

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA CULTURAL
Autor(es)	Frederico A. Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo Suylan Midlej
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap1

Título do livro	Direito e Políticas Culturais
Organizadores(as)	Frederico A. Barbosa da Silva
Volume	1
Série	Direito e Políticas Culturais
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-016-5
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea.2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA CULTURAL^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³

Herton Ellery Araújo⁴

Suylan Midlej⁵

1 APRESENTAÇÃO

O debate sobre a democracia cultural é um norte para os gestores públicos da área cultural desde muito antes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A discussão a respeito do conceito de democracia cultural mobiliza interpretações e ideias distintas, mas relacionadas.

Em primeiro lugar, esse conceito indica a ideia de democratização cultural quando as artes tradicionais são consideradas importantes. Adicionalmente, aponta que seria necessário promovê-las, incentivando-as e formando públicos. Em segundo lugar, ele se refere aos processos de construção de políticas públicas com abrangência territorial e instituições sólidas, capazes de conduzir ações coordenadas na direção de finalidades politicamente definidas, sobretudo implicando a democratização das fontes de financiamento, e na participação nos processos políticos. Por fim, sugere considerar não apenas as artes, mas também a cultura do cotidiano como objeto de política – nesse caso, o uso do conceito aproxima-se da acepção antropológica de cultura, quando as políticas devem promover e reconhecer a pluralidade de alternativas e conteúdos simbólicos dos modos de vida.

O conceito ganhou pleno significado depois da promulgação da Carta Magna. A cultura, além de ter ganhado dois artigos específicos (art. 215 e 216), aparece em inúmeros outros capítulos e artigos constitucionais, sendo necessária uma interpretação sistemática do conceito de cultura como objeto de ação pública, mesmo que signifique ampliar a análise para um escopo mais abrangente que o da atuação do então Ministério da Cultura (MinC).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap1>

2. Publicado originalmente em Ipea (2009).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

5. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

A cultura, com a CF/1988, além de participar dos direitos fundamentais, ou seja, situar-se como parte do rol dos direitos civis e políticos – dos direitos básicos, nos termos do filósofo político norte-americano John Rawls (2002), que incluem direitos e liberdades individuais, direitos de autor e direitos de participação política –, passou a compor aqueles direitos que exigem condições materiais e ações específicas para garantir os meios de realização da cidadania. São os direitos sociais que, para sua materialização, necessitam de recursos institucionais ou políticas públicas. Portanto, há uma transição: de um Estado Cultural que protege direitos, mas é neutro em relação aos processos culturais, no qual, na verdade, os indivíduos são protegidos dos excessos do poder público, para um Estado que é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura.

O Estado Cultural manifesta-se, por um lado, nos direitos e nos deveres fundamentais, em que a causa é a proteção subjetiva, e, por outro lado, em uma tutela objetiva, com o desenvolvimento de ações que garantam condições políticas, econômicas e culturais que promovam a democracia cultural. Por essa razão, pode-se afirmar que o Estado Cultural realiza o que é prescrito e determinado pela Constituição Cultural, que contém dispositivos jurídicos de tutela subjetiva e objetiva da cultura.

Nesses termos, deve-se lembrar que as tutelas subjetiva e objetiva são complementares e se relacionam de forma a se interpenetrar e apoiar na organização e atuação do Estado Cultural. Sem descuido dessa posição teórica, é preciso, no entanto, considerar que, na prática política, os atores sociais ora valorizam a proteção da liberdade conferida pela CF/1988, direcionando críticas à intervenção do Estado, ora encontram os meios de realizar a democracia cultural nas instituições políticas.

Este texto pretende analisar o movimento de constitucionalização e realização de políticas culturais a partir de certos princípios ou ideias condutoras já expressados nos textos constitucionais. Além da interpretação do ordenamento constitucional da cultura, este trabalho a relaciona com políticas públicas que devem garantir a realização de direitos culturais, refletindo a questão que de imediato chama atenção no quadro de reflexões sobre os vinte anos de CF/1988, qual seja, a da efetividade do direito. Em primeiro lugar, é patente o fato de que a cultura é dever do Estado desde a Constituição de 1934, quando se indicou a criação de instituições culturais como modo de realização desse dever. A CF/1988 inova ao tratar de direitos culturais e estabelecer políticas tanto de patrimônio como de incentivo à produção cultural. No começo dos anos 2000, iniciativas de Emenda Constitucional (EC) vão tentar oferecer maiores garantias para a realização de políticas e indicar dispositivos que configurem a política como um sistema.

O texto se divide em cinco seções, incluindo esta apresentação. A seção 2 discute o objeto da política cultural, apresentando duas dimensões da cultura: a

antropológica e a institucional. Parte-se do suposto de que o texto constitucional conceitua a cultura de forma ampla o suficiente para acomodar ações políticas de tipos diferenciados, capazes de organizar diferentes objetivos e com diferentes graus de abrangência e formatos. Na verdade, indica que não há necessidade de escolha de conceitos específicos de cultura que informem as políticas, sendo que os conceitos disponíveis referem-se a aspectos importantes e diferentes das dinâmicas culturais, e todos devem ser igualmente considerados. Propõe que o trabalho de processamento político de ações públicas – formatação, implementação e avaliação – deve ser pautado em definições mais operacionais, e por essa razão desenvolve a ideia de circuitos culturais. A cultura seria formada por circuitos, com diversos conteúdos e formas, que seriam o objeto da ação pública. Dessa maneira, do conceito de cultura ficam quatro registros, inclusive valorados constitucionalmente, relacionados a seguir.

- 1) A cultura é um fenômeno complexo, múltiplo e plural, como registra a antropologia.
- 2) A cultura se relaciona com o Estado democrático de direito, isto é, a Constituição Cultural é elemento essencial da Constituição, em que estão preconizadas a democracia e a participação social nas formas de atuação do Estado.
- 3) O estabelecimento de um conceito de cultura é meramente formal diante da complexidade das intervenções e do próprio caráter processual do fenômeno cultural.
- 4) As políticas públicas se referem às capacidades de coordenação e ação do poder público sobre múltiplos processos jurídicos, políticos, econômicos e sociais. O Estado Cultural refere-se à construção de capacidade de ação sobre os fenômenos culturais.

A seção 3 apresenta o Estado Cultural brasileiro. Em primeiro lugar, o Estado Cultural é uma construção jurídica e jurisprudencial que tem por fundamento a Constituição Cultural, isto é, as definições de atribuições e competências do Estado na área cultural em nível constitucional. Essa seção tece uma pequena narrativa a partir da ideia de que valores hegemônicos dos diversos períodos históricos permitem dar coerência ao sentido geral da criação de instituições culturais. Não se discute se é adequado denominar a criação desse conjunto de instituições de política cultural, mas apenas se constata a presença de preocupações com a cultura nas instituições básicas (educação, comunicação e cultura), e também de referências à cultura em outras políticas (desenvolvimento do mercado interno, saúde, assistência social etc.). Fica o registro de que, antes da CF/1988, não houve iniciativas de coordenar políticas culturais com abrangência nacional. Caso tenham ocorrido, os esforços não se cristalizaram em formas institucionais duradouras e efetivas. As iniciativas

posteriores à Constituição têm dimensão única, em especial sob o enfoque do lugar institucional de que a política cultural passou a desfrutar e quanto à questão dos recursos mobilizados e das iniciativas desenvolvidas na forma de políticas nas décadas de 1990 e 2000. De qualquer maneira, a Constituição pressupõe a coordenação de atores – públicos e privados – e do federalismo cooperativo para a proteção e o desenvolvimento cultural. Ações no sentido de criação de mecanismos funcionais ainda são muito recentes. Aqui cabem ressalvas por tal afirmação não implicar desconsideração das iniciativas anteriores de institucionalização de políticas culturais amplas, já que inúmeras são as evidências de sua importância. Pode-se destacar, por exemplo, a iniciativa de Mario de Andrade no município de São Paulo, nos anos 1930, ou, ainda, na década de 1970, o empenho do governo e de órgãos culturais para implementar políticas nacionais, além de forte movimento de construção de instituições culturais.

A seção 4, *Constituição Cultural*, descreve a CF/1988 como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado a políticas públicas que garantem proteção e desenvolvimento da cultura.

A última seção levanta pontos críticos em relação à perspectiva de democratização cultural, apontando problemas presentes até os dias de hoje no campo cultural e que impõem desafios à realização dos direitos culturais. Como a Constituição se relaciona de maneira íntima com as políticas públicas – que em parte se organizam para realizar princípios inscritos no texto –, a dinâmica e os processos de tais políticas devem ser interpretados também à luz dos princípios constitucionais. Aqui se pode dizer que os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva conseguiram oferecer recursos de continuidade e de acúmulo de força institucional não desprezíveis na consolidação de políticas culturais.

2 DIMENSÕES DA DEMOCRACIA CULTURAL

O conceito de democracia cultural tem longa história e é controvertido, porém está relativamente claro que tal conceito demanda a existência de políticas culturais que estejam em consonância com cada realidade institucional e social. Vê-se, portanto, a importância de se construir políticas públicas voltadas para a garantia do direito à cultura.

A CF/1988 inova quando trata a cultura como direito, nos conteúdos dos artigos que comprometem o Estado a realizar ações relativas ao patrimônio e à produção cultural, ao dispor do princípio da colaboração da comunidade – participação – e, depois, da EC nº 48, de 10 de agosto de 2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC),⁶ além de iniciativas de EC apresentadas e ainda não

6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm>.

votadas dos anos 2000. Estas, por sua vez, almejam diferentes objetivos determinados politicamente, como democratização do acesso, da cultura ou da política.

Antes de interpretar a CF/1988, são necessárias considerações a respeito da cultura como objeto de política e parte do direito. Para tanto, as subseções a seguir fazem quatro movimentos de aproximação do problema. Mostram que o conceito de cultura não é meramente descritivo, mas que, além de semanticamente indexado à história, articula-se com questões políticas e morais, relacionando-se com a questão do pluralismo, com a democratização do Estado, com a formação de políticas culturais e com princípios de organização mais amplos das instituições sociais.

2.1 Primeira aproximação: circuitos culturais

A cultura tem sido uma preocupação da agenda política e objeto de ação pública sistemática desde a década de 1930, o que tem implicado esforços variados e com diferentes profundidades ou graus de êxito para delimitá-la. Ora é associada a processos de transmissão de saberes de formação individual, quando se confunde com a educação ou com as funções pedagógicas das artes; ora se refere à produção artística, ao patrimônio material edificado ou, ainda, ao seu sentido antropológico, quando se refere a costumes, crenças coletivas, rituais, saberes tradicionais ou coletivos, modos de viver etc.

Em muitas situações relacionadas à ação pública, essas referências são usadas de forma a misturar as diferentes extensões do conceito. Estabelecer um conceito específico de cultura seria mera formalidade ante as dificuldades e os usos conferidos em sua aplicação e na delimitação de ações e programas públicos na área. Contudo, é necessário delimitar o objeto de ação das políticas culturais e das intenções da política cultural.

O conceito de cultura é polissêmico e dependente dos seus contextos de uso. Segundo o instrumental da antropologia, as culturas podem ser tomadas como conjuntos de atividades humanas ordenadas e interdependentes que devem ser vistas em constantes processos de transformação e reconfiguração.

Essa definição, embora aceita por parte de diversas correntes no âmbito da antropologia, é bastante limitada. Afinal, na vida do dia a dia a cultura não forma uma unidade coesa, mas descontinuidades de sentidos, elisão, deslocamentos, ocultamento e fluxos móveis de significados, adesões e engajamentos de diferentes intensidades, interações fluidas ou resistentes etc. Além disso, a própria política está permeada pela cultura, se concebida como fluxo de interações e produção de sentidos, e não apenas no seu aspecto instrumental. Os agentes sociais – movimentos, comunidades, grupos de todo tipo, populações marginais etc. – interagem e provocam sentidos o tempo todo, pois suas relações têm as qualidades da capilaridade, mobilidade,

horizontalidade e multiplicidade em suas articulações, e a política é exatamente constituída por essas relações.

O trabalho *Obras e Vidas: o antropólogo como autor*, de Clifford Geertz, é sugestivo e crítico a respeito dos problemas envolvidos com os estudos sobre a cultura e dos usos analíticos ou políticos que lhe são dados. O processo de análise cultural implica interagir com outras formas de cultura e depois em uma representação, ou seja, a prática busca introduzir os outros em livros ou políticas, fato que se tornou algo delicado em termos morais, políticos e epistemológicos.

Um dos grandes pressupostos em que se alicerçam os escritos antropológicos até data muito recente – o de que seus objetos de estudo e seu público eram não apenas separáveis, mas estavam também moralmente desvinculados, e de que os primeiros deveriam ser descritos, mas não convidados a se manifestar, e os últimos deviam ser informados, mas não implicados –, praticamente se desfez. O mundo ainda tem seus compartimentos, mas as passagens entre eles são muito mais numerosas e estão menos protegidas (Geertz, 2005, p. 173).

Se a análise traz esses problemas, pode-se imaginar o processo de definição de unidades de ação e intervenção próprio das políticas públicas, que envolvem não apenas a descrição de significados, mas complexos movimentos de produção e compartilhamento de significados.

O mesmo autor, em obras como *A interpretação das Culturas* e *O Saber Local*, sugere que o trabalho do antropólogo é o da descrição densa, sendo a arte parte de sistemas culturais, assim como o direito, a política, a moral ou a religião seriam parte de sistemas de significados. Dessa forma, essas áreas da realidade são parte da cultura, constituindo-se em sistemas ou teias de significados. Nessa abordagem antropológica, a experiência da cultura é descentrada, difere e se afasta – pelo menos analiticamente – de modelos normativos e instrumentais. Destacam-se, assim, três dimensões a ela associadas: *i*) a introdução do agente social nas interações e sua demanda por reconhecimento – os indivíduos fazem parte dos contextos significativos conflitivos; *ii*) as sociabilidades dependem de compartilhamento de significados e de reconhecimento social dos indivíduos que dela participam – a questão do acesso a uma informação cultural significativa; e *iii*) a experiência da cultura se relaciona de modo complexo com as formas consagradas de cultura – aspectos normativos ou relacionados aos significados dominantes. Essa abordagem indica que a cultura é híbrida – não é pura –, local e cotidiana, e especialmente relacional. Trata-se de uma visão metodológica que, em termos de análise, pode-se denominar de compreensiva.

Para economia de exposição, parte-se das formulações de Brunner (1985), redefinindo-as para os propósitos de harmonização do conceito de políticas culturais com o conceito de cultura presentes na CF/1988. Para o autor, as

políticas culturais têm como objeto os circuitos culturais, ou seja, formas de organização social que associam sistematicamente agentes culturais e instituições que regulam sua comunicação – produção, transmissão e recepção (consumo ou reconhecimento).

Na verdade, os macrocircuitos culturais estão expressos no texto da CF/1988, que indica a necessidade de realizar políticas na educação, nas comunicações de massa, na indústria e nos mercados culturais – livros, imprensa, indústria fonográfica, televisão, cinema, serviços audiovisuais, fotografia, publicidade etc. –, além, obviamente, como se verá adiante, nas artes, nas culturas formativas e nas políticas que promovem as ações de proteção das condições de desenvolvimento de sociedades indígenas, comunidades tradicionais etc. Essas atividades acionam circuitos diversos que se inter-relacionam, se articulam e se movem, e também se cruzam em vários pontos.

A diversidade dos circuitos culturais, de naturezas diferentes, indica a necessidade de uma multiplicidade de políticas culturais, cada uma com desenhos e formas de ação específicas, e também com origens muito variadas. A dinamização dos circuitos culturais responde claramente à ideia de democracia cultural, pois envolve respeito pelo diverso em toda a sua extensão – produção, recepção, transmissão e reconhecimento – e admite a existência de uma multiplicidade de agentes que efetivamente produzem e usam de instrumentos e bens culturais no dia a dia. Brunner (1985), refletindo sobre a cultura como objeto de política, sugere que:

é necessário pensar a cultura como uma constelação móvel e fluida de circuitos nos quais intervêm agentes diretos de produção simbólica, meios, formas comunicativas, públicos e instâncias organizativas desses circuitos. Se postula que os tipos mais habituais dessas instâncias organizativas são o mercado, a administração pública e a comunidade.

Esse autor também sugere que o objeto das políticas públicas é constituído por esses circuitos, mas, complete-se, tais políticas também são constituídas pelas instâncias organizativas.

Por fim, o conceito de circuitos culturais não se confunde com o de cultura, isto é, a cultura é a constelação ou configuração de múltiplos circuitos, móveis, fluidos, e que se encadeiam e se relacionam de forma complexa entre si e com instâncias organizativas. Podem ser tomados em diferentes escalas, ou seja, local, regional, nacional ou transnacional. Na realidade, os circuitos se interpenetram em diferentes escalas, quando encontramos as escalas locais sendo reorganizadas por circuitos transnacionais, a exemplo da influência de recepção de conteúdos audiovisuais no comportamento de produção cultural local, ou dos reflexos do uso

de técnicas de produção cultural regionais em circuitos de transmissão e consumo nacionais, e assim por diante.

2.2 Segunda aproximação: cultura como recurso

Se as experiências culturais são vividas nos espaços de sociabilidade cotidianos, também se relacionam com três instâncias organizacionais específicas dentro de campos institucionais formalizados, em que as ações buscam fins definidos – mercado, administração pública e comunidade. Os dois aspectos são complementares, sendo um mais ligado ao fazeres cotidianos, vivenciados pelos indivíduos como experiências singulares – dimensão que aqui se chama antropológica, em que a cultura se atualiza como espaço relacional –, e o outro mais instrumental, determinado por uma dimensão normativa, institucional ou organizacional (Botelho, 2001a).

As políticas culturais têm como objetivos típico-ideais, segundo Passeron (1995, p. 325-373), em primeiro lugar, o desejo de converter o conjunto da sociedade em admirador de obras consagradas e legítimas, por meio de estratégias para o aumento dessas práticas. Em segundo lugar, deseja-se desenvolver a expressão das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas ou determinando nas instituições culturais dispositivos que promovam a diversidade e estimulem produções, estilos e consumos periféricos ou mais relacionados ao popular. Em terceiro lugar, a criação artística seria estimulada por enriquecer as demais produções culturais em diálogo e interação constante. Finalmente, há uma quarta possibilidade, que é tratar a cultura como recurso que absorve as demais dimensões por participar da promoção de qualidade de vida, da geração de bens e renda, e também da possibilidade de reconfigurar sociabilidades (Miller e Yúdice, 2002; Yúdice, 2004).

A análise na dimensão institucional, realizada na perspectiva instrumental, é aquela mais usualmente referida quando das avaliações e ponderações sobre políticas públicas – culturais, educacionais, de comunicação ou outra –, e tem como objetivo saber se os meios – comportamentos sociais e seus significados, recursos humanos, financeiros etc. – foram adequados e suficientes para realizar os objetivos definidos. Em situações nas quais as instituições não oferecem saberes de excelência que permitam construir marcos de legitimação para a ação cultural e unificar objetivos, os mecanismos de adesão a políticas de conversão ou de fomento de alternativas se tornam frágeis.

A dissolução ou desnaturalização das restrições semânticas envolvidas nos diversos usos do conceito de cultura traz consequências que devem ser assinaladas, sendo a primeira o reconhecimento da sua polissemia, da inexistência de um sentido essencial e correto para o conceito, bem como de sua indexicalidade histórica e social. A segunda refere-se à capacidade de o conceito ordenar argumentos e narrativas

para minimizar conflitos e potencializar processos de coordenação de ações – ou seja, deve ser claro, ou, no mínimo, convincente para os agentes envolvidos na política. Finalmente, a terceira consequência diz respeito à sua capacidade de organizar metas e objetivos passíveis de serem alcançados de forma coerente e com os recursos disponíveis.

Em resumo, seja qual for o conceito utilizado, é razoável esperar que seja capaz de alinhar os agentes em torno de formas de ação e objetivos relativamente claros, ou seja, o correto ou o melhor conceito será aquele capaz de coordenar agentes, dar coerência aos processos de formulação, de implementação e de transformação e desenvolvimento efetivo dos circuitos culturais.

2.3 Terceira aproximação: a propósito do conceito de cultura

Em resumo do que se viu até aqui, pode-se dizer que a antropologia de Geertz (2005) evidencia a pluralidade das culturas e que o mútuo reconhecimento entre elas pode implicar maior tolerância. Brunner (1985) viu nas políticas culturais a possibilidade de democratização do Estado. Botelho (2001a) vê na consolidação da atuação do Estado em políticas culturais a chance de democratizar a sociedade. O conceito de cultura tem, como se vê, diferentes usos.

Este tópico tem outra perspectiva – a de dissolver algumas fronteiras semânticas que o conceito de cultura ganhou em função de sua história. Com Dewey (1980) é possível recontextualizar a cultura e relacioná-la com contextos sociais. Com Shusterman (1998), a fronteira entre cultura erudita e popular também se dissolve, mas indica a necessidade de considerar novas dimensões das práticas culturais, tais quais cultura de massa e as comunicações. Com Bourdieu (2007) e Passeron (1995), as práticas culturais se tornam dependentes de estruturas sociais – a discussão sobre as bases históricas do gosto estético feita contra Kant se inspira nesses autores – e não podem ser purificadas. Aqui também se encontram ecos de Latour (1994), para quem o processo de isolamento e purificação de fatos implicado na cultura moderna é, na verdade, resultado de um trabalho histórico singular. Isso não significa que os fenômenos ou os fatos sejam efetivamente isolados em caixas com os rótulos ciência, cultura, economia, política e assim por diante.

A consequência dessa desconstrução é tomar o conceito de cultura em seu sentido amplo e antropológico – *tudo é cultura* –, considerando-o adequado às políticas culturais desde que sejam articuladas de forma a evidenciar objetivos de liberdade política – expressão, crença, consciência etc. –, valorização da pluralidade cultural, democratização do Estado, consolidação do papel social das artes e, finalmente, como parte de políticas globais e estruturais que exigem ações bem delimitadas em torno de circuitos culturais específicos e contextualizados.

Portanto, a perspectiva aqui é crítica em relação às concepções de cultura, arte e estética pensadas em sentido kantiano, como se verá, supondo universalidade, neutralidade ética ou purificação dos sistemas simbólicos, separando-as dos contextos históricos específicos. A proposição central da perspectiva é a reintegração dos sistemas de significados aos contextos sociopolíticos e ao âmbito das experiências sociais caracterizadamente históricas. Com referência às práticas artísticas e culturais, tal perspectiva analítica recusa a busca rigorosa de distinção e demarcação formal entre essas experiências e as demais experiências sociais. Longe de definir as práticas culturais em sua suposta objetividade e formalidade – independentemente, portanto, das relações sociais nas quais se inserem –, considera-se que o objetivo final das experiências estéticas e simbólicas é o enriquecimento da experiência social. Afirma, portanto, que “a concepção segundo a qual os objetos possuiriam valores fixos e inalteráveis constitui precisamente o preconceito do qual a arte nos emancipa”, uma vez que na “obra de arte a prova do pudim está decididamente no fato de comê-lo, e não numa regra *a priori* ou num princípio crítico qualquer”. (Dewey, 1980 *apud* Shusterman, 1998, p. 249).

A atração dessa perspectiva, que se afasta dos postulados da estética pura, é considerar o fato de que as obras de cultura – textos, pinturas, esculturas, monumentos arquitetônicos, peças teatrais etc. – não seriam objetos plenamente determinados, autossuficientes e inviáveis em unidades reclusas e fetichizadas, mas produtos mutáveis das práticas sociais e históricas com as quais estariam densamente relacionados. As tradições de produção cultural no Brasil não fogem a essas concepções de trânsito internacional. A mais importante expressão dessa produção, um divisor de águas da história das artes e da cultura, confirma a regra.

O Modernismo do início da década de 1920 sugeriu que a cultura e toda a produção simbólica ligada à criação artística têm um valor intrínseco e real próprio, pressupondo certa autonomização da cultura e da estética. O Modernismo que se desenvolveu no Brasil, contudo, insistiu no enraizamento social da produção cultural e artística, dos seus vínculos com a sociedade e do seu entrelaçamento com as tradições localizadas. Nessa segunda versão local, ele compreendia que os nossos conceitos de arte e estética são estruturados e condicionados pelas práticas sociais e institucionais que informam nossas vidas e pensamentos. Estes são informados pelas contingências e lutas históricas, e moldados, cada um a sua maneira, por instituições e práticas estruturadas e estruturadoras.⁷ As políticas de

7. Várias eram as versões e concepções estéticas presentes no Modernismo brasileiro: para Mário de Andrade, arte e cultura são concebidas como expressão de experiências sociais – antropológicas – enraizadas historicamente. Com Graça Aranha, no entanto, temos uma segunda concepção, que ainda não esgota a riqueza de concepções estéticas do Modernismo, mas as resume em seus pressupostos principais. Nesse ponto de vista, a teoria da estética da vida tem um tom espiritualista ao pretender a superação do dualismo em favor da integração do eu no cosmo universal, processo realizado pela intuição estética do todo. Essa integração emocional no todo, concebida como a Nação, é marcada pelo realismo espiritualista, e talvez um tom mais hegeliano que kantiano, mas envolto na mesma problemática.

preservação patrimonial que se configuram em parte importante da história das políticas culturais brasileiras, por exemplo, são herdeiras dessas concepções, com elas conviveram em suas variantes plurais, em suas histórias e seus contextos – e atualizaram a ideia de experiência cultural como uma experiência social.⁸ A cultura não seria, dessa perspectiva, autodeterminada, não seria um conceito nem teria valor puro e inegociável, mas elaborada nas práticas sociais e nos contextos históricos de trocas políticas e econômicas.

Embora possa conviver com objetos, tecnologias, construções simbólicas e artefatos culturais relativamente descontextualizados, a cultura não pressupõe, ela mesma, a purificação desses elementos em categorias ontológicas, essenciais e a-históricas. Insiste-se aqui, pelo contrário, no caráter mutável e contextual de nossas crenças, bem como na historicidade da constituição sócio-histórica do pensamento e dos sistemas de objetos e dos signos produzidos. Essa recusa das essências e do formalismo é uma oposição às proposições kantianas e suas ilusões sociais sobre a autonomia do gosto estético, da cultura e do artístico com relação aos processos sociais e econômicos.

Portanto, não há sentido na procura de uma natureza da cultura, da essência da cultura nacional, de um processo civilizatório único e singular. Não existe, para essa posição, a separação entre coisas e fatos logicamente independentes no mundo, para os quais convergiriam as categorias do entendimento, tal como convergiriam a verdade, a referência, o belo e o sublime, a cultura e a história. O mundo tratado não como representação, mas como um feixe de experiências capazes de estimular constantes readequações das energias – físicas e intelectuais –, não exige a separação de sujeito e objeto, mas o engajamento de sentimentos e energias naturais na atualização das experiências sociais sobre o quadro de significações e valores extraídos das experiências anteriores. A premissa geral é que as experiências disponibilizam um repertório cultural aos indivíduos, aumentando suas capacidades e competências culturais, bem como a capacidade reflexiva de dispor delas de forma criativa (Dewey, 1980).

Partimos aqui de pelo menos três premissas: em primeiro lugar, as artes e a cultura proporcionam experiências vivas, mais do que a apreciação estática de objetos estáticos. Rompe-se com a dominância de uma concepção da vida cultural, cuja preocupação dirige-se excessivamente às obras consagradas, às belas-artes e a padrões de cultura fundados em referências estáticas, seja com suporte material, seja com fundamento na ideia de patrimônio nacional imaterial. Em segundo lugar, ao se pensar a vida cultural como experiência, desloca-se o valor da arte, passando a

8. A generosidade etnográfica do conceito de cultura mário-andradiano se deve em muito à sua passagem pela Sociedade de Etnografia e Folclore, onde manteve contatos com Dina Lévi-Strauss e com as leituras de antropólogos como Boas, Tylor, Malinowski e Frazer.

considerá-la assimilável pelos recursos simbólicos disponíveis às pessoas, ou como capacidades. Esses conceitos são muito mais amplos do que a consideração da cultura em seus valores de pureza artística, utilidade, comércio e especulação capitalista, como é corrente em muitas práticas de política cultural, pois os sistemas de significados não são bens passíveis de posse e alienação. Por fim, em terceiro lugar, consideram-se os processos culturais e seus significados em seus contextos complexos, históricos e socialmente situados.

Essas considerações constituem uma resposta à tradição que repousa em uma concepção restrita da experiência cultural. O próprio Kant, inaugurador da tradição criticada, expõe que apenas aqueles privilegiados econômica, social e culturalmente, aqueles que satisfizeram seus desejos e necessidades básicos, têm o privilégio do desinteresse, em uma clara alusão sobre os limites da experiência estética e cultural dita pura, ou erudita. Obviamente, o desinteresse tem uma raiz de classe – as relações entre o gosto e os processos sociais são exemplos que se pode citar. Como observou Said (1995, p. 95),

a experiência cultural, ou na verdade toda forma cultural, é radicalmente, quintessencialmente híbrida, e se no Ocidente o costume tem sido, desde Immanuel Kant, isolar o campo estético do domínio mundano, agora é hora de voltar a uni-los. Não é nada simples, pois pelo menos desde o final do século XVIII, creio eu, a essência da experiência no Ocidente tem sido não só implementar uma dominação a distância e reforçar a hegemonia, como também dividir os âmbitos da cultura e da experiência em esferas aparentemente isoladas.

Como se vê, a complexificação de referências e problemas que o conceito de cultura fere poderia ser desdobrada em muitas direções. O que interessa agora é dizer que o conceito de cultura não pode ser purificado. A arte e a cultura, concebidas como experiência, ajudam na solução do impasse entre essas dicotomias, pois importa menos que campos definidos imponham seus valores especializados do que os valores tenham circulação ampla e sejam passíveis de ser usufruídos, vividos e desfrutados como experiências culturais.

A cultura e a experiência estética são experiências intensas que configuram tanto o artista/produtor como seu artefato e o seu público. Cultura erudita/cultura popular; apreciação estética desinteressada/apreciação interessada; atitude receptiva/atitude produtiva; produção/patrimônio são momentos necessários e complementares. Aliás, a própria ideia de indústria cultural sintetiza mais uma faceta da ideia de arte como experiência. Ela é capaz de anular a dicotomia entre produção/recepção, ampliando e democratizando as experiências culturais até os mais longínquos trobriandeses, habitantes da Polinésia, já que sua cultura torna-se acessível como possibilidade a qualquer leitor ou espectador, em qualquer lugar. Mesmo sendo razoável acreditar que os significados de culturas distantes não possam ser vividos por qualquer um, em qualquer tempo, pois a experiência é datada e localizada,

a cultura pode ser pensada como *poiésis*, como fazer e produção, conceito capaz de reunir as habilidades humanas e suas capacidades socialmente construídas em virtude das necessidades humanas de fruição, conhecimento e autorrealização. Mais do que isso, as experiências culturais podem ser pensadas em sua pluralidade e multiplicidade, como repertório de possibilidades humanas disponíveis e potenciais, distribuídos pelos diversos segmentos sociais.

As possibilidades da concepção etnográfica – antropológica – ou da cultura como experiência social em liberar o conceito de cultura da ideologia elitista e utilitarista são muito evidentes. A reintegração da cultura na vida cotidiana implica remanejamentos conceituais das práticas institucionais que até agora preservaram as artes maiores e seus produtos como parâmetros ideais de controle da legitimidade cultural. Não faz sentido limitar os parâmetros culturais ao que se convencionou chamar de belas-artes, como não faz sentido idealizar o passado como objeto de valorização em detrimento do que se produz no presente.

Como afirma Dewey (1980) sobre a separação das artes do contexto no qual se inserem, reduzindo-as ao *status* simples de belas-artes:

nossos atuais museus e galerias para onde nossas obras de arte foram removidas e conservadas ilustram algumas das causas que conduziram à segregação da arte, no lugar de integrá-la ao templo, ao fórum e a outras formas de vida coletiva (...). Posso apontar alguns fatos relevantes. A maioria dos museus europeus, entre outras coisas, é constituída de memoriais da ascensão do nacionalismo e do imperialismo. Toda capital tem de ter seu próprio museu de pintura, escultura etc., destinado em parte para expor as grandezas de seu passado artístico, em parte para exibir as riquezas saqueadas por seus monarcas na conquista de outras nações; vejam o exemplo da acumulação de espólios de Napoleão no Louvre. Esses casos testemunham a conexão existente entre a segregação moderna da arte, o nacionalismo e o militarismo (Dewey, 1980, p. 8).⁹

Contemporaneamente, o conceito de política cultural, mesmo que consideremos as diferenças entre os países, não se liga apenas ao conceito das belas-artes e das belas-letras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida e de participação, expressão e criatividade no contexto social. A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e de patrimônio cultural acumulado, mas abrange maneiras de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos. Isto é, não se trata simplesmente de apreciação estética pura das belas-artes ou de

9. Para complementar a ideia central, continuamos citando Dewey (1980, p. 8, tradução nossa), sobre a descontextualização dos objetos artísticos na modernidade: "Objetos que no passado eram válidos e significativos pelo seu lugar na vida comunitária agora funcionam de forma isolada das condições de sua origem. Por isso, eles também são separados da experiência comum e servem como marcadores do bom gosto e certificadores de cultura especial" ("*Objects that were in the past valid and significant because of their place in the life of a community now function in isolation from the conditions of their origin. By that fact they are also set apart from common experience, and serve as insignia taste and certificates of special culture*").

consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se a direitos e às responsabilidades de usufruto criativo pelos diversos agentes sociais dos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, bem como modos de fazer e viver – aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade e a tratamento igual.

2.4 Quarta aproximação: políticas públicas para a cultura

Este texto escolhe interpretar os arts. 215 e 216 da CF/1988, tradicionalmente considerados artigos culturais à luz do conjunto de princípios, normas e valores constitucionais, em vez de tratá-los isoladamente, como habitualmente se faz. Assim, relaciona-se democracia cultural com desenvolvimento. No entanto, não são raros aqueles que leem o texto constitucional apenas a partir dos dois artigos mencionados – ou os restringe para defender a ideia de que a cultura se refere às artes e as políticas culturais têm como objeto o fomento e o incentivo da produção artística.

Essa é a primeira vez que um texto constitucional afirma direitos culturais. Eles ligam-se ao direito de produzir, fruir, transmitir bens e produções culturais e reconhecer formas de vida – enfim, à democracia cultural –, sendo dever do Estado a tutela do direito, ou seja, garantir sua realização por meio de ações e políticas.

Em relação às políticas, deve-se dizer que, especialmente no âmbito cultural, não devem ser tratadas ou reduzidas a mecanismos instrumentais e burocráticos, ou seja, integrar a Nação como nos períodos autoritários, ou criar hegemonias ou contra-hegemonias, desenvolver ou levar consciência ao povo, como pretenderam diversos atores políticos e grupos culturais no Brasil.

O uso do conceito de circuitos culturais tem um desdobramento que leva à necessidade de considerar que não há cultura, como um objeto físico ou um conjunto de crenças capturável, mas circuitos culturais, caracterizados pela capilaridade, mobilidade, descentramento, múltiplos em suas articulações e interdependências. Dessa maneira, as políticas culturais não devem ser vistas do ângulo meramente instrumental, dadas as complexidades do seu objeto e do seu tratamento. Os circuitos culturais referem-se a processos complexos e se ligam a processos de coordenação, quando objeto de política.

Por enquanto, apenas se disse que não é necessário um conceito específico de cultura e que o problema levantado pela antropologia – qual seja, o reconhecimento de que as culturas são diversas, plurais – é suficiente e está reconhecido pela CF/1988. Depois, que o direito cultural tem relação não com o predomínio de culturas ou formas particulares, mas com processos de enriquecimento e reconhecimento de diferenças e da diversidade, e que essa é uma possibilidade de leitura dos direitos culturais presentes na CF/1988, embora estejam ali sem conceituação. Neste sentido, a descrição que o filósofo norte-americano John Rawls

(2002) faz de democracia é razoável para as finalidades deste trabalho: ela não se refere a definições morais particulares e a concepções amplas específicas, mas de certa ordenação básica – delimitada, inclusive, nas constituições –, o que permite que concepções particulares convivam.

Em realidade, as políticas públicas culturais envolvem programas públicos que coordenam as ações de agentes culturais. Tais agentes podem ter como instâncias reguladoras os mercados, a própria administração pública ou as comunidades. Assim, é dever do Estado garantir e proteger direitos culturais, mas deve-se reconhecer que o Estado pode tanto executar como incentivar e reconhecer formas culturais relacionadas a dinamismos de mercado ou comunitários.

O que se acrescenta nesse momento é pouco, pois aqui se parte da leitura do texto constitucional em que já se reconhece que, além do Estado, a dinâmica cultural tem forte presença de mercados e comunidades na organização de seus processos ou circuitos culturais. Aliás, leia-se no art. 219 que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal”, e no art. 216, § 1º, “o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”.

Além disso, pode-se dizer que mercados e comunidades planejam ações e realizam suas políticas culturais, pois associam agentes culturais a circuitos. Contudo, aqui não interessa essa aceção ampliada do conceito de política cultural; apenas se diz que o conceito de circuito cultural é compatível com a leitura do que está exposto na CF/1988, nos artigos culturais e no conjunto do texto. Já deve estar claro que o objeto das políticas culturais são os circuitos culturais e que envolvem agentes culturais em processos de produção, recepção, transmissão e reconhecimento. Também deve estar claro que a CF/1988 é dirigente porque define políticas públicas como instrumentos de realização de direitos, e que os direitos culturais devem, portanto, ser garantidos por políticas públicas.

Mas então, o que são políticas culturais? Para um claro entendimento do leitor a respeito do que são tais políticas, começamos por uma definição geral até chegarmos ao de política cultural. Bucci (2006, p. 39) afirma que:

política pública é programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à consecução e o intervalo de tempo em que se separa o atingimento dos resultados.

Interessante notar que a primeira tentativa de definição de políticas públicas afirmava que:

políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido *lato* (Bucci, 2002, p. 204).

Como se vê, o conceito de política pública não incorporava a ideia de que os momentos de realização são processuais e situava sua metodologia a certa distância das ciências sociais empiricamente orientadas. Enfatizava a ação pública, coordenação e fins politicamente determinados em uma clara proximidade de uma visão instrumental.

Essa mudança é relevante para a delimitação das formas de análise, mas também para o reconhecimento de sua complexidade. A política pública não é um dispositivo institucional simples, passível de ser analisado a partir da comparação de finalidades com meios suficientes para realizá-los, mas refere-se a múltiplos processos interdependentes. O mesmo problema aparece no conceito de Canclini (2005, p. 56):

a política cultural é um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos organizados com o objetivo de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social.

Para os propósitos limitados deste trabalho, basta dizer que as necessidades culturais referem-se à garantia de direitos, ou seja, direito a produzir, difundir (transmitir), receptor (fruir), ter a própria cultura tratada com igual respeito e dignidade (reconhecimento).

Independentemente de algumas indefinições inevitáveis, Bucci (2002) e Canclini (2005) convergem em aspectos centrais, sendo as políticas públicas programas de ação – conjuntos – que coordenam meios à disposição do Estado e atividades privadas. Ou seja, há a participação do poder público, mas com cooperação privada – empresas, instituições da sociedade civil, comunidades etc. –, para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados. Canclini (2005) define os fins das políticas culturais como desenvolvimento simbólico, satisfação de necessidades culturais e o atingimento de situações-objetivo desejadas. Ora, esses objetivos foram definidos e sintetizados na subseção anterior como relacionados à democracia cultural, aos direitos culturais e ao desenvolvimento cultural, e ainda se afirmou que tais objetivos podem ser definidos e interpretados a partir da CF/1988.

Os conceitos de Bucci e Canclini são perfeitamente adaptáveis aos fins de definição das políticas culturais, que têm como objeto os circuitos culturais, definidos por serem constelações móveis e fluidas de práticas, produções e circulação de bens simbólicos. Os circuitos culturais constituem a própria cultura. Diferentemente de outras políticas que envolvem objetos de ação bem definidos e estáveis ou instrumentos de ação que pressupõem a padronização, a exemplo de políticas de fomento ou prestacionais com seus públicos bem delimitados, as políticas culturais lidam, de um lado, com objetos híbridos, multifacetados, ambíguos e plásticos, e, de outro, com públicos que mobilizam e desativam suas disposições de fruição e realização cultural a depender de contextos e de situações muito específicas. Também se agrega que, além de o objeto das políticas culturais ter características diferenciais, dadas as suas imprecisões, também envolvem ações de coordenação na dimensão de seus múltiplos e complexos processos.

Essa consideração é importante por uma razão simples: a presença não apenas de múltiplas escalas territoriais, mas também de diferentes dimensões, configurações e disposições para praticar ou fruir, algo sensível nas políticas culturais, o que complexifica a coordenação das ações e a delimitação dos circuitos culturais quando tomados como objeto das políticas. A simples coordenação de ações das instâncias administrativas – União, estados e municípios – já é em si complexa, pois envolve uma grande heterogeneidade de recursos, como também direções ou objetivos múltiplos, circuitos culturais com diferentes densidades organizacionais e naturezas distintas.

Deve-se levar em conta que as instâncias organizacionais se referem à administração pública, aos mercados e às comunidades. Portanto, a modificação de tais instâncias implica e provoca mudanças nos circuitos culturais (Brunner, 1985, p. 11), pois reconfigura relações, processos de articulação e interdependências entre formas organizativas e circuitos culturais. A implementação de políticas públicas culturais, na verdade, implica construir instrumentos e qualificar instâncias administrativas estatais, e suas capacidades para coordenar e obter cooperação das instâncias de mercado ou comunitárias para o desenvolvimento de circuitos culturais.

Canclini (2005) também lembra que os processos culturais contemporâneos envolvem o que se chama de crescente globalização, ou seja, escala transnacional. De fato, os circuitos culturais têm essa característica. Aliás, essa escala está bem expressada nas expansões europeia e norte-americana, que atualizaram os usos do conceito de civilização e cultura. Para corroborar de forma simples e direta a ideia da escala transnacional dos circuitos culturais, basta lembrar: *i*) a importância das migrações europeias para o Brasil; *ii*) antes disso, o tráfico de escravos e suas culturas africanas, ambos fenômenos relevantes na formação na história brasileira; ou simplesmente *iii*) a influência dos meios de comunicação

de massa e serviços de audiovisual norte-americanos na economia simbólica contemporânea. Todos esses elementos têm um reflexo ou são problematizados no contexto constitucional.

3 O ESTADO CULTURAL BRASILEIRO

O Estado Cultural tem suas instituições básicas organizadas para proteção de direitos culturais – liberdade de expressão, religião, consciência, acesso à informação, liberdades políticas – e para a sua garantia – cultura, educação, comunicação etc.

O Estado Cultural se relaciona, conforme o jurista espanhol Prieto de Pedro (2008), com o Estado democrático de direito e com o Estado social. Portanto, em seus primeiros momentos, era possível encontrar muitas referências à cultura, gerais ou associadas à liberdade de ensino, de imprensa, de expressão e de religião. Com o desenvolvimento do Estado social são criados mecanismos mais específicos relacionados à cultura que vão se consolidando gradativamente. Mesmo assim, no Estado social há uma colisão entre os problemas socioeconômicos e o cultural quando este último aspecto não é capaz de se situar no núcleo da ação do Estado e a cultura, relacionada a direitos fundamentais. Embora seja parte de uma ampla rede de dispositivos normativos e ações institucionais, não tem um tratamento autônomo e central nas prioridades públicas. Outro ponto a ser enfatizado é que, em um primeiro momento, o Estado concebe a cultura como elemento integrador dos indivíduos em uma concepção de comunidades nacionais culturalmente homogêneas. Apenas recentemente a questão da diversidade cultural foi articulada com força, colocando-se como problema do respeito e reconhecimento da diferença e da presença de formas de vida e expressão no mesmo território.

O Estado Cultural amplo e desenvolvido pretende, portanto, ao contrário dos primeiros momentos de criação, situar a cultura na sua exata vinculação com o desenvolvimento da personalidade. É garantia da existência livre e plural da própria cultura, assumindo-a em toda a sua amplitude, corrigindo a visão fragmentária de outros momentos históricos, erigindo garantias específicas, e reconhecendo e promovendo condições positivas para seu pleno desenvolvimento e acesso por todos os indivíduos. Finalmente, pode-se chamar atenção para o fato de que as Constituições Culturais, além dessas determinações jurídicas, podem induzir programas de ação pública específicos.

O filósofo norte-americano Ronald Dworkin define dois tipos de ideais de posicionamento do poder público com relação a princípios, especialmente em relação à igualdade. Ele dialoga com a tradição política e moral norte-americana, se ocupando do princípio da igualdade no quadro dos ideais liberais de valorização dos direitos políticos e civis, e ainda distingue dois gêneros de liberalismo: um fundamentado na ideia de que o governo não deve tomar partido em questões morais, devendo

ser neutro; e o outro embasado na igualdade e na afirmação de que é fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais, sendo que a defesa da neutralidade só se dá quando a igualdade exige (Dworkin, 2005). Dessa forma, são sempre necessárias ações públicas que promovam a igualdade no quadro de respeito aos direitos básicos. As duas formas de liberalismo encontram-se nos discursos presentes no campo cultural e têm consequências diversas em termos de políticas públicas. Em uma delas, implica neutralidade do Estado com relação ao desenvolvimento de políticas e suas consequências. Na outra, o Estado atua minimizando assimetrias e desigualdades de acesso, mas também no reconhecimento de legitimidades.

O filósofo norte-americano relaciona as decisões políticas e jurídicas com valores e princípios gerais. Também é necessário dizer que os valores culturais nem sempre têm uma forma filosófica e, portanto, se relacionam com concepções e tradições culturais com diferentes graus de formalização. O quadro 1 sintetiza alguns conceitos que condicionaram as ações públicas no Brasil (Ipea, 2008b).

Aqui, as possibilidades interpretativas serão apresentadas de forma demasiado sintética. No quadro 1, temos a síntese do período histórico das políticas culturais mais importantes. As subseções 3.1 e 3.2 contêm uma aproximação mais específica do ponto de vista da análise dos textos constitucionais com o período de expansão fragmentada.

QUADRO 1
Períodos históricos das políticas culturais

Período	Características	Princípio de totalização
Período iberista (1530-1822)	Construção da ideia de Nação a partir da influência das três "raças"; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heroico enquanto elite construtora do Estado nacional.	Civilização portuguesa
Período racialista (1808-1930)	Discussão da viabilidade de Nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos.	Racialismo e "culturalismo"
Período de expansão fragmentada (1930-1988)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um imaginário nacional a partir da ideia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação do Estado. • Construção de engenharia institucional na área federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do homem novo brasileiro-modernismo • Ideia de integração e modernização da cultura brasileira
Direitos culturais (pós-CF/1988)	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: <ul style="list-style-type: none"> • financiamento via mecenato – incentivos fiscais; e • constitucionalização das políticas públicas culturais. 	Direitos fundamentais

Elaboração dos autores.

Nos dois primeiros períodos não se encontra uma ideia de política cultural, inclusive porque o conceito é tardio. Diversos autores, como Miceli (1984), Botelho (2001b) e Rubim e Barbalho (2007), chamam atenção para o fato de que as primeiras políticas culturais teriam se desenvolvido no Brasil no período

Vargas, na década de 1930, conforme abordado anteriormente. De fato, muitas são as iniciativas desse período que se desdobraram no tempo e estão ainda presentes, incorporadas nas atuais instituições públicas de cultura. Também aqui é necessário um pequeno parêntese. Nesse período já se configuram ideias de política nacional de cultura, ideias que retornarão na década de 1960 e 1970. No entanto, de fato, nunca se desenvolveram de forma sistêmica e, ainda hoje, se discute o processo de consolidação nessa direção.

Os três primeiros períodos se caracterizam pela invenção de uma tradição brasileira e trazem consigo uma noção de hierarquização envolvida: civilização portuguesa; e “raça” ou modernidade são princípios interpretativos que se articulam. Porém, o mais importante é que hierarquizam e oferecem critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação em termos de política e ação cultural pública.

Não há como desprezar, por exemplo, que as reduções jesuíticas¹⁰ e a reflexão jurídica sobre o *status* dos indígenas e dos escravos foram parte integrante de políticas coloniais que visaram deliberadamente estabelecer o governo português sobre estes grupos étnicos. Da mesma forma, a vinda da família real, trazendo o acervo que se transformaria na Biblioteca Nacional – hoje Fundação Biblioteca Nacional (FBN) – e a preocupação da monarquia com a criação de uma iconografia brasileira, em moldes europeus – artistas portugueses e franceses que vieram com a família real ou foram posteriormente contratados –, integrou políticas calculadas, com impactos na cultura nacional.

A extensa reflexão sobre as bases de construção da nacionalidade após a independência do Brasil, com a criação de institutos históricos e geográficos e museus etnográficos, converge para o mesmo sentido, e as políticas de imigração e, algumas décadas depois, a valorização da hibridização cultural – na forma da miscigenação ou do sincretismo religioso – compõem o mosaico de ações públicas do final do século XIX e início do século XX. Obviamente, as ausências também decorrem de políticas que podemos chamar de culturais: a pequena presença de livros, decorrente de censura e mesmo da tardia produção de livros em solo nacional (Villalta, 1999), o que apenas acontece em escala a partir do século XIX (Souza, 2007), ou a tardia criação de universidades, num período posterior à independência (Carvalho, 2006), são exemplos eloquentes. Portanto, embora a historiografia aponte a década de 1930 como o início das políticas culturais no Brasil, não obstante a criação, nesse período, de importantes instituições e ações nesse setor, a história das políticas públicas brasileiras direcionadas à cultura começa muito antes.

O último período distingue-se pela ideia de direitos culturais e da organização de políticas públicas garantidas constitucionalmente, o que permite dizer que

10. As reduções jesuíticas são aldeamentos para onde eram levados indígenas para catequese e formação moral cristã, entre os séculos XVI e XVIII, por todo o território nacional.

se pressupõe a presença do poder público. Os princípios de precedência estão inscritos no texto constitucional e são abstratos, garantindo, por um lado, que o Estado se organize a partir de princípios de respeito às liberdades básicas e de equidade, e, por outro lado, organize políticas a partir de um republicanismo cívico. Dessa forma, o Estado não poderia privilegiar concepções morais ou doutrinas abrangentes específicas.

A construção de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social. Como essa ideia se constrói a partir de um princípio de oposição – ou seja, uma comunidade acredita que é algo em contraste com o que acredita ser ou dizem ser as outras comunidades –, é possível afirmar que a construção de uma alteridade objetivada é uma condição para a construção da identidade. Por isso, enfatiza-se na escolha dos fatos a presença de *outro* – portugueses, franceses, europeus, por exemplo, mais modernos e civilizados, ou africanos, indígenas etc. Apenas no último período, mesmo que com reminiscências presentes, as políticas se deslocam para outro agrupamento e arranjo de princípios, preconizando os direitos culturais e introduzindo-os no texto constitucional.

Ainda não se realizou uma história do conjunto das políticas culturais brasileiras, embora inúmeros sejam os estudos que apontam para as desigualdades de desenvolvimento e de acesso aos bens culturais, fontes de financiamento etc. É possível que a lacuna para o primeiro tipo de estudo decorra de sua própria fragmentação, a partir do Ministério da Cultura (MinC) ou mesmo antes da sua criação. No entanto, há importantes análises que traçam a história de determinadas instituições ou momentos de construção institucional da área cultural. Para suprir parte dessas lacunas, serão apresentadas sucintamente as características das diversas constituições brasileiras e depois um quadro-síntese da evolução jurídico-institucional da área federal de cultura.

3.1 Constituições anteriores a 1988

A tradição da cultura jurídica separa constitucionalismo liberal, social e cultural. No constitucionalismo liberal há a ideia de proteção dos indivíduos e sua liberdade, sendo que a concepção a respeito de como isso se daria varia muito em cada contexto histórico e a partir das filosofias políticas subjacentes. Na segunda metade do século XIX, sob influência do marxismo, aparece o constitucionalismo social, e no início do século XX, como desdobramento do segundo movimento, surge o constitucionalismo cultural. A cultura não se apresentava no primeiro contexto discursivo; no último, implica que as instituições culturais busquem articulação e estabeleçam nexos com as necessidades culturais básicas da população.

Assim afirma Miguel (2003, p. 211), ao contextualizar historicamente o desenvolvimento das constituições culturais.

Não deixar de ser significativo que as primeiras menções *expressis verbis* da cultura nos textos constitucionais sejam produzidas em textos que se pode considerar como essenciais para a formação do “estado social”: a Constituição mexicana de Querétaro de 1917, a Constituição alemã de Weimar de 1919 e Constituição espanhola de 1931 (à qual devemos acrescentar a Constituição peruana de 1920 e a Constituição polonesa de 1921). O artigo 3 da Constituição mexicana de 1917 refere-se à cultura em um contexto importante: o da educação. De acordo com esse preceito, a educação será “democrática” e “nacional”. Tanto o democrático quanto o nacional são definidos não apenas por referência aos aspectos políticos, mas também aos aspectos econômicos, sociais e culturais. A educação e a cultura tornam-se, assim, um fim do Estado, que busca produzir um consenso que corre o risco de desaparecer devido à deterioração da homogeneidade interna. O artigo 18 da Constituição alemã de 1919, por sua vez, também se refere ao fator cultural como critério para determinar as unidades políticas da Federação Alemã. A Constituição espanhola de 1931, finalmente, dará uma ampla recepção ao fenômeno cultural, sintetizando e aprofundando as duas contribuições anteriores: por um lado, considera que a cultura é um fim do Estado que será proporcionado por um sistema educacional unificado, que permite reconstruir a homogeneidade sociocultural que estava em crise (artigo 48); por outro lado, considera a cultura um elemento importante para definir a estrutura territorial do Estado (artigo 11). Mas, além do exposto, a cultura se torna um elemento de integração territorial interna e identificação com relação ao exterior (artigo 50).¹¹

Nas constituições brasileiras anteriores à de 1988, a cultura aparece inserida em capítulos ligados aos direitos civis e políticos, mas também aos direitos de tipo social. Contudo, é tratada de forma ampla, no tocante aos direitos individuais e sociais, e nos artigos referentes à educação e à família. O quadro 2 apresenta os artigos e os conteúdos das diversas constituições brasileiras que contêm referência à cultura.

11. “No deja de ser significativo que las primeras menciones *expressis verbis* a la cultura en los textos constitucionales se produzcan en los textos que se conviene en considerar como esenciales para la conformación del ‘Estado social’: la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, la Constitución alemana de Weimar de 1919 y la Constitución española de 1931 (a las que cabría añadir la Constitución peruana de 1920 y la polaca de 1921). El artículo 3º de la Constitución mexicana de 1917 alude a la cultura en un contexto importante: el de la educación. De acuerdo con este precepto, la educación será ‘democrática’ y ‘nacional’. Tanto lo democrático como lo nacional quedan definidos no sólo por referencia a lo político, sino también a lo económico, social y cultural. La educación y la cultura se convierten así en un fin del Estado, que busca de esta forma producir un consenso que ha quedado en peligro de desaparición por el deterioro de la homogeneidad interna. El artículo 18 de la Constitución alemana de 1919, por su parte, también alude al factor cultural como criterio para determinar las unidades políticas de la Federación alemana. La Constitución española de 1931, finalmente, dará una amplia acogida al fenómeno cultural, sintetizando y profundizando las dos aportaciones anteriores: por un lado, considera que la cultura es un fin del Estado que será prestado a través de un sistema educativo unificado, lo cual permite reconstruir la homogeneidad socio-cultural que se hallaba en crisis (artículo 48); por otro lado, considera a la cultura como un elemento importante para definir la estructura territorial del Estado (artículo 11). Pero además de lo anterior, la cultura se convierte en un elemento de integración territorial interior, e identificación respecto al exterior (artículo 50).”

QUADRO 2
A cultura nas constituições brasileiras

Constituição	Artigo	Conteúdo
1824	Art. 179 – A inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte	IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publica-los pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas producções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em rescamento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes
1891	Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente	§ 2º animar no Pais o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais
1934	Art. 23 – A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar	§ 7º Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País
1937	Da Educação e da Cultura	Art. 128 – A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino
1946	Título VI – Da Família, da Educação e da Cultura	Art. 173 – As ciências, as letras e as artes são livres Art. 174 – O amparo à cultura é dever do Estado Parágrafo único – A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior Art. 175 – As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público
1966	Capítulo IV Dos Direitos e Garantias Individuais Título III – Da Ordem Econômica e Social	§ 8º – É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe § 25 – Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar Art. 166 – São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de rádio difusão: I – a estrangeiros; II – a sociedade por ações ao portador; III – a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos. § 1º – Somente a brasileiros natos caberá a responsabilidade, a orientação intelectual e administrativa das empresas referidas neste artigo. § 2º – Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção
	Título IV – Da Família, da Educação e da Cultura	Art. 171 – As ciências, as letras e as artes são livres. Parágrafo único – O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica Art. 172 – O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único – Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas

Elaboração dos autores.

Na Constituição de 1824, a cultura aparece no âmbito das liberdades e já se tem referência de que belas-letas e belas-artes serão ensinadas em colégios e universidades, além de fazer referência aos direitos de autor. Também em 1891, o texto afirma que o Congresso animará o desenvolvimento das letras e artes sem tolher a ação dos poderes locais. Ainda na Constituição de 1891, as ciências aparecem no conjunto, inclusive com estranha proximidade das políticas de imigração.

Não se pode esquecer que esses textos constitucionais foram parte de políticas culturais de desenvolvimento de uma sociedade capaz de se modernizar culturalmente, mas não há possibilidade de explorar essa vertente aqui. Rapidamente, deve-se lembrar que a questão cultural central daquele período referia-se à possibilidade – ou não – de formação da Nação em contexto em que predominava a miscigenação, um obstáculo aos processos de desenvolvimento. A linguagem racialista predominava e construía os termos dos debates políticos e culturais. A imigração oferecia elementos de reconfiguração da estrutura racial brasileira.

A Constituição de 1934 indica que representantes das atividades econômicas e culturais deveriam compor o parlamento. Era um momento de críticas às formas liberais, e a representação corporativa aparecia como uma das alternativas organizacionais do poder político. Importante aqui é a preocupação com a participação de representantes das atividades culturais no processo de formação das decisões políticas.

A partir de 1937, a Constituição, em seu art. 128, passaria a formar a tradição constitucional de tratamento da cultura como dever do Estado. “É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino” (Brasil, 1937). Interessante notar que o Estado vai favorecer ou fundar instituições para atuar nessa área e, realmente, como se verá mais adiante, esse período foi caracterizado por rica expansão e criação institucional.

As constituições seguintes até a de 1988 terão o mesmo padrão, isto é, a cultura estará inserida no título cultura, educação e família sendo, portanto, temas a ser tratados e interpretados em conjunto, sem a pressuposição de autonomia setorial da cultura. O conceito de cultura abrangia letras, artes e ciências, incorporando então monumentos, documentos com valor histórico e artístico, e também paisagens. O mais importante no contexto aqui explorado é que em nenhum dos textos anteriores há referência a mecanismos institucionais específicos de políticas culturais, fato que será inaugurado em 1988.

É preciso diferenciar ações culturais pontuais de políticas culturais nacionais. Para diversos autores, as políticas culturais no Brasil são inauguradas na década de 1930. Esse período seria marcado pelo novo regime político, com a construção do Estado nacional centralizado e com a forte industrialização. Para esse marco

inaugural, são apontados dois experimentos preponderantes, referidos nos estudos de políticas culturais pela sua relevância: a presença de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo (1935-1938) e a implantação do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MS) em 1930, com Gustavo Capanema à frente.

Entre as inovações de Mário de Andrade estariam o estabelecimento de uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas e a elaboração de uma sofisticada e ampla noção de cultura, a qual, além das belas-artes, contemplava também a cultura popular. Outra novidade era a relevância conferida à dimensão imaterial do patrimônio. Do ponto de vista das ações implementadas pelo MEC naquele período, há que se considerar a criação de diversas instituições, a exemplo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do Instituto Nacional do Livro (INL), entre outras. Todavia, basta lembrar o PNC de 1975 para ilustrar o fato de que as iniciativas de estabelecer políticas nacionais não foram inauguradas recentemente.

A política cultural é uma categoria de intervenção pública como outra qualquer, tendo materialidade institucional e enfrentando problemas análogos a outras áreas de políticas públicas. Sofre com questões relativas à falta de recursos financeiros, humanos e de gestão. Entretanto, enfrenta problemas que exigem um tratamento conceitual e político diferenciado.

Assim, a cultura não funciona como imperativo categórico, mas é carregada pela historicidade das instituições que a delimitam e que configuram as políticas públicas culturais. As decisões por um ou outro conjunto de significados são tácitas ou explícitas, e impõem traduções institucionais e estilos de governo – embora estes últimos derivem não apenas dos conceitos, mas do conjunto de forças sociais e políticas, concepções e interpretações sobre o objeto e as estratégias de intervenção.

A reflexão parte da constatação da heterogeneidade e fragmentação do campo de intervenção pública cultural no Brasil. Outros países também conhecem a mesma característica decorrente da história de formação do campo. As políticas públicas culturais são desafiadas por essa característica, que torna a sua unidade mais simbólica do que efetiva e direcionada. Os programas de ação pública são fragilmente articulados tanto em razão da natureza estrutural do campo de ação como das dificuldades institucionais no processamento de problemas que direcionariam as ações para objetivos convergentes (D'Angelo e Vespérin, 1998; Dubois, 1999).

Ressaltem-se, também, as histórias e culturas institucionais diferenciadas que envolvem as instituições que compõem o MinC. O quadro 3 apresenta uma síntese da evolução das instituições culturais, com o ano de criação.

QUADRO 3
Evolução jurídico-institucional da área federal de cultura

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – 1937	1937 – Lei nº 378 cria o SPHAN 1937 – Decreto-Lei no 25 organiza a proteção do patrimônio nacional 1946 – Decreto nº 8.534: O SPHAN, de “Serviço”, passa a Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN) 1970 – Decreto nº 66.967: O DPHAN passa a se denominar “Instituto” (IPHAN) 1979 – Decreto nº 84.198 transforma em secretaria vinculada ao MEC 1979 – Extingue o IPHAN e transfere seu patrimônio para a Fundação Nacional Pró-Memória 1981 – Portaria do MEC nº 274 cria a Secretaria da Cultura por transformação da SPHAN e da SEAC 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC 1990 – Lei nº 8.029 cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com acervo e dotação do SPHAN e da Pró-Memória 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBPC à Secretaria da Cultura da Presidência da República (SEC/PR) como autarquia federal (Lei nº 8.113/1990) e a Medida Provisória (MP) nº 752, de 6 de dezembro de 1994, altera a denominação IBPC para Iphan
Fundação Nacional Pró-Memória – 1979	1979 – Lei nº 6.757 institui a Fundação Nacional Pró-Memória 1980 – Decreto nº 84.396 aprova estatuto 1981 – Portaria do MEC nº 585 incorpora Museu Imperial, Biblioteca Nacional, Museu Histórico Nacional (MHN) e Museu da República, Museu Nacional de Belas-Artes (MnBA), Museu Villa-Lobos e Instituto Nacional do Livro (INL) 1983 – Escritura pública transfere e incorpora o acervo do Museu da Chácara do Céu, da Fundação Maya e do Museu de Biologia Professor Mello Leitão 1984 – Escritura pública transfere e incorpora acervo da Associação Lasar Segall e da Fundação Cinemateca Brasileira 1985 – Decreto nº 91.144 – cria o MinC 1985 – Escritura pública transfere e incorpora o Sítio Roberto Burle Marx 1990 – Lei nº 8.029 extingue Fundação Nacional Pró-Memória e cria o IBPC com acervo e dotação do SPHAN e da Pró-Memória Decreto nº 99.492 vincula IBPC à SEC/PR 1994 – MP nº 752 altera denominação de IBPC para Iphan
Museu Imperial – 1940	1940 – Decreto-Lei nº 2.096 cria o Museu Imperial 1965 – Lei nº 4.639 dá nova estrutura 1981 – Incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Histórico Nacional (MHN) – 1922	1922 – Decreto nº 15.596 cria o MHN 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Villa-Lobos – 1960	1960 – Decreto nº 48.379 cria o Museu Villa-Lobos 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Nacional de Belas-Artes (MnBA) – 1937	1937 – Lei nº 378 cria o MnBA 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu da Inconfidência – 1938	1938 – Decreto nº 965 institui o Museu da Inconfidência
Museu da República – 1960	1960 – Decreto nº 47.883 inclui o Museu da República na estrutura do MHN 1981 – Incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) (Decreto nº 3.551) – 2000	2000 – Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial
Fundação Nacional de Arte (Funarte) – 1975	1975 – Lei nº 6.312 cria a Funarte 1977 – Decreto nº 79.591 incorpora a Comissão Nacional de Belas-Artes à Funarte 1990 – Lei nº 8.029 extingue a Funarte e cria o Instituto Brasileiro de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, Fundação de Artes Cênicas (Fundacen) e Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBAC à SEC/PR como fundação 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBAC à SEC/PR 1994 – MP nº 752 altera a denominação IBAC para Funarte

(Continua)

(Continuação)

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) – 1958	1958 – Decreto nº 43.178 institui a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (CDFB) 1961 – Decreto nº 50.496 dispõe sobre a Comissão Nacional de Folclore da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (CNFCP) e o Decreto nº 50.438 sobre a CNFCP 1975 – Decreto nº 6.312 cria a Funarte que incorpora a CNFCP 2005 – Incorporado ao Iphan
Serviço Nacional do Teatro (SNT) – 1937	1937 – Decreto Lei nº 92 cria o SNT 1981 – Portaria MEC nº 628 transforma o SNT em Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen) 1987 – Lei nº 7.624 de 1987 institui a Fundacen, por transformação do Inacen 1990 – Lei nº 8.029 incorpora a Fundacen à Funarte
Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) – 1987	1987 – Lei nº 7.624 institui o FCB 1990 – Extinta pela Lei nº 6.426 1990 – Lei nº 8.029 incorpora a FCB à Funarte
Comissão Nacional de Belas-Artes (1951)	1951 – Lei nº 1.512 institui a Comissão Nacional de Belas-Artes 1977 – Decreto nº 79.591 a incorpora à Funarte
Comissão de Teatro Nacional – 1937	1937 – Criada pela Lei nº 378, extinta no mesmo ano pelo Decreto-Lei nº 92, que cria o Serviço Nacional do Teatro (SNT).
Instituto Nacional do Cinema Educativo (Ince) – 1937	1937 – Lei nº 378 institui o Ince 1946 – Decreto-Lei nº 8.536 reestrutura o Ince
Conselho Nacional de Cinema (Concine) – 1976	1976 – Decreto nº 77.299 institui o Concine 1985 – Decreto nº 91.144, cria o MinC, do qual faria parte o Concine
Instituto Joaquim Nabuco – 1949	1949 – Lei nº 770 cria o instituto 1979 – Lei nº 6.687 transforma em Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) 1990 – Decreto nº 99.244 vincula a fundação ao MEC
Instituto Nacional do Cinema (INC) – 1966	1966 – Decreto-Lei nº 43 cria o INC e torna a censura de filmes competência da União 1975 – Extinto pela Lei nº 6.281 de 1975, suas atribuições foram incorporadas pela Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), e se transformará na FCB, depois incorporada à Funarte
Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) – 1969	1969 – Decreto-Lei nº 862 institui a Embrafilme 1975 – Lei nº 6.281 de 1975, amplia atribuições 1985 – Decreto nº 91.144, cria o MinC, do qual faria parte a Embrafilme 1987 – Lei nº 7.624 cria por desmembramento a Embrafilme – Distribuidora de Filmes S.A. 1990 – Decreto nº 99.226 dissolve a Embrafilme
Biblioteca Nacional (BN) – 1810	1890 – Decreto nº 856 (denominada em 1810 Real Biblioteca e depois Biblioteca Imperial e Pública da Corte) 1907 – Decreto nº 1.825 institui o depósito legal 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585/1987; Lei nº 7.624 vincula a BN à Fundação Nacional Pró-Leitura 1990 – Lei nº 8.029, extingue Fundação Nacional Pró-Leitura (PRÓ-LEITURA) e cria a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com acervo e dotação da Fundação Nacional Pró-Leitura 1990 – Decreto nº 99.492 vincula a FBN à SEC/PR 1990 – Lei nº 8.113 dispõe sobre a natureza fundacional da FBN 1991 – Decreto nº 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler) 1991 – Decreto nº 520 institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP)
Fundação Nacional Pró-Leitura (PRÓ-LEITURA) – 1987	1987 – Lei nº 7.624 (incorpora INL e BN) 1990 – Lei nº 8.029, extingue a PRÓ-LEITURA e cria a FBN com acervo e dotação da PRÓ-LEITURA 1990 – Decreto nº 99.492 vincula a FBN à SEC/PR
Instituto Nacional do Livro (INL) – 1937	1937 – Decreto-Lei nº 92 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585 1987; Lei nº 7.624, incorpora à Fundação Nacional Pró-Leitura
Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) – 1991	1992 – Instituído pelo Decreto nº 520

(Continua)

(Continuação)

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Serviço Nacional de Bibliotecas Municipais – 1968	1968 – Lei nº 5.422
Conselho Nacional de Direitos Autorais (CNDA) – 1973	1973 – Lei nº 5.988 1985 – Incorporado ao MinC pelo Decreto nº 91.144
Fundação Cultural Palmares (FCP) – 1988	1988 – Lei nº 97.383 2000 – MP nº 2.123-27 amplia competências. A FCP passa a aprovar a delimitação terras de comunidades remanescentes de quilombos e determina a demarcação, homologadas por decreto
Casa de Rui Barbosa – 1928	1928 – Decreto nº 5.429 cria a Casa de Rui Barbosa 1966 – Lei nº 4.943 passa a se chamar Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)
Ministério da Cultura (MinC) – 1985	1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC por desdobramento do Ministério da Educação (MEC), constituído pela Secretaria da Cultura, e integra finalidades do SPHAN, da Fundação Nacional Pró-Memória, Funarte, FCRB, Fundaj e Embrafilme, além de abrigar o Conselho Federal de Cultura (CFC), o CNDA e o Concine 1990 – Decreto nº 99.240 extingue o MinC, e a Lei nº 8.028 cria a SEC/PR, respectivamente 1990 – Lei nº 8.029 cria o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, da Fundacen e da FCB; transfere o acervo e a dotação da PRÓ-LEITURA para a BN; cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio cultural (IBPC) com acervo e dotação do SPHAN e da Fundação Nacional Pró-Memória; extingue a Funarte, Fundacen, FCB, Fundação Nacional Pró-Memória, a PRÓ-LEITURA e a Embrafilme 1990 – Decreto nº 99.492 vincula IBPC, IBAC e BN à SEC/PR 1992 – Lei nº 8.490 recria o MinC 1995 – Decreto nº 1.673 aprova estrutura regimental do MinC (enquanto o Decreto nº 2.599 de 1998 a mantém): órgãos internos: secretarias de política cultural, de intercâmbio e projetos especiais; de apoio à cultura, para o desenvolvimento do audiovisual; delegacias regionais; órgãos colegiados: CNPC, Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), Comissão de Cinema e entidades vinculadas – Iphan (autarquia), FCRB, Fundação Cultural Palmares (FCP), Funarte e FBN 1999 – Decreto nº 3.049 mantém os órgãos colegiados, as unidades descentralizadas e as entidades vinculadas, e altera a organização interna criando Secretaria do Livro e Leitura (SLL); Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas (SPMAP); Secretaria de Música e Artes Cênicas (SMAC) e Secretaria do Audiovisual (SAV)
Leis de incentivo – 1986-1991	1986 – Lei nº 7.505, a Lei Sarney 1991 – Lei nº 8.313, a Lei Rouanet, restabelece princípios da Lei Sarney, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com o Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e incentivos a projetos culturais 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual, regulamentada pelo Decreto nº 974 1995 – Decreto nº 1.494 regulamenta a Lei nº 8.313 1996 – Lei nº 9.323 altera limites de dedução da Lei nº 8.635, de 1% para 3% 1997 – Decreto nº 2.290 regulamenta a Lei nº 8.313 quanto à FNC 1999 – Lei nº 1.589 altera dispositivos da Lei nº 8.313 e aumenta os limites de dedução em vários segmentos para 100%

Fonte: MinC, 1997.
Elaboração dos autores.

O quadro 3 apresenta parte da movimentação jurídico-institucional de órgãos hoje presentes no MinC ou com competências incorporadas pelo ministério. Há uma rica construção institucional na década de 1930, inclusive com o estabelecimento explícito de proteção e desenvolvimento da cultura como responsabilidade do Estado; também com a criação do Iphan e outras instituições. Depois, no fim da década de 1960 e início de 1970, houve a criação da Embrafilme e da Funarte.

E, na década de 1980, ainda ocorreram outras transformações que culminam com a criação do MinC, em 1985.

Os anos 2000 iniciaram um ciclo de construção institucional bastante relevante. Depois disso, mais iniciativas em termos de criação institucional foram desenvolvidas, conforme a seguir.

- Consolidação e proposições de reforma das leis de incentivo na década de 1990, cujos preâmbulos praticamente reproduzem o texto constitucional.
- A publicação do Decreto nº 3.551/2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial – responsabilidade do Iphan – e criou o PNPI, cujos objetivos são: *i*) enfatizar a obrigação e a centralidade estratégica do Estado na documentação, no registro e no inventariamento dos bens; *ii*) conferir visibilidade à cultura dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira e ao pluralismo dessa produção; *iii*) permitir o exercício do direito à memória; *iv*) facilitar aos diversos grupos a reivindicação de direitos coletivos, correlativos aos direitos de propriedade intelectual e autorais, que permitem o acesso aos benefícios decorrentes dos usos de conhecimentos tradicionais.
- A criação da Ancine (MP nº 22.281/2001), que ficou no primeiro momento no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic), foi para a Presidência da República e depois para o MinC.
- A criação do Ibram (Lei nº 1.906/2009), que foi parte do Iphan como departamento e depois se transformou em instituto.

Muitas ações intermediárias não se apresentam nessa síntese, mas devem ser lembradas, a exemplo da instituição da Política Nacional do Livro (PNL), a Política Nacional de Museus (PNM), e a organização de programas, como o Mais Cultura (2008), Cultura Viva (2006), Brasil Diversidade Cultural (2006) etc.

O importante é assinalar algumas das características das políticas culturais – sobretudo a dificuldade de encontrar uma definição precisa para a categoria cultura e uma delimitação exata para os problemas referenciais das políticas públicas da área – que se não impedem o processamento técnico e político de problemas, a formulação e a implementação de ações coordenadas, parcialmente convergentes e capazes de aglutinar esforços e recursos institucionais, nem sempre encontram nas instituições mecanismos de efetivação de um conjunto coordenado de ações hierarquizado. Aliás, a constituição de outras políticas também se liga a um trabalho de classificação, delimitação, construção histórica e social.

Inúmeras iniciativas implicavam a coordenação de ações por parte do poder público para atingir finalidades políticas predeterminadas e de abrangência nacional,

sendo, portanto, políticas culturais – a exemplo da Campanha Nacional de Defesa do Folclore Brasileiro, Iphan, Embrafilme, Funarte, Ibram, Programa Cultura Viva e Programa Mais Cultura –, cada um atuando em diferentes dimensões dos direitos culturais, com diferentes capacidades de processamento de ações e realização de objetivos, e com diversos problemas delimitados a partir do conceito de cultura.

A heterogeneidade das políticas indica que as relações jurídicas podem mesmo ser consideradas, em termos gerais, nas relações entre cidadãos e Estado. Porém, também configuram relações jurídicas especiais, integradas em relações concretas, entre os objetos da política – circuitos culturais específicos –, a administração pública e agentes culturais. Também se deve dizer que uma coisa é a previsão constitucional de direitos que configuram a Constituição cultural, outra é sua integração concreta em relações jurídicas concretas. Da mesma forma, uma coisa é a afirmação de políticas culturais, outra é o complexo processamento político de ações relacionadas com os diferentes circuitos culturais.

O próximo tópico apresenta sinteticamente a constituição do MinC, que deu unidade às linhas de atuação e organização institucional tão díspares. Na verdade, a unidade é aparente, e, ao mesmo tempo, um desafio para políticas culturais globais. A ideia é apresentar o MinC como unidade, cuja existência, enquanto órgão setorial, com atribuições e escopo de atuação específica, informou as discussões constitucionais e permitiu dar sentido à discussão dos direitos culturais no formato inscrito na CF/1988.

3.2 O MinC e a CF/1988

A CF/1988 incorpora conceitos e acomoda a discussão histórica a respeito dos direitos culturais. O MinC foi criado pela unificação de diversas instituições e influenciou, em parte, os conceitos incorporados na Constituição. Natural, então, afirmar que conceitos cristalizados historicamente pelas diversas instituições compõem o campo de atuação do MinC e também se tornaram referência para o texto da CF/1988.

As propostas para a criação de um ministério para a cultura tiveram forte apoio no I Encontro de Governadores, quando se aprovou o denominado Compromisso de Brasília. No ano seguinte, em 1971, o II Encontro de Governadores reitera a proposição no Compromisso de Salvador. Doze anos mais tarde, ainda se afirmava nos encontros e fóruns nacionais a necessidade de apoiar a ideia de um ministério nacional e do firme compromisso dos partidos em incluírem em seus programas propostas para viabilização da criação de um ministério da cultura como gesto primordial do governo a ser eleito em 1984.

O MinC – ou o que corresponderia a um órgão federal para coordenar uma política cultural nacional – surgiu em 1985, nascendo das pressões políticas

posteriores às primeiras eleições diretas para governos estaduais em 1982. Esse pleito trouxe mudanças dos equilíbrios políticos e fortalecimento dos governadores e das áreas culturais, exemplificado pela multiplicação das secretarias estaduais de cultura. Este fortalecimento levou ao surgimento do Fórum Nacional de Secretários e Gestores de Cultura, que fez reivindicações específicas para a área, em especial a criação de um ministério da cultura. O contexto em que se dava este fórum condicionou a história posterior do ministério.

Para fortalecer as demandas estaduais, os secretários desconsideraram politicamente, e não apenas do ponto de vista técnico, a Secretaria de Estado da Educação (SEC) como interlocutora legítima. Os secretários estaduais associavam a SEC ao autoritarismo e ao centralismo político. Os movimentos do fórum fizeram com que a Nova República, representada por Tancredo Neves, se comprometesse com a criação do ministério, tornando José Aparecido de Oliveira, líder desse fórum, um candidato ao posto de ministro. O resultado desse movimento de secretários estaduais foi a criação do MinC, em março de 1985, a partir do MEC.

A fragilidade do ministério, entretanto, logo ficou patente. As pretensões políticas de José Aparecido levaram-no ao governo do Distrito Federal, deixando à mercê da sorte a montagem da estrutura administrativa do MinC. Aluísio Pimenta se torna então o novo ministro e ocupa o cargo de maio de 1985 a fevereiro de 1986. Contudo, é apenas com Celso Furtado, ministro até agosto de 1988, que o MinC ganha certa organicidade.¹²

Mais uma vez, a fragilidade institucional do MinC foi evidenciada em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello, com a incapacidade de reação do setor cultural à sua extinção. O MinC foi transformado em secretaria (Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990) quando Ipojuca Pontes era secretário, e no contexto de um movimento no qual foram abolidos diversos incentivos à cultura, como a Lei Sarney, e extinta a Embrafilme.

Nesse mesmo movimento, foram extintas a Funarte, a FCB e a PRÓ-LEITURA. Essa mesma lei criava o IBAC, o IBPC e a FBN. Em 1992, o MinC e algumas das instituições extintas foram sendo reorganizadas. O MinC passou a funcionar com entidades vinculadas recompostas e com escopo de ação modificado. A Funarte passou a ser a responsável pelo desenvolvimento e promoção de práticas, atividades artísticas e culturais pelo território nacional. Essa instituição é responsável pelas políticas de artes gráficas, artes plásticas, cinema e vídeo, circo, dança, documentação,

12. Com Celso Furtado extinguiu-se as assessorias e ficaram quatro secretarias, uma de cinema, uma outra de artes cênicas, uma outra para o patrimônio (SPHAN) e uma para a produção cultural, a Funarte. Furtado queria que o Estado fosse auxiliar das liberdades democráticas. Hugo Napoleão, ministro da Educação, assume interinamente até a volta de José Aparecido em setembro de 1988.

folclore e cultura popular, fotografia, música, ópera e teatro. Herdava as atribuições da antiga Funarte, da Fundacen, do IBAC e da FCB.

Dessa forma, a criação do MinC está diretamente ligada às mudanças promovidas na construção do Estado democrático nas décadas de 1970 e 1980. As lutas por legitimação política, controle de recursos e modos de operação específicos do campo cultural traduziram-se nos movimentos e ensaios de constituição e organização da área cultural pública na forma de ministério.

A estabilização de uma burocracia especializada, depois do traumático início de década, em tese, consolida e articula interesses, além de permitir agilidade técnica e recursos na organização de interesses localizados. Porém, os recursos políticos e institucionais devem, necessariamente, ser suficientes para que a política exista e seja efetiva. Na análise de Botelho (2001b),

ao novo desenho institucional gerado pela criação do Ministério da Cultura não correspondeu, infelizmente, nenhum estabelecimento concreto de uma nova política, embora tenha havido várias tentativas. Atropelados pela constante troca de ministros – em seus quatro primeiros anos o MinC teve cinco ministros –, os órgãos federais começaram a sofrer uma desagregação interna, motivada não só pelo fato de ter havido a necessidade de se improvisar uma burocracia, em Brasília, que desse conta da nova estrutura ministerial. A própria clientela atendida se viu confundida com a criação do ministério que, alterando canais habituais de encaminhamento de projetos, auxiliou na deslegitimação de suas instituições.

Em resumo, os primeiros anos do MinC sob o texto constitucional de 1988 não implicaram estabilidade e aumento de recursos institucionais e financeiros. A Lei Sarney teve pouca duração e recebeu muitas críticas. No início dos anos 1990, houve uma ruptura estrutural, dadas as diretrizes políticas do governo Collor, que eliminou o ministério e suas principais instituições ligadas ao patrimônio e à ação cultural para em seguida recriá-lo e propor a Lei Rouanet. Pouco depois, em 1993, também seria criada a Lei do Audiovisual, a primeira baseada na renúncia fiscal.

Foi sob o governo Collor que Sérgio Paulo Rouanet, secretário da cultura e então embaixador, inaugurou a questão do financiamento e do mecenato, por ausência de recursos orçamentários e pressão de segmentos artísticos, especialmente o do cinema, como uma das questões centrais da área cultural. Sob Itamar Franco presidente, seguiram-se o filólogo Antônio Houaiss, o diplomata Jerônimo Moscardo e Roberto Nascimento e Silva. Depois deles, em 1995, Francisco Weffort assume no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, seguindo como ministro no segundo mandato de FHC, acentuando a ênfase na articulação de mecanismos de financiamento da cultura por meio, sobretudo, do aperfeiçoamento das leis de incentivo. Nos dois governos do presidente Lula, Gilberto Gil (2003-2008) foi o ministro, substituído por Juca Ferreira em 2008.

O governo de FHC, a partir de 1995, conferiu ao MinC estabilidade institucional, embora o período não tenha se caracterizado por um incremento significativo de recursos financeiros ou humanos. Os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do órgão foram marcados pela consolidação das leis de incentivo. Foram realizadas reformas administrativas que se alinharam às proposições do Plano Plurianual (PPA) no que se refere à construção de programas com unidades de gestão com correspondência na organização administrativa. Essa racionalização, no entanto, não implicou a construção de maiores capacidades institucionais; ao contrário, gerou um problema no que se refere ao sobreamento de ações. Foram criadas secretarias que tinham funções similares às das instituições vinculadas, provocando sobreposição de competências.

Nos dois mandatos de Lula, o MinC se estruturou para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação de políticas culturais, mas também de execução de programas, como já vinha sendo praticado. Acrescentou-se a preocupação com a participação social, com a realização de seminários, estimulando o funcionamento de grupos de trabalho, consultas etc. Ressalte-se que as iniciativas dos dois mandatos do governo Lula, com as limitações estruturais que permaneceram, levaram a uma releitura do texto constitucional. Emendas foram propostas para vincular os governos descentralizados ao PNC, assim como para garantir recursos orçamentários para o setor. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura e o CNPC, e foram desenvolvidas iniciativas para criar e consolidar o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Além disso, foi estabelecido por lei o Sistema Federal de Cultura (SFC).

De fato, muitos são os problemas para a efetiva implementação desses dispositivos, que poderão configurar o PNC, como: *i)* necessidade de funcionamento, cada vez mais efetivo, do CNPC como articulador de políticas nacionais; *ii)* institucionalização das relações com estados e municípios; *iii)* estabelecimento de diretrizes e estratégias pactuadas entre os níveis de governo; *iv)* consolidação de capacidades de coordenação política por parte do governo federal etc. Entretanto, em meio às diversas dificuldades, a estratégia do MinC tem sido realizar uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que redimensiona e ressignifica a cultura e o seu papel no conjunto das políticas, transformando-a em valor e recurso para o desenvolvimento social.

O MinC, mesmo no contexto atual, conta com pequena estrutura. Mesmo sendo composto por instituições históricas da área cultural federal, sua abrangência é reduzida, e o número de servidores também. Dotar o ministério de capacidade de articular uma política nacional de cultura significa redimensioná-lo. Sua reestruturação teve desfecho legal com o Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003, que definiu a seguinte composição para a pasta: *i)* Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; *ii)* Secretaria de Desenvolvimento de Programas e

Projetos Culturais; *iii*) Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; *iv*) Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e *v*) Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.

Essa reestruturação do MinC foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de somreamento e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para sua atuação no SNC. As reformas recém-concluídas enfatizaram o papel coordenador e planejador do MinC: foram criadas as secretarias de políticas culturais, diversidade e identidade cultural, articulação institucional, programas e projetos, fomento e incentivo à cultura. A secretaria executiva passou a ter uma diretoria de gestão estratégica e uma diretoria interna. A SAV foi redesenhada, incorporando o Centro técnico do audiovisual (CTAv) e a Cinemateca Brasileira. Tudo isso veio seguido de ações de reestruturação e ampliação das regiões de atuação das instituições vinculadas, assim, preparando o MinC para a implementação do SNC, cuja discussão está sendo feita junto ao Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura.

Mesmo com essas iniciativas – inéditas pelos padrões históricos de atuação das instituições culturais brasileiras –, vale registrar que os recursos limitados ainda impedem a ampliação da abrangência territorial da atuação do MinC. Assim como a precariedade dos instrumentos de gestão pública também dificulta a coordenação e a articulação tanto entre as instituições federais como entre as esferas de governo e com a sociedade, o mesmo ocorre entre as políticas setoriais (Ipea, 2008b).

4 A CF/1988: UMA CONSTITUIÇÃO CULTURAL

Os circuitos culturais são cada vez mais complexos em termos de público, mas também na totalidade dos processos que os configuram. Botelho (2001a), tendo em vista uma reflexão estratégica a respeito de políticas culturais, separou a cultura em duas dimensões: antropológica e sociológica.

Na antropológica, “a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas” (Botelho, 2001a). A obtenção de resultados políticos nessa dimensão significa, por um lado, uma reorganização e democratização das estruturas sociais, e, por outro, a construção da democracia cultural.

O sentido sociológico refere-se ao que Brunner (1985) apontou como sendo parte dos aspectos organizacionais e que, para Botelho (2001b), referem-se a um conjunto de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas. “Trata-se de expressão artística em sentido estrito” (Botelho, 2001b, p. 5).

Dessa forma, o sentido sociológico permite colocar ênfase na questão institucional da construção de políticas públicas em que os temas e objetivos recorrentes são a criação de espaços para o exercício das artes, implementação de projetos/programas, agências de financiamento, fomento – ou seja, envolve produção, circulação e consumo de bens simbólicos. Delimita-se, dessa forma, um sentido claro para a atuação e construção das políticas públicas culturais, qual seja, o da provisão dos recursos organizacionais requeridos – *staff* –, desenhos institucionais, recursos cognitivos, técnicos e políticos, estratégias, objetivos específicos etc.

A análise de práticas e comportamentos culturais, por sua vez, permitiu estabelecer uma visão mais nuançada e complexa dos circuitos culturais, questionando formas, desenhos e objetivos das políticas culturais. Antes desses estudos, a democratização da cultura era vista como a possibilidade de acesso a alguns bens, gêneros e modalidades culturais mais ou menos legítimas socialmente. As análises de frequência a certos espaços culturais – museus e exposições de arte, por exemplo – apresentam essa limitação, que é supor que a visitação a equipamentos e obras é igualmente legítima para todos os grupos sociais. A sociografia das frequências de práticas culturais revelou uma correlação com níveis altos de escolaridade e renda, além do fato de que políticas de oferta produziam não o alargamento dos públicos, mas uma maior frequência daqueles que já estavam predispostos e reuniam condições e motivações para práticas e consumos culturais.

Os estudos da vida e das práticas do cotidiano, por sua vez, indicaram uma pluralidade imensa de modalidades de práticas e implicam crítica da fixação de formas de expressão (arte pura por oposição à arte social, por exemplo) ou de gêneros culturais específicos (música clássica por oposição ao jazz ou ao rock, por exemplo) como mais ou menos legítimos para todos os grupos. Se o viés legitimista – apontando as desigualdades de acesso à cultura legítima – permitia criticar duramente a falta de democratização do acesso à cultura, também não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados (Fabiani, 2007). O reconhecimento dessa pluralidade implica outra ideia, a democracia cultural, em que o exercício e a participação na cultura contrastam com a ideia de democratização, quando a ideia de acesso a bens legítimos dá a tônica (Passeron, 1995).

A CF/1988 reconhece implicitamente as duas dimensões. A cultura se inscreve no rol dos direitos políticos e civis, no qual se encontram as liberdades de expressão, consciência, crença, religião e participação, quando se reconhece o pluralismo. E a cultura está no âmbito dos direitos sociais fundamentais, em que se preconiza o pleno exercício dos direitos culturais – democratização do acesso (incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais). O incentivo à produção de bens culturais e de conhecimentos é visto como parte da construção do patrimônio cultural brasileiro e como atribuição da

lei (“a lei estabelecerá”, art. 216, § 3^a). Ali também está, embora de forma não muito clara, a ideia de democratização cultural, ao reconhecer a pluralidade de manifestações culturais como objeto de proteção por parte do Estado (art. 215, § 1^a) e no reconhecimento de formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, criações científicas, artísticas e tecnológicas (art. 216).

Também se pode citar, no mesmo sentido, o art. 216, § 5^a, que reconhece direitos de comunidades quilombolas, e o art. 231, que estabelece a necessidade de políticas públicas federais para a efetivação de direitos indígenas – naquele momento, ainda não se optava pelo conceito de povo indígena. Na verdade, o conceito de democracia cultural implica efetivamente em políticas mais globais do que as culturais, pois exige mudanças estruturais e abrandamento das desigualdades – impeditivas do reconhecimento e da construção de bases adequadas de autoestima elevada dos grupos. Aliás, estes elementos podem ser sintetizados com o pensamento do filósofo John Rawls, que desenvolveu o tema da justiça como equidade.

Para ele, “os valores sociais como liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima – devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que a distribuição desigual de um ou todos esses valores traga vantagens para todos” (Rawls, 2002, p. 66). O autor supõe que, em certas condições ideais, as pessoas escolheriam um princípio de liberdade igual e restringiriam as desigualdades econômicas e sociais. Seguindo seu pensamento, não se pode admitir, nem seria desejável, por exemplo, que os rigores do livre-comércio ficassem fora de controle e gerassem desigualdades. Assim, embora também admita que o livre-comércio possa ser favorável do ponto de vista dos cidadãos iguais e dos menos favorecidos, deve ser pensado à luz do princípio da equidade, que mesmo no caso de interesses específicos sofrerem temporariamente deve ser aplicado.

Dessa maneira, interpretando o filósofo norte-americano de forma favorável – na verdade, ele atribui aquelas qualidades à educação, não à cultura –, a política cultural seria parte das instituições básicas da sociedade que deve ser regida pelo princípio da equidade. Aqui deve estar claro que a cultura está associada ao enriquecimento simbólico da vida pessoal e social dos cidadãos, ampliando capacidades individuais e de oportunidades. Portanto, tratar a cultura e a educação como partes do mesmo rol de direitos não é uma extrapolação do tratamento de um objeto a outro, mas de uma recontextualização informada, pois ambas compartilham o mesmo conjunto de ideias que dão sentidos aos direitos, como a ideia de dignidade humana, de direitos da personalidade, a ideia de pleno desenvolvimento da pessoa, de direitos civis e políticos, de direitos econômicos, sociais e culturais, de direitos de participação – conceitos amalgamados de formas muito variadas aos direitos humanos e fundamentais. É esse

contexto que conecta os direitos culturais à liberdade de expressão, aos direitos de igualdade e aos direitos de reconhecimento.¹³

Contudo, nada impede uma derradeira citação de Rawls (2002, p. 34), autor muito ligado às reflexões sobre filosofia política e teoria da justiça:

o sistema social justo define o escopo no âmbito do qual os indivíduos devem desenvolver seus objetivos, e oferece uma estrutura de direitos e oportunidades e meios de satisfação pelos quais e dentro dos quais esses fins podem ser equitativamente perseguidos.

Assim, a política cultural se alinharia com outras instituições básicas, que são as de uma democracia constitucional, a exemplo da educação, políticas de renda e trabalho cujo objetivo de promoção da autoestima também é indissociável dos princípios da igual liberdade, oportunidade e equidade. Assinalem-se dois elementos que permitiriam, a partir de Rawls (2002), entender aspectos das políticas públicas de cultura depois da CF/1988.

Em primeiro lugar, a cultura passou a ser tratada como geradora de renda e oportunidade, sendo associada aos dinamismos econômicos. Além disso, fato interessante, o art. 219, Título VIII, do capítulo Da Ordem Social – que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social –, afirma que o mercado interno é patrimônio nacional e que deverá ser “incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural” (Brasil, 1988). É a única parte da CF/1988 em que, salvo engano, aparece a ideia de desenvolvimento cultural, tão comum e trivializada na década de 1990. Essa ideia ainda se relaciona com outras, como mercado, desenvolvimento socioeconômico, bem-estar e autonomia tecnológica. Os termos nos quais o artigo citado coloca as relações entre cultura e desenvolvimento é assustadoramente análogo aos do filósofo recém-citado. Na análise da CF/1988, pontos interpretativos próximos a esse reaparecerão, lembrando, no entanto, que a posição de Rawls (2002) não parece muito simpática à presença de políticas públicas no espaço constitucional e, de fato, essa será uma característica deste texto constitucional.

Porém, de qualquer forma, a CF/1988 valoriza as liberdades básicas, estabelece um espaço propício ao desenvolvimento de valores civis e de construção de espaços públicos e democratização cultural; envolve a capacidade de realizar ações públicas coordenadas entre Estado, mercado e comunidade; reduz distâncias sociais; aproxima mundos culturalmente alternativos e promove conexões entre eles.

Não parece adequado pressupor, a partir desses princípios, que o poder público defenda uma concepção moral abrangente na área cultural, conforme objetivos de

13. A CF/1988 estabelece um rol de direitos culturais: o direito autoral (art. 5º, XXVII e XXVIII), o direito à liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (arts. 5º, IX, e 215, § 3º, II), o direito à preservação do patrimônio histórico e cultural (arts. 5º, LXXIII, e 215, § 3º, inciso I); o direito à diversidade e identidade cultural (art. 215, *caput*, § 1º, 2º, 3º, V, 242, § 1º); e o direito de acesso à cultura (art. 215, § 3º, II e IV).

conversão e valorização de alternativas, mas que crie capacidades organizacionais para coordenar políticas públicas participativas – com conhecimentos consistentes e especializados – que tenham como objeto os circuitos culturais e que reconheçam a pluralidade das práticas culturais cotidianas.

A subseção seguinte é dada pela concepção de cultura presente na tradição de políticas culturais no Brasil, que se referem aos princípios do Estado Cultural – liberdade, pluralismo e desenvolvimento cultural.

Finalmente, a distinção entre a Constituição na sua primeira década e meia e depois do ano 2003 é a presença explícita – na ordem do Estado essa premissa já aparecia – em seus artigos de mecanismos de garantia e delimitação de políticas públicas nacionais.

4.1 Os arts. 215 e 216

Tais artigos são citados recorrentemente na CF/1988 quando se fala do ordenamento constitucional da cultura. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro aparece a expressão direitos culturais. Há um direcionamento para políticas culturais públicas e encontra-se a definição de patrimônio cultural por enumeração.

A seguir, os arts. 215 e 216, sem a Emenda nº 48, que aprovou o PNC e trouxe uma clivagem na concepção política da cultura nos anos 2000:

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

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

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

- I. as formas de expressão;
- II. os modos de criar, fazer e viver;
- III. as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV. as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V. os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

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

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

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

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

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (Brasil, 1988).

Os dois artigos apresentam um pequeno grupo de verbos que se referem a componentes específicos da atuação do Estado. Assim, tais verbos serão reagrupados no quadro 4, associando-os aos objetos da ação a que se referem e aos conceitos que lhes dão unidade, para facilitar a clareza da interpretação. Ressalte-se que a CF/1988 preconiza direitos e também garantias para sua efetivação. Embora, como criticam alguns autores, a Constituição não seja clara em vários dos seus conceitos, é possível que um exercício de análise ofereça pistas para sua melhor compreensão.

QUADRO 4

Classificação das ações do Estado por grupos de verbo utilizados nos arts. 215 e 216

Artigos	Atuação do Estado (verbos)	Objeto de ação	Conceitos unificadores
215	Garantir, apoiar, incentivar (grupo 1)	Exercício de direitos culturais, acesso às fontes da cultura	Cultura nacional, processo civilizador nacional
	Proteger (grupo 2)	Manifestações culturais (popular, afro-brasileira, indígenas e outros grupos)	
216	Incentivar (grupo 1)	Produção de bens culturais e conhecimento	Patrimônio cultural brasileiro (material e imaterial) com referência à identidade, ação e memória; artes, ciência, tecnologia, "modos de criar, fazer e viver"
	Promover, proteger, inventariar, registrar, vigiar, tomba, acautelara, desapropriar, preservar, punir (grupo 2)	Patrimônio cultural	
	Gerir, franquear o acesso (grupo 2)	Documentos governamentais	

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração dos autores.

Os verbos envolvem ações de diferentes tipos com características distintas. Os verbos do grupo 1 são os que não se referem a uma ação direta, mas a uma ação de criar condições para que outros agentes as realizem ou exercitem. Ambos os artigos contam com esse grupo 1 – no art. 215, tendo como objeto de ação o exercício de direitos culturais e acesso às fontes de cultura; no art. 216, a produção cultural e o seu conhecimento. No entanto, há que se constatar que a força de cada verbo, no que se refere à ação do Estado, é diferenciada a depender da delimitação do objeto de ação.

Os verbos do grupo 2 referem-se a ações diretas do poder público, e ambos os artigos também contam com eles. Nesse caso, é claro que o art. 216 precisa a ação do poder público em relação ao patrimônio cultural – bens materiais e imateriais, documentos, conjuntos urbanos, sítios, quilombos etc. – e ao seu enriquecimento – incentivo à produção (ver o texto do artigo). O verbo do grupo 2 presente no art. 215 tem como objeto algo processual e dinâmico, o que o enfraquece e aumenta sua opacidade.

Dessa forma, o art. 215 é bastante geral, embora confira ao Estado a responsabilidade sobre ações positivas, enquanto o art. 216 traz um programa de ação direta com objetos bem definidos. Em parte, os artigos já são claros no sentido de preconizarem a ação do poder público para oferecer as condições de exercício dos direitos culturais – no entanto, não estão definidos. Silva (2001, p. 51) afirma que é um direito em formação, o qual envolve um conjunto de regras que se aplicam às atividades culturais públicas, como elementos do direito patrimonial cultural, do direito de criação e de formação culturais, do mecenato cultural, da propriedade literária e artística, do direito administrativo etc.

Para contornar em parte o problema, Cunha Filho (2000, p. 34) conceitua da seguinte forma os direitos culturais:

direitos culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana.

Silva (2001), por sua vez, acrescenta que os direitos culturais reconhecidos na Constituição envolvem:

- a) a liberdade de expressão das atividades intelectuais, artística, e científica;
- b) o direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas;
- c) o direito de acesso às fontes da cultura nacional;
- d) o direito de difusão das manifestações culturais;
- e) o direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; e
- f) o 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.

Noções como acautelar, tombar, desapropriar, punir etc. remetem a esse ponto, isto é, são ações de proteção do patrimônio cultural. Também aqui se apresentam elementos aos quais é necessário dar destaque. Um deles é a leitura da CF/1988 como conjunto, o que permite incorporar a liberdade de expressão e a autonomia dos produtores culturais no seu processo de produção e fruição como valores diretrizes; outro elemento é a remissão à ideia de democratização cultural, assegurando-se que ocorra nas artes, nas ciências, na tecnologia e no cotidiano – modos de criar, fazer e viver –, indicando ação positiva do Estado na sua realização. Este último ponto, em realidade, tem duas dimensões: uma referente a processos culturais criativos que se dão no dia a dia, e outra às ações públicas para formar o patrimônio cultural e oferecer o acesso a todos.

Na verdade, o art. 215 se refere a princípios gerais, e o art. 216 aparentemente acomoda ações típicas de políticas de patrimônio, indicando inclusive o princípio da participação social na implementação de políticas patrimoniais. A Constituição Cultural parece plenamente compatível com as ideias dworkianas referentes à atuação do Estado para desenvolver e enriquecer a cultura da comunidade, segundo princípios de igualdade e equidade.

O § 3º do art. 216 afirma que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. O desenho institucional tanto pode implicar em leis de incentivo como pode se associar às políticas públicas que coordenem ações de abrangência nacional, tal qual a Funarte na década de 1970.

Já o § 5º indica que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Tal tarefa poderia ser operacionalizada de imediato pela FCB, mas apenas ganhará maior consistência com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2004.

Finalmente, o quadro 4 apresentou alguns conceitos unificadores, tais como cultura nacional, processo civilizador nacional e patrimônio cultural brasileiro. A CF/1988 faz uma síntese entre o conceito de civilização e cultura, e ainda agrega uma dimensão antropológica ao objeto de ação do Estado, indicando a destinação de recursos econômicos, políticos e sociais que possam oferecer aos indivíduos a ocasião de desenvolvimento de sua personalidade dentro de um modo de vida global – incluindo obras científicas e artísticas.¹⁴

14. Para apresentar as nuances entre os dois conceitos, uma citação do teórico Terry Eagleton (2000, p. 20): “Como sinônimo de ‘civilização’, ‘cultura’ pertencia ao espírito geral do iluminismo, com o seu culto do autodesenvolvimento secular e progressivo. Civilização era em grande parte uma noção francesa – então, como agora, supunha-se que os franceses tivessem o monopólio de ser civilizados – e nomeava tanto o processo gradual de refinamento social como o *té/los* utópico rumo ao qual se estava desenvolvendo. Todavia, ao passo que ‘civilização’ francesa incluía tipicamente a vida política, econômica e técnica, a ‘cultura’ germânica tinha uma referência mais estreitamente religiosa, artística e intelectual. Podia também significar o refinamento intelectual de um grupo ou indivíduo, em vez da sociedade em sua totalidade. A ‘civilização’ minimizava as diferenças nacionais, ao passo que a ‘cultura’ as realçava. A tensão entre ‘cultura’ e ‘civilização’ teve relação muito forte com a rivalidade entre a Alemanha e a França”.

Apesar das transformações e dos novos usos dos conceitos de cultura e civilização, inclusive com funções imponentes nas relações coloniais, pode-se registrar que no contexto brasileiro eles são permutáveis, pois se referem aos dois conjuntos de fatos – materiais e imateriais, econômicos e intelectuais. Aponte-se que os usos a eles dados na CF/1988 são de valorização do nacional e do que é brasileiro, com forte ligação com a tradição modernista. Embora nacional e brasileiro não sejam conceitos idênticos, pode-se dizer que no âmbito constitucional ambos se lançam aos processos culturais que se dão no território nacional, independentemente das regiões, do estado etc. nos quais ocorrem.

Na interpretação da CF/1988, chama atenção a referência à cultura nacional, à ideia de processo civilizador nacional, mas com a diferença de que os produtores dessa cultura ou civilização são grupos variados, populares, indígenas, afro-brasileiros e outros. Ou seja, não são processos mantidos nos limites de grupos de elites que se orientam seletivamente para a construção da cultura nacional ou da civilização a partir de suas referências próprias e idealizadoras. Embora a cultura seja nacional, os grupos que as produzem são diversos. Mesmo que o processo civilizador não esteja no plural, mas seja único, nacional, os grupos que o produzem são vários, inclusive com ênfase nas culturas populares – provavelmente de origem europeia –, indígenas e afro-brasileiras.

O patrimônio, por sua vez, se refere à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos, o que também deve ser indiciado pelo plural dos formadores e pelo singular do patrimônio cultural brasileiro. Portanto, estamos diante de uma atualização da tradição brasileira, pensada como híbrido unificado pelo processo de criação da Nação.

Cabe um fechamento do que se argumentou até aqui. Em realidade, o conceito de circuito cultural já serviu a esse propósito no sentido de apontar que a cultura se refere a dinâmismos sociais e que, portanto, poder público, mercado e comunidade/sociedade civil são instâncias organizativas – e, acrescentamos, geram direitos e deveres tratados aqui em sua generalidade. Também serve ao propósito de apontar que os circuitos têm diferentes escalas, e, logo, não se reduzem à escala nacional, aspecto, aliás, bem questionável no que se refere à cultura, em especial quando lhes reconhecemos o caráter híbrido, transcultural e aberto. Dessa forma, o direito fundamental à cultura assume três dimensões, segundo Silva (2007), relacionadas abaixo.

- 1) *Status negativus culturalis*, que resulta da íntima vinculação existente entre cultura e liberdade, o que faz com que a garantia de liberdade para todos implique enquanto tal em liberdade cultural, tanto em plano individual quanto coletivo:

isto porque a liberdade *coagula* ou *crystaliza* em forma de elementos ou amálgamas culturais, sobre os quais, mais tarde, se poderá estabelecer o exercício das liberdades individuais e coletivas. Uma tal dimensão cultural da liberdade está em permanente transformação e deve ser compreendida em termos de tempo e no espaço. Pois, por um lado, o *status* de liberdade, globalmente determinado, de modo algum fica estabelecido de uma vez para sempre, encontrando-se antes em permanente evolução (...) a liberdade artística contribui para configurar o *status civilis* como *status culturalis* e este, por sua vez, como *status mundialis*, protegido por fontes constitucionais ou internacionais. Até porque a liberdade artística é um direito humano dos mais primordiais, daí que qualquer cultura “exclusivamente nacional” – ou melhor nacionalista – limitada à liberdade individual transfronteiriça seja uma contradição nos termos (Silva, 2007, p. 92-94).

- 2) A segunda dimensão é *status activus culturalis*, na qual o estatuto constitucional não é mais meramente negativo e implica a intervenção dos poderes públicos na realização do direito.
- 3) Finalmente o *status activus processualis culturalis*. Dimensão positiva da cidadania cultural é igualmente o reconhecimento da participação dos indivíduos nas políticas públicas de cultura, assim como na própria atividade cultural, que foi trazida pela própria terceira geração de direitos fundamentais.

A dimensão de *status activus processualis* deve ser considerada hoje o conteúdo essencial de qualquer direito fundamental, além do fato de der dado origem ao reconhecimento de direitos autônomos de natureza procedimental e processual.

Depois dessas considerações, podemos retornar à interpretação da CF/1988. O art. 216 contém o princípio da participação da comunidade na implementação de políticas para proteção e enriquecimento do patrimônio cultural brasileiro, e também a ideia de colaboração. Afinal, o poder público não é o produtor da cultura, mas incentiva, induz e promove. Para finalizar essa questão, deve-se enfatizar que os mecanismos de incentivo criados no final da década de 1980 e aperfeiçoados nas décadas seguintes respeitam esses princípios da colaboração. Também é preciso lembrar dos vários mecanismos que organizaram a participação nas políticas culturais.

Em relação aos princípios da participação, estão em processo de criação formas de gestão compartilhada, descentralizada e participativa em todo o território nacional, envolvendo os poderes públicos em todos os níveis de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios.¹⁵ Sob esse aspecto, inúmeros processos estão em curso, com a crescente realização de fóruns, seminários e conferências, além de promoção e incentivo à criação de órgãos colegiados de participação.

15. Para desenvolvimento da participação na história constitucional brasileira, ver Ledur (2009).

Portanto, em que pese toda essa movimentação, o maior desafio da área cultural ainda é a institucionalização dos processos, o que permitiria a aproximação das comunidades locais ao processo decisório, da cogestão política e implementação de ações, o que também se transformaria em processo de aprendizado cultural, mas também garantiria transparência no uso dos recursos, na sua priorização e no processo de alocação.

TABELA 1
Conselhos de cultura nos municípios brasileiros
(Em %)

Municípios por porte e Brasil	Com conselho (2006)	Com conselho paritário (2006)	Evolução de municípios com conselhos (2001-2006)
Até 5 mil habitantes	44	28	34
De 5 mil até 20 mil habitantes	48	31	39
De 20 mil até 50 mil habitantes	48	28	36
De 50 mil até 100 mil habitantes	56	33	3
De 100 mil até 500 mil habitantes	71	38	12
Mais de 500 mil habitantes	87	43	24
Brasil	50	31	29

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O número de municípios com conselhos de cultura evoluiu entre 2001 e 2006, aumentando em 29% no período, tendo os pequenos municípios se destacado por criarem um processo dinâmico de institucionalização das políticas culturais. Um dos qualificadores da participação é o tipo de representação, especialmente a questão da paridade, modelo escolhido na área cultural. Nesse aspecto, há grandes desafios, pois apenas 31% dos conselhos de cultura têm essa característica, o que reduz a representatividade de artistas e grupos de produção cultural nas instâncias decisórias e participativas. Embora essa qualidade esteja presente em maior número nos conselhos dos grandes municípios, ainda assim tem-se menos da metade deles nessa modalidade de organização. De qualquer forma, assinala-se que se aposta no âmbito das políticas culturais, em processo de participação, interlocução e cooperação, tanto entre esferas de governo como entre estes e a sociedade civil organizada.

Os direitos culturais foram definidos em termos bastante amplos, e também são uma dimensão importante de outras políticas, como a educação, as comunicações ou as políticas para crianças e adolescentes, indígenas e a juventude. Além disso, envolvem diferentes referências (como a patrimonialista – material e imaterial; a artística – artes plásticas, cinema, teatro, música, literatura e dança; e a antropológica – no sentido de festas, saberes tradicionais, folclore, mitos, instrumentos de produção etc.), podendo ser sintetizadas como um recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades.

Essa múltipla inserção da cultura no texto constitucional consubstancia a necessidade de sua compreensão a partir do conjunto do texto constitucional. O direito vigente em uma comunidade guarda coerência com os seus valores básicos, com sua moral e com sua política (Dworkin, 2003; 2005). É igualmente possível tratar a cultura sob esse prisma, assumindo-se que também é, simultaneamente, núcleo e referência de um leque de direitos reconhecidos pela comunidade, associando-se ela mesma a valores morais e a princípios organizadores das instituições políticas.

Daí as controvérsias e disputas no campo da política cultural serem visivelmente coerentes com a dinâmica própria das interpretações a respeito do direito à cultura. Ademais, a cultura faz parte do desenvolvimento e do bem-estar social, tanto por sua natureza, ao enriquecer o cotidiano das pessoas, como por seu caráter instrumental, ao gerar riqueza e assalariamento.

A rigor, o direito cultural enunciado nos arts. 215 e 216 é menos amplo do que aqueles presentes nas políticas federais – em que explicitamente se fala de direito à diversidade – e no conjunto do texto constitucional – no qual se fala de cultura no âmbito das políticas de comunicação, de educação, das políticas, para crianças e adolescentes e no âmbito da questões indígenas.

No contexto constitucional, a cultura não se refere a uma dimensão antropológica em toda a sua extensão. Afinal, há uma referência à criação da Nação e ao processo civilizador que unifica a grande diferença de experiências culturais em conceitos singulares e relativamente fechados às diversidades de experiências culturais vivenciadas. É como se a diferença fosse pensada à luz do Mesmo recorrente, a Nação brasileira, excluindo as alteridades (os Outros) e as possibilidades de reconhecimento da multiplicidade cultural. Por seu turno, o conceito antropológico se refere ao modo de vida global – com o conjunto de utensílios, bens, normas, ideias, crenças, objetos, tecnologias e costumes – ou, nos termos de Geertz (2005), às redes de significados que abrangem as artes, a religião, a política, a moral, o direito, a economia e as tecnologias, que ordenam e dão sentidos às práticas cotidianas.

Os mecanismos preconizados nos arts. 215 e 216 referem-se a ações que pressupõem uma ideia de patrimônio e um princípio de seletividade quanto às políticas, de modo que o patrimônio protegido represente identidades – na forma de expressões, manifestações, modos de fazer e viver – de grupos e da Nação. Não se trata de uma ação global de desenvolvimento. É como se as políticas e o patrimônio cultural devessem representar algo e não gerar capacidades e dinamismos.

Os arts. 215 e 216 não trazem referência à dimensão econômica, educacional, política ou às suas relações com o desenvolvimento. Portanto, também não trazem um elemento normativo e claramente associado à cultura como dimensão qualificadora de processos de inclusão e desenvolvimento social, nem mesmo cultural.

4.2 Outros artigos constitucionais que envolvem a cultura

A política cultural envolve princípios inscritos na organização básica constitucional. Além disso, pode ser referida a suportes institucionais que canalizem a criatividade estética tanto quanto estilos coletivos de vida, isto é, que sirva de ponte entre os dois registros: o dos princípios e o de sua realização (Miller e Yúdice, 2002, p. 11). Acrescente-se que as instituições de políticas culturais – os diversos níveis da administração pública –, ao determinarem diretrizes, objetivos, metas, regras, alocação de recursos etc., selecionam, distribuem e criam ordem de precedência e prioridades – ou seja, incluem algumas instituições, movimentos sociais, associações, universidades, fundações, empresas, sindicatos, grupos comunitários e excluem outros tantos.

A ordem de precedência pode derivar de objetivos políticos – valorização da diversidade, das comunidades, da dinamização da produção teatral, da visibilização da diversidade musical etc. –, de interesses econômicos – exportação, substituição de importações de audiovisuais, por exemplo, por produção local, geração de empregos, renda, objetivos turísticos etc. – ou os dois (ou outros objetivos) juntos, complementares ou concorrentes.

A cultura tanto é um fluxo e produção quanto um modo de regulação ou um dispositivo interno que organiza as políticas e dá conteúdos aos cuidados com os corpos, populações e territórios. Por essa razão, educação, comunicações e políticas de memória e sociais juntam-se à dimensão estética no centro das políticas culturais.

A seguir, é apresentado um quadro com outros artigos que tratam de aspectos da cultura na CF/1988.

QUADRO 5
Cultura em outros artigos da CF/1988

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 5º – IX, XXVII, XXVIII, LXXII	Manifestação dos direitos individuais e de liberdades e direitos autorais	Direitos e garantias fundamentais	A expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação é livre, independentemente de censura ou licença. Os direitos de autor são garantidos.
Art. 23 – III, IV, V	Definição de responsabilidade do Estado	Organização do Estado	É dever do Estado proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
Art. 24 – IX	Distribuição de competências entre União, estados e Distrito Federal e municípios	Organização do Estado	Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino e desporto. A União estabelece normas gerais. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(Continua)

(Continuação)

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 219	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo IV – Ciência e tecnologia	O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal.
Art. 220, §§ 2º e 3º	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo V – Comunicação social	A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
Art. 221	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo V – Comunicação social	A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – Preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – Promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – Regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – Respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
Art. 227	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo VII – Família, criança, adolescente e idosos	É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
Art. 231	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo VIII – Dos índios	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.

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração dos autores.

Para entender o texto constitucional deve-se atentar para o conjunto do texto e não apenas aos dois artigos que dizem respeito diretamente à cultura – direitos culturais, garantia de acesso, liberdade de criação e difusão cultural, igualdade no gozo dos bens culturais, dimensão de outras políticas. Deve-se situar a cultura, primeiramente, na parte dos princípios fundamentais e, depois, como parte dos direitos econômicos e sociais.

Dessa maneira, a dimensão normativa-política presente na Constituição exige uma leitura integral do direito cultural como estando associado ao desenvolvimento da riqueza cultural e o relaciona com a liberdade de autodesenvolvimento e autoexpressão, mas também com a equidade na distribuição de capacidades. Deve-se enfatizar que estes últimos valores remetem ao direito de desenvolvimento da personalidade e ao da participação política igual (Santos, 2007).

O texto também indica, ainda em caráter normativo, uma maneira de exprimir as relações sociais entre grupos e indivíduos e com o poder. Indica, por exemplo, a necessidade de proteção do patrimônio cultural considerado relevante e o desenvolvimento da produção cultural e de narrativas culturais enriquecedoras do acervo coletivo nacional, porém faculta aos estados e municípios a realização de políticas seletivas para seu patrimônio local ou portadores de referências regionais.

No entanto, essa afirmação gera problemas exatamente porque a ação cultural está inscrita no campo da liberdade de criação e expressão, o que indica que não é possível – ou pelo menos não é desejável, segundo nossa atual sensibilidade moral e política – haver ação pública que imponha concepções de cultura. Além disso, o Estado deve se limitar a criar condições favoráveis ao enriquecimento cultural e, ao mesmo tempo, proporcionar os mecanismos que criem condições que facultem o acesso equitativo e a proteção aos bens e expressões da cultura. Então a leitura conjunta do art. 5º, inciso IX, e do art. 215 implica combinar a livre expressão da atividade intelectual, científica e de comunicação com a garantia de políticas públicas para o pleno exercício dos direitos culturais.

O problema surge exatamente em relação aos conteúdos da cultura aos quais o poder público deve dar acesso. Está expresso no texto que o Estado garantirá o acesso às fontes da cultura nacional, o que envolve as culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes dos processos históricos nacionais. Isso significa, inclusive, o acesso aos conteúdos fortemente hibridizados das tradições e das culturas contemporâneas.

Certamente, um dos meios conscientemente ordenados para o exercício do direito à cultura é o das políticas públicas de educação; outro é o das políticas de comunicação, cujos artigos constitucionais citam a cultura, o princípio de valorização da diferença e da equidade.

Cabem aqui, ainda, alguns exemplos e uma breve análise de ações públicas no âmbito cultural, como políticas de educação voltadas para a formação artística e políticas de incentivo ao desenvolvimento de ações culturais. Neste último caso, são analisados os recursos que permitiram o fomento de ações no campo patrimonial e artístico. Também são analisadas as iniciativas, limitadas ao campo constitucional para vincular de forma mais estreita a Constituição ao Estado Cultural. Por fim, cabe uma ligeira reflexão a respeito dos limites atuais do Estado como instância organizacional dos circuitos culturais, sob o foco de seus recursos humanos.

No caso específico das políticas de educação, elas oferecem, como dever impositivo do Estado, o acesso ao ensino fundamental, do qual fazem parte o ensino de ciências, matemática, português, artes, geografia e filosofia. Essas matérias oferecem elementos a partir dos quais é possível exercer a liberdade de criação e

expressão, embora, verdadeiramente, não seja a educação formal a única fonte de acesso a esses recursos ou capacidades.

De fato, as políticas culturais, e em parte as educacionais, desconhecem os papéis e o potencial da arte no processo educativo. É importante apontar que o ensino das artes – na forma de educação artística – tornou-se obrigatório no início da década de 1970 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 5.692/1971 – e a política pública de formação de professores é garantida pela LDB nº 9.394/1996. A tabela 2 apresenta dados sobre a presença de professores de arte, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental por turno.

TABELA 2

Alunos que frequentam a educação básica regular, segundo etapa da educação básica, turno e existência ou não de professor por componente curricular (2003)
(Em %)

Etapas da educação básica	Turno	Artes		História		Filosofia		Literatura	
		Não há professor	Há professor						
	Total	40,3	59,7	26,9	73,1	85,6	14,4	19,9	80,1
Ensino fundamental (5ª a 8ª série)	Diurno	39,2	60,8	25,9	74,1	85,3	14,7	19,0	81,0
	Noturno	47,6	52,4	33,4	66,6	87,8	12,2	25,7	74,3
	Total	56,4	43,6	37,9	62,1	69,0	31,0	28,7	71,3
Ensino médio	Diurno	60,1	39,9	45,1	54,9	74,0	26,0	35,6	64,4
	Noturno	52,1	47,9	29,8	70,2	63,2	36,8	20,9	79,1

Fonte: INEP (2003a, 2003b).
Elaboração do Ipea.

Os dados são eloquentes e dispensam longos comentários quanto à situação do ensino daquelas matérias (Ipea, 2008a). Pode-se adicionar ainda que, segundo o censo escolar de 2003, dos 15,5 milhões de matrículas do ensino fundamental, 59,7% dos alunos estudavam artes, 73% história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio, em 2003, observavam-se 8,3 milhões de matrículas, sendo que 43,6% dos alunos tiveram professor de artes, 62,1% de história, 31% de filosofia e 71,3% de literatura. Claramente, a efetividade do direito é aqui problemática.

Nos dinamismos das economias e nos campos de produção simbólica há muitas diferenças e assimetrias, o que impõe ações seletivas do Estado na direção da equidade na distribuição de recursos. A simples manutenção de uma lógica espontânea pode significar a reprodução de privilégios e a limitação da riqueza pela falta de apoios e estímulos adequados.

Enfatize-se um fato simples por demais conhecido que é a concentração dos recursos em algumas instituições culturais e em regiões ou cidades específicas. Como se viu até aqui, em grandes linhas, a CF/1988 indica a responsabilidade do Estado

na garantia dos direitos e preconizou ações de incentivo para desenvolvimento da cultura. Como afirma Cunha Filho (2000, p. 99), “o legislador ordinário, por sua vez achou por bem compreender que os incentivos determinados pela Constituição à cultura deveriam ser sobretudo de natureza fiscal. Por tal razão, editou a Lei nº 8.313/1991”, que estabeleceu o Pronac, com mecanismos de incentivos fiscais e orçamentários do FNC. Acrescente-se a edição da Lei nº 8.685/1993 e que os recursos orçamentários também são recursos de fomento e incentivo à produção cultural. Dessa forma, apresentamos o total de recursos, porém salientando que o importante aqui é a ação de incentivo, e também enfatizando que aqueles que executaram as ações são agentes culturais que colaboram com o desenvolvimento das ações culturais.

A tabela 3 traz os montantes da renúncia e dos recursos orçamentários. Entre 1997 e 2007 foram R\$ 6,7 bilhões de renúncia e R\$ 5,8 bilhões de recursos orçamentários. Sem a análise de projetos realizados – e eles aumentaram muito desde 1994 – se pode dizer que a renúncia fiscal é mecanismo importante de financiamento.

TABELA 3
Recursos públicos diretos e indiretos (1997-2007)
(Em R\$ milhões)

Ano	Incentivo à cultura			Recursos orçamentários	
	Leis nº 8.313/1991 e 8.685/1993	MP nº 2.228-1	Total	MinC total	FNC
1997	301.731	203.194	504.925	512.486	60.712
1998	258.942	102.923	361.864	467.167	50.578
1999	200.829	85.986	286.815	495.491	41.266
2000	327.617	212.735	540.352	516.768	88.086
2001	373.469	195.512	568.981	549.932	111.322
2002	364.012	155.245	519.257	421.938	65.959
2003	409.350	179.693	589.043	340.535	57.193
2004	518.685	165.003	683.688	451.691	96.990
2005	701.486	128.755	830.241	580.127	141.608
2006	767.582	158.488	926.070	694.825	145.121
2007	767.076	158.734	925.810	823.493	145.358
Total	4.990.778	1.746.267	6.737.044	5.854.453	1.004.192

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor); Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salicnet)/Ministério da Cultura.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de dezembro de 2007 – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) médio.

Os recursos provenientes da aplicação da Lei nº 8.313/1991 foram 2,54 vezes maiores em 2007 do que o realizado em 1997, enquanto os recursos decorrentes da Lei nº 8.685/1993 e da MP nº 2.228-1 eram menores. Enquanto isto, os recursos totais do MinC aumentaram 1,61 vezes no mesmo período. No que se refere ao

FNC, eram, em 2007, 2,39 vezes maiores que os verificados em 1997. Também há que se constar o aumento significativo de recursos especialmente entre 2005 e 2007.

Há evidências de que a política de incentivos ampliou e democratizou o acesso a recursos financeiros públicos – o número de projetos financiados ultrapassa em 2007 a casa de 1,7 mil, o que significa uma ampliação de mais de 40% em relação a 1998 –, mas com poucas preocupações ou impactos relativos à equidade (Ipea, 2007; 2008a; 2008b).

A política de incentivos fiscais adotada, inicialmente em 1985 e depois em 1993, deixou que empresas abatessem percentual do imposto de renda devido ao Tesouro Nacional, na condição de que estimulassem a entrada significativa de recursos privados nas áreas de produção cultural. A sua modificação ao longo da década de 1990, quando se permitiu abatimentos de 100% dos recursos direcionados à cultura, ensejou uma mistura entre interesses dos departamentos de *marketing* das empresas e empresas culturais à custa dos recursos dos contribuintes.

Essa problematização não envolve a consideração de que a política de incentivos é descartável. Mesmo que a parte dos recursos privados seja menor, ainda assim são maiores, em termos globais, que os recursos isolados de algumas instituições do MinC, e até que recursos do FNC em vários anos.

Também não é possível dizer que os recursos, se transformados em orçamento, como se discute a partir de 2003, teriam um fim mais nobre que os que hoje lhe são dados. Muitas são as precondições para que tal se dê – entre elas, a presença de discussão clara e transparente a respeito de prioridades alocativas ou até mesmo de mecanismos de *accountability*, monitoramento, avaliação e planejamento. Também é importante clarificar se o financiamento é um repasse de recurso ou se há um trabalho de planejamento e aplicação de critérios – de equidade, de desenvolvimento de recursos culturais ou outro – na alocação de recursos financeiros. Ou seja, se a política é de livre demanda, se há uma administração de demanda e em que termos cada uma acontece – se há orientação pública através de diretrizes, discussão em conselhos, instrumento efetivos de planejamento etc. A melhoria dos padrões alocativos, e mesmo da equidade, depende da construção de institucionalidades que acomodem ideias, interesses e divergências de princípios e justificativas.

A lei de incentivos já foi criticada por não criar um mecenato independente dos recursos públicos. A ideia original era elaborar uma visão global pelas empresas em que o investimento na cultura fosse internalizado como parte da visão dos seus negócios. Não se considerava a possibilidade de que as empresas condicionassem os conteúdos produzidos, mas que lidariam com o mundo das artes associando-se a ele e deixando-o livre para criar ou, pelo menos, com ampla autonomia. Abrir espaços para a criatividade artística deveria então compor as estratégias corporativas, o que

facilitaria o aporte próprio de recursos independentemente do dinheiro público – a parte de impostos renunciados pelo Estado. Esse comportamento não se cristalizou.

Por maiores que sejam os recursos argumentativos favoráveis às leis de incentivo, ficou uma sensação incômoda de prevaecimento de poucos interesses. Essa sensação deve ser mais bem ponderada com evidências e dimensionamento de causas e qualidades dos processos culturais postos em marcha. No entanto, já deixou um traço indelével de iniquidade na alocação e na destinação de recursos e, sobretudo, a certeza de que seus projetos não são objetos de um coordenado processamento político, pois funcionam na base da livre demanda. Mesmo assim, outro argumento parece relevante ao apontar que as leis de incentivo dinamizaram os processos de produção cultural ao ampliar o acesso a recursos a grande número de projetos.

Em 2007, pouco mais de 10% dos recursos da lei federal de incentivos foi de aportes adicionais dos empresários. Mesmo que o empresário tenha resolvido investir em cultura independentemente das leis de incentivo fiscal – sendo assim, não se pode estabelecer uma avaliação com as informações disponíveis –, seria explícito o fato de que o empresário decide a partir de critérios próprios e não é condicionado por políticas definidas a partir do debate público a respeito de prioridades, sejam elas relativas a desenvolvimentos de setores específicos ou ao estímulo a que empresas tenham políticas culturais próprias, por exemplo.

O fato é natural para o mundo privado, mas não o é certamente no âmbito das políticas públicas que usam os recursos de todos os contribuintes para atingir objetivos políticos. Isso não quer dizer, no entanto, que as escolhas privadas sejam inadmissíveis ou que tenham se equivocado na maior parte dos casos, financiando eventos e produções irrelevantes do ponto de vista cultural. Não se trata disso, mas de exigir que prioridades e diretrizes sejam formuladas de forma criteriosa e bem fundamentada, e que o financiamento reflita os valores da transparência, caros à atuação pública, e cujos objetivos resultem de debate político.

Obviamente que um critério como esse vale tanto para os recursos privados quanto para os investimentos das estatais. Equidade na alocação, mas também equidade na discussão política são temas que poderiam servir como pano de fundo das políticas culturais. Afinal, pensar o desenvolvimento como aumento das liberdades significa pensar essa qualidade como qualidade política de primeira ordem.

O processo decisório dos incentivos fiscais peca profundamente pela ausência desse debate a respeito da alocação de recursos públicos, o que significa privatização de critérios de escolha. No entanto, deve-se acrescentar um restritor a essa posição, que é o fato de que os resultados dessa política podem ter um impacto importante na produção, no acesso, na geração de renda e também no enriquecimento das linguagens. Nenhum estudo ou avaliação foi definitivo em estabelecer sua

capacidade de geração de consequências positivas no campo cultural e no da equidade de resultados.

De qualquer maneira, os resultados, por maiores que sejam os seus impactos, não superam as deficiências no campo da equidade política. É um problema estrutural das políticas culturais que, mesmo não lhe sendo singular, soma-se à fragmentação das ações e desenha a impotência dos gestores públicos para fazer com que as políticas culturais participem de forma consistente de um projeto de desenvolvimento ou de um sistema público e nacional de ação.

As iniciativas feitas nos últimos anos – depois de 2004 – para direcionar recursos por meio de editais são da maior relevância. No entanto, maiores resultados não surgirão nem se justificam senão com o tempo e com processos longos de consolidação, de avaliação e com os recorrentes ajustamentos que se fizerem necessários, em especial com a associação de políticas seletivas e direcionadas de alíquotas variadas para regiões e segmentos/áreas culturais, e com a coordenação no desenvolvimento de projetos e ações culturais.

No entanto, os permanentes desequilíbrios e concentração na alocação de recursos e as dificuldades para a discussão participativa a respeito dessa mesma alocação põem sob suspeita a realização do direito cultural – na democratização do acesso a recursos públicos e na realização do direito à participação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/1988 estabeleceu amplo leque de dispositivos referentes à cultura e aos direitos culturais que estão sendo complementados com proposições de ECs. Entre os mais diretamente relacionados com a matéria estão os art. 215 e 216, que agora são objeto de EC.

Neles está explicitado que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto ainda indica que a proteção de culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos do processo civilizatório nacional é um objetivo a ser perseguido. Também se deve considerar que os diversos pactos internacionais, todos recepcionados e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, aludem aos direitos econômicos, sociais e culturais, abreviadamente tratados aqui como direitos sociais.

O que há em comum a esse conjunto de direitos declarados é o desenvolvimento da cultura e a proteção de classes e grupos desfavorecidos contra a dominação socioeconômica e as suas consequências no âmbito da democratização da cultura. As ações públicas, então, segundo esses valores, devem oferecer as garantias institucionais e os instrumentos para democratizar o acesso às facilidades de fomento,

direcionando recursos para produtores independentes ou excluídos dos dinamismos dominantes, bem como abrir espaços participativos aos grupos envolvidos com a produção e difusão simbólica, valorizando os produtos culturais por eles gerados.

Ao terminar este texto, pode-se realizar uma sumaríssima síntese, afirmando primeiramente que a Constituição regula as questões culturais tanto do ponto de vista subjetivo, como direito fundamental, quanto do ponto de vista objetivo, como Estado Cultural. O direito à cultura tem base constitucional, mas não se limita a ela. Neste texto, não foram abordados outros níveis de regulação jurídica, a exemplo dos direitos autorais e de propriedade decorrentes da posse de bens patrimoniais que sejam ao mesmo tempo culturais. No entanto, pode-se também dizer que, com fortes dificuldades, o Estado Cultural, apesar de sua longa história, ainda está em processo de consolidação gradual.

O conceito de cultura é aberto e pouco delimita em termos de formação de política. Em delimitação restrita, é uma realidade intelectual e artística, se relacionando com as belas-artes e as belas-letas. Em outro sentido, se refere à fruição intelectual e artística, e, em sentido mais amplo, é uma realidade complexa, que envolve a organização simbólica das relações entre indivíduos e grupos, conjugando dinamismos históricos, econômicos, políticos e sociais. Nenhuma dessas concepções é operativa o suficiente para delimitar o processo de ação pública. O conceito de circuitos culturais serve de meio e objeto para a ação pública, pois tem de ser precisado nos seus componentes, ou seja, na delimitação dos agentes envolvidos e dos processos de articulação entre produção, circulação e fruição. Dessa maneira, o Estado Cultural tem referência mais clara como instância organizadora de circuitos culturais, não sobre uma cultura idealizada, naturalizada e tratada como um dispositivo abstrato de integração social.

A história do Estado Cultural brasileiro é longa, anterior à década de 1930, a partir da qual se expande de maneira contraditória, ou seja, sem linhas de política que coordenassem esforços de implementação de direitos. Apenas depois da Constituição de 1988 surgiram iniciativas de sistematização e ampliação da abrangência das políticas culturais. Embora iniciativas tenham acontecido em outros momentos históricos, os movimentos mais sólidos se deram com a consolidação de mecanismos de incentivo e iniciativas de construção institucional, a exemplo do PNC, do SNC e da tentativa de vinculação de recursos financeiros para a área.

O estabelecimento de políticas públicas é a forma de o poder público tornar efetivos os direitos culturais, criando instituições de administração dos meios de desenvolvimento da cultura, tais como ministério, secretarias estaduais e municipais, fundações, associações, e assim por diante. No entanto, as políticas públicas coordenam ações para atingir objetivos predeterminados politicamente e, acrescente-se, realizar direitos. Para isso, devem ser suficientes, e realizadas em intensidade adequada,

qualidades não encontradas no exemplo anterior. É, portanto, dado ao poder público, por meio de sua ação política, desenvolver recursos que promovam a liberdade – mas faz parte da liberdade opinar de maneira circunstanciada a respeito de qual cultura proteger, incentivar e desenvolver em um quadro de respeito aos direitos fundamentais.

De qualquer maneira, os desafios de consolidação de um Estado Cultural encontram sérios obstáculos nas estruturas institucionais desarticuladas, sem recursos financeiros e humanos suficientes para a ampla efetivação dos direitos inscritos na Constituição.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, I. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, 2001a.

_____. **Romance de formação**: Funarte e política cultural 1976-1990. Rio de Janeiro: MinC; Casa de Rui Barbosa, 2001b.

BOURDIEU, P. **A distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília: Casa Civil, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRUNNER, J. J. **La cultura como objeto de políticas**. Santiago: Flacso, 1985. (Material de discusión, n. 74).

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. *In*: MATO, D. (Coord.). **Cultura, política y sociedad**: perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

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

D'ANGELO, M.; VESPÉRIN, P. **Politiques culturelles en Europe**: une approche Comparative. Strasbourg: Editions du Conseil del'Europe, 1998.

DEWEY, J. **Art as experience**. New York: Perigee Books, 1980.

DWORKIN, R. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DUBOIS, V. **La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique**. Paris: Edition Belin, 1999.

EAGLETON, T. **A ideia de cultura**. Tradução de Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

FABIANI, J-L. **Après la culture légitime: objets, publics, autorités**. Paris: L'Harmattan, 2007.

GEERTZ, C. **Obras e vidas: o antropólogo como autor**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar 2003**. Brasília: INEP, 2003a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/microdados/microdados_educacao_basica_2003.zip>.

_____. **Censo dos profissionais do magistério 2003**. Brasília: INEP, 2003b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/microdados/microdados_cpm_basica_2003.zip>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 14, fev. 2007.

_____. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 15, mar. 2008a.

_____. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 16, nov. 2008b.

_____. Vinte anos da Constituição Federal. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 17, 2009.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LEDUR, J. F. **Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MIGUEL, C. R. El constitucionalismo cultural. **Questiones Constitucionales**, n. 9, dez. 2003. Disponível em: <www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst09/CUC00908.pdf>.

MILLER, T.; YÚDICE, G. **Política cultural**. Barcelona: Gedisa, 2002.

PASSERON, J.-C. Figuras e contestações da cultura: legitimidade e relativismo cultural. *In*: _____. **O raciocínio sociológico**: o espaço não popperiano do raciocínio natural. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

PEDRO, J. J. P. de. Derechos culturales, el hijo pródigo de los derechos humanos. **Revista Crítica**, Madrid, n. 952, marzo 2008.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SAID, E. W. **Cultura e imperialismo**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS, T. M. dos. **O direito à cultura na Constituição Federal de 1988**. Rio Grande do Sul: Verbo Jurídico, 2007.

SHUSTERMAN, R. **Vivendo a arte**: o pensamento pragmatista e a estética popular. Tradução de Gisela Domschke. São Paulo: Editora 34, 1998.

SILVA, J. A. da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, V. P. da. **A cultura a que tenho direito**: direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.

SOUZA, S. C. M. de. **Primeiras impressões**: romances publicados pela Imprensa Régia do Rio de Janeiro (1808-1822). 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

VILLALTA, L. C. **Reformismo ilustrado, censura e prática de leitura**: usos do livro na América Portuguesa. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Tradução de Marie-Anne Kremer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAKHTIN, M. **A cultura popular na Idade Média e no Renascimento**: o contexto de François Rabelais. São Paulo: Hucitec; Brasília: Editora UnB, 1993.

FUMAROLI, M. **El Estado cultural**: ensayo sobre una religión moderna. Barcelona: Acantilado, 2007.

GEERTZ, C. **A interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997.

HARVEY, E. R. **Derechos culturales en Iberoamerica y el mundo**. Madrid: Tecnos, 1990.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2016.

WILLIAMS, R. **Palavras-chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. Tradução de Sandra G. Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.