

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

Juliana Proença de Oliveira

**PLANO NACIONAL DE CULTURA (LEI N.º. 12.343/2010): PERSPECTIVAS  
HISTÓRICAS E CONSTITUCIONAIS**

Porto Alegre

2014

JULIANA PROENÇO DE OLIVEIRA

**PLANO NACIONAL DE CULTURA (LEI N°. 12.343/2010): PERSPECTIVAS  
HISTÓRICAS E CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre

2014

JULIANA PROENÇO DE OLIVEIRA

**PLANO NACIONAL DE CULTURA (LEI N°. 12.343/2010): PERSPECTIVAS  
HISTÓRICAS E CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profª. Dra. Roberta Camineiro Baggio  
Orientadora

---

Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior

---

Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

PORTO ALEGRE  
2014

## AGRADECIMENTOS

Mais do que se formar, o intuito final de uma faculdade é se transformar. Deixar de ser o adolescente incerto e medroso, que se submete às ideias mais cruéis e descabidas no trote da primeira semana, para se tornar, no caso da faculdade de Direito, doutor, magistrado, advogado, jurista, deus-todo-poderoso. E era isso que eu buscava, nos primeiros meses (talvez anos), em que eu subi quase que religiosamente as escadas do Castelinho, esperando que os códigos empoeirados, as paredes pintadas com motivos romanos, a estátua do Getúlio ajudassem a me formar como uma respeitável profissional de ilibada reputação jurídica.

Não sei em que degrau das escadas meus anseios mudaram, só sei que hoje, tudo que eu não quero da minha reputação é que ela seja jurídica e que, se eu aprendi alguma coisa com as compilações legislativas, elas não parecem estar em primeiro (nem segundo) plano no meu cérebro. De qualquer maneira, não há dúvida de que, nos últimos seis anos, mais do que me formar, eu me deforme e me transformei. Não posso negar que, talvez por força e por repetição, a instituição tenha adaptado minha forma de escrever e minha (ainda pequena) compreensão sobre o mundo do Direito, mas eu devo minhas mais bonitas e profundas mudanças às pessoas que eu conheci.

Agradeço àqueles que estiveram comigo desde os primeiros e hesitantes instantes, quem, de um jeito ou de outro, longe ou perto, ficou comigo do começo ao final, e aos grandes amigos que encontrei no meio do caminho. Todos vocês são absolutamente maravilhosos de uma maneira única e ampla, e ter tido a oportunidade de me transformar lentamente com vocês, dando o melhor de mim e recebendo um pedacinho de cada um, é a melhor formação que eu poderia imaginar.

Devo também agradecer aos meus pais. Sei que nunca é fácil para aqueles que nos viram crescer acompanhar nossas mudanças. Especialmente quando ocorrem tão longe deles. Mais do que mudar, em 2008 me mudei para (um pouco) longe do convívio deles, e em 2012, me mudei para (bastante) longe, na França. Independente da distância ou das dificuldades, contudo, tenho certeza de que eles sempre me apoiaram o máximo possível e que estarão do meu lado nas transformações futuras.

Por fim, agradeço à professora Roberta, minha orientadora, que me deu a liberdade de transformar um trabalho puramente jurídico em um primeiro ensaio dos meus anseios futuros.

## RESUMO

Há teorias que classificam toda e qualquer manifestação do homem como cultura, de modo que sua criação coincidiria com o início da própria existência humana. Contudo, o reconhecimento da cultura como componente indispensável ao desenvolvimento político, social e econômico da humanidade é bastante recente. Na esfera nacional, a consagração da cultura pelo Estado brasileiro ocorreu em 2010, com a publicação do Plano Nacional de Cultura (Lei nº. 12.343). O plano em questão prevê diretrizes para a formulação das políticas culturais no Brasil até o ano de 2020. Nesse sentido, este trabalho propõe a análise da Lei nº. 12.343/10 a partir de dois enfoques. O primeiro é o da compatibilidade do Plano Nacional de Cultura com o tratamento da questão cultural na Constituição nacional, mediante a proposição das espécies de direitos culturais existentes no texto constitucional e a observação de como eles são desenvolvidos na Lei nº. 12.343/10. O segundo, por sua vez, busca posicionar o Plano Nacional de Cultura dentro do histórico das políticas culturais nacionais, a fim de investigar que soluções essa norma apresenta para os problemas tradicionalmente presentes no setor cultural do país. A reflexão acerca do Plano Nacional de Cultura é especialmente relevante, diante da primeira revisão da lei, marcada para iniciar no dia 02 de dezembro de 2014.

**PALAVRAS-CHAVE:** direitos culturais; políticas culturais; Plano Nacional de Cultura; Lei nº. 12.343/10

## RÉSUMÉ

Il y a des théories qui classifient toutes les manifestations de l'homme comme culture, de telle sorte que sa création coïnciderait avec le début même de l'existence humaine. Toutefois, la reconnaissance de la culture comme un composant indispensable au développement politique, social et économique de l'humanité est bien récent. Dans le domaine national, la consécration de la culture par l'État brésilien s'est produite en 2010, avec la publication de la *Plano Nacional de Cultura* (Plan National de la Culture, Loi n°. 12.343). Ce dernier prévoit des directives pour la formulation des politiques culturelles au Brésil jusqu'à l'année 2020. Par conséquent, ce travail propose l'analyse de la Loi n°. 12.343/10 sur deux aspects différents. Le premier est celui de la compatibilité du *Plano Nacional de Cultura* (Plan National de la Culture) avec le traitement de la question culturelle dans la Constitution nationale, parmi la proposition des espèces des droits culturels existants dans le texte constitutionnel et l'observation sur la façon dont ils sont développés par la Loi n°. 12.343/10. Le deuxième, par contre, cherche à positionner le *Plano Nacional de Cultura* (Plan National de la Culture) dans l'historique des politiques culturelles nationales, afin de chercher les solutions présentées par cette norme pour les problèmes traditionnellement présents dans le secteur culturel du pays. La réflexion sur le *Plano Nacional de Cultura* (Plan National de la Culture) est particulièrement pertinente parce que la première révision de la Loi sera commencée le 02 décembre 2014.

**MOTS-CLÉ:** droits culturels; politiques culturelles; *Plano Nacional de Cultura* (Plan National de la Culture); Loi n°. 12.343/10

## LISTA DE ABREVIATURAS

CFC.....	Conselho Federal de Cultura
CPC.....	Centro Popular de Cultura
DIP.....	Departamento de Imprensa e Propaganda
EC.....	Emenda Constitucional
FUNARTE.....	Fundação Nacional de Artes
IPHAN.....	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISEB.....	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MEC.....	Ministério da Educação e da Cultura
PEC.....	Proposta de Emenda à Constituição
PL.....	Projeto de Lei
PNC.....	Plano Nacional de Cultura
PT.....	Partido dos Trabalhadores
SNC.....	Sistema Nacional de Cultura
SPHAN.....	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 AS ESPÉCIES DE DIREITOS CULTURAIS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....</b>	<b>11</b>
2.1 DIREITO À LIVRE IDENTIDADE CULTURAL E À PROTEÇÃO DOS BENS DE CULTURA.....	14
2.2 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA CULTURAL, COM ACESSO À CULTURA SOCIAL E INCENTIVO À CRIAÇÃO E À DIFUSÃO DE MEIOS CULTURAIS.....	23
2.3 DIREITO AUTORAL.....	27
2.4 DIREITO/DEVER DE COOPERAÇÃO CULTURAL INTERNACIONAL.....	31
<b>3 O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS CULTURAIS ADOTADAS NO BRASIL.....</b>	<b>36</b>
3.1 A INAUGURAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA (1930 – 1945).....	37
3.2 A CULTURA NO INTERREGNO DEMOCRÁTICO (1945 – 1964).....	44
3.3 O AUTORITARISMO E A REAFIRMAÇÃO CULTURAL (1964 – 1985).....	47
3.4 A CONSOLIDAÇÃO DA NOVA REPÚBLICA E A INSTABILIDADE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO CULTURAL (1985 – 1995).....	55
3.5 “CULTURA É UM BOM NEGÓCIO” E OS DESAFIOS ATUAIS (1995 EM DIANTE).....	58
<b>4 O ATUAL PLANO NACIONAL DE CULTURA (LEI N°. 12.343/10).....</b>	<b>63</b>
4.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL N°. 48 E A FORMULAÇÃO LEGISLATIVA.....	64
4.2 O TRATAMENTO DOS DIREITOS CULTURAIS CONSTITUCIONAIS NO PLANO NACIONAL DE CULTURA VIGENTE.....	69
4.3 O PLANO NACIONAL DE CULTURA DIANTE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS.....	78
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>
<b>APÊNDICE A – Lista de tratados internacionais.....</b>	<b>95</b>

## 1 INTRODUÇÃO

*A gente não quer só comida  
A gente quer comida  
Diversão e arte  
A gente não quer só comida  
A gente quer saída  
Para qualquer parte*

(Titãs – Comida)

Cultura é tudo. Ao menos sob a perspectiva etnológica, todos os saberes produzidos e transmitidos pelo ser humano, e até elementos naturais, fazem parte do campo cultural. Sobre as origens dessa compreensão generalizante de cultura, Teixeira Coelho esclarece que:

A visão da cultura como sendo tudo e o todo é uma proposta do Iluminismo do século 18 anterior à Revolução Francesa, para o qual cultura era a soma dos saberes cumulados e transmitidos. Nessa linha de argumentação, o antropólogo britânico Edward Burnett Tylor (1832 – 1917) propôs em 1871, em seu livro *Primitive Culture*, a primeira definição de conceito etnológico de cultura, ao dizer que cultura, ou civilização, no sentido etnológico mais amplo do termo, é esse todo complexo que compreende o conhecimento, as crenças, a arte, a moral, o direito, os costumes e outras capacidades ou atitudes adquiridos pelo homem enquanto membro da sociedade. Em outras palavras, tudo. Tudo que é humano. Inclusive a natureza naquilo que a natureza, naquele momento como agora, tem de cultural<sup>1</sup>.

Dessa forma, o surgimento da cultura coincidiria com a própria existência do homem e da vida em comunidade. Paradoxalmente, a cultura só é reconhecida como valor relevante ao desenvolvimento político, social e econômico da humanidade a partir do século XX. Mais especificamente, após a Segunda Guerra Mundial. Na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, a preocupação com os aspectos culturais é ilustrada em dois tímidos artigos, que se multiplicaram em inúmeros dispositivos e tratados internacionais ao longo das décadas seguintes.

Do ponto de vista político, a despeito da existência de iniciativas nos anos 30 e 40, só se pode falar de uma efetiva atuação estatal na área da cultura, com a implantação de políticas culturais abrangentes e organizadas, a partir da década de 50. No âmbito jurídico, a atenção à cultura é ainda mais tardia, sendo que somente nos anos 90 começaram os esforços de criação

---

<sup>1</sup> COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001**. São Paulo: Iluminuras, 2008, p. 17.

de uma categoria autônoma de direitos culturais, diversa dos direitos sociais na esfera dos valores fundamentais.

No entanto, para a política e para o Direito, a cultura não pode ser tudo<sup>2</sup>. É necessário eleger os elementos que, naquela sociedade e naquele momento histórico, são os mais relevantes a serem incentivados no setor cultural, de modo a concentrar nestes os limitados recursos estatais. Em suma, para a formulação dos direitos culturais e, principalmente, das políticas culturais, deve-se adotar um conceito instrumental de cultura, que viabilize a concretização de iniciativas nessa área. Atualmente, no Brasil, o Plano Nacional de Cultura (Lei n.º. 12.343), vigente desde 2010, representa a colcha de retalhos dos valores culturais que se acreditam como indispensáveis ao desenvolvimento do país até 2020.

Este trabalho propõe a análise da Lei n.º. 12.343/10 a partir de dois enfoques. O primeiro destes leva em conta o tratamento da questão cultural na Constituição de 1988. Diante da necessidade de escolha de valores culturais, investiga-se, num primeiro momento, quais são, de fato, as espécies de direitos culturais reconhecidas pela Carta Magna atualmente vigente no Brasil, em que dispositivos estas se encontram retratados e como o texto constitucional reflete a consagração dos direitos culturais em nível internacional. Depois, uma vez que o Plano Nacional de Cultura é uma norma infraconstitucional, verifica-se sua compatibilidade com as previsões da Constituição, bem como de que forma estas são desenvolvidas e concretizadas pela Lei n.º. 12.343/10.

O segundo enfoque, a seu turno, é o das políticas culturais. É flagrante que o Plano Nacional de Cultura, na medida em que é composto mais por ações e estratégias do que por artigos jurídicos, deve ser entendido no contexto das políticas culturais adotadas historicamente no Brasil. Nesse sentido, faz-se uma recapitulação da atuação estatal na área da cultura, desde a década de 30 até os dias atuais, a fim de que se estabeleçam as tradições que devem ser mantidas ou combatidas pela Lei n.º. 12.343/10, compreendida enquanto peça integrante da evolução das iniciativas governamentais no setor cultural.

Destarte, o presente trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, haverá a identificação das espécies de direitos culturais previstos na Constituição de 1988. O segundo capítulo fará uma retrospectiva histórica, dividida em períodos, das políticas culturais desenvolvidas no Brasil até a adoção da Lei n.º. 12.343/10. Por fim, no terceiro capítulo, mediante o emprego dos métodos dedutivo e comparativo, será analisado o Plano Nacional de Cultura a partir dos pressupostos lançados nas duas primeiras partes, expondo-se o tratamento

---

<sup>2</sup> COELHO, Teixeira. *Op. cit.*, p. 17.

que essa norma dedica aos direitos culturais previstos na Constituição, a abordagem proposta aos problemas constatados historicamente nas políticas culturais brasileiras e os aspectos a serem ainda aprimorados na Lei n.º. 12.343/10.

A reflexão sobre o panorama da cultura no Brasil é extremamente relevante. Em primeiro lugar, é evidente a debilidade do desenvolvimento de estudos e pesquisas acerca de direitos culturais e de políticas culturais no contexto acadêmico brasileiro, sendo que apenas se tem acesso a obras fragmentadas, que abordam o tema desigual e insuficientemente. Inclusive, é recente a criação de cursos superiores e disciplinas ligadas a essas matérias, de modo que a produção científica ainda é bastante insipiente. Nesse sentido, todo esforço de observação, de crítica, e até de mera compilação de argumentos nos campos abordados é, sem dúvida, importante no reforço e na afirmação da área cultural no circuito da academia nacional.

Por fim, uma das principais e mais benéficas características da Lei n.º. 12.343/10 é a de que, apesar de se constituir em um plano decenal, está plenamente aberta a rediscussões e adaptações. Existe, a propósito, uma agenda de reformulações do Plano Nacional de Cultura, sendo que a primeira está marcada, justamente, para iniciar em 02 de dezembro de 2014. Serão, portanto, sopesadas as conquistas e as dificuldades dos primeiros quatro anos de implementação de uma política cultural duradoura no país, de modo que, claramente, este é um momento propício de consagração e de crítica às relações entre Estado e cultura no Brasil, havendo grandes possibilidades de resultados frutíferos e favoráveis a toda a população nacional.

## 2 AS ESPÉCIES DE DIREITOS CULTURAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

É controversa a afirmação dos direitos culturais enquanto categoria de direitos fundamentais. Com efeito, muito se discute na atualidade acerca da “vulgarização” dos direitos fundamentais, sendo numerosos os juristas que se posicionam contra a multiplicação arbitrária de valores a que se concede a qualificação de “fundamentais”, inclusive defendendo a imposição de critérios rigorosos para essa classificação<sup>3</sup>. A preocupação acerca da inflação dessa espécie de direitos justifica-se no temor de sua desvalorização. Em suma, ao se incluir indiscriminadamente direitos na proteção dedicada ao núcleo fundamental, em vez de aumentar o alcance dessa tutela, estar-se-ia desmerecendo toda a categoria, de modo a desproteger valores verdadeiramente essenciais.

Contudo, no que tange aos direitos culturais, o impasse em nada tem a ver com a efetiva relevância dos valores derivados da cultura para a humanidade. Com efeito, desde a própria formulação dos direitos humanos em seu sentido moderno, representada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, encontra-se referência aos direitos culturais, tanto autonomamente (artigo 27), como em relação a outros valores essenciais, inclusive a dignidade humana (artigo 22).

Na esteira das disposições do tratado de 1948, editou-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, datado de 19 de dezembro de 1966. Por óbvio, o documento internacional em questão reconhece a existência de direitos culturais, convocando os Estados signatários a promover medidas que garantam aos indivíduos a participação na vida cultural, o desfrute dos progressos científicos e a proteção dos direitos autorais (artigo 15). Seguiu-se, nos anos e nas décadas seguintes, a adoção de incontáveis documentos internacionais concernentes a diversos valores ligados à cultura, tais como, a diversidade cultural, o patrimônio cultural e o acesso à vida cultural, entre outros. Não obstante, os direitos culturais continuam sendo uma categoria subdesenvolvida de direitos humanos, conforme denominação dada por Janusz Symonides:

Los derechos culturales suelen calificarse de ‘categoría subdesarrollada’ de derechos humanos. Esta denominación se escogió como título del seminario celebrado en 1991 en la Universidad de Friburgo y fue ampliamente aceptada entonces. Sugiere que, en comparación con otras categorías de derechos humanos – civiles, políticos, económicos y sociales- los derechos culturales son los menos desarrollados por lo

---

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 84/88.

que atañe a su alcance, contenido jurídico y posibilidad de hacerlos respetar. En realidad, necesitan más elucidación, clasificación y fortalecimiento<sup>4</sup>.

A reflexão do autor polonês identifica o ponto nevrálgico da questão. O que falta aos direitos culturais é um esforço de identificação e de sistematização, que lhes confira um conteúdo definido e homogêneo, especialmente do ponto de vista jurídico<sup>5</sup>. Embora os documentos internacionais relativos à matéria se multipliquem desde a década de 60, os juristas só começaram a debruçar-se sobre o assunto, a fim de desenvolver os direitos culturais como ramo autônomo, unitário e específico do Direito, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Conforme Rodrigo Vieira da Costa, a multiplicação do desenvolvimento de políticas públicas em diversos países no período indicado desperta a necessidade de maior regulamentação jurídica na área da cultura. A resposta surge inicialmente na França, mediante a publicação da obra “Droit de la Culture” (Direito da Cultura), em 1990, pelos professores Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci e Jacques Bourdon, da Universidade de Direito, Economia e Ciências de Aix-Marseille. Integra-se, ainda, à inauguração do tratamento jurídico mais rigoroso aos direitos culturais o livro “Droit de la Culture et le Droit à la Culture” (Direito da Cultura e Direito à Cultura) de Alain Riou, publicado em 1993<sup>6</sup>.

Entretanto, a recente intensificação do interesse nos direitos culturais ainda não logrou estabelecer definitivamente o assunto enquanto ramo jurídico. Até hoje, por exemplo, não foi construído rol definitivo dos valores que compõem os direitos culturais. Nesse sentido, Alfons Martinell Sempere indica que a UNESCO e o Conselho da Europa encomendaram, ao *Institut Interdisciplinaire d'Éthique et des Droits de l'Homme* (IIEDH) da Universidade de Friburgo, na Suíça, uma declaração específica sobre os direitos culturais. Os estudos do denominado “Grupo de Friburgo” culminaram na apresentação, em 1998, de uma proposta, que foi atualizada em 2007, sendo que, todavia, nenhuma das versões obteve aprovação dos organismos que promoveram a iniciativa<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Tradução livre: “Costuma-se classificar os direitos culturais como ‘categoria subdesenvolvida’ de direitos humanos. Essa denominação foi escolhida como título do seminário celebrado em 1991 na Universidade de Friburgo e foi amplamente aceita desde então. Sugere que, em comparação com outras categorias de direitos civis e humanos, políticos, econômicos e sociais – os direitos culturais são os menos desenvolvidos o que afeta seu alcance, conteúdo jurídico e a possibilidade de fazê-los respeitar. Na realidade, necessitam de mais elucidação, classificação e fortalecimento”. SYMONIDES, Janusz. **Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos**. Disponível em: <http://www.Unesco.org/issj/rics158>. Acessado em 21 de outubro de 2014.

<sup>5</sup> COSTA, RODRIGO VIEIRA. **Direitos culturais em foco – bibliografia jurídica comentada**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 128/131.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 132/133.

<sup>7</sup> SEMPERE, Alfons Martinell. **A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 63.

De todo modo, não é apenas em nível internacional que se verifica a consagração dos direitos culturais. Estes já encontraram reconhecimento nas cartas constitucionais de inúmeros países, tudo a reforçar o acerto e a necessidade de concessão do *status* de direitos fundamental à cultura. A propósito, são destacadas por José Afonso da Silva: a Constituição da República Portuguesa de 1976, sendo que a questão cultural foi mantida mesmo diante das revisões de 1982 e 1989; a Constituição Espanhola de 1978; a Constituição do Panamá de 1985 e a Constituição Colombiana de 1991<sup>8</sup>.

A Constituição nacional de 1988 também não fica fora desse rol. Antes pelo contrário, o texto constitucional atualmente vigente no Brasil concede amplo tratamento à questão da cultura, tanto que Francisco Humberto Cunha Filho a denomina de “Constituição cultural”<sup>9</sup>. Assim, o primeiro capítulo deste trabalho dedica-se à análise das espécies de direitos culturais previstos na Constituição atual.

Elegeram-se quatro espécies de direitos, com base nas classificações sugeridas por José Afonso da Silva<sup>10</sup>, Bernardo Novais da Mata Machado<sup>11</sup> e Francisco Humberto Cunha Filho<sup>12</sup>: direito à livre identidade cultural e à proteção dos bens de cultura; direito de participação na vida cultural, com acesso à cultura social e incentivo à criação e à difusão de meios culturais; direito autoral e direito/dever de cooperação cultural internacional. Esses direitos serão estudados a partir de sua representatividade na esfera transnacional, com apontamento dos tratados internacionais que os preveem, bem como de acordo com os artigos constitucionais que os abordam.

Do ponto de vista do Plano Nacional de Cultura, é fundamental a compreensão dos direitos culturais no contexto constitucional. Enquanto norma infraconstitucional, a Lei n.º 12.343/10 deve refletir os valores previstos na Carta Magna, de modo que, ao fim desta tese, será retomada a simetria entre a cultura na Constituição e as disposições do plano.

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 40/41.

<sup>9</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais no Brasil**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 120.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª edição, ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 314.

<sup>11</sup> MATA MACHADO, Bernardo Novais da. Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política. In: CALABRE, Lia (Org). **Políticas culturais: teoria e práxis**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 2011, p. 104/117.

<sup>12</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

## 2.1 DIREITO À LIVRE IDENTIDADE CULTURAL E À PROTEÇÃO DOS BENS DE CULTURA

Denomina-se a primeira categoria de direito à livre identidade cultural e à proteção dos bens de cultura. A livre identidade cultural representa, sinteticamente, uma gama de outras noções fundamentais à promoção dos direitos culturais, tais como: direito à diversidade cultural<sup>13</sup>; liberdade de formas de expressão cultural; liberdade de manifestações culturais<sup>14</sup> e direitos culturais de pessoas pertencentes a minorias sociais<sup>15</sup>.

*Contrario sensu* à óbvia relevância que o reconhecimento, proteção e incentivo a diferentes manifestações culturais representam para o desenvolvimento humano, vislumbra-se resistência de longa data quanto à tutela da diversidade cultural em âmbito internacional. Por muitos anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os Estados nacionais tiveram medo de admitir e de empoderar as minorias que os compunham, retardando em décadas o reconhecimento do direito à livre identidade cultural. Nesse sentido, Janusz Symonides expõe os impactos que o temor da cultura produzida pelas minorias surtiu sobre o desenvolvimento dos direitos culturais:

Entre los motivos importantes de reserva en relación con los derechos culturales han de mencionarse, por último, los temores y sospechas que abrigan los Estados de que el reconocimiento del derecho a las diferentes identidades culturales, el derecho de identificación con grupos vulnerables, en particular las minorías y los pueblos indígenas, pueda fomentar la tendencia a la secesión y poner en peligro la unidad nacional. Por esa razón hubo oposición a que se introdujeran los derechos culturales en la Carta de las Naciones Unidas durante la Conferencia de San Francisco. Tampoco los derechos culturales de las personas pertenecientes a minorías se mencionan en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sólo se reconocieron en el Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966<sup>16</sup>.

Com efeito, após a inauguração da matéria pelo artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, que assegura, em suma, que as minorias étnicas, religiosas

<sup>13</sup> MATA MACHADO, Bernardo Novais da. *Op. cit.*, p. 104.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 314.

<sup>15</sup> SYMONIDES, Janusz. *Op. cit.*, Acessado em 27 de outubro de 2014.

<sup>16</sup> Tradução livre: “Entre os motivos importantes para as reservas em relação aos direitos culturais, deve mencionar-se, por último, os temores e suspeitas que abrigam os Estados de que o reconhecimento do direito às diferentes identidades culturais, o direito de identificação com grupos vulneráveis, em particular as minorias e os povos indígenas, possa fomentar a tendência à secessão e colocar em perigo a unidade nacional. Por essa razão, houve oposição a que se introduzissem os direitos culturais na Carta das Nações Unidas durante a Conferência de São Francisco. Tampouco os direitos culturais das pessoas pertencentes a minorias estão mencionados na Declaração Universal de Direitos Humanos. Só foram reconhecidos no Artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966”. SYMONIDES, Janusz. *Op. cit.*, Acessado em 27 de outubro de 2014.

ou linguísticas não serão impedidas da prática das próprias religiões ou do uso de suas línguas, seguiu-se a edição de documentos concernentes exclusivamente à proteção da diversidade cultural<sup>17</sup>. Merece destaque, em primeiro lugar, a Declaração do México sobre Políticas Culturais de 1982, que coloca a identidade cultural entre os princípios que devem reger as políticas culturais. Igualmente, a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular de 1989, também chamada Recomendação de Paris, reconhece a importância da cultura tradicional e popular, classificando-a como “parte do patrimônio universal da humanidade” e recomendando medidas para sua proteção, como por exemplo, a “salvaguarda do folclore”. Tem-se, ainda, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas de 1992, que assegura os direitos das pessoas pertencentes às minorias a manifestar livremente sua cultura, bem como reafirma o papel do Estado na proteção da diversidade cultural.

O reconhecimento progressivo da importância de se dar espaço às diferentes manifestações culturais, ilustrado pelos documentos citados, alcança seu auge com a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001, classificada por Patrice Meyer-Bisch como “a grande virada política do início deste século”<sup>18</sup>. O tratado em questão identifica, já em seu artigo 1, a diversidade cultural como “patrimônio comum da humanidade”, que “deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras”. Outrossim, seu artigo 4 afirma a íntima relação existente entre a diversidade cultural e os demais direitos humanos, em especial a dignidade da pessoa humana: “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.”

Por fim, cabe referir a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, que, após a consagração trazida pela Declaração de 2001, reflete acerca das medidas concretas a serem adotadas pelas nações na promoção da livre identidade cultural. Nas palavras de Bernardo Novais da Mata Machado, o documento citado “defende a inclusão das variáveis culturais nos planos nacional e internacional de

---

<sup>17</sup> “**ARTIGO 27:** Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”.

<sup>18</sup> MEYER-BISCH, Patrice. **A centralidade dos direitos culturais, ponto de contato entre diversidade e direitos humanos.** In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 28.

desenvolvimento e reafirma o direito soberano dos Estados de implantar políticas de proteção das identidades culturais de suas populações”<sup>19</sup>.

Na Constituição federal, o respeito à diversidade cultural consta já, genericamente, do artigo 3º, que traz, dentre os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, no seu inciso IV, o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. No artigo 5º, inciso VI<sup>20</sup>, ilustra-se a preocupação do constituinte em assegurar a livre prática de todos os cultos e religiões, a qual é reforçada no artigo 19, inciso I<sup>21</sup>, da Carta Magna, que veda a influencia estatal em âmbito religioso. Quanto à seção constitucional dedicada à cultura, vê-se que a livre identidade cultural é afirmada no caput do artigo 215, que garante o “pleno exercício dos direitos culturais”, bem como “a valorização e a difusão das manifestações culturais”. O parágrafo 2º do citado artigo determina que a fixação de datas comemorativas deva levar em conta marcos “de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”; igualmente, o parágrafo 3º do mesmo artigo 215 coloca como objetivo do Plano Nacional de Cultura a “valorização da diversidade étnica e regional”. Por fim, o artigo 216-A, parágrafo 1º, inclui, em seu inciso I, dentre os princípios regentes do Sistema Nacional de Cultura, a “diversidade das expressões culturais”.

Ademais de prever, de modo geral, a promoção e a tutela da livre identidade cultural, o texto consitucional também elege minorias específicas do contexto nacional cuja cultura merece especial proteção. Nesse sentido, o parágrafo 1º do artigo 215 da Constituição vigente prevê expressamente que o “Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

Não obstante alguns autores, a exemplo de José Afonso da Silva, considerarem incompleto o tratamento dado pela Carta Magna brasileira à questão indígena<sup>22</sup>, a

<sup>19</sup> MATA MACHADO, Bernardo Novais da. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>20</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;”.

<sup>21</sup> “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;”.

<sup>22</sup> “A Constituição de 1988 revela um grande esforço da Constituinte no sentido de preordenar um sistema de normas que pudesse efetivamente proteger os direitos e interesses dos índios. E o conseguiu num limite bem razoável. Não alcançou, porém, um nível de proteção inteiramente satisfatório. Teria sido assim, se houvera adotado o texto do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, reconhecidamente mais equilibrado e mais justo”. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 855.

preocupação em preservar a cultura das populações de índios remanescentes no país é percebida em inúmeras disposições constitucionais. O ponto central da tutela dedicada aos povos indígenas pela Constituição é a manutenção de suas terras, enquanto “valor de sobrevivência física e cultural”<sup>23</sup>, que se concentra, principalmente, no artigo 231, o primeiro, aliás, do capítulo dedicado aos índios, também dentro do título “Da ordem social”. O artigo 231, além de reconhecer o “direito originário” dos índios sobre “as terras que tradicionalmente ocupam”, também apresenta as definições e as limitações impostas sobre esses territórios:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Ainda no que diz com as terras indígenas, o artigo 20, inciso XI, dispõe que estas são bens da União, estando a pesquisa e o aproveitamento de seus recursos condicionados a

---

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 858.

autorização do Congresso Nacional e demais exigências legais (artigo 49, inciso XVI, e artigo 176, parágrafo primeiro). De outra banda, no campo educacional, o artigo 210, parágrafo 2º, assegura “às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Por fim, a defesa dos interesses indígenas, além de caber às próprias populações (artigo 232), é função do Ministério Público (artigo 129, inciso VI), tratando-se de matéria de competência federal (artigo 109, inciso XL).

Em contrapartida, a ilustrar a abundância do interesse constitucional em relação às populações indígenas, vê-se a escassez de previsões que ecoem a vontade de preservação da cultura afrobrasileira manifestada no artigo 215, parágrafo 1º. A propósito, constam da Carta Magna apenas dois dispositivos relacionados à preservação das comunidades e da cultura quilombola, quais sejam, o parágrafo 5º, do artigo 216, o qual prevê que ficam “tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”; e o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual, aos “remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Ainda, é de se observar que, embora a dicção do artigo 68, conforme transcrito, pareça ser largamente benéfica às comunidades quilombolas, a efetividade da desapropriação de terras com base nesse dispositivo constitucional é bastante baixa, perdendo-se há anos em regulamentações infraconstitucionais que oscilam entre progresso e regresso e, na maior parte do tempo, buscam preservar os proprietários documentais dos terrenos de quilombos<sup>24</sup>.

De todo modo, deve ser ressaltado que o intuito de proteção especial do constituinte em relação às manifestações culturais indígena e afrobrasileira, explicitado no artigo 215, parágrafo 1º, justifica-se no maior risco de extinção dos elementos formadores dessas culturas, em especial diante das desproporcionais injustiças histórias cometidas contra esses segmentos, que se buscam reparar mediante tutela diferenciada<sup>25</sup>. É evidente, portanto, que a previsão analisada não representa descaso ou desmerecimento da identidade cultural dos demais envolvidos na formação da sociedade nacional, até porque, resta claro da exposta pluralidade de dispositivos relativos à livre identidade cultural no texto constitucional que aquela é, nos termos de Bernardo Novais da Mata Machado, “o alicerce sobre o qual devem

---

<sup>24</sup> A propósito: SUNDFELD, Carlos Ari. **Comunidades Quilombolas: Direito à Terra**. Brasília: Fundação Cultural Palmares/ MinC/ Editorial Abaré, 2002 e BRUSTOLIN, Cíndia. **Reconhecimento e Desconsideração: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita**. Dissertação (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Fonte: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000753416&loc=2010&l=de79f1a25cf55dc7>.

<sup>25</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 113.

ser erguidos as políticas culturais<sup>26</sup> do Brasil, representando a inclusão de todos os integrantes do povo brasileiro.

O exercício da diversidade cultural, conforme destacado por Yvonne Donders e Annamari Laaksonen no caso específico da diversidade linguística<sup>27</sup>, mas que pode ser generalizado, não depende apenas de uma atuação negativa do Estado, ou seja, de que este permita o desenvolvimento das variadas culturas em seu território, mas também de uma atuação positiva, isto é, de iniciativas estatais que criem contexto propício à sobrevivência das diversas formas de manifestação cultural. Dentre as obrigações positivas do Estado em matéria de cultura, especialmente na promoção da livre identidade cultural, destaca-se a preservação do patrimônio cultural, aqui denominada “proteção dos bens de cultura”<sup>28</sup>.

Nas palavras de Rodrigo Vieira da Costa, o direito ao patrimônio cultural, juntamente ao direito autoral – que será abordado em seguida – representam os “dois campos mais antigos de análise”<sup>29</sup> dos direitos culturais. De fato, diferente do que ocorreu com o direito à livre identidade cultural, a proteção dos bens da cultura não sofreu qualquer oposição no campo internacional, tratando-se, inclusive, de assunto de interesse de tutela pela Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) no período após a Segunda Guerra Mundial<sup>30</sup>. Foi editada, nesses termos, já em 1954, a Convenção sobre a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, que impõe o respeito aos bens culturais em caso de guerra, evidenciando que cada Estado possui, perante a humanidade, obrigações com o patrimônio cultural radicado no próprio território soberano, assim como nos demais países<sup>31</sup>.

Para apreciação dos documentos internacionais em matéria de preservação do patrimônio cultural, adota-se a perspectiva lançada por Eduardo Nivón, quem ilustra a evolução do sentido de “patrimônio a ser protegido” a partir das principais convenções

<sup>26</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p.113.

<sup>27</sup> “(...) A questão continua sendo saber até que ponto os Estados também têm obrigações positivas para garantir a diversidade linguística em público. Para algumas comunidades específicas, como minorias nacionais e povos indígenas, reconhece-se que o Estado deve proporcionar instalações para o uso e a preservação dessas línguas, igualmente na administração pública e na justiça. Embora exista o reconhecimento de que os Estados têm a obrigação de tomar medidas positivas para evitar violações, não há consenso geral sobre essas obrigações”. DONNERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. **Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 107.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 314.

<sup>29</sup> COSTA, Rodrigo Vieira da. *Op. cit.*, p. 128.

<sup>30</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 106.

<sup>31</sup> HÄBERLE, Peter. **A proteção constitucional e universal dos bens culturais: uma análise comparativa**. In: Novos ensaios constitucionais e uma aula de jubileu. Tradução: Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 225.

lançadas sobre a matéria<sup>32</sup>. Inicia-se pela própria Convenção sobre a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado de 1954, chamada Convenção de Haia, na qual a definição de bens culturais está claramente ligada a objetos materiais, tanto que a redação do artigo I abarca além dos “bens móveis ou imóveis de grande importância para o patrimônio cultural de cada povo”, somente os edifícios e centros que contenham aqueles. Em um segundo momento, a Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais de 1970 amplia consideravelmente o rol de bens integrantes do patrimônio cultural elencados em seu artigo 1, sendo que afirma, em suas considerações iniciais, que “os bens culturais constituem um dos elementos básicos da civilização e da cultura dos povos, e que seu verdadeiro valor só pode se apreciado quando se conhecem, com a maior precisão, sua origem, sua história e seu meio-ambiente”. Ao atrelar o valor cultural dos bens à sua origem, a convenção do início da década de 70 remete a definição de patrimônio cultural à idéia de nação, que reflete o contexto de descolonização em que o documento foi formulado, demonstrando o “interesse das nações em desenvolvimento em fortalecer sua independência e soberania”<sup>33</sup>. Por fim, a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 introduz a noção não só de patrimônio cultural, mas também a de “patrimônio natural” como “elementos do patrimônio mundial da humanidade inteira”, sublinhando a importância dos bens da cultura e da natureza a todas as pessoas “qualquer que seja o povo a que pertençam”, de modo que a preservação destes demanda a cooperação das nações, em nível internacional<sup>34</sup>.

Verifica-se, destarte, uma clara variação na noção de patrimônio cultural a ser tutelado pelos instrumentos transnacionais. De uma perspectiva exclusivamente material, expande-se o conceito de bens de cultura, ligando-os a suas origens nacionais e ao meio ambiente e concedendo-lhes a categoria de legado de toda a humanidade. O que se vê, em realidade, é um processo de “imaterialização” dos bens culturais, cuja consequência é a aproximação da preservação destes com a diversidade cultural. É nesse sentido a conclusão de Eduardo Nivón acerca das convenções elencadas:

---

<sup>32</sup> NIVÓN, Eduardo. **As políticas culturais e os novos desafios. O patrimônio imaterial na estruturação das novas políticas culturais.** In: Política culturais: teoria e práxis. Organização: Lia Calabre. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011, p. 53/54.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>34</sup> Nesses termos, Peter Häberle, utilizando-se da figura de John Locke, compara a Convenção de 1972 a um contrato social, no qual os “Estados contratantes são fideicomissários” de sua própria cultura e da cultura de “valor universal” devendo colaborar em conjunto para a proteção do “patrimônio mundial”. HÄBERLE, Peter. *Op. cit.*, p. 247.

Na alteração das expressões com as quais se denomina o patrimônio, encontramos diferentes ênfases. As primeiras convenções específicas destacavam os *objetos* definidos como patrimônio. Entretanto, a partir dos anos 1970, a ênfase está no seu sentido de *legado* para as futuras gerações. Essa qualidade permitiu ampliar a noção de patrimônio à natureza, tornando o ambiente e certas regiões expressões de ‘patrimônio natural’. Os últimos anos do século passado presenciaram a conexão entre o patrimônio e os direitos de grupos e comunidades a um desenvolvimento próprio e autônomo e a existir em um mundo diverso<sup>35</sup>.

As considerações expostas são reforçadas pela edição da já citada Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001, na qual se traça paralelo entre a diversidade cultural e a diversidade biológica, sendo que esta está para a sobrevivência do meio ambiente como aquela está para a sobrevivência da raça humana, devendo-se proteger ambas não só pelo presente, mas também pelas gerações futuras<sup>36</sup>.

No texto constitucional, a proteção aos bens da cultura é atribuída, enquanto competência comum, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do artigo 23, incisos III e IV<sup>37</sup>, sendo que cabe apenas aos três primeiros legislar, concorrentemente, sobre o assunto, nos termos do artigo 24, incisos VII e VIII<sup>38</sup>. Igualmente, o artigo 30, inciso IX, reforça a competência dos Municípios em “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”<sup>39</sup>. O artigo 215, parágrafo 3º, inciso I, prevê que as ações previstas no Plano Nacional de Cultura devem voltar-se à “defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro”. A disposição mais importante em matéria de preservação do patrimônio cultural é, sem dúvidas, o artigo 216, que define os bens que o compõem, além de elencar, em seu parágrafo 1º, no que consistem os mecanismos de proteção:

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;

<sup>35</sup> NIVÓN, Eduardo. *Op. cit.*, p. 53.

<sup>36</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>37</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;”

<sup>38</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre (...) VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

<sup>39</sup> Sobre as contradições relativas às competências em matéria de proteção ao patrimônio cultural: CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais (...)**. *Op. cit.*, p. 121/124.

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.

É, ademais, abundante a regulação infraconstitucional das medidas de preservação do patrimônio cultural trazidas no parágrafo 1º do artigo 216. A propósito, Francisco Humberto Cunha Filho dedica seção especial de seu livro “Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro” à questão, sob o título “A proteção do patrimônio cultural”. O autor esmiuça, nesse trecho da obra, os procedimentos de inventário, registro, vigilância, desapropriação e tombamento, com atenção especial para o último, apontando esta forma protetiva dos bens de cultura como “a mais sedimentada” ao longo de nossa história jurídica<sup>40</sup>. No ponto, merecem destaque o Decreto-Lei nº. 25/37, que cuida precipuamente do tombamento, com as atualizações trazidas pelo Decreto-Lei nº. 3.866/41 e pela Lei nº. 6.292/75, e o Decreto-Lei nº. 3.365/41, a respeito da desapropriação por utilidade pública.

Caso se admita, ainda, que o patrimônio natural é parte integrante do patrimônio cultural, deve-se citar o capítulo constitucional voltado para a tutela do meio ambiente, composto pelo artigo 225. A extensão dos dispositivos constitucionais concernentes à proteção dos bens da cultura ecoa os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria (o Estado brasileiro é signatário de todos os documentos transnacionais citados), conferindo efetividade à preservação do patrimônio, tanto em nível nacional como mundial, dado que, na visão de Peter Häberle, representa relação mútua, na qual quanto “mais diversa e efetiva seja a proteção nacional dos bens culturais, tanto mais possibilidades existem de que a proteção internacional não seja ‘platônica’”<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais (...)**. *Op. cit.*, p. 108/128.

<sup>41</sup> HÄBERLE, Peter. *Op. cit.*, p. 241.

## 2.2 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA CULTURAL, COM ACESSO À CULTURA SOCIAL E INCENTIVO À CRIAÇÃO E À DIFUSÃO DE MEIOS CULTURAIS

Consiste a segunda categoria analisada no direito de participação na vida cultural, com acesso à cultura social e incentivo à criação e à difusão de meios culturais. Da denominação, pode-se ter a impressão de que se trata de espécie de direitos culturais bastante complexa, que abarca uma pluralidade de condutas independentes – participação, acesso, criação, difusão – e que devem ser promovidas individualmente. Contudo, o enunciado ilustra, na realidade, um conjunto harmônico, cujos elementos devem ser desenvolvidos em igualdade, para que, em última instância, toda a sociedade seja integrada ao contexto cultural.

A relação mais estrita ocorre entre a participação na vida cultural e o acesso à cultura social. Em suma, os dois conceitos se completam, sendo que não é possível participar da vida cultural sem que se tenha acesso à cultura social, conforme aponta Annamari Laaksonen:

A participação nas atividades culturais, juntamente com o acesso a elas, forma a espinha dorsal dos direitos humanos relacionados à cultura. O acesso é um elemento indispensável de qualquer direito cultural e, principalmente, do direito de participar da vida cultural. O acesso está relacionado a oportunidades, opções, alternativas e escolhas. É um ambiente seguro e capacitador de igualdade, interação, reconhecimento e respeito. Construir acesso está relacionado a *tornar possível, facilitar e deixar acontecer*. O acesso é uma precondição para a participação, e a participação é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos<sup>42</sup>.

Ademais, conforme destacado pela autora finlandesa, no final do excerto transcrito, a “democratização cultural”<sup>43</sup>, ou seja, a abertura do acesso e da participação na vida cultural é indispensável à promoção de outros direitos fundamentais. Nesse sentido, o contato com a própria cultura em que está inserido o indivíduo, assim como com as demais culturas existentes, representa importante ferramenta de mudança social, fomentando que se persiga, comparativamente, o desenvolvimento de valores de igualdade, justiça e dignidade que se verificam existir em outras sociedades, de modo a abandonar tradições restritivas e injustas, bem como para que estas não se repitam<sup>44</sup>. Da mesma forma, só podem promover

---

<sup>42</sup> LAAKSONEN, Annamari. **O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 51.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 52/53.

<sup>44</sup> “Os direitos culturais deveriam dar prioridade ao acesso à própria cultura de uma pessoa e ao aprendizado dela bem como ao direito de participação na reprodução e no posterior desenvolvimento dessa cultura. O indivíduo,

modificações na sociedade aqueles que desta participam, sendo que estar integrado e participar da vida cultural são premissa indispensável do próprio sentimento de pertencimento a determinada comunidade. Assim, constata-se a relevância da livre identidade cultural para o direito de participar na vida cultural e, novamente, a influência deste para o desenvolvimento social<sup>45</sup>.

É, destarte, flagrante a relevância do direito de participação na vida cultural, tanto que representa um dos poucos direitos culturais que figura na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, conforme se verifica da primeira parte de seu artigo 27, segundo a qual todo ser humano “tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”. Da mesma forma, o artigo 15.1, letra “a” do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 determina que é reconhecido pelos Estados signatários o direito de todos os indivíduos de participarem na vida cultural. A influência mútua entre acesso aos bens culturais e participação na cultura é sublinhada pela primeira vez na Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural de 1976, a qual afirma que “the ultimate objective of access and participation is to raise the spiritual and cultural level of society as a whole on the basis of humanistic values and to endow culture with a humanistic and democratic content”<sup>46</sup>. Por fim, a Declaração do México sobre Políticas Culturais de 1982 enfoca a participação na vida cultural a partir da ingerência direta da sociedade e de todos os indivíduos nos processos de decisão relativos à cultura, apoiando a descentralização administrativa e territorial das políticas culturais, de modo a aproximar a população e os órgãos responsáveis pela cultura<sup>47</sup>.

No que diz com a criação e a difusão culturais, vê-se que são meios indispensáveis à democratização cultural. Não se pode, afinal, considerar livre a participação e o acesso à cultura caso se impeçam os indivíduos de produzir e reproduzir<sup>48</sup> como quiserem os bens culturais. A nível internacional, o incentivo à criação cultural é ilustrado pela Recomendação sobre o Status do Artista de 1980, na qual se convocam os Estados aderentes a criar clima

---

como produtor de cultura, torna-se importante quando ele/a vê que algumas das antigas tradições são inaceitáveis ou insuficientes (em comparação com outras práticas em outras partes do mundo). Na medida em que algumas das antigas tradições podem não acompanhar as linhas de igualdade, liberdade e integridade pessoal, o direito de inovar e mudar velhos hábitos também deve ser garantido”. EIDE, Asbjorn. **Minority rights and the right to participate in cultural life. With special reference to CECSR Article 15 (1) (a)**. Apresentado na Mesa-Redonda Internacional sobre o Direito de Participar na Vida Cultural. Quezón, Filipinas, 11-13 fev. 2002.

<sup>45</sup> LAAKSONEN, Annamari. *Op. cit.*, p. 50 e segs.

<sup>46</sup> Tradução livre: “o objetivo principal do acesso e da participação é, com base em valores humanísticos, elevar o nível espiritual e cultural da sociedade como um todo e fornecer à cultura um conteúdo humanístico e democrático”.

<sup>47</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 108.

<sup>48</sup> LAAKSONEN, Annamari. *Op. cit.*, p. 52/53.

propício para o desenvolvimento artístico, mediante, entre outros elementos, a garantia de liberdade de expressão e de condições materiais para que os artistas exercitem seus talentos<sup>49</sup>. Já a difusão cultural encontra-se amparada no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, que prevê em seu artigo 19 que:

Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

Por fim, merece destaque o Comentário Geral n.º. 21, lançado em 20 de novembro de 2009, na 43ª sessão do Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O documento em questão afirma e explicita a interdependência das noções aqui expostas de “participação”, “acesso”, “criação” e “difusão”, bem como a relevância de todas estas para a promoção dos direitos culturais, ao definir, nos seguintes termos, participação como:

(...) o direito de todos – sozinhos ou associados a outros ou como uma comunidade – de agir livremente, escolher sua própria identidade, identificar-se ou não com uma ou várias comunidades ou mudar essa escolha, participar da vida política da sociedade, envolver-se nas suas próprias práticas culturais e expressar-se na língua de sua escolha. Todos também têm o direito de buscar e desenvolver o conhecimento e as expressões culturais e compartilhá-las com outros, bem como agir com criatividade e participar da atividade criativa<sup>50</sup>.

Na Carta Magna brasileira, a criação cultural vem tutelada pelo artigo 5º, incisos IV e IX, que proclamam ser livre “a manifestação do pensamento” e “a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação”. Ainda, o artigo 23, inciso V, traz como competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. Na mesma linha, o artigo 206, coloca a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” como princípio do ensino ministrado em território nacional.

Deve-se citar, novamente, o artigo 215, o qual faz explícita referência ao dever do Estado em garantir o “acesso às fontes da cultura nacional” e em apoiar “a difusão das manifestações culturais”. Ainda na seção dedicada à cultura, a previsão do artigo 216, parágrafo 1º, ao dispor sobre a proteção do patrimônio cultural pelo Poder Público “com a colaboração da comunidade” reflete a possibilidade de participação social direta na

<sup>49</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 108.

<sup>50</sup> LAAKSONEN, Annamari. *Op. cit.*, p. 54.

administração da cultura, sendo que, conforme Bernardo Novais da Mata Machado, a citada colaboração se estenderia a todas as políticas culturais<sup>51</sup>. Da mesma forma, pode-se interpretar extensivamente o inciso LXXIII do artigo 5º, que confere a “qualquer cidadão” legitimidade para propor ação pública que vise a combater, entre outros, ato lesivo contra o “patrimônio histórico e cultural”, como prerrogativa constitucional para a participação dos particulares no planejamento cultural do Estado.

No âmbito da comunicação social, o artigo 220 diz que não se deve restringir de qualquer forma a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação”, reforçando-se, no parágrafo 1º, que a lei não deverá embaraçar a “plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” e, no parágrafo 2º, que é “vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”. Também os parágrafos 5º e 6º do artigo 220 estabelecem a livre criação e difusão culturais ao dispor, respectivamente, que os “meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” e que a “publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”. Por fim, segundo o artigo 227, a sociedade, a família e o Estado devem assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à cultura.

À guisa de conclusão, deve-se destacar que a livre criação e difusão da cultura, calcadas na liberdade de expressão, não constituem direito ilimitado ou que se sobreponha a todos os demais valores constitucionais. Na própria Constituição, aliás, existem dispositivos que restringem os direitos em questão. O próprio artigo 5º, a despeito de pregar a liberdade de expressão, veda o anonimato (inciso IV). Também o artigo 220, a despeito de combater a censura, permite a restrição conforme a faixa etária (parágrafo 3º, inciso I), também prevista no artigo 21, inciso XVI, bem com garante a criação de meios legais de defesa da família e da pessoa contra conteúdo considerado inadequado (parágrafo 3º, inciso II)<sup>52</sup>. A propósito, a citada inadequação se mede por afronta aos princípios lançados pelo artigo 221 para a “produção e a programação das emissoras de rádio e televisão”, dentre os quais o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (inciso IV), de modo a também limitar a expressão cultural.

---

<sup>51</sup> Afirma o autor que: “Como o conceito de patrimônio cultural brasileiro é amplo, (...), o princípio de colaboração com a comunidade pode ser estendido às políticas culturais como um todo, (...). Em decorrência, conclui-se que a comunidade pode e deve ser chamada a participar de todas as decisões concernentes à política cultural, (...)”. MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 115.

<sup>52</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 254/255.

Além das barreiras legais expressas, a criação cultural não pode, em seu exercício, representar grave ofensa a outros direitos fundamentais<sup>53</sup> como, por exemplo, o direito à igualdade, à dignidade humana e à diversidade cultural, admitindo-se a censura de manifestações de ódio e de rebaixamento em relação a minorias, assim como de ataques pessoais a determinados indivíduos. Nas palavras de Bernardo Novais da Mata Machado:

Cabe registrar, de passagem, que a liberdade de criação e difusão não é absoluta. A limitação a essa liberdade situa-se no princípio fundamental que rege os direitos humanos – a dignidade da pessoa humana –, ou seja, atitudes que ferem esse princípio não são possíveis de expressão livre, como as manifestações racistas, a apologia da guerra e do terrorismo, a homofobia, a propaganda nazista e os ataques à honra e à reputação das pessoas<sup>54</sup>.

Veja-se, por fim, que não se podem confundir as limitações da criação e da difusão cultural diante de valores fundamentais com censura ou, ainda, com o parâmetro de “valores éticos e sociais da pessoa e da família” do citado artigo 221. Em verdade, o que se protege com a anulação da expressão livre diante da dignidade humana ou da igualdade é o núcleo duro destes direitos, indispensáveis à própria subsistência do estado democrático e da pluralidade social.

### 2.3 DIREITO AUTORAL

A princípio, pode parecer um contrassenso a inclusão do direito autoral entre as espécies de direitos culturais, na medida em que há autores que o consideram uma limitação ao direito de acesso à cultura<sup>55</sup>, cuja essencialidade ao exercício dos demais direitos culturais e à formação de cidadania e do sentimento de solidariedade social é incontestável. Não são raros, de todo modo, os estudiosos que, em perspectiva histórica e econômica, relevam a importância de proteger os direitos de autores sobre suas obras, para que estes não fiquem

---

<sup>53</sup> Acerca dos limites da liberdade de expressão em ofensa a outros direitos fundamentais, recomenda-se a análise feita por Miguel Reale Júnior a respeito do julgamento do *Habeas Corpus* n.º. 82.424-2/RS pelo Supremo Tribunal Federal. REALE JÚNIOR Miguel. **Limites à liberdade de expressão**. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 17, n.º. 81, p. 62/91. Fonte: <http://www.itecrs.org/artigos/dpenal/RealeJr-LimitesLiberdadedeExpressao.pdf>.

<sup>54</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 115.

<sup>55</sup> A discussão se torna particularmente acirrada diante da facilidade de reprodução de qualquer conteúdo cultural nos meios eletrônicos disponíveis atualmente. A propósito: BELISÁRIO, Adriano; TARIN, Bruno. **Copyfight: pirataria & cultura livre**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2011 e Revista Observatório Itaú Cultural / n. 16 (jan./jun. 2014). São Paulo: Itaú Cultural, 2014.

desestimulados a produzir intelectualmente e, igualmente, a difundir essa produção, diante da incerteza de recompensa<sup>56</sup>.

Mesmo que se acredite que a tutela do autor representa uma limitação à cultura, é notória a relação entre direito autoral e direitos culturais, estabelecida a nível internacional, dado que aquele é um dos únicos direitos da espécie a constar da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, justamente no artigo 27, que, conforme já referido, trata, em sua primeira parte, do direito à participação na vida cultural:

**Artigo 27.**

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

De igual modo, a Convenção Universal sobre Direito de Autor de 1952, revisada em 1971, refere, em seu preâmbulo, enquanto objetivos do direito autoral, “assegurar o respeito dos direitos da pessoa humana e favorecer o desenvolvimento das letras, das ciências e das artes”. Ainda na porção introdutória, o referido documento internacional também anuncia como justificativa de sua edição o fato os Estados signatários estarem persuadidos de que o “regime universal de proteção dos direitos de autor tornará mais fácil a difusão das obras do Espírito e contribuirá para a melhor compreensão internacional”.

Inobstante a consolidação contemporânea mediante os tratados transnacionais citados nos parágrafos supra, é sabido que o direito autoral ganhou reconhecimento perante diversas nações ainda em meados do século XIX. A Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, datada de 1886, destina-se, conforme referido em seu artigo 1, à proteção dos autores quanto aos direitos sobre obras artísticas, literárias e científicas de sua produção. O documento em questão culminou da evolução no regramento do direito autoral, iniciado na Inglaterra, em resposta ao surgimento da imprensa, por volta do século XVI, mediante institutos que se costumam agrupar sob a denominação de *copyright*, os quais se voltavam à tutela dos editores e dos interesses da monarquia. Concomitantemente, na França desenvolveu-se, durante a Revolução Francesa, a noção de *droit d'auteur*, cuja proteção

---

<sup>56</sup> “Três argumentos justificam o direito autoral: ele estimula os indivíduos a criar, lhes assegura maior autonomia, porque os liberta da tutela da Igreja Católica, das cortes monárquicas e de famílias abastadas, como ocorria antes, e, em última instância, estimula o livre desenvolvimento das ciências e das artes”. MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 108/109. Mais especificamente sobre o enfoque econômico: LANDES, William M. **La estructura económica del derecho de propiedad intelectual e industrial**. Tradução: Victor Manuel Sanchez Álvarez. Madrid: Fundación Cultural del Notariado, 2006, p. 23/24.

centrava-se no próprio autor. Com vistas à uniformização do tratamento do direito autoral em âmbito transnacional, firmou-se, após diversas conferências, em especial a Conferência de Estocolmo, conforme consta do preâmbulo, o tratado de 1886, que é o mais antigo a vigorar até os dias atuais<sup>57</sup>.

A Constituição nacional cuida do direito do autor como direito fundamental, de caráter individual, ao inseri-lo no artigo 5º, inciso XVII, o qual prevê explicitamente que “aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar”, referindo-se às produções literárias, artísticas, científicas e de comunicação<sup>58</sup>. Na mesma esteira, o inciso subsequente (XVIII) assegura:

(...) a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas; b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas.

Tratam-se dos chamados direitos conexos, que visam a tutelar (i) artistas, intérpretes e executantes, assegurando-lhes direitos exclusivos quanto à reprodução da voz e da imagem relacionadas às suas atuações; (ii) organismos de radiodifusão e produtores de fonogramas, que detêm direito exclusivo para autorizar ou proibir a retransmissão de suas emissões<sup>59</sup>. Ainda, tem-se a disposição do inciso XXIX sobre propriedade industrial<sup>60</sup>:

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País.

<sup>57</sup> Sobre o histórico dos direitos autorais, especificamente no contexto anterior à Convenção de Berna (e sobre este documento): NEVES, Alessandra Helena. **Direito de autor e direito à imagem: à luz da Constituição Federal e do Código Civil**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 118/121 e NUNES, Simone Lahorgue. **Direito autoral e direito antitruste**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 27/31.

<sup>58</sup> “O art. 5º, XXVII, que assegura o direito autoral, contém duas normas bem distintas. A primeira e principal confere aos autores o direito exclusivo de utilizar, publicar e reproduzir suas obras, sem especificar, como faziam as constituições anteriores, mas, compreendido em conexão com o disposto no inc. IX do mesmo artigo, conclui-se que são obras literárias, artísticas, científicas e de comunicação”. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 276.

<sup>59</sup> FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Direitos culturais como direitos fundamentais (...)**. *Op. cit.*, p. 97/98.

<sup>60</sup> Conforme José Afonso da Silva, a disposição relativa à propriedade industrial não deveria pertencer ao capítulo dedicado aos direitos fundamentais: “O dispositivo que a define está entre os dos direitos individuais, sem razão plausível para isso, pois evidentemente não tem natureza de direito fundamental do homem. Caberia entre as normas da ordem econômica.” SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 277.

Vê-se da última disposição transcrita que esta delega o regramento do direito autoral nas modalidades elencadas a lei infraconstitucional, estando, com efeito, a propriedade industrial disciplinada pela Lei n.º. 9.279/96, que substituiu a Lei n.º. 5.772/71<sup>61</sup>. Também o direito autoral no sentido do inciso XVII do artigo 5º vem regulamentado pela Lei n.º. 9.610/98, sucessora da Lei n.º. 5.988/73<sup>62</sup>. Não se ignora, a propósito, que é amplo o desenvolvimento da questão do direito autoral no âmbito do direito civil, tanto que se trata de uma das espécies de direitos culturais mais aprofundadas na doutrina jurídica<sup>63</sup>. Existem, nesse sentir, diversos aspectos a serem discutidos, como por exemplo, a natureza patrimonial ou moral do direito autoral<sup>64</sup> ou a sua incidência sobre os novos meios de difusão de informação surgidos com o progresso tecnológico. Não obstante, entende-se que são teorias as quais desbordam a previsão constitucional da matéria, de modo que seria incompatível aprofundá-las neste trabalho.

De outra banda, existe um último dispositivo constitucional relacionado ao direito autoral que merece aprofundamento. O mesmo artigo 5º, em seu inciso XXIII, prevê que “a propriedade atenderá a sua função social”. O direito autoral, na medida em que apresenta conteúdo patrimonial, sob forma de propriedade intelectual, submete-se ao inciso transcrito. Embora alguns juristas afirmem que a função social se encerra nas limitações constitucionais e legislativas impostas ao direito autoral, em específico a existência de um prazo máximo para sua vigência, entende-se que a questão transcende a mera barreira temporal<sup>65</sup>. Retoma-se, a propósito, o que foi referido no primeiro parágrafo da presente subseção, a respeito de que o direito autoral opõe-se ao direito de acesso à cultura, no que Allan Rocha de Souza define como uma tensão entre interesses públicos e particulares, aqueles de fruição de informação, conhecimento e cultura pela coletividade e estes de proteção individual do autor<sup>66</sup>.

O conflito entre direito autoral e acesso à cultura constitui-se de verdadeiro embate entre dois valores reconhecidos constitucionalmente, no qual a relevância histórica concedida à proteção do autor implica restrições incompatíveis com as previsões da Carta Magna no

<sup>61</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 278.

<sup>62</sup> FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Direitos culturais como direitos fundamentais (...)**. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>63</sup> COSTA, Rodrigo Vieira. *Op. cit.*, p. 128.

<sup>64</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 108/109 e FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Direitos culturais como direitos fundamentais (...)**. *Op. cit.*, p. 90/93.

<sup>65</sup> “No entanto, vale lembrar que o direito autoral já reconhece a função social da propriedade intelectual, pois fixa um prazo no qual o autor e seus herdeiros são proprietários das obras; findo esse prazo, as obras caem em domínio público, ou seja, ao fim e ao cabo elas se tornam propriedade coletiva”. MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 115/116. A propósito da satisfação da função social da propriedade mediante os dispositivos da Lei n.º. 9.610/98: FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Direitos culturais como direitos fundamentais (...)**. *Op. cit.*, p. 95/96.

<sup>66</sup> SOUZA, Allan Rocha de. **A função social dos direitos autorais**. Rio de Janeiro: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2006, p. 20.

âmbito da cultura. José de Oliveira Ascensão resume bem a oposição existente entre referidos direitos, nos seguintes termos:

(...) O empolamento do direito de autor reduziu enormemente o patrimônio cultural mobiliário livre – pelo aumento da duração do exclusivo, pela extensão dos novos bens, pelos modos de restrição indireta de utilizações inventados. Então, o acesso livre teria de se restringir a bens livres – o que retira todo o conteúdo a semelhante “direito”. Poderia exercer-se sobre obras nunca protegidas ou sobre obras tombadas no domínio público. Isso tornaria o acesso à cultura limitado a uma cultura desatualizada. A vida cultural presente, essencial para a formação cultural, estaria vedada pela soberania do autor.

Mas não é isso seguramente que a Constituição tem em vista quando afirma o direito de acesso à cultura. Fica assim configurado o conflito entre os direitos, ambos constitucionais, de autor e de acesso à cultura<sup>67</sup>.

Diante do exposto, acredita-se que a satisfação da função social dos direitos do autor vai bastante além da verificação do (longo) prazo de 70 anos<sup>68</sup> da morte do autor para que as obras se tornem domínio público. Em verdade, deve-se ponderar diante de situações concretas o peso de ambos os preceitos antagônicos, a fim de que se alcance uma espécie de equilíbrio satisfatório entre o autor e a coletividade. Nesse contexto, embora não se advogue pelo esvaziamento completo do direito autoral, é inegável a superioridade hierárquica do acesso à cultura enquanto valor constitucional<sup>69</sup>, restando flagrante que se deve priorizar a difusão de cultura, de informação e de conhecimento, com seus desdobramentos para o progresso e a diversidade sociais, em detrimento da defesa da propriedade privada irrestrita e absoluta.

## 2.4 DIREITO/DEVER DE COOPERAÇÃO CULTURAL INTERNACIONAL

Embora não se busque, no presente trabalho, definir teoricamente a natureza dos direitos culturais, é conveniente à análise da presente categoria refletir sobre o encaixe dos direitos relativos à cultura dentro das gerações de direitos fundamentais. Na concepção de

<sup>67</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito fundamental de acesso à cultura e direito intelectual. *In*: SANTOS, Manoel J. Pereira dos (Coord.). **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 12.

<sup>68</sup> Nos termos da Lei n.º. 9.610/98: “Art. 41. Os direitos patrimoniais do autor perduram por setenta anos contados de 1º de janeiro do ano subsequente ao de seu falecimento, obedecida a ordem sucessória da lei civil.”

<sup>69</sup> “Comparando o direito de acesso à cultura com o direito de autor, devemos reconhecer a superioridade hierárquica do direito de acesso à cultura. (...) Ora, o acesso à cultura tem um evidente fundamento de interesse social e de desenvolvimento, neste caso cultura, do País. A proteção meramente patrimonial do direito do autor coloca-o em inferioridade hierárquica perante os direitos ligados à promoção cultural”. ASCENSÃO, José de Oliveira. *Op. cit.*, p. 18/19.

Norberto Bobbio, os direitos fundamentais podem ser divididos em três gerações, que refletem a evolução histórica e o surgimento gradual desses direitos, em resposta a determinados contextos sociais:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas<sup>70</sup>.

A primeira geração, identificada pelos direitos de liberdade, busca o não agir do Estado, a proteção do indivíduo frente à atuação estatal, resumindo-se no “direito do indivíduo a não ser oprimido, ou seja, a gozar algumas liberdades fundamentais: fundamentais porque naturais, naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano”<sup>71</sup>. Os direitos de segunda geração, denominados direitos sociais, demandam, a seu turno, uma atuação positiva do Estado, exigindo-se deste a prestação de políticas públicas, entre outras, nas áreas da saúde, da educação, do trabalho, da habitação, da previdência social, da assistência social, como forma de promoção da igualdade e da dignidade humana. Por fim, tem-se a terceira geração, composta direitos chamados de solidariedade ou de fraternidade, por representarem interesses difusos ou coletivos, no que se destaca o “direito de viver num meio ambiente não poluído”<sup>72</sup>. Bobbio esboça ainda a existência de direitos fundamentais de quarta geração, “referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo”<sup>73</sup>. Não se ignoram, a propósito, teorias segundo as quais há a quinta, ou até a sexta gerações de direitos fundamentais.

De todo modo, interessam ao presente estudo apenas a segunda e a terceira gerações de direitos fundamentais. Do ponto de vista constitucional, na esteira de José Afonso da Silva, poder-se-ia enquadrar os direitos culturais enquanto direitos sociais<sup>74</sup>, colocando-os no contexto da segunda geração de direitos fundamentais. Entretanto, e justamente com base na categoria do direito/dever de cooperação cultural internacional, entende-se pela aproximação

<sup>70</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Nelson Coutinho. 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 5.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 5/6.

<sup>74</sup> “Os direitos culturais não foram arrolados no art. 6º como espécies de direito social, mas, se a educação o foi, aí também estarão aqueles, até porque estão explicitamente referidos no art. 215, (...)”. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. *Op. cit.*, p. 314. A propósito, o autor define os direitos culturais no título dedicado aos direitos sociais, no capítulo denominado “Direitos Sociais do Homem Consumidor”.

dos direitos culturais também com a terceira geração de direitos fundamentais, a qual foi originada, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, da “consciência de novos desafios, não mais à vida e à liberdade, mas especialmente à qualidade de vida e à solidariedade entre os seres humanos de todas as raças ou nações, [que] redundou no surgimento de uma nova geração – a terceira -, a dos direitos fundamentais (...) chamados, na falta de melhor expressão, de direitos de solidariedade, ou fraternidade”<sup>75</sup>.

Com efeito, o mesmo autor, ao elencar o rol que entende constituir os direitos de solidariedade, cita: o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente, o direito ao patrimônio comum da humanidade, a autodeterminação dos povos e o direito à comunicação<sup>76</sup>. Embora os direitos culturais não figurem no agrupamento feito pelo respeitado constitucionalista, é flagrante que estes, no sentido de cooperação internacional, permeiam todos os valores citados na lista.

O direito/dever de cooperação cultural internacional integra, em algum nível, todas as demais espécies de direitos culturais previstos na Constituição federal até aqui apreciados, colocando-os em prisma de intercâmbio e respeito internacional. Destaca-se, entretanto, a relevância transnacional da diversidade cultural. Conforme já referido no tópico dedicado à livre identidade cultural, um de seus aspectos é a compreensão da existência de uma pluralidade de culturas, que devem ser respeitadas, protegidas e fomentadas, estimulando-se a cidadania e o sentimento de solidariedade social. A propósito, na atualidade, é evidentemente imprescindível à consecução da paz e do desenvolvimento entre as nações, bem como ao direito de que estas possam se autodeterminar, que haja o respeito mútuo e o reconhecimento do livre exercício da diversidade cultural seja em um mesmo seja em inúmeros territórios nacionais. Nesse sentido, certa a ponderação de Patrice Meyer-Bisch:

Embora a diversidade cultural fosse considerada um freio ao desenvolvimento, um obstáculo à modernidade e, portanto, ao progresso, à ciência e à democracia, ela hoje é cada vez mais entendida como um recurso do desenvolvimento, da ciência, da democracia e da paz. (...) No interior do sistema dos direitos humanos, são os direitos culturais que atualmente estão em primeiro plano, pois são as ferramentas que permitem garantir o bom uso da diversidade a serviço da dignidade humana, universal, singularmente presente em cada um e desenvolvida graças a seus recursos culturais<sup>77</sup>.

Da mesma forma, segundo já observado quando da análise do direito à proteção do patrimônio cultural, os mais recentes documentos internacionais na matéria o equiparam ao

<sup>75</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>77</sup> MEYER-BISCH, Patrice. *Op. cit.*, p. 28.

patrimônio natural, representado pelo meio ambiente, lançando-se, num mesmo tratado, normas para a tutela de ambos<sup>78</sup>. Igualmente, o direito ao patrimônio comum da humanidade, na concepção de Manoel Gonçalves Ferreira Filho aqui explorada, apresenta cunho ambiental, em sentido econômico, sendo que, nas palavras do jurista: “O direito ao patrimônio comum da humanidade insinua-se na Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, adotada pela ONU em 1974, em relação ao fundo do mar e seu subsolo. Com isto, busca-se impedir a livre exploração desses recursos que seria possível se *res nullius*, tornando-os *res communis*”<sup>79</sup>. Ignoradas possíveis críticas à limitação do conceito de patrimônio comum da humanidade às águas e ao subsolo marítimos, vê-se que é perfeitamente aplicável também a esse direito de solidariedade a lógica de que se trata de patrimônio natural (procurando-se obstar sua exploração econômica com vistas à proteção do meio ambiente), estando também próximo do patrimônio da cultura.

É de se observar, ademais, que não só a proteção ao meio ambiente, mas também a proteção ao patrimônio cultural é amplamente reconhecida como interesse difuso ou coletivo a ser tutelado pela ordem jurídica. Inclusive, ambos chegam a ser agrupados sob o mesmo conceito de “patrimônio público”, conforme elucida Hugo Nigro Mazzilli: “Patrimônio público é o conjunto dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico ou turístico, ou ainda de caráter ambiental. O próprio meio ambiente é considerado patrimônio público de uso coletivo”<sup>80</sup>.

Por fim, são desnecessárias maiores elucubrações teóricas acerca da relação entre direitos culturais e o direito à comunicação, sendo que este já foi também apreciado quando da análise do direito de difusão dos meios culturais. Com efeito, a argumentação até aqui deduzida não busca advogar pela inclusão dos direitos culturais em uma ou outra geração de direitos fundamentais, mas sim, tomando por base os direitos de solidariedade, destacar a relevância da cultura para a promoção dos mais variados valores por que preza a ordem internacional, tais como a paz, o desenvolvimento e a comunicação. O direito/dever de cooperação cultural internacional, nessa linha, não é mero complemento aos demais direitos culturais elencados ou uma simples projeção teórica, trata-se de categoria relevante, que deve ser reconhecida e fomentada pelas nações.

<sup>78</sup> “Em 1972, a Unesco aprova a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em que se considera que a deterioração e o desaparecimento de um bem natural ou cultural constituem um empobrecimento do patrimônio de todos os povos do mundo”. MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>79</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>80</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 24ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 193.

Nesse sentido, todos os documentos internacionais citados até aqui em cada um dos direitos culturais analisados refere-se, em alguma medida, ao direito/dever de cooperação cultural internacional, uma vez que são unânimes em internacionalizar o tratamento das questões culturais, pregando o fomento, a proteção ou o reconhecimento de aspectos da cultura pelos Estados signatários. De toda forma, destaca-se que a cooperação cultural internacional é afirmada como valor autônomo e relevante dos direitos culturais desde 1966, quando foi editada a Declaração de Princípios da Cooperação Cultural Internacional, a qual enuncia em seu artigo 5 que: “A cooperação cultural é um dever e um direito de todos os povos e de todas as nações, que devem compartilhar o respectivo saber e conhecimentos”. Além disso, referido tratado também sublinha a importância do intercâmbio cultural para a atividade criadora e para a busca da verdade e do conhecimento, mostrando-se indispensável ao desenvolvimento humano. Igualmente, promove a diversidade cultural, proclamando que todas as culturas gozam do mesmo valor e a mesma dignidade, sendo que é a influência mútua das diversas culturas iguais que constitui o patrimônio comum da humanidade<sup>81</sup>.

A nível constitucional, o direito/dever de cooperação cultural internacional está representado na maioria dos incisos do artigo 4º, que elenca o rol de princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Citam-se, em especial, a “prevalência dos direitos humanos” (inciso II); a “autodeterminação dos povos” (inciso III); a “não-intervenção”(inciso IV); a “igualdade entre os Estados” (inciso V); a “defesa da paz” (inciso VI); a “solução pacífica dos conflitos” (inciso VII) e a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (inciso IX). Ademais, com base no parágrafo único do mesmo artigo 4º<sup>82</sup>, pode-se afirmar que o dever de integração e de intercâmbio cultural do País é reforçado em relação aos países da América Latina.

---

<sup>81</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 109.

<sup>82</sup> “Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

### 3 O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS CULTURAIS ADOTADAS NO BRASIL

Não só os direitos culturais foram alvo de esforços tardios de afirmação e análise. De acordo com Lia Calabre, somente a partir do século XX começou a se observar a existência de uma preocupação com o desenvolvimento de ações públicas de maior alcance na área da cultura<sup>83</sup>. Mais especificamente, segundo afirmação de Eduardo Nivón, o surgimento da política cultural enquanto setor específico e organizado de atuação estatal, embora já se ensaiasse nos anos 30 e 40, não ocorreu antes da década de 50, com o final da Segunda Guerra Mundial<sup>84</sup>. Dessa forma, é evidente que os estudos a respeito do assunto inexistem até alguns anos após sua aparição.

No Brasil, aliás, até hoje não se logrou estabelecer uma análise completa e satisfatória das políticas culturais desenvolvidas no país em perspectiva histórica. Nesse sentido, Antonio Albino Canelas Rubim aponta o aspecto fragmentado da bibliografia nacional no assunto, destacando o fato de ser desenvolvido desigualmente (e sem comunicação) por diversas áreas de conhecimento e sem a mesma intensidade quanto aos períodos históricos:

A bibliografia sobre políticas culturais no Brasil (...) caracteriza-se pela dispersão em duas perspectivas. Primeiro, ela provém das mais diversas áreas disciplinares (...) e mesmo multidisciplinares, o que dificulta o trabalho de pesquisa e indica a ausência de uma tradição constituída e compartilhada, que conforme um pólo de gravitação acadêmico. Segundo, ela trata de maneira desigual os diferentes momentos da história das políticas culturais nacionais. Assim, para alguns períodos proliferam estudos, enquanto outros se encontram carentes de investigações. Além disto, até hoje, não foram desenvolvidas tentativas mais sistemáticas e rigorosas de compreender toda sua trajetória histórica<sup>85</sup>.

Contudo, é certo que não se pode analisar o Plano Nacional de Cultura vigente apenas do ponto de vista jurídico. Afinal, a norma em questão pretende planejar as políticas culturais a serem adotadas no país até 2020. Desse modo, é natural que as ambições futuras se baseiem nos sucessos e nas debilidades das ações estatais desenvolvidas no passado, sendo necessário conhece-las para que se obtenha uma compreensão aprofundada do plano atual.

Destarte, a despeito das limitações já indicadas nas políticas culturais nacionais, propõe-se a abordagem do assunto, como pressuposto de análise da Lei nº. 12.343/10. O

---

<sup>83</sup> CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanços & perspectivas. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. EDUFBA: Salvador, 2007, p. 87.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>85</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. EDUFBA: Salvador, 2007, p. 12.

estudo será feito mediante a exposição de cinco períodos diversos, iniciando na década de 30, pelas razões expostas a seguir, até os dias atuais. Não se busca, por óbvio, uma compreensão exaustiva ou inédita do histórico de políticas culturais brasileiro, mas somente um panorama geral da matéria, a fim de que se possa melhor entender o contexto da cultura nacional.

### 3.1 A INAUGURAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA (1930-1945)

Toma-se como marco inicial das políticas culturais no Brasil a década de 30 do século XX. Embora se possa objetar, e há autores que comungam dessa posição<sup>86</sup>, que existiam já ações direcionadas à cultura nos períodos anteriores à Revolução de 1930, estas não podem ser qualificadas como políticas culturais. Com efeito, conforme ressalta Lia Calabre, só se pode falar de políticas culturais quando há, por parte do Estado, uma atuação sistemática e organizada, que produza atos de maior alcance e de caráter perene<sup>87</sup>. Por lógica, então, não se reconhecem como tal iniciativas isoladas e esparsas, que traduzem uma vontade pessoal do governante (como ocorria no Segundo Império), sem esforço coletivo e sem metas específicas. Nesse sentido, após apresentar os mesmos pressupostos acerca da conceituação de políticas culturais expostos neste parágrafo, Antonio Albino Canelas Rubim especifica a impossibilidade de reconhecimento destas nos períodos pretéritos da trajetória nacional. No que diz com a época colonial, ressalta que:

Por certo, com base nestas premissas teórico-conceituais não se pode pensar a inauguração das políticas culturais nacionais no Segundo Império, muito menos no Brasil Colônia ou mesmo na chamada República Velha (1889-1930). Tais exigências interditam que o nascimento das políticas culturais esteja situado no tempo colonial, caracterizado sempre pelo obscurantismo da monarquia portuguesa que negava as culturas indígena e africana e bloqueava a ocidental, pois a colônia sempre esteve submetida a controles muito rigorosos como: proibição da instalação de imprensas; censura a livros e jornais vindos de fora; interdição ao desenvolvimento da educação, em especial das universidades etc. A reversão deste quadro a partir de 1808, com a fuga da Família Real para o Brasil, decorrente da invasão das tropas de Napoleão, não indica uma mudança em perspectiva mais civilizada, mas apenas o declínio do poder colonial que prenuncia a independência do país<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Por exemplo: SOUZA, Márcio. **Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.

<sup>87</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 87/88.

<sup>88</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 12/14.

Igualmente, quanto à República Velha, explicita que:

A oligárquica república brasileira dos finais do século XIX até os anos 30 também não teve condições de forjar um cenário propício para o surgimento das políticas culturais nacionais. Apenas foram realizadas ações culturais pontuais, em especial, na área do patrimônio, preocupação presente em alguns estados. Nada que possa ser tomado como efetiva política cultural.

O professor baiano, ao referir que a Primeira República “não teve condições de forjar um cenário propício para o surgimento das políticas culturais nacionais”, ressalta que a questão vai muito além da conceituação de políticas culturais. É mister investigar, igualmente, as razões que motivaram o aumento do interesse estatal na área da cultura. De início, ilustrem-se as principais mudanças sociais (com impacto cultural) vividas no período.

Em apertada síntese, é de se destacar, em primeiro lugar, que somente no entorno da Revolução de 1930 ocorre o estabelecimento no país de um setor social correspondente à classe média, especialmente representada pela pequena burguesia, que, no contexto apresentado, é composta pelos únicos consumidores assíduos e sistemáticos de diversos tipos de cultura. Nas palavras de Nelson Werneck Sodré: “as artes e as técnicas que as servem, estão fora do campo de interesse da classe latifundiária, da maior parte da alta burguesia (...) e particularmente dos trabalhadores, operários, semiproletários e os que trabalham a terra ou nela”<sup>89</sup>.

A seu turno, a formação de uma classe média representativa é decorrente dos processos de urbanização e de industrialização observados no período, influenciados, entre outros fatores, pelas crises econômicas internacionais, em especial a de 1929, que dificultavam as importações, incentivando a criação de um parque industrial interno, e pela desagregação da economia cafeeira<sup>90</sup>. O último elemento merecedor de relevo é a centralização política e administrativa do Estado, em torno do Poder Executivo federal, em contraste com o regionalismo característico da República Velha<sup>91</sup>.

O ímpeto de criação de um Estado nacional centralizado importou na multiplicação das instituições do governo federal, havendo ampla contemplação da área cultural. Nesses termos, foi criado, no ano de 1937, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico (SPHAN), em resposta a reivindicação de longa data dos intelectuais brasileiros, seguindo-se o

<sup>89</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de História da Cultura Brasileira**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 70.

<sup>90</sup> GARCIA, Nelson Jahr. **O Estado Novo: ideologia e propaganda política**. São Paulo: Edições Loyola, 1982, p. 29/33.

<sup>91</sup> BARBALHO, Alexandre. **Estado autoritário brasileiro e cultura nacional: entre a tradição e a modernidade**. In: Revista da Associação Psicanalítica de Porto Alegre, n. 19, Porto Alegre, 2000. p. 72/73.

estabelecimento do Conselho Nacional de Cultura, em 1938. Ainda, para ilustrar o alcance do avanço institucional do governo de Getúlio Vargas, cabe citar a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), em 1936, e do Instituto Nacional do Livro (INL), em 1937<sup>92</sup>. Veja-se que a maioria das instituições citadas foi criada após 1937, quando, com a instauração do regime ditatorial getulista, nomeado Estado Novo, a tendência centralizadora federal se intensificou<sup>93</sup>.

Além de fortalecer o Estado do ponto de vista institucional, a multiplicação dos organismos ligados à cultura permitiu ao governo cooptar, mediante o oferecimento de cargos, diversos segmentos da elite intelectual do país. A façanha de agrupamento, no interior de uma mesma máquina estatal, de intelectuais de viés tanto conservador, quanto modernista reflete a tônica de “modernização conservadora”<sup>94</sup> que permeava todo o período, reforçando a legitimidade da gestão de Getúlio Vargas ao evitar rupturas abruptas com o passado. O processo de integração de diversas correntes intelectuais sob o mesmo aparato estatal é descrito por Alexandre Barbalho nos seguintes termos:

Para atraí-los [os intelectuais], Getúlio Vargas iniciou um processo que Miceli (1984) denomina de “construção institucional”: espaços dentro do Governo para a atuação dos mais variados produtores culturais. Criou-se, então, uma extensa rede institucional articulando os diferentes interesses e as diversas elites intelectuais no aparelho estatal. Essa “organização” resultou em “compromissos” dos novos interesses, sem prejuízo dos antigos, das novas forças capitalistas urbanas com as oligarquias rurais e regionais<sup>95</sup>.

Nesse contexto, a transformação dos intelectuais em funcionários estatais servia, ainda, a propósitos maiores do regime, quais sejam: a reformulação do conceito de “homem brasileiro” e a criação de um “espírito nacional”<sup>96</sup>. É indiscutível, a propósito, que sem o apoio e a atuação dos intelectuais, enquanto porta-vozes e criadores de teorias que amparassem os anseios simbólicos do Estado, seria bastante difícil, senão impossível, promover a reforma pretendida na ideologia cultural.

Em primeiro lugar, era necessária uma nova visão de homem brasileiro, a qual quebrasse com a “leitura dominante de orientação racista e que denegria o mestiço, qualificando-o de preguiçoso, insolente e pouco capacitado”<sup>97</sup>. Em contraste, criou-se a figura

<sup>92</sup> CALABRE, Lia. Políticas culturais (...). *Op. cit.*, p. 88/89.

<sup>93</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 41/45.

<sup>94</sup> BARBALHO, Alexandre. **Estado autoritário** (...). *Op. cit.*, p. 73.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 73/74.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 73.

do homem trabalhador, ordeiro, pacífico e cordial<sup>98</sup>, a qual melhor se adequava aos anseios desenvolvimentistas do regime. Para tanto, utilizou-se a “ideologia da mestiçagem”<sup>99</sup>, tendo por base a obra “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freyre, representante da decadente oligarquia tradicional<sup>100</sup>, que trazia a mestiçagem entre o branco, o negro e o índio como um dado positivo, em oposição ao caráter pejorativo de ineficiência e de inferioridade que até então se dava à mistura de raças.

A seu turno, a fim de forjar o espírito nacional, no ímpeto da construção de uma ideia unitária de nação brasileira (em oposição ao localismo da República Velha), promoveu-se a manipulação de aspectos específicos da cultura popular, por exemplo, o samba e o carnaval, que passaram a ostentar *status* nacional, virando símbolos da “brasilidade” e sendo alçados, em seguida, a símbolos típicos do País, como se desde sempre representassem, de forma hegemônica, a totalidade da cultura do Brasil. A respeito do reducionismo imposto ao folclore para servir à criação do sentimento nacionalista, consigna Alexandre Barbalho:

A cultura popular, ou o folclore, entra nesse momento de constituição da “cultura brasileira” como força de união entre as diversidades regionais e de classe. Retirada do local onde é elaborada, ocultando assim suas relações sociais de produção, a cultura popular se torna um elemento unificador. Ela realiza, como mostra Néstor García Canclini (1983), uma “dupla redução”: da “pluralidade” da cultura popular à unidade da “arte nacional” e dos processos sociais produtores do objeto ao próprio objeto coisificado e jogado no passado<sup>101</sup>.

Igualmente, para incentivar o orgulho patriótico e nacionalista da população, criou-se um passado de experiências míticas, com a exaltação de heróis da pátria, dentre os quais estava o próprio Getúlio Vargas. Todos os meios de difusão cultural foram engajados no projeto de unificação e de enaltecimento da nação, conforme explicita Nelson Jahr Garcia:

Difundiam-se inúmeras mensagens de cunho nacional patriótico de forma a enaltecer a nação e despertar, na população, o orgulho pela sua nacionalidade. Personagens e fatos históricos eram glorificados em interpretações da história onde o próprio Vargas era inserido e festejado. Através do rádio, divulgavam-se livros escritos por brasileiros, faziam-se descrições de regiões e cidades notáveis “pelas belezas naturais, evocações históricas, interesse artístico ou realizações de trabalho e riqueza”. O cinema, através de documentários, também exibia de forma enaltecida a terra, o homem e as instituições nacionais. As exposições, a imprensa, os livros e

<sup>98</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>99</sup> BARBALHO, Alexandre. **Estado autoritário (...)**. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>100</sup> “No entanto a apropriação da obra de Freyre pelo regime de Vargas é, ela própria, um sinal da ‘modernização conservadora’, da manutenção de elementos tradicionais e modernos no discurso ideológico do Governo. Isso porque Freyre era a figura de proa do Movimento Regionalista lançado em Recife, de cunho altamente conservador e tradicionalista (...)”. BARBALHO, Alexandre. **Estado autoritário (...)**. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 75.

revistas eram empregados para a divulgação e engrandecimento da produção artística, dos recursos e das condições do país<sup>102</sup>.

É evidente, nesse sentido, que a construção de símbolos culturais em torno do homem brasileiro trabalhador e ordeiro e do nacionalismo serviram especialmente ao governo ditatorial de Vargas, depois de 1937<sup>103</sup>. A visão reformulada do homem brasileiro deslegitimava toda contestação combativa que viesse a se opor ao governo, na medida em que “qualquer forma de conflito era passível de ser apresentada como estranha ao caráter cordial e cristão do povo”<sup>104</sup>. Assim, aos movimentos sociais se atribuía ou a influência de infiltrados estrangeiros (em especial, à época, comunistas soviéticos) ou a ação de grupos corrompidos e isolados<sup>105</sup>.

Da mesma forma, a existência de um espírito nacional estimulava a desmobilização política, ao conferir à sociedade uma ilusão de homogeneidade e massificação<sup>106</sup>. O fortalecimento da concepção de nação operou, ainda, a legitimação das decisões do governo, que se justificavam no interesse (abstrato) desta. Por fim, o conjunto da exaltação da pátria, de seu passado místico, de seu povo trabalhador e de suas riquezas naturais criava uma atmosfera de otimismo e de confiança no futuro, que, igualmente, reforçavam a credibilidade das medidas tomadas pelo regime<sup>107</sup>.

De outra banda, não era suficiente a simples criação de novos paradigmas culturais adequados aos interesses do governo. Havia, outrossim, a necessidade de que a nova ideologia de cultura nacional fosse absorvida pelo povo, de modo a conferir-lhe a naturalidade imemorial inerente aos sentimentos patrióticos. Encaixam-se, nesse contexto, os conhecidos mecanismos de propaganda do regime getulista. Diante da súbita instauração, mediante golpe, da ditadura do Estado Novo, Nelson Jahr Garcia demonstra como a propaganda foi escolhida como meio rápido de difusão das ideologias de legitimação da nova ordem:

---

<sup>102</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 80.

<sup>103</sup> “O ‘espírito nacional’ de um país podia muito bem ser encontrado/criado – a idéia é sempre plena dessa ambigüidade constitutiva – nos ‘costumes da tradição, da religião, da raça, da língua e da memória do passado’ do povo. O acordo entre ordem política e social, o equilíbrio entre forças dirigentes e dirigidas que o Estado Novo produzia advinham fundamentalmente dessa adequação cultural profunda, causa e produto de sua legitimidade”. GOMES, Ângela de Castro. **História e historiadores: a política cultural do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 141.

<sup>104</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 78/79.

<sup>106</sup> Também sob o ponto de vista ideológico, como aponta Marilena Chaui, quem denomina “verdeamarelismo” o sentimento nacional estudado: “O verdeamarelismo assegura que aqui não há lugar para luta de classes e sim para cooperação e colaboração entre o capital e o trabalho, sob direção e vigilância do Estado”. CHAUI, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 7ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007, p. 38.

<sup>107</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 79/81.

Em suma, toda a estrutura político-administrativa, legitimada pela ideologia até então vigente, fora desmontada e substituída por outra. Nessas condições não era possível aguardar que a Escola, a Igreja, a família ou os sindicatos, através de suas atividades específicas, pudessem, em curto tempo, produzir a legitimação ideológica da nova situação. A propaganda, pelo contrário, permitia, de forma ampla e imediata, difundir as mensagens legitimadoras, deixando àqueles a tarefa de reforçá-las a longo prazo<sup>108</sup>.

Com efeito, somente a partir da década de 30 a imprensa e a propaganda começaram a ser utilizadas pelo governo, de forma sistemática e racional, para comunicar-se com a população<sup>109</sup>. Desse modo, foi criado, no ano de 1931, o Departamento Oficial de Propaganda (DOP), que, após diversas reformulações, culminou, em dezembro de 1939, no notório Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o qual era composto por cinco subdivisões, cobrindo as áreas de: “Divulgação, Radiodifusão, Cinema, Teatro, Turismo e Imprensa”<sup>110</sup>. O DIP difundia, pelos cinco meios citados, além de mensagens que consolidavam a imagem do novo homem brasileiro e do “espírito nacional”, repetidas comemorações às conquistas e feitos do regime<sup>111</sup>, assim como discursos e opiniões que construía a figura de Getúlio Vargas enquanto líder apto e superior, todavia sempre próximo da população e aberto a suas necessidades<sup>112</sup>.

Além de difundir ideias de promoção do governo, o DIP concentrava em si, entre outras, as famigeradas funções de coleta e armazenamento de dados sobre todos os municípios brasileiros<sup>113</sup> e de censura<sup>114</sup>. Nesses termos, o órgão ilustra a dualidade do tratamento da cultura durante a ditadura de Getúlio Vargas: de um lado, são intensos os incentivos à produção e à difusão culturais nos moldes favoráveis ao regime; de outro lado, a censura sufoca qualquer expressão que ameace a ideologia cuidadosamente construída para legitimar a conjuntura vigente<sup>115</sup>. A propósito, a indicada contradição no tratamento da cultura é característica de regimes ditatoriais, sendo que será retomada em seguida na análise do período pós-64, conforme refere Alexandre Barbalho:

<sup>108</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 97.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>110</sup> GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 100.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 92/95.

<sup>112</sup> Sobre a construção da figura carismática de Getúlio Vargas: *Ibidem*, p. 88/92.

<sup>113</sup> “O SIPS [órgão ligado ao DIP] contava, em 1939, com uma coleção de 44 fichas básicas de cada um dos 1.574 municípios brasileiros, num total, portanto de 69.256 fichas. Essas fichas continham, dentro outros elementos, toda a situação geográfica, econômica, política, cultural e social de cada município. (...) Além disso, havia 106 fichas para cada município com dados biográficos dos principais contribuintes e munícipes de maior projeção, autoridades e representantes das diversas profissões liberais; havia, também, 6 ‘inquéritos’ para cada município sobre os núcleos e colônias estrangeiras, sobre imigração e emigração e ‘inquéritos’ políticos sobre o Estado Novo, entre profissionais liberais e juventude escolar”. *Ibidem*, p. 101.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 110/113.

<sup>115</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 16.

Enfim, o regime de Getúlio Vargas, ao mesmo tempo, reprimia, censurava e incentivava a produção cultural. Ou, pelo menos, determinada produção, ela também autoritária, na medida em que se apropriava do monopólio da memória nacional para promover o novo país. Neste duplo movimento (reprimir e incentivar) reside, segundo Ruben Oliven (1984), a complexidade da presença de qualquer Estado autoritário na cultura<sup>116</sup>.

Por fim, paralelamente à análise global das iniciativas do governo federal na área da cultura, vale referir enfoque proposto por Antonio Albino Canelas Rubim que destaca a atuação de dois personagens específicos para o desenvolvimento das políticas culturais do período em questão: Mário de Andrade e Gustavo Capanema<sup>117</sup>. Em relação a Mário de Andrade<sup>118</sup>, destacam-se suas iniciativas enquanto diretor do Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo, entre 1935 e 1938.

A princípio, pode causar estranheza a opção de dar relevo à gestão cultural de um município específico diante do grandioso quadro já delineado de iniciativas nacionais na área da cultura, contudo, nas palavras de Rubim, a atuação de Mário de Andrade “por suas práticas e ideários, transcende em muito as fronteiras paulistanas”<sup>119</sup>. Merecem relevo, nesse sentido, os esforços simbólicos em torno da valorização da cultura, “tão vital como o pão”<sup>120</sup>, em sentido amplo, de modo a abranger mais do que as belas artes, com especial atenção à cultura popular; e do patrimônio cultural, tomado em viés imaterial e democrático, estando ao alcance de todas as camadas da sociedade. Ainda, reforçando a transcendência das iniciativas de Mário de Andrade, deve-se lembrar que ele promoveu o patrocínio de duas missões etnográficas à Amazônia e ao Nordeste, “para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais”<sup>121</sup>.

Vê-se que as medidas tomadas por Mário de Andrade vão ao encontro dos interesses de promoção cultural do regime, o que, por si só, em nada representa um demérito, tendo sido bastante representativas (até revolucionárias) para o desenvolvimento da forma de abordar a

<sup>116</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>117</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>118</sup> Acerca das iniciativas de Mário de Andrade, em específico na área dos museus: CHAGAS, Mário de Souza. **Há uma gota de sangue em cada museu: a ótica museológica de Mário de Andrade**. Santa Catarina: Argos, 2006.

<sup>119</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 15.

política cultural no País. A segunda figura apontada, Gustavo Capanema<sup>122</sup>, também contribuiu para o fomento da cultura em consonância com os anseios do Estado Novo, tanto que esteve à frente do Ministério da Saúde e da Educação de 1934 a 1945. Responsável pelo setor cultural, Capanema acolheu diversos intelectuais de relevo para trabalharem ao seu lado, dentre os quais, Carlos Drummond de Andrade, Cândido Portinari e Oscar Niemeyer. Igualmente, foi iniciativa de Capanema a já citada criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), uma das instituições mais estáveis da política cultural nacional, notável pela continuidade organizacional e administrativa – o SPHAN foi dirigido por Rodrigo Melo de Franco entre 1937 e 1967, ano de sua morte –, servindo de exemplo “para as políticas culturais no Brasil e em muitos outros países”<sup>123</sup>.

### 3.2 A CULTURA NO INTERREGNO DEMOCRÁTICO (1945 – 1964)

No período que sucedeu à Era Vargas, o SPHAN foi uma das únicas instituições a continuar promovendo intervenções sistemáticas e representativas para as políticas culturais brasileiras. Segundo Lia Calabre e Antonio Albino Canelas Rubim, em claro descompasso com o “esplendoroso desenvolvimento da cultura brasileira que aconteceu no período”<sup>124</sup>, complementado pelo início da consolidação dos meios de comunicação de massa, as políticas públicas entre 1945 e 1964 foram quase inexistentes. Não obstante tenha ocorrido, em 1953, a criação do Ministério da Educação e da Cultura (MEC), grande parte da atuação deste se limitou a conceder auxílios financeiros esparsos a instituições privadas que foram declaradas de utilidade pública, como por exemplo, o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, o Museu de Arte de São Paulo, a Fundação Bienal e o Teatro Brasileiro de Comédia (grupo teatral)<sup>125</sup>.

Do ponto de vista institucional, merece destaque o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Responsável pela realização de estudos e de pesquisas relacionados à realidade brasileira, embora o instituto não atuasse na formulação e na implementação de políticas culturais, é inegável sua influência sobre a compreensão e a produção da cultura não

<sup>122</sup> Mais detalhes acerca da gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Saúde e Educação: SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>123</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>125</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 89.

apenas do período sob análise, mas também das etapas subsequentes<sup>126</sup>. Pelos intelectuais integrantes do ISEB, dentre os quais Roland Corbisier, Alberto Guerreiro Ramos, Cândido Mendes, Álvaro Vieira Pinto e Carlos Estevam Martins, foi formulado um imaginário social acerca da cultura do País que subsiste, condicionando o senso comum e os debates na matéria, até os dias atuais<sup>127</sup>.

Ao desenvolver as noções de alienação e de situação colonial, adaptando-os à realidade do Brasil nos anos 50, os isebianos criaram um panorama da cultura brasileira sob o viés de dominação cultural e de cultura colonizada, de influência externa, inautêntica. Promoveu-se, nesse sentido, a defesa da busca de autenticidade cultural, mediante a tomada de consciência crítica e a conquista da independência em relação à esfera estrangeira e colonizadora. Conforme os intelectuais filiados ao ISEB, a restituição da essência à cultura brasileira colonizada seria obtida com o reforço da ideia de nação, ou seja, pelo incentivo ao nacionalismo, e pelo desenvolvimento da sociedade civil do Brasil, orquestrado pela burguesia progressista, de acordo com o programa lançado pelos próprios intelectuais após o estudo dos problemas internos<sup>128</sup>.

Assim, vê-se que os isebianos desenvolvem o ideário nacional-desenvolvimentista cuja construção havia já iniciado no governo de Getúlio Vargas, conduzindo-o a seu auge e naturalizando-o a ponto de, atualmente, ainda se discutir a respeito do monopólio estrangeiro sobre a cultura do País, e a necessidade de desenvolvimento e valorização de produções culturais nacionais. Por um lado, o reforço dos ideais de nação e de desenvolvimento serve bastante ao cenário político da época, em especial ao governo de Juscelino Kubitschek. De outra banda, “o período Kubitschek se caracteriza por uma internacionalização da economia brasileira”<sup>129</sup>, sendo que os integrantes do ISEB eram ferrenhamente contrários a qualquer ingerência estrangeira no País, seja em âmbito cultural ou econômico. Nesse sentido, ilustra Renato Ortiz:

Dentro desta perspectiva, o colonialismo impõe aos países colonizados uma dupla dominação, ela é exploração econômica das matérias-primas e importação de produtos acabados, mas sobretudo dominação cultural. A analogia com a economia levará alguns autores a afirmar que a importação do Cadillac, da Coca-Cola, do chiclete, do cinema implica o consumo (antropofágico?) do Ser do Outro. Dito de outra forma, o colonizado importa a sua consciência, ela é o reflexo do reflexo<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 18/19.

<sup>127</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira & identidade nacional**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 47/49.

<sup>128</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 45/67.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 46/47.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 58.

Embora a atuação do ISEB tenha se limitado ao campo teórico-filosófico, verificou-se, ainda no período sob análise, uma “experiência histórica concreta”<sup>131</sup>, sem caráter estatal, de desenvolvimento de ações ligadas à ideologia cultural lançada pelos isebianos, especialmente no que diz com os elementos de combate à alienação e de promoção da cultura nacional. Trata-se do Centro Popular de Cultura (CPC), que funcionou entre 1962 e 1964 junto à sede da União Nacional dos Estudantes, no Rio de Janeiro<sup>132</sup>.

O fulcro do projeto era o desenvolvimento da cultura popular. Deve-se esclarecer, de plano, que, na perspectiva do CPC, não se emprega “cultura popular” no sentido (comum) das manifestações culturais tradicionais emanadas pelas camadas mais baixas da população, as quais são identificadas como folclore. Pelo contrário, “cultura popular”, no contexto, opõe-se ao conservadorismo e à tradição, figurando como ferramenta de transformação, enquanto verdadeiro projeto político de “tomada de consciência da realidade brasileira”<sup>133</sup>, nos termos de Ferreira Gullar. Da mesma forma, diferencia-se a “cultura popular” da “cultura alienada” cultivada pelas elites em proximidade a elementos transnacionais.

Nesses termos, o CPC, enquanto promotor de projetos políticos, pretendia-se voltado ao povo, concretizando o mito lançado pelos isebianos de que os intelectuais levariam a cultura às massas, de modo a desenvolver uma autêntica identidade nacional. Entretanto, ao mesmo tempo em que pretendiam, em tese, dialogar com o povo, os integrantes do CPC não apenas classificavam sua “cultura popular” em oposição às manifestações das massas, como tachavam estas de “falsas”, enquanto a única representação popular “verdadeira” seria, justamente, aquela de caráter político, emanada pelo CPC. Carlos Estevam Martins – integrante do ISEB e dirigente do CPC – coloca nos seguintes termos a “arte do povo” e a “arte popular”, dois níveis culturais de expressão popular que, todavia, não se qualificam como “cultura popular”:

(...) a arte do povo é tão desprovida de qualidade artística e de pretensões culturais que nunca vai além de uma tentativa tosca e desajeitada de exprimir fatos triviais dados à sensibilidade mais embotada. É ingênua e retardatária, e na realidade não tem outra função que a de satisfazer necessidades lúdicas e de ornamento. A arte popular, por sua vez, mais apurada e apresentando grau de elaboração técnica superior, não consegue entretanto atingir o nível de dignidade artística que a credenciasse como experiência legítima no campo da arte, pois a finalidade que a orienta é a de oferecer ao público um passatempo, uma ocupação inconsequente para

<sup>131</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 68.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 70/72.

o lazer, não se colocando para ela jamais o projeto de enfrentar os problemas fundamentais da existência<sup>134</sup>.

Estevam chega a afirmar, nessa esteira, que “fora da arte política não há arte popular”<sup>135</sup>. Dessa linha de pensamento, resulta um quase absoluto esvaziamento estético das produções culturais do CPC, que figuram antes como manuais da ideologia anti-imperialista defendida do que como manifestação artística voltada à população. Nesse sentido, lúcida a reflexão de Renato Ortiz, segundo a qual: “o povo é o personagem principal da trama artística, mas na realidade se encontra ausente”<sup>136</sup>.

Cabe, por fim, referir o Movimento de Cultura Popular, iniciado no Recife, em 1960, e que se estendeu, no ano seguinte, para todo o estado de Pernambuco. O projeto, implantado pelo governo municipal e, depois, estadual de Miguel Arraes, teve como integrante mais ilustre Paulo Freire, “com seu método pedagógico que conjuga educação e cultura”<sup>137</sup>. Embora a ideologia isebiana tenha também inspirado o movimento pernambucano, é clara sua maior aproximação com as massas em relação ao CPC, tanto que foi assumido em 1964 pelo governo federal. Tanto o Movimento de Cultura Popular quanto o CPC, contudo, foram sufocados pelo golpe militar de 1964.

### 3.3 O AUTORITARISMO E A REAFIRMAÇÃO CULTURAL (1964 – 1985)

Não se pode, entretanto, dizer que o sufocamento cultural promovido pela ditadura militar instaurada em 1964 foi abrupto ou completo. Pelo contrário, conforme já referido quando da conclusão acerca do período getulista, também durante o regime militar reproduziu-se a lógica autoritária de enérgica expansão das áreas culturais de interesse do governo e de supressão somente das manifestações contrárias<sup>138</sup>. Nesse sentido, Rubim identifica “três momentos distintos do golpe cívico-militar”<sup>139</sup>.

<sup>134</sup> MARTINS, Carlos Estevam. **A questão da cultura popular**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963, p. 90/91.

<sup>135</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>137</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 19.

<sup>138</sup> “Durante o período 1964-1980, a censura não se define exclusivamente pelo veto a todo e qualquer produto cultural; ela age como repressão seletiva que impossibilita a emergência de um determinado pensamento ou obra artística”. ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. 5ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, p. 114.

<sup>139</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 20.

Durante o primeiro momento, que compreende os anos de 1964 a 1968, enquanto a censura e a repressão, ainda em fase de implantação, não eram sistemáticas, acompanha-se o surgimento de movimentos populares de marcada relevância para a história nacional, por exemplo, o tropicalismo. Ademais, são remarcáveis os investimentos estatais em infraestrutura de telecomunicações, de modo a viabilizar o desenvolvimento da indústria cultural no País, bem como o apoio à cultura popular por meio do Conselho Federal de Cultura (CFC), fundado em 1966.

De outra banda, o segundo momento, do final de 1968 a 1974, relativo aos “Anos de Chumbo” da ditadura militar brasileira, foi de “vazio cultural”<sup>140</sup>, à exceção da irrefreável escalada da cultura midiática, obviamente sob ferrenho controle estatal. Por fim, o último momento, de 1975 a 1985, é de massivo investimento no setor cultural, seja em função da confiança na economia acumulada nos anos anteriores<sup>141</sup>, seja para garantir, por meio da larga difusão da ideologia do regime, que a “distensão lenta e gradual” não fugisse ao controle do governo ditatorial<sup>142</sup>.

Sem dúvidas, o fenômeno de maior relevância para a política cultural do período, que não somente permeou todos os momentos elencados, como orientou constantemente a atuação do Estado em relação à cultura, foi o desenvolvimento da indústria cultural. É evidente que o processo de industrialização dos bens culturais não se iniciou no final dos anos 60, sendo que já demonstrava sinais de vertiginoso crescimento nas décadas anteriores<sup>143</sup>, como ilustram Antonio Albino Canelas Rubim e Lindinalva Rubim:

Claro que se pode falar em uma cultura industrializada a partir da década de 30, em especial, considerando a presença já relevante do fenômeno Hollywood, como ponta-de-lança primordial da midiatização da cultura em um patamar mundial e brasileiro. Mas os primórdios nacionais dessa cultura estão principalmente nos anos 40 e 50, com a Rádio Nacional, a chanchada e a Vera Cruz, para não deixar de trazer algumas referências. Estas e outras manifestações, como a mecanização e industrialização da imprensa, constituem apenas o nascedouro histórico no país de uma cultura agora hegemônica pela mídia<sup>144</sup>.

<sup>140</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>141</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 87.

<sup>142</sup> RUBIM, Antonio Albino Canela. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>143</sup> A propósito, ao analisar a cultura após a Revolução de 1930, Nelson Werneck Sodré tece largas considerações sobre a lógica de exploração comercial que começava a se impor sobre os bens culturais, concluindo que: “É impossível, assim, ou errôneo, estudar a cultura brasileira sem considerar essa mudança qualitativa: suas manifestações aparecem, agora, como mercadoria”. SODRÉ, Nelson Werneck. *Op. cit.*, p. 63/68.

<sup>144</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Lindinalva. **Televisão e políticas culturais no Brasil**. In: Revista USP: São Paulo, n. 61, março/abril/maio de 2004, p. 19.

Entretanto, somente na década de 1960, “os requisitos gerenciais, tecnológicos e mercadológicos para a instalação em plenitude da lógica de indústria cultural no país”<sup>145</sup> foram estabelecidos. O alcance desses pressupostos de mediatização da cultura, do ponto de vista mercadológico, ocorreu em função da intensificação do crescimento da classe média e da concentração da população em grandes centros urbanos<sup>146</sup>, que refletiu o aumento e a diversificação do público consumidor de bens culturais<sup>147</sup>. Nesses moldes, multiplicou-se também a oferta de produtos culturais, em quantidade e variedade, a fim de suprir as demandas desse novo mercado. Para ilustrar a expansão do consumo de cultura, Renato Ortiz traz os seguintes dados, que demonstram, em números, a vertiginosa majoração no volume de bens culturais comercializados a partir dos anos 60 e, especialmente, nos anos 70:

Um rápido apanhado das diferentes áreas culturais mostra a evidência do processo de expansão – *boom* da literatura em 1975, advento dos *best-sellers*, crescimento da indústria do disco e do movimento editorial. Os dados relativos à imprensa exprimem claramente a expansão do volume do mercado consumidor. Em 1960, a tiragem dos periódicos diários era de 3 951 584 e de não diários, de 4 213 802; em 1976 ela passa para 1 272 901 104 diários e 149 415 690 não diários. (...) Mesmo na área cinematográfica, que sofre concorrência direta da televisão, os números são significativos: em 1971 o Brasil possui 240 milhões de espectadores, o que confere a posição de quinto mercado interno cinematográfico do mundo ocidental. Este volume de público corresponde ainda ao crescimento do próprio mercado de filmes nacionais, que apesar de ser significativamente menor do que o de filmes estrangeiros, passa de 30 milhões de espectadores em 1974 para 50 milhões em 1978. O mercado brasileiro adquire, assim, proporções internacionais; em 1975 a televisão é o nono mercado do mundo, o disco, o quinto em 1975, e a publicidade, o sexto em 1976<sup>148</sup>.

Do ponto de vista gerencial e tecnológico, os investimentos do Estado na construção da infraestrutura material necessária à existência de uma rede de telecomunicações no País foram fundamentais à criação da indústria cultural brasileira. Destacam-se, nesse sentido, a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL) e a associação do Brasil ao sistema internacional de satélites (INTELSAT), ambos em 1965; a criação do Ministério das Comunicações, em 1967 e a inauguração, em 1968, de um sistema de micro-ondas que permitiu a interligação de todo o território nacional<sup>149</sup>.

<sup>145</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Lindinalva. *Op. cit.*, p. 19/20.

<sup>146</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 83.

<sup>147</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>148</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 84.

<sup>149</sup> ORTIZ, Renato. **A moderna tradição (...)**. *Op. cit.*, p. 117/118.

Ainda no que diz com a atuação estatal, vê-se que a promoção do modelo de desenvolvimento capitalista internacionalizado pelo regime ditatorial<sup>150</sup> permitiu a abertura à inserção de empresas marcadas pelo capital estrangeiro no contexto de midiatização da cultura no Brasil, as quais potencializaram a exploração do mercado cultural. Nos termos de Alexandre Barbalho, são “os dois grandes investidores na cultura pós-64: o Governo e as multinacionais”<sup>151</sup>.

Contudo, a atuação cultural dos setores estatal e privado não era necessariamente concorrente. O Estado concentrou-se na tutela e no fomento da cultura popular, assumindo a proteção ao patrimônio histórico e subsidiando áreas “de mercado restrito e dependentes de uma produção artesanal”<sup>152</sup>, como o teatro, o cinema, as artes plásticas e o folclore. Por outro lado, a exploração dos meios de comunicação de massa ficava a cargo da iniciativa privada. Não livremente, por óbvio.

O controle estatal sobre a indústria da cultura reproduzia, nas palavras de Renato Ortiz, um dos princípios fundamentais de política governamental da ditadura militar, ilustrado pelo lema de que: “Cabe ao Estado dar as diretrizes e prover as facilidades”<sup>153</sup>. Quanto aos meios de comunicação, as “facilidades” correspondem à infraestrutura tecnológica que, segundo já referido, foi provida pelo governo. Nesse sentido, o Estado, enquanto proprietário dos meios materiais de difusão, era também o concessionário único da exploração dos serviços de comunicação<sup>154</sup>, de modo que se tornava fácil submeter as empresas interessadas às suas “diretrizes”, cujo objetivo era assegurar que o conteúdo produzido e veiculado pelos investidores privados não desbordasse dos interesses do regime.

As “diretrizes” em questão eram representadas, no período, tanto pela normatização da área da cultura quanto pela censura. Em relação à primeira, vê-se que, a partir de 1964, foram editados inúmeros textos legais (leis, decretos-lei, portarias) regulamentadores da produção e da difusão dos bens culturais, dispendo, dentre outros temas, sobre a profissão de artista, sobre a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais e sobre os meios de incentivo financeiro às atividades culturais<sup>155</sup>. A seu turno, no que diz com a censura, embora se tenha como representação máxima da repressão ditatorial, de modo que parece condensar

<sup>150</sup> “Certamente os militares não inventaram o capitalismo, mas 64 é um momento de reorganização da economia brasileira que cada vez mais se insere no processo de internacionalização do capital;”. ORTIZ, Renato. **A moderna tradição (...)**. *Op. cit.*, p. 114.

<sup>151</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>153</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 88.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>155</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 88.

simbolicamente todo o autoritarismo do regime<sup>156</sup>, deve-se repisar que não buscava, de maneira alguma, engessar a produção cultural, da qual o Estado também lucrava, mas apenas neutralizar obras específicas que não se coadunassem à ideologia estatal<sup>157</sup>.

Era, portanto, indispensável à política cultural da época que se desenvolvesse e se consolidasse uma ideologia em harmonia com os interesses do regime. A exemplo do que ocorreu no Estado Novo, também os militares recrutaram intelectuais para forjar uma teoria acerca da identidade cultural brasileira que servisse a seus propósitos. A contratação desses pensadores formalizou-se com a já citada criação do Conselho Federal de Cultura (CFC), em 1966<sup>158</sup>. A perspectiva simbólica com que trabalharam os integrantes do CFC foi a de integração nacional, derivada da “preocupação da ideologia da Segurança Nacional em garantir a unidade do país”<sup>159</sup>.

Nesse sentido, os intelectuais a serviço do regime retornaram à obra de Gilberto Freyre, a fim de envolver em nova significação, adequada à lógica de integração nacional, o conceito de “mestiçagem”. Em vez de ilustrar a mistura de raças, criadora de um “homem brasileiro” trabalhador e ordeiro, passou-se a empregar a miscigenação como emblema da diversidade cultural, a qual se unificava, entretanto, no quadro maior e harmônico da cultura nacional, que abarcava toda a riqueza plural das manifestações dos grupos culturais<sup>160</sup>. O reflexo do ideário de “diversidade na unidade” é flagrante na atuação do CFC, que, ao mesmo tempo em que aspirava à elaboração de uma política cultural de alcance nacional<sup>161</sup>, promoveu a criação de secretarias estaduais de cultura no país<sup>162</sup>.

São, outrossim, aspectos marcantes do discurso do CFC o conservadorismo e o apego à tradição. A instituição incorporava, nesses termos, a já referida face de proteção e de estímulo à “cultura popular” das políticas culturais estatais, preocupando-se, assim, com a preservação do patrimônio histórico e do folclore. A posição tradicional adotada pelo CFC representava os esforços de consolidação da ideologia de integração nacional e da própria noção de “ser nacional” com base na continuidade do passado, de modo que a cultura, dentro dessa perspectiva era “vista como o conjunto de valores espirituais e materiais acumulados através do tempo”<sup>163</sup>. É evidente, desse contexto, que os intelectuais do CFC opunham-se à

<sup>156</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 89.

<sup>157</sup> ORTIZ, Renato. **A moderna tradição (...)**. *Op. cit.*, p. 114.

<sup>158</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>159</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>160</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 92.

<sup>161</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>162</sup> RUBIM, Antonio Albino Canela. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 20/21.

<sup>163</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 96.

irreversível expansão da midiaticização cultural que ocorria no período<sup>164</sup>. Nessa seara, teciam críticas ao “tecnicismo” dos meios de comunicação de massa, que discrepava do verdadeiro valor humanístico da cultura<sup>165</sup>. No entanto, a postura anacrônica do CFC, por vezes, entrava em conflito com as pretensões desenvolvimentistas do governo, como refere Alexandre Barbalho:

Porém o confronto entre cultura e técnica era sinal de descompasso entre os intelectuais tradicionais e o regime militar. Apesar da afinidade ideológica em torno do conservadorismo, o golpe de 64 não foi apenas um movimento político. Ele propunha profundas mudanças na organização do capitalismo brasileiro, como vimos. O humanismo dos intelectuais do CFC não encontrava muito espaço num Estado preocupado em planejar a economia. Diante do fato, o regime procurou filtrar as idéias desses intelectuais, adotando algumas, como foi o caso da mestiçagem como paradigma da cultura brasileira, e descartando outras<sup>166</sup>.

A lógica tradicional do CFC filiava-se, em verdade, ao modelo que até então conformava o funcionamento do campo cultural do Brasil, caracterizado pela hegemonia do circuito escolar-universitário<sup>167</sup>. Antes da década de 1960, a reprodução da cultura, em sua maior parte<sup>168</sup>, ficava restrita aos detentores de curso de ensino superior, que eram raríssimos numa população composta por uma maioria de analfabetos. Assim, o mercado cultural, derivado das camadas letradas, era marcado pelo elitismo e pela exclusão<sup>169</sup>. Esse cenário, no entanto, sofreu drásticas mudanças diante do advento e da consolidação da indústria cultural, que, principalmente através da televisão, passou a fornecer acesso a bens simbólicos à quase totalidade do povo brasileiro<sup>170</sup>. É evidente, nesses termos, que a atuação do Estado na cultura não poderia se restringir, seja por razões econômicas, seja por razões ideológicas, a intelectuais avessos à cultura de massa.

Nesses moldes, entraram em atuação no período os técnicos culturais, que eram, em suma, administradores profissionais os quais atuavam na criação de projetos que fomentassem a cultura também sob as perspectivas mercadológica e industrial, de modo a harmonizar a iniciativa estatal na cultura com os anseios de desenvolvimento econômico e de ampla difusão da ideologia do regime. É necessário ressaltar, no ponto, que, embora ocupassem posições diversas, não existia oposição no desempenho dos intelectuais do CFC e dos técnicos culturais

<sup>164</sup> RUBIM, Antonio Albino Canela. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>165</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira (...)**. *Op. cit.*, p. 102/106.

<sup>166</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>167</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Lindinalva. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>168</sup> Exclui-se dessa lógica, por exemplo, o rádio, que, desde a década de 1930, era amplamente utilizado para difundir notícias e discursos governamentais e levar entretenimento à população em geral. GARCIA, Nelson Jahr. *Op. cit.*, p. 102/103.

<sup>169</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Lindinalva. *Op. cit.*, p. 19.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 22/23.

no interior do campo cultural, sendo que, em verdade, exerciam papéis complementares, conforme ilustra Alexandre Barbalho:

A presença dos técnicos culturais representou justamente a chegada na cultura do processo de racionalização, que implicava uma tecnoburocracia em busca de organizar e sistematizar as ações estatais na área, com vistas ao mercado. Foram os administradores que valorizaram aquelas áreas sempre desprezadas pelo CFC: a distribuição e o consumo. Enquanto os intelectuais tradicionais pensavam uma política de cultura baseada na preservação do patrimônio, os técnicos envolvidos com os órgãos culturais procuraram atuar dentro da lógica do mercado<sup>171</sup>.

A colaboração entre intelectuais e técnicos culturais no desenvolvimento da política cultural do período restou flagrante na elaboração da Política Nacional de Cultura (PNC), em 1975. Após a rejeição dos projetos de instituição da política apresentados pelo CFC nos anos de 1968, 1969 e 1973<sup>172</sup>, a proposta de 1975, pela primeira vez no contexto brasileiro, formalizou a cultura como meta política com diretrizes e projetos coordenados a nível nacional<sup>173</sup>. A PNC posta em vigor condensava, nesse contexto, tanto a visão humanista do CFC<sup>174</sup> como a visão instrumentalista dos técnicos culturais.

Na esteira da PNC e da profunda atenção dedicada ao campo cultural na última década do regime ditatorial, segundo já referido no início deste tópico, foram criadas inúmeras instituições culturais, merecendo destaque: a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), em 1975; a Empresa Brasileira de Comunicação S. A. (RADIOBRÁS), em 1976, e a Fundação Pró-Memória, em 1979<sup>175</sup>. Também a indústria cultural foi contemplada com a fundação de conselhos para regular os aspectos legais de diversos setores, por exemplo, o Conselho Nacional do Direito Autoral (CNDA) e o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), ambos em 1976<sup>176</sup>. Não obstante a expansão institucional, são muitos os autores a indicar o fracasso da PNC, que, na tentativa de conciliação de interesses culturais diversos, terminou por engessar-se<sup>177</sup>, sem, de todo modo, alcançar uma ligação entre a indústria cultural e as políticas estatais desenvolvidas no âmbito da cultura<sup>178</sup>.

<sup>171</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 79.

<sup>172</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>173</sup> BOTELHO, Isaura. **A política cultural e o plano das idéias**. Texto apresentado no III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, 2007, p. 8.

<sup>174</sup> Conforme se depreende claramente dos objetivos ilustrados no próprio documento, quais sejam, “a reflexão sobre qual o teor da vida do homem brasileiro, passando à preservação do patrimônio, ao incentivo à criatividade, à difusão da criação artística e à integração, esta para permitir a fixação da personalidade cultural do Brasil, em harmonia com seus elementos formadores e regionais”. CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 92.

<sup>175</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>176</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>177</sup> BARBALHO, Alexandre. *Op. cit.*, p. 80.

<sup>178</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 23.

Por fim, não se pode encerrar a análise do período em questão sem referir as iniciativas de Aloísio Magalhães no setor cultural, na medida em que, nas palavras de Isaura Botelho, “qualquer discussão sobre a política cultural e redesenho institucional, não só do final dos anos 70 e início dos 80, como também hoje, passa obrigatoriamente pela figura de Aloísio Magalhães e de suas características pessoais”<sup>179</sup>. O caráter inovador de Aloísio em relação aos demais gestores do período era sua visão antropológica da cultura, segundo a qual, “cultura é tudo”<sup>180</sup>, englobando todas as manifestações humanas, especialmente em sentido histórico. Nessa seara, colocava-se a interpretação do passado, da tradição, da sabedoria popular, como fator indispensável à resolução dos problemas presentes e prospecção das ações futuras, sendo que, em consonância com o tratamento inédito que a questão cultural vinha recebendo no contexto internacional<sup>181</sup>, acreditava-se que não se poderia alcançar o pleno desenvolvimento de um país sem a valorização da questão cultural.

A visão ampla de cultura adotada por Aloísio Magalhães (além de seus contatos dentro do governo) permite que se abarquem, em projetos culturais, instituições não necessariamente vinculadas ao setor cultural do regime que, a despeito dos esforços de expansão, continua débil. A busca de articulação política em torno das demandas culturais pode ser claramente observada no funcionamento do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), criado por Aloísio em 1975, que contava com o concurso de esforços de inúmeros organismos, dentre os quais: “Ministério da Indústria e do Comércio, o Governo do Distrito Federal, Universidade de Brasília, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Ministério da Educação e Cultura, o Ministério do Interior, o Ministério das Relações Exteriores, a Caixa Econômica Federal” e, ainda, com adesão posterior, “o CNPq e o Banco do Brasil”<sup>182</sup>.

Outro momento marcante da atuação de Aloísio Magalhães foi sua gestão, iniciada em 1981, na Secretaria de Cultura do Ministério da Educação e da Cultura (MEC), a qual havia sido recentemente criada a partir da Secretaria de Assuntos Culturais, anterior Departamento de Assuntos Culturais<sup>183</sup>. A perspectiva abrangente de cultura proposta por Aloísio influencia também a atuação da Secretaria, que se divide em duas vertentes: a primeira, patrimonial, ligada à já indicada valorização da tradição e do saber popular, operacionalizada por instituições como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e o seu

<sup>179</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>181</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 21. É de se notar que boa parte dos documentos internacionais da ONU e da UNESCO que pregam a valorização da questão cultural foi formulada entre os anos 70 e 80, conforme se verifica dos tratados referidos na primeira parte deste trabalho.

<sup>182</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 10/11.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 9.

sucessor, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), criado em 1979, bem como pela Fundação Pró-Memória; a segunda, voltada para a “produção, circulação e consumo de cultura”<sup>184</sup> era principalmente representada pelas iniciativas da FUNARTE. Conforme Isaura Botelho, todavia, a oposição entre preservação e ação cultural jamais conseguiu ser superada no contexto da Secretaria de Cultura<sup>185</sup>, e a influência de Aloísio Magalhães sobre a política cultural brasileira foi interrompida por sua morte prematura em 1982.

### 3.4 A CONSOLIDAÇÃO DA NOVA REPÚBLICA E A INSTABILIDADE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO CULTURAL (1985 – 1995)

De fato, as iniciativas de Aloísio Magalhães expandiram e reforçaram a atuação no setor da cultura, com vistas à criação de um Ministério da Cultura<sup>186</sup>. A pretensão, de toda forma, era futura<sup>187</sup> e os trabalhos foram cessados em 1982. Entretanto, diante da pressão de setores artísticos e intelectuais, alinhados com movimentos de oposição ao regime ditatorial<sup>188</sup>, e de secretários estaduais de cultura, que buscavam solução para suas carências orçamentárias e políticas<sup>189</sup>, tornou-se quase impossível ao novo regime democrático negar a consagração da área cultural, mediante a criação de um ministério singular<sup>190</sup>.

Com efeito, foi criado, em 1985, o Ministério da Cultura. O crescimento de caráter simbólico e político, todavia, não encontrava contrapartida nas condições econômicas e administrativas necessárias à formação do órgão. A respeito do contexto problemático que envolveu o início do Ministério da Cultura brasileiro, esclarece Lia Calabre:

Logo de início o Ministério enfrentou muitos problemas, tanto de ordem financeira como administrativa. Faltava pessoal para cuidar do conjunto de atribuições que cabem a um Ministério, recursos financeiros para a manutenção dos programas

<sup>184</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 93.

<sup>185</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 12/15.

<sup>186</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 23.

<sup>187</sup> “Dentro dos órgãos que compunham a Secretaria de Cultura muitos eram da opinião de que mais valia uma secretaria forte que um ministério fraco. Um dos maiores defensores dessa idéia foi Aloísio Magalhães, que havia falecido em 1982”. CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 93.

<sup>188</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens. **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 60.

<sup>189</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>190</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 23.

existentes e até mesmo espaço físico para a acomodação da nova estrutura. Ocorreu também um processo de substituição contínua na chefia da pasta. José Aparecido de Oliveira foi nomeado Ministro da Cultura, logo substituído por Aluísio Pimenta, que por sua vez passou o cargo, em 1986, para Celso Furtado<sup>191</sup>.

O próprio peso institucional do recém-criado Ministério e dos órgãos e ele vinculados tomava para si a maior parte do orçamento federal destinado à cultura<sup>192</sup>. Até porque, foram criadas no mesmo período inúmeras outras instituições, como por exemplo, as Secretarias de Apoio à Produção Cultural (1986); a Fundação Nacional de Artes Cênicas (1987); a Fundação do Cinema Brasileiro (1987); a Fundação Nacional Pró-Leitura (1987) e a Fundação Palmares (1988)<sup>193</sup>. Na tentativa de resolver as dificuldades de custeio da área cultural, foi editada a Lei n.º. 7.505, de 02 de junho de 1986, conhecida sob o nome de Lei Sarney. A nova legislação, que introduziu uma lógica até então nunca adotada no campo cultural, propunha, em suma, o financiamento das iniciativas culturais com dinheiro público advindo do setor privado, mediante incentivos de renúncia e dedução fiscal<sup>194</sup>.

Em fluxo diametralmente contrário aos esforços de consolidação do Ministério da Cultura nos primeiros anos da redemocratização, no ano de 1990, Fernando Collor de Mello, em meio às tentativas de implantação do neoliberalismo no Brasil, praticamente suprimiu a política cultural do plano federal. O Ministério voltou ao *status* de Secretaria, e as demais instituições, como por exemplo, a FUNARTE, a Empresa Brasileira de Filmes S. A. (EMBRASIL), a Fundação Pró-Memória e o CONCINE, foram extintas ou agrupadas no Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC) e no Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), alguns dos poucos organismos a sobreviver no campo cultural, ambos, contudo, “sem nenhum prestígio político ou apoio orçamentário”<sup>195</sup>. Também em 1990, houve a revogação da Lei Sarney, sendo que os investimentos na área cultural só voltaram a ser realizados do ano seguinte, com a promulgação da Lei n.º. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Conhecido como Lei Rouanet, o dispositivo em questão aprimorou a lei anterior, mantendo a lógica de financiamento mediante incentivo fiscal ao setor privado, de modo que o retorno do aporte de recursos ao setor da cultura foi gradual, conforme a concordância das empresas em empregar os mecanismos tributários oferecidos pela nova legislação<sup>196</sup>. Durante o período de completa ausência do governo federal no fomento à cultura, reforçou-se o papel dos estados e dos

<sup>191</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 94.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>193</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>194</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 24/25.

<sup>195</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>196</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 94.

municípios nas políticas culturais<sup>197</sup>, em consonância, aliás, com os dispositivos da Constituição de 1988 em matéria cultural, que ampliaram a atuação destes entes federativos, especialmente no zelo pelo patrimônio cultural, segundo já abordado na parte inicial deste trabalho.

No governo de Itamar Franco (1992 – 1995), procurou-se reerguer institucionalmente o campo cultural. Nesse intuito, foram recriados, em 1992, o Ministério da Cultura, assim como algumas das instituições suprimidas, como por exemplo, a FUNARTE. Editaram-se, igualmente, mais normas de incentivo fiscal para financiamento da cultura, em específico na área de audiovisual, com destaque para o cinema<sup>198</sup>. Existe, contudo, um demérito no estabelecimento da lógica de renúncia fiscal para obtenção de recursos para a área cultural, que é a submissão dos criadores à vontade do mercado. Embora se trate, em última instância, de dinheiro público, é da iniciativa privada o poder de decisão sobre a concessão ou não de financiamentos, diminuindo-se drasticamente o papel do Estado na questão cultural, conforme demonstra Antonio Albino Canelas Rubim:

A lógica das leis de incentivo torna-se componente vital do financiamento à cultura no Brasil. Esta nova lógica de financiamento – que privilegia o mercado, ainda que utilizando quase sempre dinheiro público – se expandiu para estados e municípios e para outras leis nacionais, a exemplo da Lei do Audiovisual (Governo Itamar Franco), a qual ampliou ainda mais a renúncia fiscal. Esta última legislação foi fundamental para a retomada do cinema brasileiro (CAETANO, 2005). Com ela e com as posteriores mudanças da lei Rouanet, cada vez mais o recurso utilizado é quase integralmente público, ainda que o poder de decisão sobre ele seja da iniciativa privada. A predominância desta lógica de financiamento corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados, nunca é demais lembrar<sup>199</sup>.

A despeito dos esforços de reestruturação, nas palavras de Isaura Botelho, ainda hoje é sentido o golpe deflagrado por Collor ao retirar completamente o Estado da cultura<sup>200</sup>. Aliás, em relação a todo o período sob análise, é flagrante a inconstância dos arranjos e das gestões na área de política cultural, sendo que, em dez anos, alternaram-se dez dirigentes no comando dos principais órgãos culturais (Ministério ou Secretaria). Segundo enumeração de Antonio Albino Canelas Rubim, acompanhamos, no período: “cinco ministros (José Aparecido, Aloísio Pimenta, Celso Furtado, Hugo Napoleão e novamente José Aparecido) nos cinco anos de Sarney (1985 – 1990); dois secretários (Ipojuca Pontes e Sérgio Paulo Rouanet) no período

<sup>197</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 94.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 94/95.

<sup>199</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>200</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 15.

Collor (1990 – 1992) e três ministros (Antonio Houaiss, Jerônimo Moscardo, Luiz Roberto Nascimento da Silva) no governo Itamar Franco (1992 – 1995)”<sup>201</sup>. Destarte, ao fim da consolidação da redemocratização no contexto brasileiro, são, por outro lado, inegáveis a fragilidade e a instabilidade institucionais no campo cultural.

### 3.5 “CULTURA É UM BOM NEGÓCIO” E OS DESAFIOS ATUAIS (1995 EM DIANTE)

A eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, marcou o final da longa transição para a democracia iniciada há cerca de 20 anos, ainda no período ditatorial<sup>202</sup>. No campo da cultura, a inconstância, ao menos quanto à direção administrativa, foi controlada, sendo que Francisco Weffort ficou à frente do Ministério da Cultura por oito anos, de 1995 a 2002, durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso. Não obstante, a estabilidade diretiva não foi suficiente à superação da instabilidade e da fragilidade institucionais herdadas das oscilações acompanhadas nos primeiros anos da Nova República. Nesse sentido, é enfática a seguinte colocação de Antonio Albino Canelas Rubim:

A radical diferença entre a instabilidade destes tumultuados anos iniciais e a estabilidade dos oito anos seguintes do presidente FHC e do ministro Francisco Weffort não conduziu a superação plena desta tradição de instabilidade. Por certo, o ministério não foi submetido ao tumulto institucional anterior, mas isto não significou, sem mais, um aumento correspondente da institucionalidade do Ministério da Cultura, pois o processo de institucionalização não depende apenas da estabilidade, mas exige uma gama complexa de outros procedimentos que não foram efetivados no longo governo FHC/Weffort<sup>203</sup>.

Com efeito, junto com a afirmação da Nova República, acompanhou-se a implantação sistematizada e enfática do modelo neoliberal no País. Houve, assim, no período, um forte encolhimento da atuação estatal em todas as áreas, a fim de que se promovesse a substituição do Estado pelo mercado “todo-poderoso e dinâmico”<sup>204</sup>. Não foi diferente no setor cultural, no qual o modelo de financiamento da cultura com recursos públicos concedidos pela iniciativa privada, mediante leis de incentivo fiscal, atingiu seu auge, conforme se verifica das

---

<sup>201</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 60.

<sup>202</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>203</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 60/61.

<sup>204</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 26.

modificações na Lei Rouanet, que passou a prever o abatimento em tributos correspondente à totalidade do valor investido pelas empresas nos projetos culturais<sup>205</sup>.

Nesse sentido, a maior parte das políticas culturais, senão as únicas, dessa época concentraram-se em atrair os investimentos do capital privado. Com esse intuito, aliás, editou-se a mais famosa publicação do Ministério da Cultura durante os oito anos da gestão de Francisco Weffort, sugestivamente intitulada “Cultura é um bom negócio”<sup>206</sup>. De fato, as estratégias do governo lograram grande sucesso em obter a colaboração das empresas com as leis de incentivos fiscais que se multiplicavam. Segundo dados trazidos por Antonio Albino Canelas Rubim, o número de estabelecimentos privados que aderiram a essas normas, os quais eram apenas 72 durante o governo de Itamar Franco (1992 – 1994), conheceram um aumento vertiginoso nos anos subsequentes, passando para: “235 (1995); 614 (1996); 1133 (1997); 1061 (1998) e 1040 (1999), sendo que a queda acontecida a partir de 1997 em diante decorre do processo de privatização das estatais; que, em geral, no Brasil investem mais em cultura que a iniciativa privada”<sup>207</sup>.

De toda forma, não causa espanto o sucesso na adesão às leis de incentivo fiscal. O investimento em cultura proporcionava às empresas *marketing* gratuito, afinal 100% do valor gasto com a produção escolhida retornava em forma de isenção de tributos. Contudo, o objetivo mediato da política das leis de incentivo fiscal, qual seja, estimular o setor privado a financiar projetos culturais independente de contrapartida, foi um verdadeiro fracasso. Segundo dados trazidos também por Rubim, em 1995, 66% dos recursos empregados na cultura advinham das empresas, e 34% de renúncia fiscal; já no ano 2000, 35% do financiamento eram oriundos do setor privado, enquanto a renúncia fiscal representava os outros 65%. A clara inversão dos percentuais demonstra a incapacidade da política adotada no período em atrair recursos para o setor cultural, a tal ponto que “as leis de incentivo ao investimento privado em cultura estavam desestimulando tal atitude, pois o dinheiro cada vez mais era público, entretanto, estranhamente, gerido pela iniciativa privada”<sup>208</sup>.

Aprofundou-se, nesse contexto, o quadro já esboçado nos governos anteriores, em que ocorria uma espécie de delegação da gestão do dinheiro público na área da cultura à iniciativa privada. Dentre os óbvios problemas de se conceder ao mercado o poder de decisão sobre os recursos culturais, com destaque para a concentração de investimentos em projetos que trouxessem contrapartida publicitária para as empresas, enumeram-se os seguintes aspectos:

<sup>205</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 95.

<sup>206</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 27.

1. O poder de deliberação de políticas culturais passa do Estado para as empresas e seus departamentos de marketing; 2. Uso quase exclusivo de recursos públicos; 3. Ausência de contrapartidas; 4. Incapacidade de alavancar recursos privados novos; 5. Concentração de recursos. Em 1995, por exemplo, metade dos recursos, mais ou menos 50 milhões, estavam concentrados em 10 programas; 6. Projetos voltados para os institutos criados pelas próprias empresas (...); 7. Apoio equivocado a cultura mercantil que tem retorno comercial; 8. Concentração regional dos recursos. Um estudo realizado, em 1998/99, pela Fundação João Pinheiro, indicou que a imensa maioria dos recursos da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual iam para regiões de São Paulo e do Rio de Janeiro<sup>209</sup>.

Afora as tentativas (frustradas) de atrair dinheiro privado, foram quase nulas as iniciativas do Ministério da Cultura no período, de modo a reforçar a afirmação feita no início deste tópico de que não se logrou consolidar institucionalmente a cultura durante a longa gestão de Francisco Weffort. As principais atuações centraram-se na preservação de bibliotecas e do patrimônio cultural, sendo que, em 2001, literalmente 49% do quadro funcional do Ministério da Cultura, que não foi alvo de nenhum esforço de qualificação ou ampliação, encontrava-se no IPHAN. As áreas da cultura de massa, ilustradas pela larga influência da televisão e pelo crescente acesso aos meios digitais, foram completamente ignoradas pelo governo, que também pouco realizou no sentido da coleta e estudo de dados culturais. O completo desprestígio do Ministério da Cultura durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e a quase inexistência de políticas culturais refletiram a destinação de meros 0,14% do orçamento nacional para a cultura no ano de 2002<sup>210</sup>.

Herdeira do panorama de abandono até aqui delineado, a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou, em 2003, com pretensões de mudança. Com duras críticas à retração do Estado no campo da cultura durante o período anterior, propôs-se o novo ministro a reorganizar a relação travada em cultura e governo, tomando uma posição ativa na formulação e na implementação de políticas culturais, de modo a conduzir a construção de um verdadeiro Ministério da Cultura<sup>211</sup>.

Nesse sentido, o primeiro passo foi a adoção de um conceito abrangente de cultura. De viés antropológico, a cultura com que Gilberto Gil se propôs a trabalhar transcendia o que se costuma classificar como cultura erudita, abarcando, democraticamente, diversas “modalidades de culturas: populares; afro-brasileiras; indígenas; de gênero; de orientações sexuais; das periferias; da mídia áudio-visual; das redes informáticas etc”<sup>212</sup>. Ademais, a

<sup>209</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 27/28.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 28/29.

<sup>211</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 98.

<sup>212</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 64.

cultura passou a ser tomada em perspectiva social e econômica, colocando-se como pressuposto para o desenvolvimento do País e para o pleno exercício da cidadania por todos os brasileiros<sup>213</sup>.

A fim de realizar esse novo e ampliado conceito cultural, foram desenvolvidos, dentre outros: o projeto DOC-TV, que promoveu a associação do Ministério com a rede pública de televisão, produzindo documentários em todo o país; a tentativa de transformação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) na Agência Nacional do Audiovisual (ANCINAV), a fim de criar projetos integrados para cinema e televisão, sendo que a proposta fracassou diante da resistência da grande mídia; o programa Revelando os Brasis, que propôs a criação de emissões televisivas contando histórias selecionadas entre moradores de municípios com até vinte mil habitantes; editais para produção de jogos eletrônicos e iniciativas de apoio às paradas gays. Todos esses projetos estavam vinculados às também recém-criadas Secretaria de Identidade e Diversidade Culturais e Secretaria do Audiovisual<sup>214</sup>.

No que diz com o citado potencial de desenvolvimento relacionado à cultura, especialmente no setor econômico, o Ministério da Cultural promoveu a coleta de dados e a realização de debates acerca da chamada “economia da cultura”, assim como seus ramos conexos. Rubim especifica da seguinte maneira as iniciativas na seara econômico-cultural:

A atenção com a economia da cultura e os indicadores culturais também ampliou a atividade do Ministério abarcando zonas hoje vitais para pensar a cultura na contemporaneidade. Os acordos com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para a produção de informações sobre a cultura no Brasil deram resultados concretos no final de novembro de 2006 com a divulgação pelo IBGE dos primeiros dados. Com relação à economia da cultura, as iniciativas mais relevantes foram o debate sobre economia criativa, a realização de seminários internacionais sobre o tema e a conquista da instalação de um Centro Internacional de Economia Criativa no Brasil, voltado, em especial, para os países em desenvolvimento<sup>215</sup>.

O espírito de alargamento e de democratização não se limitou à reforma na conceituação de cultura, permeando, outrossim, o modo como o Ministério da Cultura conduziu a formulação de políticas culturais e a reformulação institucional do período. Nesse sentido, promoveu-se largamente o diálogo com a sociedade civil, com os criadores e com os agentes culturais, perquirindo suas opiniões acerca das mudanças e dos novos projetos propostos pela gestão de Gilberto Gil<sup>216</sup>. No mesmo sentido, buscou-se a descentralização das

<sup>213</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>214</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 65 e RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>215</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 30/31.

<sup>216</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 65.

atividades do Ministério da Cultura, com reforço das relações com as secretarias municipais e estaduais e com a criação de programas de caráter permanente difundidos por todo o país.

A fim de ampliar o contato do Ministério da Cultura com o público, proliferaram seminários e conferências, sendo numerosas as iniciativas em que pôde opinar a sociedade civil<sup>217</sup>. Quanto ao diálogo com os criadores, foram desenvolvidas as chamadas Câmaras Setoriais, que agrupavam representantes das cadeias produtivas e criativas de diversos setores artísticos (“teatro, dança, circo, ópera, música e artes visuais, literatura, livro e leitura”<sup>218</sup>), permitindo-lhes opinar nos rumos a serem tomados pelas políticas culturais nas respectivas áreas de sua atuação. Operaram-se, também, após consulta pública, modificações nas leis de incentivos fiscais, que, apesar de estarem longe de reverter as deturpações de investimento já esboçadas, começaram a articular uma melhor distribuição de recursos para as instituições culturais<sup>219</sup>. Ainda, é emblemático na descentralização da atuação do Ministério os chamados Pontos de Cultura, que, nas palavras de Rubim, “financiam pólos de criação e produção culturais – e não atividades eventuais – em todo o país”, de modo que “são fundamentais para dar capilaridade à atuação ministerial”<sup>220</sup>.

Por fim, todos os elementos de construção de uma cultura democrática conjugam-se, ainda, a metas de reforço institucional do Ministério da Cultura, com a implantação de políticas culturais capazes de transcender gestões e governos, viabilizando esforços permanentes e concentrados no campo cultural. Em caráter imediato, podem-se destacar o aumento considerável nos recursos destinados à cultura e ao próprio Ministério e os esforços de qualificação e ampliação do quadro funcional deste, sendo que, em 2006, foi realizado o primeiro concurso público para seleção de funcionários, desde a fundação do Ministério, em 1985<sup>221</sup>. De viés mais ambicioso, com construção em longo prazo, tem-se o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura, a fim de articular a atuação das esferas federal, estadual e municipal na área cultural, e do Plano Nacional de Cultura, que será detidamente analisado em seguida.

---

<sup>217</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 65.

<sup>218</sup> BOTELHO, Isaura. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>219</sup> CALABRE, Lia. *Op. cit.*, p. 98.

<sup>220</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 31/32.

<sup>221</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 66/67.

#### 4 O ATUAL PLANO NACIONAL DE CULTURA (LEI N.º. 12.343/10)

Em quase um século de desenvolvimento de políticas culturais no Brasil, desde a citada inauguração na década de 1930, o Plano Nacional de Cultura (PNC) vigente desde 2010, sob a Lei n.º. 12.343, representa a primeira iniciativa legislativa a buscar coordenar de maneira ampla a atuação governamental no contexto da cultura, conjugando instituições das três esferas federativas (Municípios, Estados e União), assim como políticas culturais voltadas para as mais diversas áreas. Nesse sentido, são compreensivelmente altos tanto o reforço simbólico que a norma concede à representatividade política do campo cultural, como as expectativas que circundam sua implantação.

Não se ignora, a propósito, a existência de uma Política Nacional de Cultura, formulada em 1975, e das Diretrizes para a Operacionalização da Política Cultural de 1980, elaboradas sob a inspiração renovadora de Aloísio Magalhães<sup>222</sup>. Todavia, esses documentos não lograram atingir pleno potencial no desenvolvimento das políticas culturais nacionais, por estarem intimamente ligados ao que Antonio Albino Canelas Rubim denomina de três tristes tradições das políticas culturais brasileiras: ausência, autoritarismo e instabilidade<sup>223</sup>. Permeadas pela ausência estatal na cultura, tanto a Política (1975) quanto as Diretrizes (1980) foram pensadas no curso de regimes autoritários, sendo sucedidas pela instabilidade institucional acompanhada nos governos neoliberais. Nesse contexto, pouco se sabe sobre a implantação dessas normas, não havendo qualquer notícia de resultados efetivos derivados de suas previsões.

A ausência consubstancia-se na pouca atenção que o Estado brasileiro dispensou, historicamente, ao campo cultural, sendo que, a despeito das inúmeras mudanças políticas ocorridas no Brasil desde os tempos coloniais, nenhum modelo logrou criar uma política enérgica, sistemática e eficiente, capaz de abranger a rica gama de questões relacionadas à cultura<sup>224</sup>. Nesse sentido, os picos de atuação estatal na área da cultura ocorreram durante períodos ditatoriais, o que significa, contudo, que as iniciativas culturais foram profundamente marcadas por um caráter elitista e excludente, próprio do autoritarismo, que, ademais, filtrava a ideologia e as mensagens culturais aos interesses dos regimes de 45 e de

---

<sup>222</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura em debate**. In: Políticas Culturais em Revista, n. 2, Salvador: EDUFBA, 2008, p. 2.

<sup>223</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 52.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 52/54.

64<sup>225</sup>. Assim, a conjugação de ausência e autoritarismo resultou uma persistente instabilidade nas instituições culturais implantadas no país, as quais também sempre foram acometidas de uma crônica fraqueza política e orçamentária, restando incapazes de transcender governos, de modo a promover políticas de Estado<sup>226</sup>. Acredita-se, entretanto, que o Plano Nacional de Cultura, ao prever políticas culturais de médio a longo prazo, pode ser um instrumento relevante na superação desse quadro de desanimadoras tradições no campo da cultura<sup>227</sup>.

Ademais, não se pode ignorar que a Lei n.º. 12.343/10 foi formulada sob a égide da Constituição de 1988, a qual, de acordo com o que já se abordou, concede tratamento amplo à cultura e aos direitos culturais. Destarte, é natural e até necessário que a principal norma relacionada à cultura no País retome e especialize os ditames constitucionais em matéria cultural.

Diante de todo o exposto, este capítulo final se propõe uma análise mais detida do Plano Nacional de Cultura vigente, diante da flagrante relevância dessa norma para o cenário cultural do Brasil. Em primeiro lugar, será apresentado o caminho percorrido para a aprovação da Lei n.º. 12.343/10, desde os preparativos da Emenda Constitucional n.º. 48, que, justamente, adicionou ao artigo 215 o parágrafo prevendo a criação do Plano Nacional de Cultura. Em seguida, os dispositivos da Lei n.º. 12.343/10 serão esmiuçados a partir de sua compatibilidade com as espécies de direitos culturais constantes do texto constitucional, conforme elencado no primeiro capítulo deste trabalho. Por fim, citada norma será enfocada do ponto de vista do histórico das políticas culturais nacionais, nos termos do capítulo anterior, indagando-se sobre como este influenciou as medidas propostas pelo plano, bem como se são satisfatórias as soluções trazidas para as tristes tradições do cenário cultural brasileiro.

#### **4.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º. 48 E A FORMULAÇÃO LEGISLATIVA**

O histórico da implantação do atual Plano Nacional de Cultura (PNC) teve início ainda no ano de 2000, quando, em 29 de novembro, foi apresentada, perante a Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º. 306, que pretendia modificar o

<sup>225</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil (...)**. *Op. cit.*, p. 54/58.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 58/63.

<sup>227</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 2.

artigo 215 da Constituição Federal, adicionando-lhe parágrafo que previsse a instituição do documento<sup>228</sup>. Conforme o autor da proposta, o deputado federal Gilmar Machado, integrante do Partido dos Trabalhadores (PT), a necessidade de elaboração de uma política específica na área da cultura havia surgido em meio aos debates da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto realizada pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal entre os dias 22 e 24 de novembro de 2000<sup>229</sup>.

Vê-se que a proposição foi formulada ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando Francisco Weffort estava à frente do Ministério da Cultura. Com efeito, o então Ministro defendeu a criação do PNC, em 20 de março de 2002, durante uma audiência pública promovida pela Comissão Especial destinada a proferir parecer acerca da PEC nº. 306, quando foi convocado a comparecer junto com seus secretários, que também manifestaram plena concordância com a edição do documento. Na ocasião, Francisco Weffort consignou que: “(...) a minha convicção é de que o Brasil está maduro para ter um Plano Nacional de Cultura verdadeiramente, porque nós já chegamos a certas convicções sobre os grandes objetivos da cultura que são de alcance nacional e que vão além de quaisquer diferenças de natureza política, partidária, ideológica, regional ou o que seja”<sup>230</sup>.

A despeito do discurso de apoio, emitido já depois de passados dois anos da proposição da PEC, nenhum esforço foi empreendido pelo Ministério da Cultura, durante a direção de Francisco Weffort, para que o PNC fosse efetivado, sendo que, entre 2000 e 2002, foi a Câmara dos Deputados que se encarregou de levar o projeto adiante. A propósito, Paula Félix dos Reis<sup>231</sup> sugere algumas hipóteses de justificativa do desinteresse em se estimular a implantação do PNC no período, tratando-se, em grande parte, de aspectos já referidos na seção anterior. Em primeiro lugar está a orientação neoliberalista seguida pela gestão de Fernando Henrique Cardoso, pautada pela ideia de Estado-mínimo, do que diverge a intenção de estabelecer um extenso plano de intervenção governamental na área da cultura. Também se deve levar em conta a fragilidade institucional e a pouca representatividade política e social do Ministério da Cultura naqueles anos, de tal forma que é possível afirmar que a instituição nem poderia conduzir projeto da monta do PNC. Além disso, das ações do Ministério de Francisco Weffort observa-se a adoção de uma concepção restritiva de cultura, mais próxima das produções eruditas, o que seria incompatível com priorizar a promoção de um plano que

<sup>228</sup> As informações acerca dos trâmites da PEC nº. 306 estão disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14692>. Acessado em 25 de novembro de 2014.

<sup>229</sup> REIS, Paula Félix dos. **Políticas nacionais de cultura: o documento de 1975 e a proposta do governo Lula/Gil**. Texto apresentado no V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, 2009, p. 1.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 3/4.

contemplasse diversos setores culturais. Por fim, não se pode ignorar que a proposta do PNC partiu de um deputado petista, sendo que, não obstante o discurso proferido perante a Comissão Especial, não é descabido imaginar que o governo vigente resistisse em conceder ao partido opositor programa de tamanha representatividade.

O cenário muda, entretanto, com a chegada de Lula à presidência, em 2003. A proposta do PNC ia ao encontro de muitas das diretrizes adotadas por Gilberto Gil ao assumir a diretoria do Ministério da Cultura, por exemplo, a adoção de um conceito amplo de cultura, a promoção da diversidade cultural, a democratização dos atores culturais, envolvendo a sociedade civil, os criadores e os gestores, e o reforço institucional do Ministério, com a criação de políticas culturais permanentes, desapegadas de gestões específicas. Somente nesse período, portanto, obtém-se um real compromisso de diversas esferas públicas e sociais com a concreção do PNC.

Com efeito, a conjuntura favorável criada pela revalorização interna do papel do Estado na promoção da cultura e pelo inédito reconhecimento que a questão cultural vinha recebendo no contexto internacional<sup>232</sup> viabilizou que, quase cinco anos após a proposta inicial, em julho de 2005, fosse aprovada a PEC n.º. 306. Assim, editou-se a Emenda Constitucional n.º. 48, que inseriu o 3º parágrafo ao artigo 215 da Constituição Federal, instituindo a implantação do PNC, com a seguinte redação:

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

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

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

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

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

---

<sup>232</sup> Ao abordar o contexto de aprovação da EC n.º. 48, a cartilha do Ministério da Cultura acerca das metas do PNC releva que: “Em 2004 foi aprovada em Barcelona, na Espanha, a Agenda 21 da Cultura, documento que lançou as bases de um compromisso mundial das cidades e dos governos locais para contribuir com o desenvolvimento cultural e que inspirou as políticas do MinC”. BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: MINC, 2012, p. 149.

Iniciou-se, em seguida, a formulação da lei prevista pelo novo parágrafo do artigo 215, sendo que já em março de 2006 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 6835, também de autoria do deputado Gilmar Machado (PT/MG), com participação do deputado Paulo Rubem Santiago (PT/PE) e da deputada Iara Bernardi (PT/SP)<sup>233</sup>. No ano seguinte, foi apresentado pelo Ministério da Cultura um documento de complementação do projeto formulado na Câmara dos Deputados, consistente nas Diretrizes Gerais do PNC. Basearam-se essas diretrizes nos “trabalhos desenvolvidos desde o primeiro ano da gestão de Gilberto Gil”<sup>234</sup>, tendo por ponto de partida as conclusões extraídas da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), realizada em 2005<sup>235</sup>, e integrando dados e diagnósticos de diversas fontes, dentre as quais, são destacadas:

Dados e diagnósticos de diversas fontes também contribuíram para a elaboração das diretrizes do PNC. São exemplos o Suplemento de Cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os estudos sobre economia da cultura e políticas culturais, publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Também foram úteis documentos resultantes de encontros sobre cultura ocorridos entre 2006 e 2007, como o 2º Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares, o Seminário Nacional dos Direitos Autorais, o 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, e o Seminário Internacional sobre Diversidade Cultural<sup>236</sup>.

Ainda no ano de 2007, promoveu-se ampla discussão pública acerca das Diretrizes Gerais, com a publicação e a divulgação do documento impresso e, principalmente, com a disponibilização de uma versão digital, a fim de que qualquer interessado pudesse acessá-lo pela *internet*. A tomada de opiniões da sociedade civil intensificou-se, ainda, em 2008, quando foram realizados debates *online* e seminários regionais temáticos em inúmeras cidades brasileiras, especialmente capitais, como: “Belo Horizonte, Fortaleza, São Luiz, Teresina, Curitiba, Natal, Salvador, Aracaju, Maceió, Recife, Macapá, Belém, João Pessoa, Florianópolis, Rio Branco, Cuiabá, Campo Grande e Palmas”<sup>237</sup>.

As modificações sugeridas pelos diversos canais citados foram sistematizadas e gradualmente incorporadas ao texto em discussão, até quando, em março de 2010, houve a finalização do projeto do PNC, com os resultados da 2ª Conferência Nacional de Cultura. Nesse evento, que envolveu “mais de 3.200 municípios e 225 mil pessoas em debates sobre as

<sup>233</sup> REIS, Paula Félix dos. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>235</sup> “A CNC ocorreu após mais de 400 encontros municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais. Sua realização mobilizou cerca de 60 mil pessoas e suas resoluções forneceram as bases para o Projeto de Lei do PNC”. BRASIL. Ministério da Cultura. *Op. cit.*, p. 150.

<sup>236</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Op. cit.*, p. 150.

<sup>237</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 2.

prioridades para a cultura”<sup>238</sup>, foram aprovados os principais conceitos e conteúdos do PNC. Ao longo do mesmo ano, o Projeto de Lei do PNC foi analisado pela Comissão de Educação e Cultura e pela Comissão de Constituição e Justiça do Congresso Nacional, sendo aprovado, após debate legislativo, em dezembro de 2010<sup>239</sup>. O PNC passou a vigorar, então, como Lei nº. 12.343/10.

Nos moldes da estrutura levada a discussão, o PNC é constituído por uma parte principal, correspondente ao conteúdo normativo do documento, composta por quinze artigos, e por um extenso anexo, relativo às Diretrizes Gerais, contendo 36 estratégias e 275 ações<sup>240</sup>. A primeira porção da Lei nº. 12.343/10<sup>241</sup> divide-se em quatro capítulos, que representam, além das disposições preliminares e finais, as atribuições do Poder Público na área da cultura (II); a forma de financiamento das políticas culturais (III) e os moldes do sistema de monitoramento e avaliação do próprio plano (IV). O anexo, a seu turno, conta com cinco capítulos:

- I – Do Estado: fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural consolidar a execução de políticas públicas para cultura;
- II - Da diversidade: reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais;
- III – Do acesso: universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público, permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural;
- IV – Do desenvolvimento sustentável: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura, induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais;
- V – Da participação social estimular a organização de instâncias consultivas construir mecanismos de participação da sociedade civil ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

Deve-se observar que o PNC visa a prever, ainda que genericamente, a atuação governamental na área da cultura por um período de dez anos, ou seja, até 2020. Nesses termos, vislumbrou-se que, além de diretrizes, estratégias e ações, era necessário instituir metas a serem alcançadas durante a vigência da Lei nº. 12.343/10, conforme já referido no

<sup>238</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Op. cit.*, p. 152.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>240</sup> Conforme informações disponíveis no site do Ministério da Cultura acerca de perguntas frequentes sobre o PNC. Disponível: <http://www.cultura.gov.br/plano-nacional-de-cultura-pnc>. Acessado em 29 de novembro de 2014.

<sup>241</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm). Acessado em 27 de novembro de 2014.

próprio texto normativo<sup>242</sup>, a fim de instrumentalizar sua aplicação. Assim, foi elaborada, em 2011, pelo Ministério da Cultura, uma sugestão do rol de metas relativas à cultura aspiradas para 2020. Após consulta pública<sup>243</sup>, em 2012, foram estabelecidas 53 metas para o PNC, ilustradas na publicação “As metas do Plano Nacional de Cultura”<sup>244</sup>.

Por fim, diante da lista de metas, começou-se a elaborar, em 2012, planos de ação para que estas fossem alcançadas<sup>245</sup>, assim como mecanismos de monitoramento e avaliação dos progressos no desenvolvimento das iniciativas previstas do PNC. Nesse sentido, nos termos do artigo 9º da Lei nº. 12.343/10, foi elaborado um banco de dados, cujo acesso está disponível na plataforma digital denominada Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)<sup>246</sup>, de modo que o público, assim como os agentes culturais de todo o país podem acompanhar e principalmente fornecer informações relativas à realização das metas do PNC. Previu-se também, no artigo 11 da Lei nº. 12.343/10, que o PNC fosse periodicamente revisado, conforme as questões percebidas durante seu monitoramento. Em 02 de dezembro de 2014 será iniciada a primeira das revisões previstas para o PNC<sup>247</sup>.

## 4.2 O TRATAMENTO DOS DIREITOS CULTURAIS CONSTITUCIONAIS NO PLANO NACIONAL DE CULTURA VIGENTE

Concluída a análise das etapas percorridas até a aprovação do PNC, bem como as primeiras iniciativas derivadas deste, propõe-se, agora, uma análise mais específica da Lei nº.

<sup>242</sup> Por exemplo, diz o artigo 3º, inciso I, da Lei nº. 12.343/10: “Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei: I - formular políticas públicas e programas que conduzam à efetivação dos objetivos, diretrizes e metas do Plano; (...)”.

<sup>243</sup> “Coube ao MinC o desafio de elaborar as metas do PNC. Em setembro de 2011, uma primeira versão foi submetida à consulta pública na internet com cerca de 9 mil visitas ao site ([pnc.culturadigital.br](http://pnc.culturadigital.br)). Durante esse período, o MinC realizou seminários e audiências em todo o país. Além disso, promoveu reuniões com os colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), nas quais os participantes puderam debater e avaliar as metas propostas. Ao final, foram encaminhadas mais de 600 contribuições às metas”. BRASIL. Ministério da Cultura. *Op. cit.*, p. 152/153.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

<sup>245</sup> “Atualmente, estão sendo elaborados planos de ação para que seja possível cumprir cada meta até 2020. Os planos de ação definirão quais ações estão sob responsabilidade do MinC e quando serão realizadas”. *Ibidem*, p. 153.

<sup>246</sup> Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/> e <http://pnc.culturadigital.br/metasp/>. Acessados em 29 de novembro de 2014.

<sup>247</sup> Dentre as perguntas frequentes acerca do PNC: “8. Como será a revisão do Plano Nacional de Cultura (PNC)? De acordo com a Lei nº 12.343/2010, o PNC deverá ser revisado periodicamente para que suas diretrizes e metas possam ser aperfeiçoadas. A primeira revisão será realizada após 2 de dezembro de 2014 e será conduzida pelo Comitê Executivo do Plano”. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/plano-nacional-de-cultura-pnc>. Acessado em 29 de novembro de 2014.

12.343/10. Em primeiro lugar, a investigação recai sobre a correspondência entre os direitos culturais constitucionalmente previstos, conforme esmiuçado no primeiro capítulo deste trabalho, e os dispositivos do PNC. Indagar-se-á, nesse sentido, quais direitos são e quais não são contemplados no PNC e que tipo de desenvolvimento a norma em comento prevê para os direitos culturais.

De uma simples leitura da disposição constitucional que trata do PNC, pode-se perceber o papel privilegiado que a diversidade cultural receberia no documento. Segundo o inciso V, do parágrafo 3º, do artigo 215 do Constituição, as ações do Poder Público na área da cultura devem conduzir à “valorização da diversidade étnica e regional”. Com efeito, previsões acerca da livre identidade cultural permeiam os três primeiros e mais densos artigos da Lei nº. 12.343/10.

A propósito, a diversidade cultural aparece expressamente como um dos princípios do PNC, nos termos do inciso II de seu artigo 1º. Igualmente, “reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira” consta como primeiro objetivo do PNC, no artigo 2º, inciso I. Por fim, o artigo 3º, inciso IV, da Lei nº. 12.343/10 atribui ao Poder Público a competência de “proteger e promover a diversidade cultural, a criação artística e suas manifestações e as expressões culturais, individuais ou coletivas, de todos os grupos étnicos e suas derivações sociais, reconhecendo a abrangência da noção de cultura em todo o território nacional e garantindo a multiplicidade de seus valores e formações”.

No que diz com a proteção das minorias culturais destacadas pelo parágrafo 1º do artigo 215 do texto constitucional, em especial as culturas popular, indígena e afrobrasileira, vê-se que, embora não sejam citadas na primeira parte do PNC, encontram-se contempladas no anexo. Aliás, dentre as diretrizes gerais, consta um capítulo (II) inteiramente dedicado ao reconhecimento e à valorização da diversidade cultural. São algumas das estratégias e ações previstas no texto complementar do PNC:

2.1.4 Realizar campanhas nacionais, regionais e locais de valorização das culturas dos povos e comunidades tradicionais, por meio de conteúdos para rádio, internet, televisão, revistas, exposições museológicas, materiais didáticos e livros, entre outros.

2.1.5 Desenvolver e ampliar programas dedicados à capacitação de profissionais para o ensino de história, arte e cultura africana, afro-brasileira, indígena e de outras comunidades não hegemônicas, bem como das diversas expressões culturais e linguagens artísticas.

2.1.6 Apoiar o mapeamento, documentação e preservação das terras das comunidades quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais, com especial atenção para sítios de valor simbólico e histórico.

2.1.7 Mapear, preservar, restaurar e difundir os acervos históricos das culturas afro-brasileira, indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais, valorizando tanto sua tradição oral quanto sua expressão escrita nos seus idiomas e dialetos e na língua portuguesa.

Deve-se, ainda, reconhecer que a Lei n.º. 12.343/10 promove uma benéfica ampliação das iniciativas culturais voltadas às minorias, alargando os segmentos sociais merecedores de ações específicas de inclusão. Assim, além da tutela das culturas popular, indígena e afrobrasileira, o documento também dispõe sobre políticas culturais voltadas à comunidade LGBT, à promoção de conceitos estéticos de aceitação da diversidade e à valorização das mulheres, nos seguintes termos:

2.1.12 Integrar as políticas públicas de cultura destinadas ao segmento LGBT, sobretudo no que diz respeito à valorização da temática do combate à homofobia, promoção da cidadania e afirmação de direitos.

2.1.13 Incentivar projetos de moda e vestuário que promovam conceitos estéticos baseados na diversidade e na aceitação social dos diferentes tipos físicos e de suas formas de expressão;

2.1.14 Fomentar políticas públicas de cultura voltadas aos direitos das mulheres e sua valorização, contribuindo para a redução das desigualdades de gênero.

O direito correlato de proteção dos bens de cultura também é matéria de destaque na Lei n.º. 12.343/10, com previsão já no artigo 215, parágrafo 3º, inciso I, da Carta Magna, que coloca a “defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro” como um dos fios condutores da lei que viesse a estabelecer o PNC. Igualmente, a tutela da cultura em esfera patrimonial consta de todos os artigos iniciais da legislação sob análise.

Embora a proteção patrimônio cultural não esteja expressamente mencionada entre os princípios do PNC, é possível abarca-la no inciso VI, do artigo 1º, referente ao “direito à memória e às tradições”. Dentre os objetivos do plano, cabe ressaltar o de “proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial” e o de “promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções”, previstos, respectivamente, nos incisos II e IV do artigo 2º. Ainda no mesmo artigo, chama a atenção o inciso X, que releva o intuito de: “reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores”, reforçando o caráter imaterial adquirido pelos bens da cultura na atualidade. Quanto ao artigo 3º, vê-se que uma das atribuições do Poder Público é a de:

VI – garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro, resguardando os bens de natureza material e imaterial, os documentos históricos, acervos e coleções, as formações urbanas e rurais, as línguas e cosmologias indígenas, os sítios

arqueológicos pré-históricos e as obras de arte, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência aos valores, identidades, ações e memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

A maior parte das estratégias e ações voltadas para a preservação do patrimônio cultural encontra-se, justamente, no capítulo dedicado à diversidade cultural. Vê-se que as disposições no assunto são mais profundas e específicas, transcendendo a afirmação dos bens de cultura, para buscar a conexão das iniciativas de preservação com outras áreas próximas, como a educação e a arquitetura:

2.3 Disseminar o conhecimento e ampliar a apropriação social do patrimônio cultural brasileiro, por meio de editais de seleção de pesquisa, premiações, fomento a estudos sobre o tema e incentivo a publicações voltados a instituições de ensino e pesquisa e a pesquisadores autônomos.

2.3.1 Promover ações de educação para o patrimônio, voltadas para a compreensão e o significado do patrimônio e da memória coletiva, em suas diversas manifestações como fundamento da cidadania, da identidade e da diversidade cultural.

2.3.2 Inserir o patrimônio cultural na pauta do ensino formal, apropriando-se dos bens culturais nos processos de formação formal cidadã, estimulando novas vivências e práticas educativas.

2.3.3 Fomentar a apropriação dos instrumentos de pesquisa, documentação e difusão das manifestações culturais populares por parte das comunidades que as abrigam, estimulando a autogestão de sua memória.

2.3.4 Desenvolver uma rede de cooperação entre instituições públicas federais, estaduais e municipais, instituições privadas, meios de comunicação e demais organizações civis para promover o conhecimento sobre o patrimônio cultural, por meio da realização de mapeamentos, inventários e ações de difusão.

2.3.5 Mapear o patrimônio cultural brasileiro guardado por instituições privadas e organizações sociais, com o objetivo de formação de um banco de registros da memória operária nacional.

2.4 Desenvolver e implementar, em conjunto com as instâncias locais, planos de preservação para as cidades e núcleos urbanos históricos ou de referência cultural, abordando a cultura e o patrimônio como eixos de planejamento e desenvolvimento urbano.

2.4.1 Incentivar e promover a qualificação da produção do design, da arquitetura e do urbanismo contemporâneos, melhorando o ambiente material, os aspectos estéticos e as condições de habitabilidade das cidades, respeitando o patrimônio preexistente e proporcionando a criação do patrimônio material do futuro.

É importante salientar, no ponto, que a proteção dos bens de cultura é uma das poucas questões culturais que já goza amplo reconhecimento no contexto brasileiro, tanto em viés jurídico, como do ponto de vista das políticas públicas. Conforme já referido ao longo deste trabalho, existem legislações específicas sobre os institutos do tombamento (Decreto-Lei n.º. 25/37, atualizado pelo Decreto-Lei n.º. 3.866/41 e pela Lei n.º. 6.292/75) e da desapropriação

por utilidade pública (Decreto-Lei n.º. 3.365/41). Da mesma forma, tem-se a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) ainda na década de 30, sendo que a instituição subsiste até hoje no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), sendo uma das mais consistentes e profícuas da política cultural do País. Por óbvio, a consagração prévia delimita um tratamento diverso do patrimônio cultural pelo PNC, mais pontual e transdisciplinar.

O contraste é flagrante quando se analisa, por exemplo, a representatividade do direito de participação na vida cultural, com acesso à cultura social e incentivo à criação e à difusão de meios culturais, no PNC. Ao contrário da ampla valorização dispensada historicamente à preservação do patrimônio cultural no Brasil, sempre foram deficitárias as iniciativas governamentais voltadas à produção de cultura. Conforme exposto no capítulo anterior, os investimentos em acesso, criação e difusão culturais durante os períodos democráticos foram quase nulos, intensificando-se apenas nas fases ditatoriais, a fim de divulgar as ideologias dos regimes, de maneira absolutamente controlada, sem qualquer espaço para a participação popular.

As recentes gestões do Ministério da Cultura, contudo, comprometeram-se a reverter o cenário de abandono enfrentado pelo direito cultural em questão. Nesses moldes, dentre os cinco incisos que enumeram, no artigo 215, parágrafo 3º, da Constituição federal, os principais objetivos condutores das ações a serem previstas no PNC, tem-se: a “produção, promoção e difusão de bens culturais” (inciso II) e a “democratização do acesso aos bens de cultura” (inciso IV).

Igualmente, ao longo da Lei n.º. 12.343/10 são abundantes os dispositivos concernentes à participação, ao acesso, à criação e à difusão culturais, em simetria com o enorme desafio de fortalecimento dessas diversas áreas indispensáveis ao desenvolvimento cultural do país. No artigo 1º, figuram como princípios do PNC: a “liberdade de expressão, criação e fruição” (inciso I); o “direito de todos à arte e à cultura” (inciso IV); o “direito à informação, à comunicação e à crítica cultural” (inciso V); a “democratização das instâncias de formulação das políticas culturais” (inciso IX) e a “participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais” (inciso XII).

De outra banda, “valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais” (inciso III); “universalizar o acesso à arte e à cultura” (inciso V); “estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos” (inciso VII) e “consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais” (inciso XIV) constam do

artigo 2º como objetivos do PNC. No que diz com as competências do Poder Público na área cultural, tem-se, no artigo 3º:

(...) III – fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, da concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, da adoção de subsídios econômicos, da implantação regulada de fundos públicos e privados, entre outros incentivos, nos termos da lei;

(...) V – promover e estimular o acesso à produção e ao empreendimento cultural; a circulação e o intercâmbio de bens, serviços e conteúdos culturais; e o contato e a fruição do público com a arte e a cultura de forma universal;

(...) IX – organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura.

Em relação às diretrizes gerais do PNC, agrupadas no documento anexo à norma, vê-se que há um capítulo (III) dedicado exclusivamente a estratégias e ações que visam a ampliar o acesso à cultura. Por correlação, o capítulo dedicado ao acesso também abarca inúmeras iniciativas referentes à criação e à difusão culturais. Merecem destaque, nessa seara, alguns pontos (3.4.9, 3.4.10 e 3.4.11), que propõem o desenvolvimento de políticas relacionadas às áreas audiovisual e digital, de modo a promover uma necessária aproximação entre a atuação do Ministério da Cultura e a modernização dos meios de comunicação iniciada no Brasil nas décadas de 60 e 70:

3.4 Fomentar a produção artística e cultural brasileira, por meio do apoio à criação, registro, difusão e distribuição de obras, ampliando o reconhecimento da diversidade de expressões provenientes de todas as regiões do País.

3.4.1 Criar bolsas, programas e editais específicos que diversifiquem as ações de fomento às artes, estimulando sua presença nos espaços cotidianos de experiência cultural dos diferentes grupos da população e a promoção de novos artistas.

3.4.2 Fomentar e incentivar modelos de gestão eficientes que promovam o acesso às artes, ao aprimoramento e à pesquisa estética e que permitam o estabelecimento de grupos sustentáveis e autônomos de produção.

3.4.3 Fomentar o desenvolvimento das artes e expressões experimentais ou de caráter amador.

3.4.4 Fomentar, por meio de editais adaptados à realidade cultural de cada comunidade, a produção de conteúdos para a difusão nas emissoras públicas de rádio e televisão.

3.4.5 Promover o uso de tecnologias que facilitem a produção e a fruição artística e cultural das pessoas com deficiência.

3.4.6 Estimular a participação de artistas, produtores e professores em programas educativos de acesso à produção cultural.

3.4.7 Desenvolver uma política de apoio à produção cultural universitária, estimulando o intercâmbio de tecnologias e de conhecimentos e a aproximação entre as instituições de ensino superior e as comunidades.

3.4.8 Fomentar a formação e a manutenção de grupos e organizações coletivas de pesquisa, produção e difusão das artes e expressões culturais, especialmente em locais habitados por comunidades com maior dificuldade de acesso à produção e fruição da cultura.

3.4.9 Atualizar e ampliar a rede de centros técnicos dedicados à pesquisa, produção e distribuição de obras audiovisuais, digitais e desenvolvidas por meio de novas tecnologias.

3.4.10 Instituir programas de aquisição governamental de bens culturais em diversas mídias que contemplem o desenvolvimento das pequenas editoras, produtoras, autores e artistas independentes ou consorciados.

3.4.11 Fomentar os processos criativos dos segmentos de audiovisual, arte digital, jogos eletrônicos, videoarte, documentários, animações, internet e outros conteúdos para as novas mídias.

Um dos aspectos fundamentais do direito de participação na vida cultural que vem sendo especialmente desenvolvido no contexto do PNC é o que Bernardo Novais da Mata Machado denomina de “livre participação nas decisões de política cultural”<sup>248</sup>. Conforme referido na seção anterior, a sociedade civil foi amplamente convidada a participar em quase todas as etapas de formulação da Lei n.º. 12.343/10, com relevo para os inúmeros debates abertos acerca de suas diretrizes e de suas metas. Subsistem, aliás, canais de avaliação popular da aplicação do PNC, estabelecidos pela própria norma. Por exemplo, dentre as características do já referido Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) está, segundo o inciso III, do artigo 10 do PNC, a “ampla publicidade e transparência para as informações declaradas e sistematizadas, preferencialmente em meios digitais, atualizados tecnologicamente e disponíveis na rede mundial de computadores”.

Além de estar especificamente referida nos três primeiros artigos da Lei n.º. 12.343/10, conforme transcrito acima (artigo 1º, inciso IX e XII; artigo 2º, inciso XIV e artigo 3º, inciso IX), a participação da sociedade nas decisões tomadas no âmbito da cultura também goza um capítulo específico (V) no anexo ao PNC. As estratégias e ações voltadas à inclusão popular nas decisões acerca da cultura concentram-se, em suma, em ampliar os meios de divulgação e de consulta disponibilizados pelo Ministério da Cultura (“5.1.2 Articular os sistemas de comunicação, principalmente, internet, rádio e televisão, ampliando o espaço dos veículos públicos e comunitários, com os processos e as instâncias de consulta, participação e diálogo para a formulação e o acompanhamento das políticas culturais”) e na realização periódica de

---

<sup>248</sup> MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Op. cit.*, p. 106.

Conferências Nacionais de Cultura, assim como de outras conferências e seminários pelo País (“5.3.2 Estimular a realização de conferências estaduais e municipais como instrumentos de participação e controle social nas diversas esferas, com articulação com os encontros nacionais”).

O direito autoral é o único dos direitos culturais analisados a não constar de nenhum dispositivo normativo da porção principal da Lei n.º. 12.343/10. O regramento do PNC em relação aos direitos do autor concentra-se somente na subseção 1.9 das diretrizes anexas, dentro do capítulo voltado ao fortalecimento do Estado na área da cultura. A matéria é enunciada nos seguintes termos: “1.9 Fortalecer a gestão pública dos direitos autorais, por meio da expansão e modernização dos órgãos competentes e da promoção do equilíbrio entre o respeito a esses direitos e a ampliação do acesso à cultura”.

Foi já referida, no primeiro capítulo deste trabalho, a controvérsia acerca da classificação dos direitos autorais enquanto direitos culturais, na medida em que aqueles representariam óbice ao acesso à cultura. Do dispositivo transcrito, vislumbra-se que o PNC conclui pela efetiva existência de antagonismo entre os valores indicados (direito autoral e acesso à cultura). Mais do que isso, da análise das 15 ações e estratégias que compõem o ponto 1.9 (de 1.9.1 a 1.9.15), resta claro que a Lei n.º. 12.343/10 procura democratizar os direitos autorais, com vistas ao favorecimento dos criadores, em especial daqueles envolvidos com bens culturais populares e tradicionais, e do público.

Mesmo que se entenda, na esteira de diversos juristas, que a proteção ao autor, na realidade, estimula a criação e a produção culturais, a tentativa de flexibilização observada no PNC é plenamente justificável no contexto brasileiro. Segundo já se abordou, também no início desta tese, o desenvolvimento dos direitos autorais na esfera jurídica, diferentemente dos demais direitos culturais, começou há muitos séculos, sendo que existe notícia de dispositivos normativos sobre o assunto no Brasil desde os anos 1800<sup>249</sup>.

Atualmente, não há dúvida de que a proteção autoral é um ramo consolidado e de grande interesse do Direito Privado, estando vigentes no país: a Lei n.º. 9.610/98, com as modificações trazidas pela Lei n.º. 12.583/13, acerca de direitos autorais; a Lei n.º. 9.609/98, especificamente sobre *softwares* e a Lei n.º. 9.279/96, que regulamenta a propriedade industrial<sup>250</sup>. De outra banda, as demais espécies de direitos culturais, com exceção talvez da

---

<sup>249</sup> “Quanto ao direito autoral, tem-se como o primeiro diploma nacional a regular a matéria a lei que criou os cursos de Direito, em Olinda e em São Paulo, datada de 11 de agosto de 1827, e que conferia aos lentes o privilégio exclusivo dos compêndios de sua autoria pelo prazo de 10 anos”. NUNES, Simone Lahorgue. *Op. cit.*, p. 23/24.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 26.

preservação do patrimônio cultural, ainda são pouco reconhecidas na ordem normativa interna, estando representadas exclusivamente pelo PNC. É natural, portanto, que o plano busque o equilíbrio, favorecendo, em seu dispositivo, outros valores da área da cultura.

Nesse sentido, as proposições mais impactantes constam, certamente, dos pontos 1.9.1 e 1.9.2: “1.9.1 Criar instituição especificamente voltada à promoção e regulação de direitos autorais e suas atividades de arrecadação e distribuição”; “1.9.2 Revisar a legislação brasileira sobre direitos autorais, com vistas em equilibrar os interesses dos criadores, investidores e usuários, estabelecendo relações contratuais mais justas e critérios mais transparentes de arrecadação e distribuição”. Há décadas, no Brasil, o controle dos direitos autorais é promovido por uma instituição privada, o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad), criado pela Lei n.º. 5.988/73 (e mantido pela Lei n.º. 9.610/98), de modo que a pretensão de deslocar essa tarefa para a iniciativa estatal é bastante inovadora. No entanto, passados quatro anos da publicação do PNC, não se tem notícia de grandes reformas nessa área.

Por fim, o direito/dever de cooperação cultural internacional é ilustrado mediante a inclusão do objetivo de “ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo” a ser alcançado pelo PNC, de acordo com o inciso XV de seu artigo 2º. Igualmente, o artigo 3º, inciso VIII, traça como atribuição do Poder Público na área cultural: “dinamizar as políticas de intercâmbio e a difusão da cultura brasileira no exterior, promovendo bens culturais e criações artísticas brasileiras no ambiente internacional; dar suporte à presença desses produtos nos mercados de interesse econômico e geopolítico do País”. Ainda, dentre as diretrizes gerais do PNC, consta, do capítulo dedicado à atuação estatal (I), uma subseção (1.11) inteiramente dedicada a ações e estratégias culturais no plano internacional.

Ao apreciar o início da gestão de Gilberto Gil, Antonio Albino Canelas Rubim cita que a presença do músico internacionalmente conhecido à frente do Ministério da Cultura estaria contribuindo para alargar a atuação supranacional do País nas questões culturais. Não obstante, ressalva o autor que, estranhamente, “a reforma administrativa acontecida no início da gestão não dotou o Ministério de uma nova e potente estrutura institucional para realizar a conexão internacional”<sup>251</sup>.

A hipossuficiência indicada parece se refletir, de certa forma, no tímido tratamento dispensado pelo PNC a assunto tão complexo quanto a cooperação cultural internacional. As

---

<sup>251</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil (...)**. *Op. cit.*, p. 30.

limitações da Lei n.º. 12.343/10 no incentivo a relações culturais com outros países são reforçadas quando se constata que a grande maioria das disposições na matéria é de cunho econômico, visando à comercialização da cultura nacional no exterior. É evidente, diante da análise realizada no primeiro capítulo, que a abordagem mercadológica nem de longe abarca as ricas possibilidades derivadas do intercâmbio cultural. Entretanto, não se pode negar que existem ainda numerosos desafios em relação ao desenvolvimento cultural interno, a tal ponto que de maneira alguma é injustificável a opção por deixar em segundo plano a expansão transnacional da cultura brasileira. Segue-se com a análise da abordagem dada pelo PNC a alguns desses desafios no plano das políticas culturais.

### **4.3 O PLANO NACIONAL DE CULTURA DIANTE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS**

A própria formulação do PNC é indicativa de um comprometimento inédito do governo brasileiro em combater sua omissão histórica no campo das políticas culturais. Conforme já referido, além do conteúdo normativo do documento, que dedica um longo artigo (3º) às atribuições do Poder Público em relação ao PNC, constam de seu anexo 36 estratégias e 275 ações a serem implementadas pelo Estado para desenvolver a cultura brasileira.

Contudo, a tradicional ausência não pode ser suprida sem o combate conjunto da instabilidade institucional que caracteriza o setor cultural. Em suma, é imprescindível à consecução das inúmeras propostas trazidas pelo PNC que haja profissionais aptos a operacionaliza-las, do contrário seriam meras normas vazias. Assim, o primeiro desafio relativo às políticas culturais é a formação de agentes culturais capazes de conferir estabilidade e eficiência à atuação das instituições de cultura.

Nas palavras de Rubim, as deficiências na área de formação e pesquisa culturais constituem uma “dívida histórica”<sup>252</sup> do Estado brasileiro, cujo reconhecimento é bastante recente e permanece deficitário. A propósito, somente em 1995 começaram a ser criadas graduações na área de produção e gestão cultural pelas universidades nacionais<sup>253</sup>, o que, a

---

<sup>252</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 6.

<sup>253</sup> “Só muito recentemente a universidade brasileira - pública e privada - teve interesse em montar cursos de graduação e de pós-graduação nestas áreas. Por exemplo, as primeiras graduações em produção cultural no país foram implementadas a partir de 1995 na Universidade Federal da Bahia e na Universidade Federal Fluminense”. *Ibidem*, p. 6.

toda evidência, não foi suficiente a compensar a emblemática falta de um quadro profissional qualificado nas instituições relacionadas à cultura. Conforme resume o professor baiano:

Desde a inauguração, nos anos 30 do século XX, das políticas culturais no Brasil com os experimentos de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Cidade de São Paulo (1935 – 1938) e de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde no Governo Getúlio Vargas (1934-1945) até praticamente os tempos presentes, o país conviveu com uma nítida carência de pessoal adequado e preparado para trabalhar a organização da cultura, nas dimensões antes indicadas<sup>254</sup>.

Com efeito, o problema é reconhecido pelo PNC, que coloca já entre seus princípios o de “responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais”, no inciso X, do artigo 1º. Igualmente, dentre os objetivos da lei, de acordo com o artigo 2º, estão: “qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado” (inciso XI) e “profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais” (inciso XII). O artigo 3º, da mesma forma, cita entre as atribuições do Poder Público, em seu inciso X:

X – regular o mercado interno, estimulando os produtos culturais brasileiros com o objetivo de reduzir desigualdades sociais e regionais, profissionalizando os agentes culturais, formalizando o mercado e qualificando as relações de trabalho na cultura, consolidando e ampliando os níveis de emprego e renda, fortalecendo redes de colaboração, valorizando empreendimentos de economia solidária e controlando abusos de poder econômico.

O ímpeto de formação profissional na área da cultura esboçado, genericamente, na parte principal do PNC não encontra, porém, simetria nas ações e estratégias propostas no anexo do documento. Há, de fato, uma subseção (4.4) do capítulo IV (“Do desenvolvimento sustentável”) voltada para os agentes culturais. O ponto em questão conta com o seguinte enunciado: “Avançar na qualificação do trabalhador da cultura, assegurando condições de trabalho, emprego e renda, promovendo a profissionalização do setor, dando atenção a áreas de vulnerabilidade social e de precarização urbana e a segmentos populacionais marginalizados”.

Vê-se do dispositivo transcrito que a qualificação dos agentes culturais não é o foco único da subseção, de modo que as disposições sobre o assunto encontram-se fragmentadas ao longo do texto. Ao mesmo tempo, em nenhuma das 14 ações (pontos 4.4.1 a 4.4.14) relativas ao tema, a formação cultural é tratada autonomamente, estando sempre a serviço dos interesses de áreas específicas da cultura. Por exemplo, há previsão de capacitação dos agentes culturais para atuar no uso das tecnologias de informação e comunicação (4.4.1); no

<sup>254</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 7.

atendimento de crianças, jovens, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em sofrimento psíquico (4.4.7); na elaboração técnica de projetos culturais, especificamente do ponto de vista jurídico e contábil (4.4.8); na preservação do patrimônio histórico (4.4.9); na difusão da leitura (4.4.11); no *design* e apresentação de produtos culturais (4.4.14) e, inclusive, uma proposta de obtenção de crédito para a promoção de cursos para formação cultural (4.4.2).

No entanto, a Lei n.º. 12.343/10 falha em traçar uma estratégia sistemática e consistente, de modo a combater, efetivamente, a histórica deficiência de agentes qualificados nas instituições culturais brasileiras. A propósito, Antonio Albino Canelas Rubim assim se manifestou em reflexão sobre as diretrizes do PNC ainda antes da sua aprovação, com ponderações que continuam válidas para a revisão da lei que ocorrerá neste ano:

A ausência de profissionais envolvidos na organização - estatal e privada - da cultura no Brasil é uma das realidades mais emblemáticas das políticas culturais no país. O PNC desconhece esta dívida histórica que exige um enfrentamento e superação radical, caso se pretenda colocar nossas políticas culturais em um outro patamar. Um programa ou um sistema nacional de formação, qualificação e atualização de profissionais em organização da cultura, a exemplo do que acontece com países como o México, confeccionado em conjunto com instituições universitárias, parece ser indispensável a um PNC que pretenda dar conta dos principais problemas que marcam e limitam a cultura no país<sup>255</sup>.

Outro desafio relevante do PNC no âmbito institucional é a consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Inclusive, o parágrafo 1º do artigo 3º dispõe que o SNC, uma vez “criado por lei específica”, será o “principal articulador federativo do PNC”. Nessa esteira, já a primeira subseção (1.1) das diretrizes anexas à Lei n.º. 12.343/10 traz as seguintes medidas relativas à implantação e às atribuições do SNC:

1.1 Fortalecer a gestão das políticas públicas para a cultura, por meio da ampliação das capacidades de planejamento e execução de metas, a articulação das esferas dos poderes públicos, o estabelecimento de redes institucionais das três esferas de governo e a articulação com instituições e empresas do setor privado e organizações da sociedade civil.

1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do Sistema Nacional de Cultura - SNC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, colegiados, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos e orçamentos participativos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. As diretrizes da gestão cultural serão definidas por meio das respectivas Conferências e Conselhos de

---

<sup>255</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 7.

Política Cultural, compostos por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de membros da sociedade civil, eleitos democraticamente. Os Órgãos Gestores devem apresentar periodicamente relatórios de gestão para avaliação nas instâncias de controle social do Sistema Nacional de Cultura - SNC.

(...) 1.1.4 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC, como instrumento de articulação para a gestão e profissionalização de agentes executores de políticas públicas de cultura, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade civil.

1.1.5 Atribuir a divisão de competências entre órgãos federais, estaduais e municipais, no âmbito do Sistema Nacional de Cultura - SNC, bem como das instâncias de formulação, acompanhamento e avaliação da execução de políticas públicas de cultura.

Em suma, o SNC é um dos pontos fundamentais do novo modelo de gestão cultural que se busca implantar no país, concebido mediante um conceito sistêmico e fundamentado em políticas públicas formuladas democraticamente, integrando os três níveis da federação e a sociedade civil<sup>256</sup>. Desde a publicação da Lei n.º 12.343/10, houve importantes avanços na construção do SNC, sendo a principal delas a aprovação da Emenda Constitucional n.º 71, em 29 de novembro de 2012. A EC em questão inseriu o artigo 216-A no texto constitucional, prevendo a criação do SNC, com a seguinte dicção:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Ademais, o parágrafo 1º do artigo em questão fundamenta o SNC nas políticas e nas diretrizes adotadas pelo PNC, ao dispor que: “O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios (...)”. Contudo, as aparições do SNC na Lei n.º 12.343/10, que se restringem aos pontos supratranscritos, tratam exclusivamente da sua formulação, sem indicar qualquer interação do SNC com as demais políticas culturais propostas no documento, o que contrasta com a posição atribuída, pela própria lei, de principal articulador.

Embora a Lei n.º 12.343/10 retrate o SNC somente em projeção futura, não se pode ignorar que a fase de implantação do SNC está próxima de ser concluída. Segundo estimativas indicadas por José Roberto Peixe: “Praticamente todos os Estados já estão integrados ao SNC

<sup>256</sup> PEIXE, José Roberto. **Sistemas de Cultura**. Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2013, p. 8. Disponível em: [http://www.cultura.pr.gov.br/arquivos/File/sistemas\\_de\\_cultura.pdf](http://www.cultura.pr.gov.br/arquivos/File/sistemas_de_cultura.pdf). Acessado em 06 de dezembro de 2014.

e mais de um terço dos municípios. Já são mais de 90% dos municípios com população acima de 500.000 habitantes, mais de dois terços dos municípios com população acima de 100.000 habitantes e mais da metade dos municípios com população acima de 50.000 habitantes”<sup>257</sup>. Ademais, tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei de regulamentação do SNC, nos moldes lançados pelo artigo 216-A da Constituição Federal.

De todo modo, mesmo que se possa argumentar que o regramento mais específico das iniciativas do SNC ficará, então, para a lei específica referida no próprio PNC, não há dúvidas de que este é um fundamento legal importante para o SNC, na linha dos dispositivos colocados. Igualmente, é inquestionável a essencialidade do entrelaçamento entre as previsões do SNC e da Lei n.º. 12.343/10, dois dos mais representativos projetos atuais na área cultural, para que se logre, efetivamente, obter políticas culturais abrangentes e de longo prazo. Destarte, é flagrante que uma das questões a serem repensadas na revisão do PNC é a ampliação das disposições relativas à atuação do SNC, integrando-o às diversas ações propostas pela Lei n.º. 12.343/10.

Ainda sob viés institucional, é necessário tratar da abordagem utilizada pelo PNC quanto às deficiências orçamentárias do campo cultural. De acordo com o exposto na porção final do capítulo anterior, o financiamento da cultura é um tema bastante delicado no País, especialmente em função da grave distorção ocorrida nas últimas décadas. Diante da quase hegemonização das leis de incentivo fiscal para financiar as políticas culturais, o controle dos recursos, de origem pública, foi concedido à iniciativa privada, reduzindo-se a quase zero os investimentos estatais diretos nas instituições culturais.

Por óbvio, a reversão do histórico problemático na área de financiamento cultural é um desafio bastante grande, a que é concedido regramento abundante na Lei n.º. 12.343/10. A propósito, há capítulo específico (III) na parte principal do PNC, dedicado ao financiamento das políticas culturais, que prega, em suma, a diversificação e a descentralização dos mecanismos de captação dos recursos. Esses aspectos são retomados pelas diretrizes gerais no PNC, respectivamente, nos pontos 1.3 – “Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura e a coordenação entre os diversos agentes econômicos (governos, instituições e empresas públicas e privadas, instituições bancárias e de crédito) de forma a elevar o total de recursos destinados aos setores culturais e atender às necessidades e peculiaridades de suas áreas” – e 1.4 – “Ampliar e desconcentrar os investimentos em produção, difusão e fruição cultural, visando ao equilíbrio entre as diversas fontes e à redução

---

<sup>257</sup> PEIXE, José Roberto. *Op. cit.*, p. 32.

das disparidades regionais e desigualdades sociais, com prioridade para os perfis populacionais e identitários historicamente desconsiderados em termos de apoio, investimento e interesse comercial”. Conjuntamente, essas subseções propõem 16 ações e estratégias para a melhor captação e distribuição dos investimentos na cultura.

A reforma do financiamento cultural seria promovida, nos termos do PNC, por uma reformulação do Fundo Nacional de Cultura (FNC). O FNC é o principal fundo nacional de natureza contábil e financeira para patrocínio de políticas culturais e foi criado pela Lei n.º. 7.505/86 (Lei Sarney) e mantido pela Lei n.º. 8.313/91 (Lei Rouanet). A Lei n.º. 12.343/10 define, em seu artigo 5º, que citado fundo será “o principal mecanismo de fomento às políticas culturais”. Na esteira das proposições da subseção 1.5 das diretrizes gerais do PNC, as principais medidas dessa reformulação seriam a criação de fundos estaduais e municipais (“1.5.2 Induzir à criação e à padronização dos fundos estaduais e municipais de cultura, por meio da regulamentação dos mecanismos de repasse do Fundo Nacional de Cultura, estimulando contrapartidas orçamentárias locais para o recurso federal alocado”) e de fundos setoriais, isto é, para cada setor cultural, de investimento (“1.5.4 Estabelecer programas específicos para setores culturais, principalmente para artes visuais, música, artes cênicas, literatura, audiovisual, patrimônio, museus e diversidade cultural, garantindo percentuais equilibrados de alocação de recursos em cada uma das políticas setoriais”).

Com vistas à implementação das necessárias mudanças no financiamento da cultura propostas pelo PNC, tramita, desde 2010, o Projeto de Lei (PL) n.º. 6.722, que propõe criação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), instituindo uma modernização na gestão de recursos no setor cultural, com especial reforço da distribuição para as regiões Norte e Nordeste. O PL prevê, ademais, a revogação, entre outras, da Lei Rouanet. Com a concordância das Comissões de Educação, de Cultura e de Constituição, Justiça e Cidadania, o PL n.º. 6.722 foi aprovado, em 13 de novembro de 2014, pela Câmara dos Deputados, estando atualmente sob análise no Senado Federal<sup>258</sup>.

Também em sentido econômico, não se pode ignorar o objetivo de desenvolvimento de uma economia da cultura, que permeia todo o PNC de forma marcante. No movimento de ampliação do conceito de cultura, verificado desde o início da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, promoveu-se a ligação desta com a noção de desenvolvimento, em especial o desenvolvimento econômico do país.

---

<sup>258</sup> Conforme informações disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?id-Proposicao=465486>. Acesso em: 06 de dezembro de 2014.

Assim, dentre os princípios do PNC está a: “colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura” (inciso XI). Igualmente, “desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais” é um dos objetivos previstos no artigo 2º, inciso IX, da Lei nº. 12.343/10. Ainda, existe um capítulo (IV) inteiro do anexo do documento, que se intitula “Do desenvolvimento sustentável: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura, induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais”.

Com efeito, não se pode dizer que o único enfoque dado ao desenvolvimento ao longo do PNC é econômico, sendo também abordados aspectos políticos e sociais, bem como valores relevantes, a exemplo da sustentabilidade e da responsabilidade ambiental. No entanto, a concepção econômica é, claramente, preponderante. Essa primazia se filia ao que Rubim denomina “a tentação do economicismo”<sup>259</sup>, que se resume pela redução da cultura às oportunidades de sua exploração econômica. Embora não se aponte que é essa a orientação do PNC, certamente seria benéfica ao documento a reorganização, mais equilibrada, da abordagem do potencial desenvolvimentista da cultura.

Quanto à tradição de autoritarismo, conforme referido na introdução deste capítulo, o desafio reside no combate às concepções culturais elitistas e excludentes. De fato, o PNC conquistou já grandes avanços no aspecto de inclusão da sociedade civil nos processos de formulação e implantação das políticas culturais. Houve, igualmente, um largo processo de ampliação do conceito diversidade cultural, que passou a abraçar manifestações de diversas etnias, raças, crenças, gêneros e orientações sexuais. Da mesma forma, a adoção de um conceito de cultura democrático mitigou a existência de divisões como cultura erudita e cultura popular. Por fim, a censura, no sentido ditatorial, não mais existe no Brasil, havendo somente restrições etárias e limitações derivadas da observância de outros direitos fundamentais, por exemplo, a privacidade.

Entretanto, existem dois pontos específicos em que o combate às características da cultura autoritária ainda não é satisfatório. O primeiro destes é a relação entre cultura e mídia<sup>260</sup>. Não há dúvidas de que meios de comunicação como o rádio, a televisão e, recentemente, a *internet* são os principais instrumentos de produção e disseminação de bens

<sup>259</sup> “A tentação do economicismo, aliás, está muito presente nas contemporâneas discussões acerca da cultura e das políticas culturais. A essencial constatação que a cultura na contemporaneidade cada vez mais se torna também um fator econômico e produz emprego e renda, não pode servir para mais uma vez reduzir a cultura à economia, como muitas vezes aconteceu, inclusive entre setores ditos progressistas. Estar atento e forte a esta tentação é vital”. RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 8.

simbólicos do Brasil. Nesse sentido, a predominância da cultura midiática no contexto nacional, segundo Antonio Rubim e Lindinalva Rubim, explica-se pela debilidade da educação, que privilegia a difusão de informações pelos meios audiovisuais, uma vez que o pleno domínio da linguagem escrita é bastante restrito:

A televisão e a cultura midiática não encontram no Brasil um outro circuito cultural estruturado que possa competir ou pelo menos neutralizar seu impacto. Diferente de outros países – a exemplo da França e outras nações européias –, o aparelho escolar, a rigor, não se universalizou em nossas terras. (...) A fragilidade do sistema escolar, que não assegura educação e cultura mesmo para aqueles que têm acesso aos seus bancos, produz um outro dado essencial para entender a singularidade do lugar ocupado pela televisão no Brasil, em relação inclusive a outras mídias, como as impressas. (...) A ausência de uma cultura escrita massificada, por falta de condições educacionais, e também socioeconômicas – decorrentes da alta concentração de renda, da ampla desigualdade social e do forte índice de desemprego –, aglutina poder e potencializa a repercussão societária da televisão aberta e do rádio, transformando-os em fontes de informação e de entretenimento privilegiadíssimas<sup>261</sup>.

A despeito dessa flagrante influência, o PNC não dedica mais do que três ou quatro estratégias aos meios de comunicação de massa, sem nem esboçar uma política sistemática e concreta de entrelaçamento entre cultura e mídia. É certo que a iniciativa privada reagiria vivamente a qualquer ingerência estatal nos monopólios audiovisuais, como já fez quando da tentativa de criação da Agência Nacional do Audiovisual (ANCINAV). Todavia, o Estado não pode se encolher diante das acusações das grandes empresas midiáticas. O trauma da censura não se aplica à adoção de medidas que busquem a descentralização da produção cultura de massa, atualmente limitada ao eixo Rio – São Paulo. Da mesma forma, não é autoritário promover a democratização de conteúdos e interesses que fujam às ambições comerciais, a fim de promover, efetivamente, amplo acesso a todos os tipos de cultura nacional.

O segundo aspecto digno de nota é a ausência de uma atenção com a cultura das periferias urbanas. É notório, inclusive a nível internacional, que as manifestações das comunidades localizadas nas periferias das grandes cidades brasileiras constituem um dos traços mais marcantes da cultura nacional contemporânea. Nesse contexto, a negativa do PNC em criar mecanismos de incentivo a esse gênero cultural, negando sua própria existência, representa uma espécie de marginalização e repressão. De fato, não é dado novo que se marginalizem e se reprimam as práticas adotadas nas periferias nacionais, é, porém, injustificável esse tratamento pela perspectiva cultural. Nos termos de Rubim: “Um plano que pretende traçar políticas para os próximos dez anos não pode, em hipótese alguma, não tratar

---

<sup>261</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Lindinalva. *Op. cit.*, p. 8/9.

devidamente estes territórios sócio-culturais fundamentais para o desenvolvimento do Brasil”<sup>262</sup>.

Dentre as inúmeras estratégias, ações e normas que compõem o PNC, certamente, o caráter democrático que marcou sua formulação e que abre espaço para sua reformulação é um de seus aspectos mais fortes. Felizmente, o pioneirismo na criação de um plano abrangente e duradouro na área cultural não cegou o legislador com o formalismo de trazer uma proposta decenal rígida e fechada. As previsões de rediscussão acerca das metas, dos avanços e da lei em si são vitais para que o PNC realmente atenda às demandas culturais do Brasil em longo prazo. Destarte, a revisão agendada para 2014, que, possivelmente, levará em conta os pontos levantados nesse capítulo, assim como outras questões observadas pelos agentes culturais nos últimos quatro anos, será, sem dúvidas, um marco importante no progresso do combate às tristes tradições das políticas culturais brasileiras.

---

<sup>262</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura (...)**. *Op. cit.*, p. 8.

## 5 CONCLUSÃO

O Plano Nacional de Cultura, enquanto única norma da sua espécie a ter sido formulada democraticamente no país, é sem dúvidas um marco transformador da maneira como se encara a relação entre Estado e cultura no Brasil. Aliás, não era de se esperar menos de um empreendimento da complexidade da Lei nº. 12.343/10, não só pela proposição de projetos a serem desenvolvidos em um período de dez anos, mas por representar um resumo das principais questões culturais do país na atualidade tanto em âmbito jurídico como em âmbito político.

Do ponto de vista jurídico, é forçoso reconhecer a irreparável compatibilidade do Plano Nacional de Cultura com o tratamento constitucional dedicado aos direitos culturais. Não se afirma, a propósito, que a Lei nº. 12.343/10 é um mero reflexo dos dispositivos constitucionais. Antes pelo contrário, seus formuladores trabalharam com extrema clareza em equilibrar os valores culturais privilegiados pela Constituição de 1988 e a realidade (jurídica, política e social) da cultura nacional.

Dessa forma, vê-se que o Plano Nacional de Cultura dispensa especial atenção a setores culturais historicamente esquecidos pelos juristas e pelos políticos, ao mesmo tempo em que atua como mero regulador (e até limitador) das áreas mais privilegiadas. Assim, a atenção da Lei nº. 12.343/10 com a diversidade cultural, por exemplo, é enorme, de modo a incluir na tutela governamental minorias jamais citadas no texto constitucional, como os homossexuais e as mulheres. A preservação do patrimônio cultural, a seu turno, ganha apenas dispositivos complementares à legislação já estabelecida no assunto, assim como à larga experiência de atuação institucional na área. De outra banda, o acesso à cultura é bastante privilegiado, especialmente frente ao direito autoral, o qual se busca controlar, uma vez que a exagerada proteção dedicada ao autor no país obsta o contato da população com diversos bens culturais. Por fim, o direito/dever de cooperação cultural internacional é timidamente incentivado, diante do privilégio à resolução das inúmeras questões que ainda permeiam o desenvolvimento cultural em nível nacional.

Nessa esteira, quanto às políticas culturais nacionais, ao Plano Nacional de Cultura foi delegada a complexa tarefa de propor medidas capazes de reverter as três tristes tradições estabelecidas historicamente no país: ausência, autoritarismo e instabilidade. A própria formulação do plano, como projeto durador e abrangente na esfera cultural, demonstra um

comprometimento diametralmente oposto à omissão, quase completa em alguns períodos, do Estado brasileiro em relação à cultura.

Quanto à instabilidade institucional, a Lei n°. 12.343/10 se preocupa, em primeiro lugar, com a profissionalização dos agentes culturais. Nesse aspecto, não se pode esquecer a dívida histórica com a formação na área da cultura, que só passou a contar com cursos superiores no Brasil em 1995, bem como a deficiência do quadro profissional do Ministério da Cultura que, com criação em 1985, realizou seu primeiro concurso público em 2006. No mesmo contexto, tem-se a implementação do Sistema Nacional de Cultura, que está bem próxima de sua conclusão, com a aprovação da EC n°. 71 em 2012 e com a adesão de um grande número de estados e municípios. Por fim, os graves problemas de financiamento cultural, derivados, em grande parte, das leis de incentivos fiscal editadas nos anos 90, parecem começar a ser revertidos, em especial diante da proposição de um projeto de lei que virá a revogar a Lei Rouanet.

Também se verificam relevantes avanços na democratização da cultura, em oposição às tendências elitistas e excludentes do autoritarismo. Dentre estes, está o amplo reconhecimento e apoio concedidos à diversidade cultural nacional, conforme já referido. Contudo, a Lei n°. 12.343/10 peca na pouca atenção dedicada à cultura midiática, possivelmente por medo em embate com os monopólios privados, e à cultura das periferias, condenando essas comunidades à marginalização também do ponto de vista cultural.

Existem alguns aspectos da lei, tanto em sentido jurídico como em sentido político, que merecem destaque especial. O primeiro destes é a ampla participação da sociedade civil, convidada a participar de todos os momentos do Plano Nacional de Cultura, desde a formulação até a concretização e a avaliação dos objetivos e das ações da norma. Além de concretizar o direito à participação na vida cultural e combater exemplarmente o caráter excludente do autoritarismo, a abertura para as sugestões da população tornam o plano mais vivo e mais eficiente, aproximando a cultura de todos.

O segundo aspecto é o da abertura para a reformulação da Lei n°. 12.343/10, que, ademais, incorpora a participação popular. Felizmente, os formuladores do plano conseguiram se afastar da tentação de criar uma norma perfeita e fechada, o que seria, sem dúvidas, incompatível com a complexidade e a duração do projeto insculpido no Plano Nacional de Cultura, que será implementado até 2020. Nesses termos, a própria norma prevê mecanismos de controle e reavaliação, sendo que a primeira reforma está marcada para ser iniciada em 02 de dezembro de 2014. Agentes culturais, governantes e cidadãos poderão compartilhar suas

opiniões sobre os últimos quatro anos de vigência da Lei n°. 12.343/10, de modo a enriquecer a experiência futura, com vistas ao alcance das mais de 50 metas instituídas até 2020.

É inegável o bom caminho que vem seguindo o Plano Nacional de Cultura na transformação da política cultural brasileira. Não se pode ignorar, contudo, que, apesar de visar a constituir uma política duradoura, que transcenda governos, a Lei n°. 12.343/10 ainda não teve que passar por uma mudança governamental, dado que até agora se desenvolveu livremente nos governos Lula e Dilma. Para o futuro, só se pode, então, esperar que os intuitos do plano se concretizem e que ele se torne um novo parâmetro para a gestão cultural do Brasil, independente de regime e orientação política.

## REFERÊNCIAS

ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito fundamental de acesso à cultura e direito intelectual. *In: SANTOS, Manoel J. Pereira dos (Coord.). **Direito de autor e direitos fundamentais***. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 9/44.

BARBALHO, Alexandre. **Estado autoritário brasileiro e cultura nacional: entre a tradição e a modernidade**. *In: Revista da Associação Psicanalítica de Porto Alegre*, n. 19, Porto Alegre, 2000, p. 71/82.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Nelson Coutinho. 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTELHO, Isaura. **A política cultural e o plano das idéias**. Texto apresentado no III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, 2007.

BELISÁRIO, Adriano; TARIN, Bruno. **Copyfight: pirataria & cultura livre**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: MINC, 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n°. 12.343, de 02 de dezembro de 2010.

BRUSTOLIN, Cíndia. **Reconhecimento e Desconsideração: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita**. Dissertação (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000753416&loc=2010&l=de79f1a25cf55dc7>.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanços & perspectivas. *In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil***. EDUFBA: Salvador, 2007, p. 87/108.

CHAGAS, Mário de Souza. **Há uma gota de sangue em cada museu: a ótica museológica de Mário de Andrade**. Santa Catarina: Argos, 2006.

CHAUI, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 7ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001**. São Paulo: Iluminuras, 2008.

COSTA, RODRIGO VIEIRA. **Direitos culturais em foco – bibliografia jurídica comentada**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 127/137.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direitos culturais no Brasil**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 115/126.

EIDE, Asbjorn. **Minority rights and the right to participate in cultural life. With special reference to CECSR Article 15 (1) (a)**. Apresentado na Mesa-Redonda Internacional sobre o Direito de Participar na Vida Cultural. Quezón, Filipinas, 11-13 fev. 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Nelson Jahr. **O Estado Novo: ideologia e propaganda política**. São Paulo: Edições Loyola, 1982.

GOMES, Ângela de Castro. **História e historiadores: a política cultural do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

HÄBERLE, Peter. **A proteção constitucional e universal dos bens culturais: uma análise comparativa**. In: Novos ensaios constitucionais e uma aula de jubileu. Tradução: Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2012.

LAAKSONEN, Annamari. **O direito de ter acesso á cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 49/60.

LANDES, William M. **La estructura económica del derecho de propriedade intelectual e industrial**. Tradução: Victor Manuel Sanchez Álvarez. Madrid: Fundación Cultural del Notariado, 2006.

MARTINS, Carlos Estevam. **A questão da cultura popular**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.

MATA MACHADO, Bernardo Novais da. Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política. *In*: CALABRE, Lia (Org). **Políticas culturais: teoria e práxis**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 2011, p. 104/117.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 24ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEYER-BISCH, Patrice. **A centralidade dos direitos culturais, ponto de contato entre diversidade e direitos humanos**. *In*: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 27/42.

NEVES, Alessandra Helena. **Direito de autor e direito à imagem: à luz da Constituição Federal e do Código Civil**. Curitiba: Juruá, 2011.

NIVÓN, Eduardo. **As políticas culturais e os novos desafios. O patrimônio imaterial na estruturação das novas políticas culturais**. *In*: Política culturais: teoria e práxis. Organização: Lia Calabre. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011, p. 40/61.

NUNES, Simone Lahorgue. **Direito autoral e direito antitruste**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. 5ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cultura brasileira & identidade nacional**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PEIXE, José Roberto. **Sistemas de Cultura**. Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2013.

REALE JÚNIOR Miguel. **Limites à liberdade de expressão**. *In*: Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 17, n°. 81, p. 62/91. Disponível em: <http://www.itecrs.org/artigos/d-penal/RealeJrLimitesLiberdadedeExpressao.pdf>.

REIS, Paula Félix dos. **Políticas nacionais de cultura: o documento de 1975 e a proposta do governo Lula/Gil**. Texto apresentado no V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, 2009.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. EDUFBA: Salvador, 2007, p. 11/36.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens. **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 51/74.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Cultura em debate**. *In*: Políticas Culturais em Revista, n. 2, Salvador: EDUFBA, 2008.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Lindinalva. **Televisão e políticas culturais no Brasil**. *In*: Revista USP: São Paulo, n. 61, março/abril/maio de 2004, p. 16/29.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SEMPERE, Alfons Martinell. **A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais**. *In*: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 61/72.

Revista Observatório Itaú Cultural / n. 16 (jan./jun. 2014). São Paulo: Itaú Cultural, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª edição, ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de História da Cultura Brasileira**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

SOUZA, Allan Rocha de. **A função social dos direitos autorais**. Rio de Janeiro: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2006.

SOUZA, Márcio. **Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil.** Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Comunidades Quilombolas: Direito à Terra.** Brasília: Fundação Cultural Palmares/ MinC/ Editorial Abaré, 2002.

SYMONIDES, Janusz. **Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos.** Disponível em: <http://www.Unesco.org/issj/rics158>.

## APÊNDICE A – Lista de tratados internacionais

**Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas.** Disponível em: [http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OMPI/convencao\\_berna\\_obras\\_literarias-PT.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OMPI/convencao_berna_obras_literarias-PT.htm). Acessado em 03 de novembro de 2014.

**Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transporte e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais de 1970.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/c-civil\\_03/decreto/1970-1979/D72312.htm](http://www.planalto.gov.br/c-civil_03/decreto/1970-1979/D72312.htm). Acessado em 29 de outubro de 2014.

**Convenção sobre a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado de 1954.** Disponível em: [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/bresil/brazil\\_decreto\\_448-51\\_11\\_11\\_1958\\_por\\_orof.pdf](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/bresil/brazil_decreto_448-51_11_11_1958_por_orof.pdf). Acessado em 29 de outubro de 2014.

**Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=244>. Acessado em 30 de outubro de 2014.

**Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm). Acessado em 27 de outubro de 2014.

**Convenção Universal sobre Direito de Autor de 1952.** Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/42596/mod\\_resource/content/1/Conven%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20Direito%20de%20Autor%20-%201952.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/42596/mod_resource/content/1/Conven%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20Direito%20de%20Autor%20-%201952.pdf). Acessado em 02 de novembro de 2014.

**Declaração do México sobre Políticas Culturais de 1982.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=255>. Acessado em 27 de outubro de 2014.

**Declaração de Princípios da Cooperação Cultural Internacional de 1966.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-%C3%A0-Cultura-e-a-Liberdade-de-Associa%C3%A7%C3%A3o-de-Infirma%C3%A7%C3%A3o/declaracao-dos-principios-da-cooperacao-cultu-ral-internacional-de-4-de-novembro-de-1996.html>. Acessado em 05 de novembro de 2014.

**Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas de 1992.** Disponível em: [http://direitos-humanos.gddc.pt/3\\_2/IIIPAG3\\_2\\_10.htm](http://direitos-humanos.gddc.pt/3_2/IIIPAG3_2_10.htm). Acessado em 27 de outubro de 2014.

**Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acessado em 31 de outubro de 2014.

**Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acessado em 04 de novembro de 2014.

**Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acessado em 27 de outubro de 2014.

**Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular de 1989.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=261>. Acessado em 27 de outubro de 2014.

**Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural de 1976.** Disponível em: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13097&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13097&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Acessado em 31 de outubro de 2014.

**Recomendação sobre o Status do Artista de 1980.** Disponível em: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13138&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Acessado em 31 de outubro de 2014.