promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários previamente identificados que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura;

IV - desenvolver estratégias de difusão que ampliem o acesso.

Parágrafo único. O Ministério da Cultura poderá autorizar outras formas de ampliação do acesso para atender a finalidades não previstas nos incisos I a IV, desde que devidamente justificadas pelo proponente nos programas, projetos e ações culturais apresentados.

É relativamente simples, num projeto, afirmar que o incentivo fiscal gerará redução de valores de ingressos. Difícil é fazer uma discussão sobre se grandes artistas teriam capacidade de serem patrocinados sem a necessidade do incentivo fiscal. Se a simples redução no valor do ingresso – que pode ser de R\$ 400 para R\$ 200 – é um requisito que atende a necessidade de

acesso. Ou mesmo se recursos públicos devem financiar totalmente projetos que não resultem em produto gratuito e que circule por todas as regiões do país.

Sobre o Programa de Fomento às Exportações de Bens e Serviços Culturais, foi retirado na versão final do anteprojeto. Não precisava mesmo estar lá, já que é uma iniciativa interministerial – Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – e poderia já estar em curso, criado por ato infralegal.

O vale-cultura era matéria de outro projeto de lei. Aprovado, passou a fazer parte do sistema de financiamento à cultura, como mais um de seus mecanismos. Mas sua citação no anteprojeto de lei não tem nenhum sentido prático ou técnico. Aliás, o vale-cultura foi proposto em anteprojeto específico justamente porque era grande o consenso em torno da necessidade de sua aprovação.

Até mesmo o setor empresarial, interessado em novo incentivo fiscal e no pagamento de benefício a seus empregados, aderiu ao coro. Se todos os 12 milhões de trabalhadores que tivessem direito ao vale-cultura fizessem uso dele, seriam R\$ 600 milhões por mês injetados diretamente na economia da cultura. A conta é dividida entre empregador (50%), Governo federal (30% de renúncia) e trabalhador que recebesse até cinco salários-mínimos (20%).

A inevitável conclusão que se tira é a de que anteprojeto e discurso não são coincidentes como deveriam. Ora porque o discurso melhora o texto do projeto, ora porque a prática mostrou que a reforma da lei não era condição para que medidas administrativas fossem tomadas de modo que a política cultural fosse aperfeiçoada, ora porque a prática mostrou que a existência de regras não basta, só a sua correta interpretação e aplicação garantem sua eficácia.

No próximo item veremos, tecnicamente, em que pontos a Lei Rouanet realmente precisa ser alterada para que o fomento e o incentivo à cultura sejam moldados para ampliar o acesso à cultura e propicie o exercício dos direitos culturais.

4.1.3 Quão precisa é a reforma da lei?

O Ministério da Cultura optou por propor uma ampla reforma da Lei Rouanet, que seria revogada para que o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac desse lugar ao Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura.

As razões pelas quais assim se deu serão analisadas no próximo capítulo, em que discutiremos a relação entre o direito e a política pública. Por ora, cabe estudar os pontos de nossa lei da cultura que tecnicamente precisam ser alterados por nova lei. Tal é necessário para

refletirmos sobre se, num contexto em que outra reforma legislativa tão importante quanto a da Lei de Direito Autoral era também elaborada e discutida, foi conveniente para a política cultural brasileira formatar projeto tão amplo.

Vemos como fundamentais as seguintes alterações em nível de lei ordinária: (i) a previsão da transferência de parte dos recursos do FNC a fundos públicos de cultura de estados, municípios e Distrito Federal; (ii) a modificação do teto de financiamento de projetos pelo Fundo Nacional de Cultura, que, hoje é de 80% (art. 6º); (iii) a remodelação dos percentuais de incentivo fiscal e sua relação com os segmentos culturais incentivados (arts. 18 e 26); (iv) a inserção de um forte desincentivo a que projetos culturais sejam imediatamente identificados com seu patrocinador; (v) a criação de medidas de transparência para o patrocinador; (vi) a inclusão da possibilidade de que pessoas físicas façam doações diretamente na Declaração de Ajuste Anual; (vii) a impenhorabilidade dos recursos destinados aos projetos culturais; (viii) a previsão da não-incidência do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro e das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Financiamento da Seguridade Social; (ix) o licenciamento em caráter não-exclusivo das obras intelectuais resultantes dos projetos culturais incentivados; .

Tratamos aqui de alterações que trariam à Lei Rouanet novos ventos, mas que, ao contrário de a revogarem, modificariam dois de seus dispositivos e lhe acresceriam outros sete. Vejamos, uma a uma – a não ser a transferência do FNC a fundos de cultura de outros entes federativos, que já elogiamos em outras passagens deste trabalho –, as alterações propostas e como todo o mais pode ser infralegalmente regulado.

Hoje, os projetos financiados pelo Fundo Nacional de Cultura devem, necessariamente, apresentar contrapartida de 20% em recursos financeiros ou em bens e serviços economicamente mensuráveis. Tal contrapartida, para determinados projetos e determinadas instituições é claramente excessiva, mas a lei não oferece uma alternativa para que o gestor, justificadamente, reduza-a. O anteprojeto de lei traz solução interessante, permitindo a dispensa de contrapartida no âmbito de programas setoriais definidos pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC. Numa possível alteração pontual da Lei Rouanet, em que a CNIC não passasse a ter ingerência sobre o FNC, seria interessante que o Conselho Nacional de Política Cultural deliberasse sobre a redução de contrapartida de projetos culturais.

Não precisamos aqui repisar a necessidade de que haja um reescalonamento dos percentuais de incentivo, com a exclusão dos 100%. Se o projeto será totalmente financiado

com recursos públicos, não faz sentido que haja uma triangulação com o particular, que usa diuturnamente o dinheiro da dedução fiscal para implementar sua estratégia de *marketing*.

Ademais, prefixar critérios de análise ou ligações de segmentos culturais com percentuais fixos de incentivo, é engessar a política pública. Não há como prever na lei todos os critérios ou pontuações a serem aplicados na análise de todos os segmentos. Estes são construídos com o tempo e a experiência administrativa. Devem ser claros e públicos, mas não precisam e não devem estar em lei.

O anteprojeto traz uma limitação de incentivo importante ao patrocinador que buscar vincular sua marca ao projeto cultural patrocinado: ficam restritos à menor faixa de dedução, 40% (art. 30, §2º). É ainda mais do que se deveria deduzir, já que, neste caso, a aparência é a de o patrocinador é o único financiador do projeto cultural. E traz salutares medidas de transparência, fundamentais para quem busca patrocínio. O art. 35 determina que o patrocinador ofereça serviço de atendimento ao proponente, divulgue os critérios pelos quais os projetos culturais serão selecionados e os prazos para ingresso na seleção e, ainda, que divulgue o resultado da seleção. É para que os recursos de renúncia fiscal, públicos, recebam o devido tratamento pelos patrocinadores.

Também houve grande avanço na redação do art. 25, em que se possibilita que a pessoa física possa optar por fazer doação ao FNC ao projeto cultural diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual, ou seja, quando já tem o cálculo completo do imposto, de forma eletrônica e bastante simples. Se o número de empresas que utiliza as possibilidades de dedução da Lei Rouanet é pequeno, o de pessoas físicas é irrisório. Fala-se em 0,1% dos potenciais doadores. E, em se tratando de doação por pessoas físicas, fica mitigado o problema de que as empresas potenciais incentivadoras são apenas as tributadas com base no lucro real, ou seja, as grandes empresas, sediadas em grandes cidades. Essa possibilidade aumentaria o número de doadores e os pulverizaria pelo país.

A impenhorabilidade dos recursos destinados aos projetos culturais (art. 61 do anteprojeto) e a previsão da não-incidência do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro e das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Financiamento da Seguridade Social (art. 68 do anteprojeto), resolveriam problemas práticos.

Há, sobretudo na Justiça do Trabalho, uma tendência a penhorar os recursos destinados a projeto cultural a ser executado pela pessoa jurídica proponente junto ao Ministério da Cultura para pagar dívidas trabalhistas não relacionadas com ele. Ora, os recursos são públicos e destinados à realização de projeto de interesse público, cujo orçamento, cronograma e

realização são aprovados e fiscalizados publicamente. Não se pode tratar esses recursos como se do proponente do projeto fossem, já que são apenas administrados por ele.

Quanto à não-incidência de tributos federais, é medida de lógica, mas, como não há previsão expressa na lei atual, alguns setores da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda têm defendido que os valores destinados aos projetos culturais são tributáveis. Mas isso tornaria os projetos culturais apenas mais caros, já que o valor dos tributos seria acrescido ao orçamento dos projetos. Assim, os recursos para a cultura seriam ainda mais reduzidos, já que parte da renúncia fiscal iria para o pagamento de tributos federais. Não faz nenhum sentido, mas, como há interpretações nesse sentido, é urgente que a lei seja expressa sobre a não-incidência.

Por último, uma das medidas mais importantes previstas no anteprojeto, é o licenciamento em caráter não-exclusivo das obras intelectuais resultantes dos projetos culturais incentivados (art. 63). Hoje, vive-se inusitada situação em que a maioria dos projetos é totalmente financiada com recursos públicos e, quando o Poder Público busca fazer uso do material, ainda que para fins educacionais e culturais, pode ser compelido a novo desembolso. A TV Brasil, emissora pública gerida pela Empresa Brasil de Comunicação, paga para exibir filmes produzidos com recursos públicos. A manutenção deste quadro é inaceitável.

Afora as citadas medidas, o anteprojeto traz dispositivos importantes, como o que reduz a possibilidade de concentração de recursos em um só proponente, como no art. 35. Mas esta e muitas outras possibilidades de medidas de modo a organizar prévia e detalhadamente a apresentação das propostas culturais, sua análise, a execução do projeto e seu acompanhamento podem e são tomadas infralegalmente.

A Instrução Normativa n. 01/2013⁷¹ – que foi primeiro publicada em outubro de 2010 e vem sofrendo pequenas alterações e republicações – estabelece tais procedimentos, que incluem limites de projetos por segmento cultural, por proponente e limites de orçamento por proponente. Não há, infelizmente, medidas de desincentivo à concentração regional. Mas não há óbice para que sejam incluídas.

Trata-se de ato normativo editado pela Ministra de Estado da Cultura⁷². Longo e detalhado, como deve ser um manual de procedimentos. Foi editado depois de tomada a decisão política de facilitar a vida do proponente e reunir num único ato todas as regras a que estavam sujeitos os projetos culturais submetidos ao Ministério da Cultura. Esse compêndio, unido à

⁷¹ Disponível em http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnIPZ8/content/instrucao-normativa-n%C2%BA-1-2013-minc/10937. Acesso em 12/12/2013.

⁷² Atualmente, a Senadora Marta Suplicy.

possibilidade de que o projeto pudesse ser integralmente cadastrado e manejado eletronicamente, possibilito à boa parte dos proponentes dispensarem a figura do intermediário. Mais que isso, lembrou ao Ministério da Cultura de que o Direito da Cultura também é composto de normas infralegais. E que elas podem fazer tanto ou mais pela política cultural quanto novas leis.

Há uma Seção inteira sobre acessibilidade e democratização de acesso, medidas fundamentais tomadas com grande esforço político, mas sem batalhas legislativas. A Lei Rouanet tem boas finalidades e objetivos. Fazer ajustes na sua aplicação é fundamental, ainda com a constatação de que deve ser alterada para se tornar adequada a uma política cultural democratizante.

A interpretação da Lei Rouanet foi, como se viu no segundo capítulo, modificada na prática, por meio de sua aplicação equivocada e enviesada. Novas práticas podem recuperar seu sentido original, sobretudo se forem calcadas em atos normativos formulados com a participação da sociedade e com base em diagnósticos que relacionem diuturnamente a relação entre o dispêndio público em cultura com o exercício dos direitos culturais pela população brasileira.

Baseada em instrumentos normativos flexíveis e acessíveis, a política cultural poderá ser modulada de acordo com as necessidades do campo cultural e da população brasileira. À lei reservemos apenas o que é da lei. Acreditamos que a aposta na reforma integral da Lei Rouanet postergou mudanças centrais na política cultural brasileira. Até porque, não foi a única cruzada legislativa proposta pelo Ministério da Cultura. Outra discussão fundamental girou em torno da alteração da Lei de Direito Autoral, da qual trataremos ainda neste capítulo.

4.1.4 Notas sobre a Lei do Audiovisual

Não há como tratar da reforma do sistema de financiamento da cultura brasileira sem mencionar a Lei do Audiovisual. Mas a discussão sobre a reforma da Lei Rouanet sequer esbarrou nessa questão, que, só em termos de dedução fiscal, possibilita que o patrocinador alcance o percentual de 125%.

A Lei de Incentivo ao Audiovisual, criada em 1993, permite que as empresas tributadas com base no lucro real deduzam do imposto devido os valores investidos em projetos audiovisuais aprovados pela Agência Nacional de Cinema. O limite é 3% do imposto de renda a ser pago. Para as pessoas físicas, o percentual é 6%.

Os benefícios não param aí. No caso das pessoas jurídicas, o valor investido pode ainda ser abatido de seu lucro, como despesa operacional. Além disso, a forma de investimento é a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as obras audiovisuais, o que o torna mais rentável ainda se a obra é comercializada com sucesso.

Todo esse sistema de patrocínio extremamente lucrativo teve a vigência renovada até 2016 no auge da discussão sobre a reforma da Lei Rouanet, através da Lei n. 12.375, de 2010. Parece óbvio que reescalonar os percentuais de incentivo da Lei Rouanet sem fazer o mesmo na Lei do Audiovisual vai gerar uma canibalização dos demais segmentos culturais pelo setor audiovisual.

É aceitável que determinados segmentos culturais recebam, em determinada época ou situação, mais investimento que outros. Mas essa constatação deve derivar de diagnósticos sobre a produção e o acesso à cultura, não pode ser resultado do *lobby* de um setor que vem se fortalecendo frente aos demais, a ponto de ter e manter uma legislação de incentivo diferenciada e, aparentemente, intocável.

É preciso lembrar que o setor recebe, além dos benefícios da Lei n. 8.685/93, de que tratamos até agora, os previstos na Lei Rouanet e na Medida Provisória 2.228-1/01, todos mecanismos de incentivo fiscal. Tem também à disposição o Fundo Setorial do Audiovisual, para fomento direto.

Criado em 2006 e com o funcionamento iniciado em 2008, trabalha principalmente com recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL. Em 2011, seu orçamento foi de R\$ 84 milhões⁷³.

A discussão da reforma da Lei Rouanet enfrentou muita oposição. Parte, a nosso ver, atraída inoportunamente, já que consideramos a reforma mais abrangente que o necessário. Mas, neste ponto, deixou de incluir questão que atrairia ainda mais contrariedade, mas que seria vital para o equilíbrio do sistema de financiamento da cultura no Brasil.

4.1.5 Em paralelo, a reforma da Lei de Direito Autoral

A discussão sobre a modernização da Lei de Direito Autoral foi paralela à reforma da Lei Rouanet. Os processos, que começaram no início do Governo Lula e da gestão Gilberto Gil,

⁷³ Informações disponíveis em <http://fsa.ancine.gov.br/oqueefsa.htm>. Último acesso: 25/04/2012.

apenas no final ficaram desemparelhados. A consulta pública do texto da reforma da Lei de Direito Autoral foi feita de 14 de junho a 31 de agosto de 2010.

Já em 2007, o Ministério da Cultura lançou o Fórum Nacional de Direito Autoral, para dialogar com a sociedade civil sobre o marco legal que regula os direitos autorais e buscar subsídios para a formulação de políticas para o setor. Ao longo de dois anos foram promovidas mais de 80 reuniões com diversos segmentos envolvidos com o tema, além de oito seminários em três regiões. Cerca de 10 mil pessoas participaram dos debates, que foram transmitidos pela internet.

Essa modernização aborda pontos tão sensíveis quanto os discutidos na Lei Rouanet, os quais descreveremos brevemente a seguir.

O texto resultado da consulta pública⁷⁴ afirma o papel regulador do Estado, outorgando-lhe poderes para organizar o serviço de registro de obras, implantar uma instância administrativa de mediação de conflitos e supervisionar as entidades de gestão coletiva e arrecadadora de direitos.

Traz a possibilidade de revisão e anulação de contratos injustos entre criadores e investidores, aperfeiçoa e atualiza a parte das definições, como o de fonograma, radiodifusão e obra audiovisual, além de regular claramente as obras sob encomenda.

E amplia o acesso o acesso à cultura e ao conhecimento, permitindo a comunicação de obras teatrais, literárias, musicais e audiovisuais, desde que para fins didáticos e de forma gratuita, e a adaptação e reprodução de obras em formato acessível para pessoas com deficiência.

Obras esgotadas poderão ser reproduzidas, desde que sem finalidade comercial. E o Estado poderá licenciar obras de interesse público que não têm autor conhecido ou possível de se localizar, livros esgotados ou aquelas cuja exploração seja obstaculizada de forma não razoável pelos titulares.

Permite ainda que bibliotecas, arquivos, museus, cinematecas e demais instituições museológicas façam reproduções necessárias à conservação, preservação e arquivamento de seu acervo e permita o acesso a essas obras em suas redes internas de informática.

Tira da ilegalidade o grande número de pessoas que faz cópias de obras para uso privado, que se caracteriza pela utilização individual e não comercial das obras. Ficam permitidas, por exemplo, as cópias para segurança das obras, para torná-la perceptível em outro tipo de equipamento, para inclusão em portfólio ou “currículo” dos autores ou artistas. Por

⁷⁴ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/consultadireitoautoral/>. Último acesso: 27/04/2012.

fim, caracteriza o “jabá”⁷⁵ como infração à ordem econômica e ao direito de acesso à diversidade cultural.

A grande diferença deste anteprojeto com relação ao que revoga a Lei Rouanet é que nenhum dos pontos do projeto de modernização da Lei de Direito Autoral pode ser implementado de forma infralegal. Está claro do processo que as duas grandes reformas legislativas propostas pelo Ministério da Cultura dividiram a pouca energia e cacife político do órgão.

A modernização de que tratamos neste item sequer saiu do âmbito do Poder Executivo. Com a posse da Presidenta Dilma Roussef e da Ministra da Cultura Ana de Hollanda, iniciou-se um processo de revisão do texto da reforma e a sociedade civil apontou retrocessos, como, por exemplo, a inclusão do mecanismo de *notice and take down*, ou notificação e retirada, que serve para que detentores de direitos autorais tirem conteúdo pirata do ar sem a necessidade de ordem judicial⁷⁶.

Foi enviado à Casa Civil da Presidência da República em outubro de 2011 e não há qualquer previsão sobre sua remessa ao Congresso Nacional. E o ordenamento jurídico da cultura segue, no mínimo, insatisfatório.

⁷⁵ O jabaculê, também conhecido como jabá, é um termo utilizado para denominar a compra oculta feita pelas gravadoras de espaço em rádios e TVs para a execução de determinada música.

⁷⁶ Notícia acessível em <http://blogs.estadao.com.br/link/retocesso/>. Último acesso: 25/04/2012.

5. DAS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A inserção das políticas públicas⁷⁷ no universo jurídico não é propriamente nova, mas o tema não tem tido o merecido destaque. O tratamento jurídico adequado das políticas públicas faz parte da correta estruturação da política pública, operacionaliza-a, racionaliza-a e dá em certa medida as perspectivas de seu sucesso.

Esse é o fim último deste trabalho: refletir sobre como deve o direito bem servir à construção e execução das políticas públicas. A Lei Rouanet é o caso estudado porque de seu processo de alteração pode-se verificar a real necessidade da criação e constante revisão de uma metodologia jurídica que descreva, compreenda e analise as políticas públicas, de modo a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes (BUCCI, 2006, p. 47).

E, quando se analisa uma política pública como a de cultura, já regulada em todos os níveis normativos, a reflexão deve levar em conta a estrutura normativa existente, a sua aplicação, todas as possibilidades interpretativas que possam aperfeiçoar a execução da política e, claro, as necessidades de alteração constitucional, legal e infralegal.

O norte de tal atividade são os princípios, indispensáveis seja pela indicação dos fins a serem alcançados, como pela definição dos parâmetros da atividade política (DERANI, 2006, p. 136). Indispensável também para tal análise é a contextualização histórica e política, afinal, a norma não está somente no texto, está na vida.

Procuramos nortear o direito à cultura nos dois primeiros capítulos e contextualizá-lo no terceiro capítulo. Especificada a análise feita no quarto capítulo na Lei Rouanet, propomos agora uma abordagem sobre a melhor forma de normatizar as necessárias mudanças na política pública de cultura.

Como vimos no quarto capítulo, a opção feita pelo Ministério da Cultura, que, em 2008 iniciou a concretização dos planos de reforma normativa da política pública de cultura, foi por uma ampla reforma na lei ordinária, cujo anteprojeto contém, em grande parte, medidas que poderiam ser implementadas infralegalmente.

⁷⁷ É sucinta e suficiente para este trabalho a definição de política pública apresentada por Maria Paula Dallari Bucci: “programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados” (2006, p. 11). Outra boa definição é dada por Cristiane Derani: “conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes[...], que surge a partir de uma construção normativa” (2006, p. 135).

Neste capítulo, de maneira a discutir a forma de implementar na estrutura normativa as mudanças planejadas, primeiro é importante cuidar das razões pelas quais assim se deu.

É comum ouvir e ler que políticas de estado se sobrepõem em importância e confiabilidade às políticas de governo e é comum associarem-se as políticas de estado à lei em sentido formal e as políticas de governo aos decretos, portarias, instruções normativas.

A lei, é verdade, tem processo de criação e alteração mais longo e mais amplo. Mas o que pretendemos demonstrar é que as políticas públicas permeiam todas as camadas normativas e que cada uma delas tem importância no seu funcionamento. Utilizar a camada errada para normatizar ou tentar normatizar uma política pública pode ter consequências negativas em seu desenvolvimento. É o que ocorreu com a política pública de cultura.

5.1 POLÍTICA DE ESTADO VERSUS POLÍTICA DE GOVERNO

Maria Paula Dallari Bucci, citando distinção importante para este trabalho, afirma que, se adotássemos o critério do suporte normativo das políticas, tenderíamos a dizer que as políticas constitucionalizadas seriam com certeza políticas de estado, enquanto as legisladas seriam provavelmente políticas de estado, e aquelas com suportes infralegais seriam políticas de governo (2006, p. 19).

Reconhece, em seguida, que as políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados, atuando de forma complementar, para concretizar princípios e regras (2006, p. 26).

As políticas públicas não podem ter a relevância avaliada de acordo com o nível normativo que as regula. Primeiro porque, em regra, pressupõem programa de ação complexo, que inicia seu caminho normativo na Constituição – como as políticas públicas de educação, cultura, saúde, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente, desenvolvimento urbano – e depende, para o sucesso de sua execução, da edição de muitas outras normas.

Mas, no caso das políticas públicas, as normas de nível inferior, destinadas a organizar a ação de curto e médio prazo, editadas de maneira informada sobre a conjuntura atual, ou seja, circunstanciadas e passíveis de modificações pontuais ou estruturais, que tenham o condão de corrigir rumos e indicar novos caminhos, ganham importância substancial.

Num Estado Democrático de Direito, consideramos absolutamente superada a dicotomia entre políticas de estado e políticas de governo. A única aplicação para a diferença parece ser a temporal, no sentido de que há políticas cujo horizonte temporal é medido em

décadas, que seriam as políticas de Estado, e aquelas que se realizam como parte de um programa maior, que poderiam ser chamadas de políticas de Governo.

Nessa perspectiva, a Constituição e Lei Rouanet serviriam como guias principiológicos às diretrizes contidas na legislação infraconstitucional, esta, sim, contendo padrões que estabelecem metas a serem atingidas de forma a aprimorar o direito à cultura. Assim, as *policies*, proposições normativas que descrevem metas, serão, a nosso ver, adequadas à legislação infraconstitucional.

É que a moderna prática administrativa caracteriza-se por um elevado grau de complexidade, dependência conjuntural e incerteza que não pode ser inteiramente antecipada pelo Poder Legislativo, sobretudo se o estado – ou os governos – não se contentar em produzir leis ou normas gerais, mas em guiar efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas (COMPARATO, 1998, p. 431).

É, assim, indispensável um reexame da classificação tradicional dos Poderes estatais. Classicamente, ela se funda na supremacia incontestável da lei sobre todas as demais manifestações da atividade estatal.

Para Luiz Gustavo de Assis Bambini,

Talvez, num sistema presidencialista moderno, caiba ao Parlamento essa função secundária de elaborar e deliberar sobre projetos de lei de sua iniciativa, já que é o Executivo, na elaboração e aplicação de políticas públicas, que percebe a maior necessidade da elaboração legislativa (2012, p. 50).

Acrescenta, adiante, que, para compensar o esvaziamento da função legislativa, é necessário que haja o fortalecimento da função de controle horizontal do Parlamento (p. 68).

As políticas públicas, assim vistas, parecem depender de um novo equilíbrio entre os Poderes republicanos. Ampliam a função normativa do Poder Executivo, revelam a função de controle do Poder Legislativo e, nos últimos anos, têm estimulado a função executiva – nem sempre de forma adequada – do Poder Judiciário, dada a alta judicialização das políticas públicas, sobretudo de saúde⁷⁸.

Uma nova forma de produzir o Direito se apresenta para tornar as políticas públicas mais eficientes. Vejamos a seguir como tal poderia – ou ainda pode – auxiliar na implementação de importantes mudanças na política pública de cultura.

⁷⁸ Sobre o tema, ver “Direito à saúde e teoria da argumentação: em busca da legitimidade dos discursos jurisdicionais”, de Bernardo Augusto Ferreira Duarte.

5.2 AS POSSIBILIDADES DE LEITURA DO TEXTO NORMATIVO

O item anterior tratou da importância das normas infralegais para a bem-sucedida execução das políticas públicas. Normas infralegais que preenchem com atualidade o texto constitucional e as leis editadas para moldá-lo.

Mas mesmo o texto constitucional e as leis são mutantes. Podem ter leituras diferentes, até mesmo divergentes, de acordo com a realidade que se apresenta. De fato, o Direito é um elemento de produção e reprodução da organização social. Como tal, deve ser entendido como fenômeno dinâmico, cuja atuação não se reduz a operações puramente lógicas. Para Cristiane Derani, *o Direito se manifesta na sua realização, e a ordem jurídica é uma escolha* (2009, p. 19/20)

MACHADO, PUSCHEL e RODRIGUEZ lembram, em artigo que trata da juridificação das demandas do movimento social antirracismo no Brasil, que não se pode pressupor que haja perfeita coincidência entre a lei escrita e os resultados de sua aplicação. A disputa sobre o significado das regras na sua aplicação deve ser feita e é parte fundamental do debate com a autoridade aplicadora da lei, além de ser legítimo e importante buscar o caminho da reconstrução da interpretação da lei (2009, p.1553).

Mas tal só é possível a um intérprete da norma pleno de legitimidade. A política necessita de legitimidade, assim como o direito, para perpetuar-se na sociedade. Só a legitimidade política abre chance para a legitimidade do direito. Em resumo, um Estado Democrático de Direito só é possível com a existência concomitante de uma participação democrática efetiva na política e com a presença de normas imbuídas de um alto grau de aprovação social (DERANI, 2009, p. 2).

Novas interpretações e regulamentações podem dar atualidade à política pública, mas podem também corrigir caminhos produzidos ou induzidos por intérpretes anteriores. Dworkin denomina integridade o compromisso de que o governo aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, a fim de estender a cada um os padrões fundamentais de justiça e equidade (DWORKIN, 2002, p. 201-202), o que justifica e fundamenta a interpretação construtiva do Direito, mas também exige que os legisladores produzam leis coerentes com os princípios e que os juízes ajam de forma coerente com os princípios.

A integridade exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e vistas, na medida do possível, de modo a expressar um sistema único de justiça e equidade na correta proporção. Uma instituição que aceite esse ideal às vezes irá, por esta razão, afastar-se da

estreita linha das decisões anteriores, em busca de fidelidade aos princípios concebidos como mais fundamentais a esse sistema como um todo (DWORKIN, 2007, p. 263-264).

Mas não é possível pensar que o aperfeiçoamento desta virtude se dê de maneira simples. Para sua realização, a integridade política supõe uma personificação profunda da comunidade, exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e vistas, na medida do possível, de modo a expressar um sistema único e coerente de justiça e equidade, na correta proporção (DWORKIN, 2002, p. 264).

A interpretação construtiva de Dworkin parte do pressuposto de que o Congresso é autor anterior, com poderes e responsabilidades diferentes das do Poder Executivo. A melhor interpretação da lei começa da análise de seu histórico, que está contido nas declarações oficiais dos legisladores e atos políticos relacionados ao texto que se pretende interpretar. A integridade, então, determina que a aplicação da lei seja feita respeitando o processo que se inicia antes que ela se transforme em lei, mas se estenda para o cotejo com a realidade e, sobretudo, com os princípios que a regem.

Acreditamos que a leitura da ordem jurídica como fenômeno dinâmico e a interpretação construtiva do Direito são especialmente importantes quando se trata de políticas públicas. As ações estratégicas do Estado não devem ficar reféns das interpretações feitas em gabinetes.

As políticas públicas devem ser criadas pela sociedade, bem representada pelo Congresso Nacional e sua variada composição. E devem também ser geridas pela sociedade, razão pela qual o Poder Executivo deve lançar mão de toda sorte de meio de participação social para criar, orientar a execução e fazer o devido controle do resultado das políticas públicas.

5.3 REPENSANDO A REFORMA

Voltando à Lei Rouanet e no caminho de sua interpretação construtiva, é interessante lembrar a entrevista dada pelo recém-empossado Secretário de Cultura da Presidência Sérgio Rouanet ao Programa Roda Viva, da TV Cultura⁷⁹, em que deixa claro que o sistema de financiamento à cultura lá moldado não deve destinar recursos públicos a projetos culturais com perspectiva de retorno econômico. Para estes foram criados os Ficarts.

Projetos que não são autossustentáveis deveriam se valer do chamado mecenato, sendo o privado, através de benefícios fiscais, e o público, através do Fundo Nacional de Cultura. O então Secretário tinha, assim, a clara visão sobre a natureza pública dos recursos utilizados na

⁷⁹ Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=zgkAWNeXJwo>. Acesso em 19/03/2012.

renúncia fiscal, o que é determinante na decisão sobre a sua distribuição entre os projetos culturais.

Como vimos no terceiro capítulo, que cuidou da política cultural no Brasil, houve, no Governo Fernando Henrique Cardoso, uma forte distorção do objetivo de tratar o recurso público como escasso e aplicá-lo somente onde imprescindível, ou seja, somente em projetos condizentes com a política pública desenhada para democratizar a produção de cultura e o acesso aos bens culturais.

O Governo Lula optou por transformar a coesão social sobre a necessidade de alteração dessa conjuntura em um projeto de lei, não em força para operar uma interpretação construtiva da Lei Rouanet.

Havia legitimidade política a dar suporte à legitimidade das normas a serem produzidas com base nessa interpretação construtiva. Havia participação democrática efetiva, implementada como método de gestão, aprimorando conselhos gestores de políticas públicas e conferências temáticas e criando diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação presenciais e virtuais e ouvidorias. (IPEA, 2012, p. 7).

Para se ter uma ideia da busca de legitimidade através da participação democrática promovida pelo Ministério da Cultura, havia, em 2002, dez programas em desenvolvimento, cinco deles com interface socioestatal. Em 2010, eram nove os programas desenvolvidos, todos com participação social instituída (IPEA, 2012 p. 55).

O campo para o estabelecimento de critérios de seleção de projetos com base na história da aplicação da Lei Rouanet e no desejo da sociedade e do Governo de verem desconcentrados regional e setorialmente os recursos públicos destinados à cultura parecia aberto, mas as energias foram escoadas para a produção de um anteprojeto de lei.

Claro que, na época, imaginava-se que tamanha mobilização levaria à rápida tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional e que uma lei pudesse solidificar as mudanças pensadas para o Programa Nacional de Cultura. E que faltaria ao Poder Executivo força política para levar a cabo alteração tão profunda na interpretação da Lei Rouanet, tradicionalmente feita de forma servil aos interesses econômicos das empresas que fazem publicidade com dinheiro público e dos artistas e obras que são considerados adequados para esse tipo de mercado.

Havia, outrossim, a necessidade de agir com absoluta segurança num campo de alto interesse econômico. E a possibilidade de perenizar ou, ao menos, tornar duradoura a política pública formulada de forma contramajoritária.

Mas a verdade é que mesmo o anteprojeto gestado, por necessitar ser geral e abstrato, como cabe à lei, não refletiu, como vimos no item 3.4.2, os anseios de novos rumos na política cultural brasileira, em grande parte porque não era, de fato, o instrumento adequado para isso. Tanto assim que, em razão da discussão gerada pelo anteprojeto e já vislumbrando os percalços de sua tramitação, foram tomadas diversas medidas administrativas que, com mais propriedade e eficácia, recriaram a política pública de cultura e mudaram os parâmetros de financiamento de projetos culturais, como a Instrução Normativa n. 01/2010, que vem sendo constantemente alterada para interpretar construtivamente a Lei Rouanet.

É, como defendemos nesse estudo, um bom caminho. A ser trilhado, contudo, com mais ousadia e a perspectiva de que a Lei Rouanet não é a única em que se deve apoiar a política pública de cultura: o Plano Nacional de Cultura não deve ser subestimado como esteio para remodelar o sistema de financiamento à cultura no Brasil.

Não se pode, com toda certeza, perder de vista a constante necessidade de revisão das leis, de forma mais pontual contudo, objetivando fazê-la perfeita moldura para a política pública de cultura adequada à atualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à cultura deve receber o correto tratamento do direito da cultura. Ou seja, o direito subjetivo à cultura, o direito ao pleno exercício dos direitos culturais deve ser adequadamente retratado e regulado na Constituição, nas leis, nos decretos, nas portarias, nas instruções normativas.

A democracia depende de que várias vozes sejam ouvidas e diferentes opiniões expressadas. Num contexto em que a cultura como arte é produzida e disseminada em grande escala, deixando pouco espaço para que as pessoas encontrem alternativas reais, o Estado precisa intervir, promovendo o direito de produzir e acessar a cultura, dando espaço a culturas locais, tradições e novas expressões.

A política cultural tem, assim, o dever de combater esse modo de produção, distribuição e consumo de bens culturais, que adentra consciências, e de fomentar a produção de uma cultura contra-hegemônica.

Vimos que, afora algumas tentativas locais ou pontuais, a política cultural brasileira se manteve inerte em relação aos efeitos da indústria cultural. A fundação do Ministério da Cultura, em 1985, que poderia ser tão profícua em termos de formulação e de quebra de paradigmas quanto a gestão de Mario de Andrade no Departamento Municipal de Cultura e Recreação de São Paulo ou a de Marilena Chauí na Secretaria de Cultura de São Paulo, foi logo seguida da criação do primeiro incentivo fiscal para a cultura no Brasil.

Editada para suplementar o parco orçamento do Ministério da Cultura, a chamada Lei Sarney permitia a dedução dos patrocínios a projetos culturais do imposto de renda a pagar, sem qualquer critério ou filtro de política pública a legitimar a renúncia fiscal. Foi revogada em 1989, acusada de ter dado origem a uma indústria de escritórios de projetos culturais, de financiar eventos sem relevância para a sociedade e, além disso, concentrados no eixo Rio-São Paulo.

A Lei Rouanet foi aprovada em 1991 com o claro objetivo de reverter esse quadro, criando (i) o Fundo Nacional de Cultura como instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e democratização do acesso à cultura, (ii) os Ficarts para atender aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico e (iii) o incentivo fiscal, também chamado de mecenato para estimular a sociedade a participar

de iniciativas culturais e artísticas e a promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro em projetos que não fossem autossustentáveis.

Não obstante, houve, no Governo Fernando Henrique Cardoso, uma forte distorção do objetivo de tratar o recurso público como escasso e aplicá-lo somente onde imprescindível, ou seja, somente em projetos condizentes com a política pública desenhada para democratizar a produção de cultura e o acesso aos bens culturais. Com base em nova interpretação da lei, a lógica de parceria com a iniciativa privada foi inteiramente modificada.

Nos dois mandatos do Governo Lula, após um esforço de diagnóstico, debate e formulação, foi apresentado um abrangente projeto de lei de reforma da Lei Rouanet, propondo um novo arranjo institucional e a busca de formas sustentáveis de financiamento e fomento às atividades culturais.

Mas o anteprojeto apresentado e o discurso que o acompanhou não são coincidentes como deveriam. Ora porque o discurso melhora o texto do projeto, ora porque a prática mostrou que a reforma da lei não era condição para que medidas administrativas fossem tomadas de modo que a política cultural fosse aperfeiçoada, ora porque a prática mostrou que a existência de regras não basta, só a sua correta interpretação e aplicação garantem sua eficácia.

Todo esse processo de criação, modificação interpretativa e tentativa de alteração formal da Lei Rouanet serviu, neste trabalho, para ilustrar o papel de todas as camadas normativas na elaboração, execução e controle da política pública de cultura, e com seu estudo buscamos demonstrar a importância que têm as normas infralegais nesse âmbito. As políticas públicas dependem de leis para serem desenhadas, mas de uma intensa e sempre atualizada produção regulamentar para colorir-las. O contexto social indica que é premente a reforma na lei por excelência da cultura, a Lei Rouanet. Não discordamos disso.

Propusemos, assim, que a interpretação construtiva da Lei Rouanet, agora aliada ao Plano Nacional de Cultura, formem os pilares sobre os quais se deve construir a legislação infralegal da cultura, a qual seria capaz de responder em boa medida os anseios sociais e governamentais de reforma do sistema de financiamento da cultura no Brasil.

Tem-se apostado na necessidade de alteração legislativa pelo constante adiamento do fim das hegemonias ditadas pelo mercado, da diversificação dos protagonismos culturais, da elevação da cultura a um importantes motor da (re)construção do tecido social e da realização plena de brasileiras e brasileiros.

A busca da viabilização de uma profunda alteração do manejo dos mecanismos de financiamento à cultura pelo Governo federal brasileiro focada na alteração da lei *stricto sensu*

não foi bem sucedida. A cultura da lei somente serviu à manutenção de um *status quo* absolutamente incompatível com o Estado Democrático de Direito que queremos.

É necessária, assim uma mudança de cultura, na acepção que a define como modo de vida. Mas tal mudança depende de outro sentido cultura, agora traduzida como a crítica que permite julgar deficiente o presente ao medi-lo com relação a normas que ele próprio gerou. A cultura como modo de vida alterada pela cultura como crítica de forma a democratizar o acesso e a produção de cultura em sua terceira significação, como corpo de trabalhos artísticos e intelectuais de valor reconhecido (EAGLETON, 2010).

A legislação nova e revisada que quer Joost Smiers (2006, p. 282) para dar apoio à arte, base de apoio maleável, pronta a regular vida artística fluida e que precisa de planejamento de curto, médio e longo prazo, pode e deve, como vimos, surgir das camadas regulamentares da ordem jurídica.

Esperamos, com este trabalho, ter contribuído para a promoção do direito à cultura, sobretudo no aspecto da tradução da política cultural comprometida com a cidadania cultural para a linguagem normativa. A democratização da produção de cultura, do acesso aos bens culturais e da gestão da política cultural passa, necessariamente, pela operação do direito, que é um espaço de debate aparentemente hermético.

Essa é outra cultura que se deve combater: as normas devem ser apresentadas à sociedade de forma simples, direta, que possibilite o debate. Se a discussão da política pública de cultura for feita dessa maneira, grande passo será dado no sentido de ampliar os espaços institucionalizados e de criar novos espaços de participação, o que nos aproximará de uma democracia real e de uma cidadania ampla.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. O iluminismo como mistificação de massas. In: ALMEIDA, Jorge. M. B. de (org.). **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

ALEXY, Robert. **A Theory of Legal Argumentation**. Oxford: Clarendon Press, 1989.

ARAÚJO, Herton Ellery (Coord.). **Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura**. Brasília: IPEA, 2010.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BADARÓ, Murilo. **Gustavo Capanema: A Revolução na Cultura**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BARBALHO, Alexandre. O Estado pós-64: intervenção planejada na cultura. In: **Política e Trabalho**. João Pessoa, (15): 63-78, 1999.

BARBALHO, Alexandre et al (Org). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011.

BARBERO, Jesús Martín. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2003.

BASTOS, Mônica Rugai. **O espelho da nação: a cultura como objeto de política no governo Fernando Henrique Cardoso**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BAUMAN. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zarhar Ed., 2003.

_____. **Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty**. Cambridge: Polity Press, 2007.

_____. **Culture in a Liquid Modern World**. Cambridge: Polity Press, 2011.

_____. **Vidas para Consumo** – a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Jorge Zarhar Ed., 2008.

BELLI, Benoni. **A politização dos direitos humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2009, pp. 89-127.

BRADFORD, Gigi; GARY, Michael; WALLACH, Glenn. **The Politics of Culture: Policy Perspectives for Individuals, Institutions, and Communities**. New York: The New Press, 2000.

BERTINI, Alfredo. **Economia da Cultura**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 18ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura e políticas públicas**. São Paulo: Perspectiva, Abril/Junho 2001, vol.15, n. 2, p.73-83.

_____. **Modelos de financiamento da cultura**. Rio de Janeiro, FUNARTE, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. São Paulo, Papyrus, 1996.

_____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo, Perspectiva, 1998.

BUCCI, Maria Paula Bucci. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 1-49.

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, Lia (Org.). **Políticas culturais: diálogo indispensável**. Rio de Janeiro, Edições Casa de Rui Barbosa, 2005, p. 9-21.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Políticas Culturales en America Latina**. 2ª ed. Cidade do México: Grijalbo, 1987.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura; O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 2.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. São Paulo: Estudos Avançados 9 (23), 1995, p.71/84.

_____. **Cidadania Cultural**. 1ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **Simulacro e Poder**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

_____. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Cultura e democracia**. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 1989.

COHN, Gabriel. A atualidade do conceito de indústria cultural. In: MOREIRA, Adalberto da Silva (Org.). **Sociedade global: cultura e religião**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

COMPARATO, Fabio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 35 n. 138 abr/jun 1998.

CONVENÇÃO de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas. 1886. Disponível em http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/bresil/brazil_conv_berna_09_09_1886_por_orof.pdf. Acesso em 12/11/2011.

CONVENÇÃO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais. Paris, 2005. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>. Acesso em 12/11/2011.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos**: as Ações do Estado na Produção Econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

_____. Política Pública e a norma política. In: **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 131-142.

_____. **Direito Ambiental e Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira. **Direito à saúde e teoria da argumentação: em busca da legitimidade dos discursos jurisdicionais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O império do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

FARIA, Hamilton. Políticas públicas de cultura e desenvolvimento humano nas cidades. In: BRANT, Leonardo (Org). **Políticas Culturais**. Vol. 1. Barueri: Manole, 2003.

FARIA, José Eduardo. Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão. In: **Estudos Avançados**/Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados. Vol. 1, n. 1 (1987). São Paulo: IEA, 1987.

FERREIRA, Maria Nazareth. **Alternativas Metodológicas para a produção científica**. São Paulo: CELACC-ECA/USP, 2006.

GIL, Gilberto. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil**. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.

GOMES, Ângela de Castro (Org.). **Capanema: o ministro e o ministério**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Scritti Giovanili**. Turim: Einaudi, 1975.

GRAY, Ann; McGUIGAN, Jim. **Studying Culture: An Introductory Reader**. 2. ed. Arnold: London, 1997.

GÜNTHER, Klaus. **The Sense of Appropriateness: Application Discourse in Morality and Law**. New York: State University of New York, 1993.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Cambridge: Polity Press, 1996.

HALL, Stuart. Pensando a Diáspora (Reflexões Sobre a Terra no Exterior). In: **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. SOVIK, Liv (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HARRISON, Lawrence E.; HUNTIGTON, Samuel P. A cultura importa. Rio de Janeiro: Record, 2002. FARIA, José Eduardo. Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão. In: **Estudos Avançados**/Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados. Vol. 1, n. 1 (1987). São Paulo: IEA.

IANNI, Otávio. **Enigmas da Modernidade-Mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

IBGE. **Pesquisa de informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003**. Rio de Janeiro, 2006.

IPEA. **Pontos de Cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva**. Brasília, 2011.

_____. “Participação social como método de governo? Um mapeamento das ‘interfaces socioestatais’ nos programas federais”. Rio de Janeiro, fevereiro de 2012.

LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (org.). **História da Paz: os tratados que desenharam o planeta**. São Paulo: Contexto, 2008. p. 297-329.

_____. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 7ª reimpressão. São Paulo, Companhia das Letras, 2009.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; PUSCHEL, Flavia Portella; RODRIGUEZ, José Rodrigo. The Lawyer's Role in a Contemporary Democracy, Promoting Social Change and Political Values, The Juridification of Social Demands and the Application of Statutes: An Analysis of the Legal Treatment of Antiracism Social Demands in Brazil. In: **Fordham Law Review**, n. 77, v. 4, p. 1535/1588, 2009. Disponível em <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol77/iss4/14>. Acesso em 06/12/2011.

MANZINI-COUVRE, Maria de Lourdes. **No caminho de Hermes e Sherazade – cultura, cidadania e subjetividade**. Taubaté: Vogal, 1996.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 51-74

McGUIGAN, Jim. **Cultural Populism**. London: Routledge, 1992.

_____. **Culture and the public sphere**. New York: Routledge, 1996.

_____. **Rethinking Cultural Policy**. Berkshire: Open University Press, 2004.

_____. **Modernity and Postmodern Culture**. 2. ed. Berkshire: Open University, 2006.

_____. **Cool Capitalism**. London: Pluto Press, 2009.

_____. **Cultural Analysis**. London: Sage, 2010.

MEYER-BISCH, Patrice. Os Direitos Culturais Finalmente na Linha de Frente? **Revista Observatório Itaú Cultural**. N. 8 (abr./jul. 2009), p. 162-169.

MICELI, Sérgio. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura é um bom negócio**. Brasília: MINC, 1995.

_____. **Cultura em números**. Brasília: MINC, 2009. Disponível em www.cultura.gov.br/site/wp.../cultura_em_numeros_2009_final.pdf. Acesso em 14/01/2012.

_____. **Oito anos de cultura: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010**. Brasília: MINC, 2010.

_____. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, MINC, 2010b. Disponível em www.blogs.cultura.gov.br/snc. Acesso em 12/01/2012.

MIRANDA, Jorge. **Notas sobre a cultura, Constituição e direitos culturais**. Coimbra: Almedina, 2006.

NONET, Philippe; SELZNICK. **Law and Society in Transition: Toward Responsive Law**. New York: Harper & Row, 1978.

O'REGAN, Tom. (Mis)taking Cultural Policy – Notes on the Cultural Policy Debate. **Cultural Studies**, vol. 6, n. 3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>. Acesso em 17/12/2013.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/Universal.html>. Acesso em 17/12/2013.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>. Acesso em 17/12/2013.

_____. **Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Lingüísticas**. Nova Iorque, 1992. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/biblioteca/diversidade/libro_diversiade.pdf. Acesso em 17/12/2013.

_____. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena, 1993. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>. Acesso em 17/12/2013.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-dos-Povos-Ind%C3%ADgenas/declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-dos-povos-indigenas.html>. Acesso em 14/09/2011.

_____. **Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em http://www2.ohchr.org/spanish/law/docs/A.RES.63.117_sp.pdf. Acesso em 14/09/2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural = Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and their Contribution to It.** Paris, 1976. Disponível em http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13097&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Acesso em 21/11/2011.

_____. **Declaração do México.** México, 1985. Disponível em: <http://www.portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=255>. Acesso em 12/11/2011.

_____. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.** Viena, 2002. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acesso em 17/12/2013.

_____. **Relatório Mundial da Unesco: investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural.** Paris, 2010. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>. Acesso em 22/09/2011.

ORTIZ, Renato. **A Moderna Tradição Brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural.** 5. edição, São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Mundialização e cultura.** 4. reimpr. da 1. ed. de 1994. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. Anotações sobre o universal e a diversidade. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo: ANPEd, vol.12, n. 34, 2007.

_____. Sobre o Relativismo Cultural. **Alambre – comunicación, información, cultura.** Buenos Aires, n. 2, mar/2009. Disponível em <http://www.revistaalambre.com/Articulos/ArticuloMuestra.asp?Id=33>. Acesso em 20/11/2011.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A imaginação a serviço do Brasil.** São Paulo, PT, 2003.

PERRY, Michael. **The Idea of Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PETERS, B. Guy; VAN NISPEN, Frans K. M. (Orgs.). **Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: Liberdade Cultura num Mundo Diversificado**. Lisboa, 2004. Disponível em <http://www.pnud.org.br/rdh/>. Acesso em 04/01/2012.

PONTES, Ipojuca. **Cultura e modernidade**. Brasília, Secretaria de Cultura, 1991.

PŘIBÁŇ, Jiří (Org.). **Liquid Society and Its Law**. Hampshire: Ashgate, 2007.

REIS, Paula Félix dos. **Políticas Nacionais de Cultura: o documento de 1975 e a proposta do Governo Lula/Gil**. 2008. Disponível em www.cult.ufba.br/enecult2009/19550.pdf. Acesso em 23/11/2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas Rubim. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições. In: **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, junho de 2007.

_____. **Políticas Culturais: entre o possível e o impossível**. 2008. Disponível em www.cultura.ba.gov.br/wp.../07/antonio_albino_canelas_rubim.pdf. Acesso em 12/11/2011.

_____. Políticas Culturais e Novos Desafios. In: **MATRIZES: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade de São Paulo**. Ano 2, n. 2, p. 93-115, primeiro semestre de 2009.

RUBIM, Antonio Albino Canelas Rubim (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Antonio Albino Canelas Rubim; ROCHA, Renata (Orgs.). **Políticas Culturais para as Cidades**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Linda; MIRANDA, Nadja (Orgs.). **Transversalidades da cultura**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: FELDMAN-BIANCO, Bela; CAPINHA, Aranha (Orgs.). **Identidades: estudos de cultura e poder**. São Paulo: Hucitec, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARKOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal no Brasil. In: **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 62, abr/mai 2005, p. 58/62.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Elements of a Theory of Human Rights. **Philosophy and Public Affairs** 32. N. 4, 2004, p. 315- 356.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. **Coleção Cadernos de Políticas Culturais**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; CALABRE, Lia (Orgs.). **Pontos de Cultura: Olhares sobre o Programa Cultura Viva**. Brasília: IPEA, 2011.

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

SINGH, J.P (Org). **International Cultural Policies and Power**. Hampshire: Palgrave, 2010.

SMIERS, Joost. **Artes sob Pressão**: promovendo a diversidade cultural na era da globalização. São Paulo: Escrituras Editora, 2006.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do Espelho** – Uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **As estratégias sensíveis**: afeto, mídia e política. Petrópolis: Vozes, 2006.

_____. **Reinventando @ Cultura** – A comunicação e seus produtos. Petrópolis: Vozes, 1996.

SYMONIDES, Janusz. Derechos Culturales: una categoria descuidada de derechos humanos. http://www.redinterlocal.org/IMG/pdf_Derechos_culturales.pdf. Acesso em 23/10/2011.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

_____. Política de reconhecimento. In: **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000.

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 2009.

TURINO, Célio. **Na trilha de Macunaíma**: ócio e trabalho na cidade. São Paulo, SENAC, 2006.

_____. **Ponto de Cultura**: o Brasil de baixo para cima. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

TURNER, Terence. Human Rights, Human Difference: Anthropology's Contribution to an Emancipatory Cultural Politics. **Journal of Anthropological Research**. University of New Mexico, v. 53, n.3, 1997, p. 273 a 291.

WAGNER, Roy. **A invenção da cultura**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.