

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes; Rogerio Luiz Nery Da Silva; Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-472-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, ao longo de sua história, percorre um caminho de realizações em prol do desenvolvimento da investigação acadêmica, não apenas na área das Ciências Jurídicas, pois também estimula um franco diálogo transversal com outras ciências humanas e sociais. Prova disso é o generoso espaço dedicado à Ciência Política, à Ciência da Administração, à Filosofia dentre tantos outros campos, a fim de tornar cada vez mais frutífera a interação das pesquisas em nível de pós-graduação no Brasil.

Nesses tempos de pandemia, não tem sido diferente: seus encontros e congressos nacionais constituem-se nos maiores eventos acadêmicos do Brasil; mesmo diante de tantas restrições, o CONPEDI não esmoreceu, não mediu esforços para se reinventar e adaptar a sua já consagrada planta de execução, do formato presencial para o desenho virtual. Após as primeiras quatro - muito bem sucedidas - edições virtuais, o resultado não poderia ter sido melhor; manteve-se a reconhecida eficiência na promoção de debates de excelência sobre as esferas pública e privada, a resultar em publicações comprometidas com a permanente construção do conhecimento científico jurídico e afim.

Neste junho de 2022, o V Encontro Virtual do CONPEDI - Inovação, Direito e Sustentabilidade seguiu sua trilha de realizações, com diversos grupos de trabalho, prestigiando as mais variadas temáticas de pesquisa acadêmica. Coube a nós: Prof^a Dra. Júlia Maurmann Ximenes (ENAP), Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC e UniRV) e Prof^a Dra Zélia Luiza Pierdoná (UPM), a honrosa tarefa da Coordenação do pioneiro Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I.

A igualdade, princípio fundante dos Estados democráticos contemporâneos, é, nos dizeres de Paulo Bonavides, “o direito-chave, o direito-guardião, do Estado social” e de “todos os direitos de sua ordem jurídica”. Não se trata de igualdade formal, mas de igualdade material, portanto de igualdade por meio da lei, a qual obriga o Estado e a sociedade a garantir direitos sociais, visando a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, em especial o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

As ações do Estado para efetivar os direitos sociais são concretizadas por meio de políticas públicas, as quais estruturam a atuação dos poderes públicos e da sociedade, desde o seu desenho, previsto na normatização, até a avaliação, após sua implementação.

É por meio das políticas públicas que se estabelecem as prioridades, especialmente considerando a limitação dos recursos orçamentários e o grande desafio de erradicar a pobreza e de reduzir as desigualdades. Sendo assim, as políticas públicas representam o instrumento adequado para efetivar os direitos sociais e, com isso, atingir a igualdade material.

Diante da importância das políticas públicas para os desafios brasileiros, o CONPEDI estabelece Grupo de Trabalho (GT) específico para tratar da relação entre os direitos sociais e as políticas públicas, haja vista a necessidade de a academia discutir e produzir conhecimento que, de fato, contribuam para a construção de uma sociedade justa e solidária.

Nesse sentido a coordenação do GT estruturou uma divisão temática dos trabalhos apresentados para facilitar o debate. A primeira temática envolveu pesquisas mais amplas sobre direitos sociais e políticas públicas. A governança como instrumento de eficiência na implementação dos direitos sociais foi objeto de trabalhos apresentados, incluindo políticas públicas que diminuam a desigualdade sem desconsiderar as limitações orçamentárias.

Os impactos da Pandemia da COVID 19 foram o fio condutor do segundo grande tema de pesquisa dos trabalhos apresentados, incluindo questões relacionadas a emprego, jovens e saúde. Um recorrente referencial teórico neste grupo foi Amartya Sen, em uma discussão profunda sobre as desigualdades sociais do Brasil contemporâneo.

O terceiro grupo temático se concentrou em questões de gênero, incluindo a violência contra a mulher, e os direitos relacionados a terra e moradia.

Por fim, o último tema foi a acessibilidade e a inclusão. Neste, pesquisas sobre políticas de inclusão digital, sobre pessoas com deficiência e políticas culturais foram debatidos.

O nível dos trabalhos apresentados demonstra o quanto a pesquisa jurídica na área tem incluído coleta de dados empíricos e referenciais teóricos importantes e interdisciplinares para um debate complexo.

Boa leitura!

Os coordenadores

Julia Maurmann Ximenes

Rogério Luiz Nery da Silva

Zélia Luiza Pierdoná

**POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: RECURSOS FINANCEIROS,
DEMOCRATIZAÇÃO E PLURALISMO**

**CULTURAL PUBLIC POLICIES: FINANCIAL RESOURCES,
DEMOCRATIZATION AND PLURALISM**

Hirminia Dorigan de Matos Diniz ¹
Vladimir Brega Filho ²

Resumo

O artigo parte da premissa de que as políticas públicas voltadas à cultura são insuficientes no Brasil, do que resulta a deterioração do patrimônio cultural, o desprezo às manifestações culturais e o desvirtuamento da cultura. Por outro lado, os direitos culturais são assegurados nas convenções internacionais e na Constituição Federal e possuem destacada relevância, sobretudo, porque definem a identidade nacional e apresentam-se como elemento para o desenvolvimento. Nessa ordem, a Constituição determina que o Estado atue por meio das correspondentes políticas públicas, fundadas em princípios como da universalidade, diversidade e participação, com o propósito de assegurar o acesso à cultura.

Palavras-chave: Direitos culturais, Políticas públicas, Universalidade, Diversidade, Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

The article starts from the premise that public policies aimed at culture are insufficient in Brazil, which results in the deterioration of cultural heritage, contempt for cultural manifestations and the distortion of culture. On the other hand, cultural rights are guaranteed in international conventions and in the Federal Constitution and have outstanding relevance, above all, because they define national identity and present themselves as an element for development. In this order, the Constitution determines that the State acts through the corresponding public policies, based on principles such as universality, diversity and participation, with the purpose of ensuring access to culture.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cultural rights, Public policy, Universality, Diversity, Development

¹ Doutoranda pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professora de Direito à Educação. Procuradora de Justiça (MPPR).

² Doutor em Direito pela PUC/SP. Estágio de pós-doutorado pela Universidade de Lisboa. Professor Associado da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Promotor de Justiça (MPSP).

1. Introdução

Vivencia-se, no Brasil, o *debacle* do acervo cultural. Descuida-se da história. Não se visita museus. A estrutura não é bem gerida. A cultura é vista como um subproduto. Supérfluo. Desponta o pensamento de que investir em cultura seria priorizar o secundário, em detrimento das grandes necessidades sociais, a exemplo da segurança pública, da saúde e da própria educação.

Há casos emblemáticos que demonstram a depreciação do patrimônio cultural. Um deles é o incêndio do Museu da Língua Portuguesa, ocorrido em 21 de dezembro de 2015. Outro, também de triste memória, é o incêndio do Museu Nacional, ocorrido em 03 de setembro de 2018, que levou parte significativa da história e da produção científica brasileiras. A Instituição completara duzentos anos de existência. Fora residência de um Rei e dois Imperadores. Contava com cerca de vinte milhões de itens. Fósseis, múmias, registros históricos e obras de arte viraram cinzas¹. As mais diversas análises acerca do lamentável episódio convergem para a insuficiência de recursos para a cultura como causa determinante do ocorrido.

Mais um exemplo. Em 29 de julho de 2021, chamas que ultrapassaram os seis metros de altura atingiram os galpões da Cinemateca Brasileira², na Zona Oeste de São Paulo. Esse fato mostrava-se absolutamente previsível, pois um ano antes o local fora atingido por uma enchente, que justificou a propositura de ação judicial pelo Ministério Público Federal. Certamente há outras entidades ameaçadas. Assiste-se ao profundo descaso em relação à cultura.

Em abril de 2022, a chamada “Lei Paulo Gustavo” foi vetada. O Projeto de Lei previa o repasse de R\$ 3,86 bilhões em recursos federais a estados e municípios para o enfrentamento dos efeitos da pandemia da covid-19 no setor cultural.

Em 05 de maio de 2022, o presidente Jair Bolsonaro vetou integralmente a nova Lei Aldir Blanc, que previa o repasse anual de R\$ 3 bilhões ao setor cultural. Os recursos poderiam ser utilizados para a expansão de acervos, preservação, organização, construção ou

¹ Destaca-se do acervo destruído: “Luzia”, o mais antigo fóssil humano já encontrado no país; a coleção egípcia adquirida pelo Imperador Dom Pedro I; a coleção de arte e artefatos greco-romanos da Imperatriz Teresa Cristina; as coleções de paleontologia que incluíam *maxakalisaurus topai*, dinossauro proveniente de Minas Gerais.

² Criada na década de 1940, a Instituição abriga 250.000 rolos de filme. Destaca-se o arquivo completo de Glauber Rocha, maior expoente do Cinema Novo e as gravações de Marechal Rondon sobre as Forças Expedicionárias Brasileiras.

reforma de museus, bibliotecas, centros culturais e teatros, aquisição de imóveis tombados para instalação de equipamentos culturais e manutenção de companhias e orquestras.

A par disso, cifras importantes, reconhece-se, são destinadas à cultura. De fato, cultura custa caro. Há que se remunerar o trabalho dos artistas, dos especialistas, dos mantenedores das entidades, dos museólogos, dos administradores. Há, ainda, custos de segurança, limpeza, prevenção de incêndio, furtos, propaganda.

Embora sejam insuficientes os recursos, vislumbra-se que a profissionalização da gestão, ainda distante no país, seria capaz de produzir fontes alternativas de receitas, para o que não se descarta as parcerias com o setor privado. Exemplifica-se com a realidade de outros países, nos quais a cobrança de ingressos, a venda de produtos nas lojas de *souvenirs* e a comercialização da imagem, permitem o suporte de grande parcela das despesas de custeio.

A proteção jurídica da cultura não se resume ao seu gerenciamento administrativo e financeiro. Para além disso, a cultura deve ser acessível e comprometida com suas verdadeiras finalidades, o que afasta sua utilização como instrumento de manipulação ideológica ou de manutenção do poder.

O propósito do presente ensaio é apontar para um direito à cultura a ser protegido, a envolver a destinação das verbas canalizadas ao setor³; a verificação dos critérios de escolha de projetos, porque o artista não poderá ser subjugado, quando sua criação não condisser com os interesses da classe política dominante; a necessidade de universalização; e a vedação de sua utilização como expediente de dominação⁴.

2. O conteúdo dos valores culturais

A cultura abrange o conhecimento, a linguagem, a arte, os costumes, as leis, a culinária, a música, a moral, o modo de pensar e agir, as aptidões adquiridas junto à família e à sociedade. Não está restrita aos espaços dos museus, mas também se encontra nas ruas e nos prédios históricos (produto de diferentes concepções arquitetônicas que exsurgiram ao longo da história).

Para Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002):

³ Em maio de 2017, Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada perante a Câmara de Deputados, identificou casos de abusos e uso indevido dos mecanismos de fomento à cultura e, assim, propôs o aprimoramento dos sistemas de controle. Além disso, encaminhou ao Ministério Público situações em que se vislumbrava a presença de indícios de desvios, como a entrega de documentação incompleta ou irregular, o que não impediu a obtenção do fomento. Em 2017, o Ministério Público Federal denunciou trinta e duas pessoas, pelo desvio de R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais), provenientes do fomento da Lei Rouanet.

⁴ Sobre a sujeição do artista à vontade política: (OLIVEIRA, 2017).

A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.

É o teor do *caput* do art. 216 da Constituição Federal:

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

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

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

José Afonso da Silva visualiza a seguinte estrutura constitucional dos direitos culturais: a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; o direito de criação cultural; o direito de acesso às fontes de cultura nacional; direito de difusão das manifestações culturais; direito de proteção às manifestações das culturas populares; e formação do patrimônio cultural brasileiro (SILVA, 2001, p. 51-52):

(a) Liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito à criação cultural, compreendidas as criações. O direito de igualdade e identidade individual corresponde a garantia de igualdade de direitos que também se concretiza com o respeito à diferença cultural dos indivíduos inseridos na sociedade. Em que pese, essa diferença não deve ser interpretada como desigualdade de direitos entre os indivíduos, mas sim como o respeito à diferença cultural dos cidadãos que compõem a sociedade (a cultura que os identificam), incluindo-se, portanto, as culturas minoritárias e suas particularidades nessa perspectiva universal e multicultural que é a sociedade brasileira. Manifestações culturais são comumente carregadas de teor político e por isso se faz necessária a liberdade do exercício dos direitos políticos para se ter a garantia da livre manifestação cultural; (c) direito de acesso às fontes de cultura nacional; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio

cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público.

As manifestações culturais definem a identidade nacional e, nessa medida, constituem-se em um dos principais traços caracterizadores de uma nação, sendo indispensável à formação da singularidade coletiva, pois viabilizam, dentre outros, a comunicação acerca daquilo que as pessoas viveram em comum. Os valores culturais influenciam toda a sociedade, até mesmo em sua forma de expressão e de relacionamento; provoca transformações nos costumes e interesses; são transmitidos às futuras gerações e, por isso, são tidos como fontes de aprendizagem.

As produções artísticas assumem especial relevo na medida em que se reportam a um campo de significativa independência para a criação e, conseqüentemente, de ampla liberdade para a expressão do pensamento, distante de constrangimentos físicos ou morais. Essa liberdade tem inspiração no art. 11 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que já previa: “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei”.

O artista manifesta sua criação, ainda que dissonante do pensamento social majoritário e paralelamente aos valores políticos defendidos em determinado Estado, autonomia essa assegurada no plano constitucional por meio da garantia da não incidência de restrições à manifestação do pensamento, à criação e à expressão (CF, art. 220).

A alegoria da caverna de Platão bem ilustra o papel determinante da cultura, a funcionar como luz da verdade, capaz de promover o afastamento da aprisionante escuridão. Imagina o autor um grupo de pessoas que vivia na escuridão de uma caverna, acorrentadas e de costas para a entrada, de modo que a única coisa que conseguiam ver eram as sombras do mundo exterior projetadas na parede em frente. Sem a consciência do que se passava fora dali, tomavam por reais aquelas figuras. Um dia, porém, um daqueles prisioneiros se liberta e deixa a caverna. Chegando ao lado de fora, ele nada enxerga, pois seus olhos são ofuscados pela luminosidade. Aos poucos, entretanto, vai recuperando a visão e desvendando as sombras e a infinidade de objetos e seres ao seu redor: “Os olhos, porém, acostumam-se à claridade e ele vê a verdadeira e bela realidade: o mundo inteligível” (PLATÃO, 2011).

Considera-se, ainda, que a cultura se presta a instrumentalizar o desenvolvimento⁵ social, econômico e moral, sendo vista, no plano constitucional, como fator propulsor do “processo civilizatório nacional” (CF, art. 215, § 1º).

Trata-se de percepção que ultrapassa a noção de estado de desenvolvimento, para assumir a perspectiva de estado permanente de evolução ou de orientação para uma condição humana melhor, enfim, há nas expressões culturais o potencial de transformação social. Segundo Bauman, “a ‘cultura’ seria um agente de mudança do *status quo*, e não de sua preservação ou, mais precisamente, um instrumento de navegação para orientar a evolução social rumo a uma condição humana universal” (BAUMAN, 2013, p. 12), porque o artista, acima de tudo, tem a capacidade de sensibilizar o público.

Oportuna, nesse ponto, a remissão ao aforismo atribuído a Aristóteles, para quem a cultura, notadamente a arte, teria o encargo de reproduzir a natureza ou a própria vida: “a arte imita a vida” (ARISTÓTELES, 2011). Teria, nessa medida, um papel descritivo. Em outra dimensão, Oscar Wilde enfatizava o poder de transformação que decorre da expressão artística e, assim, para ele, “a vida imita a arte muito mais do que a arte imita a vida” (WILDE, 2021).

A arte aproxima os indivíduos, incentivando que ideias preconcebidas sejam reavaliadas, cedendo lugar a novas percepções. Em síntese, o direito à cultura abrange a diversidade e a identidade cultural, a participação na cultura, a envolver a criação, o livre acesso, a difusão e a interferência nas decisões contidas nas políticas culturais.

3. O Estado e a difusão dos bens culturais

O art. 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assim dispõe: “todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”.

A cultura é fator determinante ao processo civilizatório e, por isso, é dever do Estado promovê-la, além de garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, e, igualmente, apoiar e incentivar “a valorização e a difusão das manifestações culturais” (CF, art. 215, *caput*).

Sobre a universalidade no campo dos direitos culturais (VARELLA, 2013, p. 102):

⁵ “Artigo 3 – A diversidade cultural, fator de desenvolvimento. A diversidade cultural amplia as possibilidades de escolha que se oferecem a todos; é uma das fontes do desenvolvimento, entendido não somente em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória”. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002).

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

A Constituição Federal determina que o Estado atue positivamente no intuito de difundir a cultura nacional e que o fará, inclusive, em cooperação com os agentes privados atuantes na área cultural.

É a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

A proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro, enquanto direito fundamental de terceira geração, é matéria expressamente prevista no Texto Constitucional (art. 216 da CRFB/1988). A ordem constitucional vigente recepcionou o DL 25/1937, que, ao organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, estabeleceu disciplina própria e específica ao instituto do tombamento, como meio de proteção de diversas dimensões do patrimônio cultural brasileiro. (STF. ACO 1.966 AgR. Rel. Min. Luiz Fux. J. 17.11.2017).

É muito vasta a proteção à cultura nacional, pois, mais do que apenas resguardar as manifestações culturais nacionais, o constituinte verdadeiramente preocupou-se em promovê-las e difundi-las, tendo disposto que o Estado garantiria a todos o acesso às fontes da cultura nacional e que a lei estabeleceria incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior tratam do comportamento do Estado frente a heterogeneidade da cultura (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2012, p. 542):

Como se vê, a preocupação da Constituição se desenvolveu em dois níveis. Em primeiro lugar, no de criar uma liberdade pública, cuja finalidade é a de impingir limites à atuação do Estado, obrigando-o a respeitar a autodeterminação cultural do cidadão, em suas diversas formas de manifestação. Em segundo lugar, no de atribuir ao Estado o dever de democratização da cultura, ou seja, de envolver o conjunto de cidadãos no contexto das manifestações culturais, bem como preservar a diversidade dessas manifestações, sobretudo a respeito das minorias culturais.

Nesse ponto, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002):

Artigo 2 – Da diversidade cultural ao pluralismo cultural

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

No plano infraconstitucional, o princípio da diversidade é reafirmado, a exemplo da Lei nº 8.313/91, que restabelece os princípios da Lei nº 7.505/86, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura –Pronac:

Art. 22. Os projetos enquadrados nos objetivos desta lei **não poderão ser objeto de apreciação subjetiva** quanto ao seu valor artístico ou cultural.

Art. 39. Constitui crime, **punível** com a reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, **qualquer discriminação de natureza política** que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença, no andamento dos projetos a que se refere esta Lei. (destacou-se).

Os dispositivos, como se observa, vedam qualquer tipo de valoração sobre os projetos culturais avaliados para fins de recebimento de incentivo pelo Pronac, independentemente do seu segmento e conteúdo.

Por outro lado, destaca-se a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (CF, art. 24, VII). Está previsto na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002):

Artigo 7 – O patrimônio cultural, fonte da criatividade

Toda criação tem suas origens nas tradições culturais, porém se desenvolve plenamente em contato com outras. Essa é a razão pela qual o patrimônio, em todas suas formas, deve ser preservado, valorizado e transmitido às gerações futuras como testemunho da experiência e das aspirações humanas, a fim de nutrir a criatividade em toda sua diversidade e estabelecer um verdadeiro diálogo entre as culturas.

Importa ao Estado impedir a opressão da diversidade cultural, o que equivale ao asseguramento da expressão cultural proveniente de grupos sociais minoritários ou com

identidades próprias. Nesse sentido, observa-se que, no julgamento do paradigmático caso da demarcação de terras indígenas (“Raposa Serra do Sol”), foi considerado que

No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não-índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica. (STF. Pet 3.388. Rel. Min. Ayres Brito. J. 19.03.2009)

Para bem se desincumbir de suas obrigações, prevê a Constituição, por meio da Emenda 48/2005, a definição de um “Plano Nacional de Cultura”, observando-se a “defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro”, a “produção, promoção e difusão de bens culturais”, a “formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões”, a “democratização do acesso aos bens de cultura” e a “valorização da diversidade étnica e regional” (CF, art. 215, § 3º)⁶.

O § 6º do art. 215 da Constituição Federal, dado pela Emenda Constitucional 42/2003, prevê a possibilidade de instituição de fundo estadual de fomento à cultura e, ao excepcionar o princípio da não afetação, faculta aos entes federativos a vinculação de receitas tributárias líquidas a tais fundos, no importe de até cinco décimos por cento, para o financiamento de programas e projetos culturais, desde que não aplicados os recursos em serviço da dívida, despesas com pessoal e encargos sociais e qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados no planejamento da Administração Pública⁷.

A Emenda 71/2012 institui o Sistema Nacional de Cultura, pautado por uma política de valorização e difusão das manifestações culturais.

⁶ “§ 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.”

⁷ “§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”.

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

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

I - diversidade das expressões culturais;

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;

VII - transversalidade das políticas culturais;

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

IX - transparência e compartilhamento das informações;

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

I - órgãos gestores da cultura;

II - conselhos de política cultural;

III - conferências de cultura;

IV - comissões intergestores;

V - planos de cultura;

VI - sistemas de financiamento à cultura;

VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura; e

IX - sistemas setoriais de cultura.

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

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

O princípio da participação popular (CF, 216, §1º) consiste no protagonismo do povo na afirmação e proteção dos direitos culturais, cabendo-lhe posicionar-se ou até deliberar sobre as políticas culturais. Trata-se da participação popular direta no processo democrático, bem como na participação de consultas públicas e formulação legislativa.

Exemplificativamente, na Lei nº 12.343/10 (Plano Nacional de Cultura) há previsão da participação da sociedade civil na elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas culturais: “Compete ao poder público, nos termos desta Lei: organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura” (art. 3º, inc. IX).

No exercício das políticas culturais, sedimentou-se a constitucionalidade das leis que concedem a “meia-entrada”:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI 3.364/2000, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MEIA-ENTRADA. CONCESSÃO DE DESCONTO DE 50% SOBRE O PREÇO DE INGRESSOS PARA CASAS DE DIVERSÕES, PRAÇAS DESPORTIVAS E SIMILARES AOS JOVENS DE ATÉ 21 ANOS. DIREITO ECONÔMICO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDA. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I – É concorrente a competência constitucional para legislar sobre direito econômico.

II – Não havendo legislação federal sobre a matéria, cabe ao Estado-membro exercer de forma plena a competência legislativa sobre o tema.

III – É legítima e adequada a atuação do Estado sobre o domínio econômico que visa garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto, nos termos da Constituição Federal.

IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF. ADI 2.163-RJ. Rel. Min. Luiz Fux. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. J. 12.04.2018)

O Supremo Tribunal Federal autorizou a denominada “cota de tela”, entendendo tratar-se de intervenção estatal voltada a viabilizar a efetivação do direito à cultura, sem, por outro lado, atingir o núcleo dos direitos à livre iniciativa, à livre concorrência e à propriedade privada, apenas adequando as liberdades econômicas à sua função social. Por isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que se justifica a intervenção na esfera jurídica das empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial para que outros preceitos de estatura constitucional sejam observados: o acesso dos indivíduos às fontes da cultura nacional e a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro. Assim, considerou “constitucionais a cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes de sua inobservância” (STF. RE 627.432/RS, relator Min. Dias Toffoli, julgamento em 18.3.2021).

É dever do Estado assegurar o acesso à cultura, tanto física (fornecer o deslocamento dos cidadãos até o local em que ocorra a manifestação cultural), quanto economicamente (subsidiando seus custos), de forma a “integrar os cidadãos num contexto plural de distintos modos de expressão, de criação, de concepção e até mesmo de vida, consoante expressa disposição constitucional” (NOHARA; RODRIGUES, 2018, p. 64). Afinal, “a gente quer comida, diversão e arte. A gente não quer só comida. A gente quer saída para qualquer parte. A gente não quer só comida, A gente quer bebida, diversão, balé. A gente não quer só comida, A gente quer a vida como a vida quer”⁸.

4. Os investimentos nas políticas culturais

O Estado exerce importante papel no campo cultural, especialmente por meio da formulação, implantação e execução das políticas culturais. Nos termos do art. 9 da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002):

Artigo 9 – As políticas culturais, catalisadoras da criatividade

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

Para José Afonso da Silva (2001, p. 70):

Só a ação cultural dialógica liberta, pela superação das contradições culturais antagônicas. E a liberdade cultural assegurada na Constituição possibilita esse diálogo cultural libertador. Embora a liberdade deva ser entendida como a possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à consecução de objetivos escolhidos, no campo dos direitos sociais – de que os direitos culturais são parte expressiva – assegurá-la formalmente não é suficiente garantia de sua realização efetiva. Daí porque se revelam de grande importância as normas constitucionais que impõem ao Estado a execução de ações culturais afirmativas, que vão condicionar o diálogo cultural que se faz imprescindível à democracia cultural.

O financiamento das políticas culturais, tópico essencial para o desenvolvimento social, pressupõe a perquirição acerca de como e de quanto se gasta, de forma a evitar o

⁸ Comida, letra de Arnaldo Antunes, Sérgio Brito e Marcelo Frommer.

subfinanciamento; assim como a respeito de quem decide sobre tais aportes (FONSECA, 2018). Paralelamente, as políticas culturais perpassam pelas questões tributárias, dentre as quais as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia no setor.

É preciso considerar, sempre, que os orçamentos públicos materializam a prioridade de determinada matéria, em certo momento, permitindo ou não a implantação dos direitos sociais. Os investimentos públicos poderão ser diretos, quando há a destinação do produto da arrecadação tributária; ou indireto, operacionalizados por meio de renúncias fiscais.

Por outro lado, consideram-se as dificuldades para se investir em cultura. Além da natural escassez de recursos, há certo desestímulo no fomento estatal, em virtude do fato de o retorno dos investimentos na área não ser facilmente mensurável, já que, não raras vezes, os ganhos são ocultos e, portanto, transitam abaixo dos radares dos indicadores de avaliação de projetos.

Talvez em razão dessas barreiras, foram extintos órgãos de fomento à cultura, como a Empresa Nacional de Filmes S.A. (EMBRAFILME).

Não obstante, há aportes significativos no segmento cultural. Emblemática ilustração do que se está a dizer está na Lei de Rouanet (Lei 8.313, de 23.12.1991), que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura. Assim dispõe o respectivo art. 18:

Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei.

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de:

- a) doações; e
- b) patrocínios.

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional.

§ 3º As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos:

- a) artes cênicas;
- b) livros de valor artístico, literário ou humanístico;
- c) música erudita ou instrumental;
- d) exposições de artes visuais;

- e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos;
- f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e
- g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial;
- h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

O Ministério da Cultura informa, desde o início da vigência da Lei, ter havido renúncia fiscal de cerca de dez bilhões de reais. Em 2018, as renúncias importaram em cifras superiores a um bilhão de reais.

Depreende-se da sistemática a imperiosa necessidade de proteção jurídica, pois constata-se evidente absenteísmo estatal em relação a verbas de natureza pública, ao reduzir a atuação do Estado à avaliação da compatibilidade do orçamento e à pertinência temática do projeto. Qualquer outra ingerência quanto ao mérito encontra óbice no art. 22: “Os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural”.

Em que pese a razoável vedação de interferência, pondera-se que se provoca um esvaziamento das políticas públicas culturais, assumindo o setor privado espaço relevante, e ao mesmo tempo preocupante, mormente porque os projetos são individualmente escolhidos, ainda que custeados com recursos de impostos. Natural que diante desse quadro, os projetos custeados fiquem restritos aos grandes polos econômicos, assim como preponderam, em razão da *expertise*, os incentivos aos produtores culturais já consagrados.

5. A sociedade e a difusão dos bens culturais

Amartya Sen disse competir a todos o dever de participar das decisões sobre as tradições que deverão ser preservadas. Trata-se de espaço de liberdade que não pode ser preterida pelos “guardiães’ nacionais ou locais – sejam eles aiatolás (ou outras autoridades religiosas), dirigentes políticos (ou ditadores governamentais) ou ‘especialistas’ culturais (nacionais ou estrangeiros)”. E conclui (SEN, 2008, p. 48): “Havendo indícios de conflito real entre a preservação da tradição e as vantagens da modernidade, é necessária uma resolução participativa, e não uma rejeição unilateral da modernidade em favor da tradição imposta por dirigentes políticos, autoridades religiosas ou admiradores antropológicos do legado do passado”.

É preciso que todos, principalmente os professores, conscientizem-se da indispensabilidade do patrimônio cultural e de seus efeitos emancipadores e civilizatórios, e, nessa medida, sejam capazes de extrair o conhecimento mais amplo das mais variadas expressões, transformando-se o espaço das ruas em verdadeiras salas de aula.

6. Considerações finais

A Constituição Federal estabeleceu acepção ampla do conceito de cultura, conferindo-lhe caráter universalista, delineando de forma alargada, e bom que o seja, o conteúdo do patrimônio cultural.

O presente artigo procurou delimitar o conteúdo dos direitos culturais, explicitando sua respectiva proteção, a abranger a liberdade de expressão, livre de manipulações de poder, a criação cultural, o acesso às fontes de cultura, a manifestação cultural e a tutela do patrimônio cultural.

Tratou-se do regime jurídico dos direitos culturais, a serem implementados por meio de políticas públicas, conferindo especial relevo ao financiamento das políticas culturais, ambiente no qual deverão ser observadas a proficiência da gestão e a lisura da destinação dos recursos públicos vertidos para tal segmento.

Ao fim, pretende-se enfatizar que as expressões culturais trazem o potencial de acesso a novos saberes, outras concepções, maior liberdade. Enfim, trata-se de instrumento de concretização da dignidade e, exatamente por isso, devem receber proteção e fomento pelo Estado.

Referências

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARISTÓTELES. **Poética**. São Paulo: Edipro, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **A liberdade de conformação do Poder Legislativo e o financiamento da cultura no Brasil**. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 247-272, mar./ago. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia; RODRIGUES, Daniel Scheiblich. Cidadania cultural no cenário contemporâneo: promoção das políticas culturais e constitucionalismo latino-americano. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 108, p. 57-79, mar./abr. 2018.

- OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Direito e Arte**. São Paulo: Malheiros, 2017.
- PASSEROTTI, Denis Camargo. **As despesas com a cultura e a arte como ideologia e mecanismo de dominação e intervenção estatal**. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 73-94, mar./ago. 2018.
- PLATÃO. **A República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. Livro Sétimo.
- SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- VARELLA, Guilherme Rosa. **Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia**. 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 2013.
- WILDE, Oscar. **A decadência da mentira e outros ensaios**. Jandira, São Paulo: Principis, 2021.