

A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA CULTURAL

Frederico Barbosa*
Herton Ellery*
Suylan Midlej**

1 APRESENTAÇÃO

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

Em primeiro lugar, indica a ideia de democratização cultural quando as artes tradicionais são consideradas importantes e, adicionalmente, aponta que seria necessário promovê-las, incentivando-as e formando públicos. Em segundo lugar, o conceito 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 e, sobretudo implicando na 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 – neste 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.

No entanto, o conceito ganhou pleno significado depois da promulgação da Carta Magna. Primeiramente, a cultura ganhou dois artigos específicos (Arts. 215 e 216). Além disso, aparece em inúmeros outros capítulos e artigos constitucionais, sendo necessária uma interpretação de conjunto do conceito de cultura como objeto de ação pública, mesmo que isto signifique ampliar a análise para um escopo mais abrangente que o da atuação do Ministério da Cultura (MinC).

Com a CF/88 a cultura, 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 americano John Rawls – 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, os direitos sociais, que para sua materialização, necessitam de

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

recursos institucionais ou políticas públicas. Portanto, há uma transição de um Estado cultural que protege direitos, mas que é neutro em relação aos processos culturais e onde, na verdade, os indivíduos são protegidos dos excessos do poder público, e outro onde o Estado é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura.

O Estado de cultura 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 ou é determinado pela Constituição cultural que contém dispositivos jurídicos de tutela subjetiva e objetiva da cultura.

Nesses termos, deve-se lembrar que tutela subjetiva e objetiva são complementares e se relacionam de forma a interpenetrar-se e apoiar-se na organização e atuação do Estado cultural. Sem descuido desta posição teórica, deve-se, no entanto, considerar que, na prática política, os atores sociais ora valorizam a proteção da liberdade conferida pela Constituição direcionando críticas à intervenção do Estado, ora encontram nas instituições políticas os meios de realização da democracia cultural.

Este texto pretende analisar o movimento de constitucionalização e realização de políticas culturais a partir de certas ideias ou princípios condutores já expressados nos textos constitucionais. Além da interpretação do ordenamento constitucional da cultura, este trabalho relaciona-a 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 20 anos de CF/88, qual seja, a da efetividade do direito. Em primeiro lugar chama a atenção para o fato de que a cultura é dever do Estado desde a Constituição de 1934, quando se indica a criação de instituições culturais como modo de realização deste dever. A CF/88 inova ao tratar de direitos culturais e estabelecer políticas culturais tanto de patrimônio quanto 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 culturais e estabelecer 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 acomodar 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, por esta razão desenvolve a ideia

de circuitos culturais. A cultura seria formada por circuitos – com diferentes conteúdos e formas – e estes seriam o objeto da ação pública. Dessa forma, do conceito de cultura ficam quatro registros, inclusive valorados constitucionalmente:

- a. A cultura é um fenômeno complexo, múltiplo e plural, como registra a antropologia.
- b. A cultura se relaciona com o Estado democrático de direito, isto é, a Constituição cultural é elemento essencial da Constituição, onde estão preconizados a democracia e a participação social na formas de atuação do Estado.
- c. O estabelecimento de um conceito de cultura é meramente formal diante da complexidade das intervenções e do próprio caráter processual do fenômeno cultural.
- d. 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. Esta 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 deste conjunto de instituições de *política cultural*, mas apenas se constata a presença de preocupações com a cultura nas instituições básicas – educação, comunicação e cultura –, mas também, a presença de referências à cultura em outras políticas – desenvolvimento do mercado interno, saúde, assistência social etc. Fica o registro de que, antes da CF/88, não houveram iniciativas de coordenar políticas culturais com abrangência nacional e, 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 que a política cultural passou a desfrutar, inclusive quanto à questão dos recursos mobilizados e pelas 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 desenvolvimento cultural. Ações no sentido de criação de mecanismos funcionais ainda são muito recentes.

Aqui cabem parênteses, pois essa afirmação não implica desconsideração das iniciativas anteriores de institucionalização de políticas culturais amplas, pois 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 de 1930, ou ainda, na

década de 1970, o empenho do governo e órgãos culturais para implementação de políticas nacionais e forte movimento de construção de instituições culturais.

A seção 4, *Constituição cultural*, descreve a CF/88 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 colocam 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 destas últimas devem ser interpretados também à luz dos princípios constitucionais. Aqui se pode dizer que os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio da Silva conseguiram oferecer recursos de continuidade e de acúmulo de força institucional não desprezível na consolidação de políticas culturais.

2 DIMENSÕES DA DEMOCRACIA CULTURAL

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

A CF/88 inova quando trata a cultura como direito, nos conteúdos dos artigos que comprometem o Estado à realização de ações relativas ao patrimônio e à produção cultural, ao dispor do princípio da colaboração da comunidade – participação – e, depois, na EC que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e nas iniciativas de emendas apresentadas e ainda não votadas, dos anos 2000. Estas, por sua vez, almejam diferentes objetivos determinados politicamente, como democratização do acesso, democratização da cultura ou da política.

Antes de interpretar a CF/88 são necessárias considerações a respeito da cultura como objeto de política e como parte do direito. Para isto os itens seguintes fazem quatro movimentos de aproximação ao 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 se constituído em preocupação da agenda política e como objeto de ação pública sistemática desde a década de 1930, o que tem implicado em 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 aos 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, diante das dificuldades e dos usos conferidos a ele na aplicação e delimitação das ações e programas públicos na área, mas, é necessária uma delimitação do 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 processo de transformação e reconfiguração constantes.

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, multiplicidade em suas articulações e a política é exatamente constituída por estas 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 em interação com outras formas de cultura e depois em uma representação, ou seja, a prática implica em introduzir os outros em livros ou políticas, fato que se tornou algo delicado em termos morais, políticos e epistemológicos (GEERTZ, 2005, p. 173). Geertz escreve que:

(...) 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 (2005, p. 173).

Se a análise traz esses problemas, pode-se imaginar o processo de definição de unidades de ação e intervenção próprios 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, estas *áreas* da realidade são parte da cultura, constituindo-se em sistemas ou teias de significados. Nesta abordagem antropológica, a experiência da cultura é descentrada, difere e se afasta – pelo menos analiticamente – de modelos normativos e instrumentais, podendo-se destacar três dimensões a ela associada: *i)* o agente social introduz-se nas interações e demanda 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. Esta abordagem indica que a cultura é híbrida – não é pura –, é local e cotidiana, e é 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, redefinindo-as para os propósitos de harmonização do conceito de políticas culturais com o conceito de cultura presentes na CF/88. 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/88 e esta 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. Estas atividades acionam circuitos diversos que se inter-relacionam, se articulam e se movem e cruzam em vários pontos.

A diversidade dos circuitos culturais de natureza diferentes indica a necessidade de uma multiplicidade de políticas culturais, cada uma delas 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 culturais que efetivamente produzem e usam de instrumentos e bens culturais no dia a dia.

Brunner, 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 (1985).

Brunner também sugere que o objeto das políticas públicas é constituído por estes circuitos, mas, complete-se, 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, elas também se relacionam com três instâncias organizacionais específicas dentro de campos institucionais formalizados, em que as ações visam 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, onde a cultura se atualiza como espaço relacional – e o outro mais instrumental, determinado por uma dimensão normativa, institucional ou organizacional (ver 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 das obras consagradas e legítimas, por meio de estratégias para o aumento destas 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 estabelecendo 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, 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 para 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 do conceito em 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 evidencia a pluralidade das culturas e que o mútuo reconhecimento entre elas pode implicar em maior tolerância. Brunner viu nas políticas culturais a possibilidade de democratização do Estado. Botelho vê na consolidação da atuação do Estado em políticas culturais possibilidade de democratização da sociedade. O conceito de cultura tem, como se vê, diferentes usos.

Esta seção tem outra perspectiva que é a de dissolver algumas fronteiras semânticas que o conceito de cultura ganhou em função de sua história. Com Dewey é possível recontextualizar a cultura e relacioná-la com contextos sociais. Com Shusterman 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 e Passeron as práticas culturais se tornam dependentes das estruturas sociais – a discussão sobre as bases históricas do gosto estético feita contra Kant se inspira nestes autores – e não podem ser purificadas, aqui também se encontram ecos de Bruno Latour, para quem o processo de isolamento e purificação de fatos implicado na cultura moderna é na verdade, resultado de um trabalho histórico singular, o que 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 estas 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 da cultura, da arte e da estética que se pensam em sentido kantiano, como se verá, supondo universalidade, a neutralidade ética ou a purificação dos sistemas simbólicos, separando-os 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, estas caracterizadamente históricas. Com referência às práticas artísticas e culturais, esta perspectiva analítica recusa a busca rigorosa de uma distinção e demarcação formal entre estas experiências e as demais experiências sociais. Longe de definir as práticas culturais em sua suposta objetividade e formalidade, independente, portanto, das relações sociais nas quais se inserem, considera 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 esta decididamente no fato de comê-lo, e não numa regra a priori ou num princípio crítico qualquer”. (DEWEY *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 e com estas estariam densamente relacionadas. As tradições de produção cultural no Brasil não fogem a estas concepções de trânsito internacional. A mais importante expressão desta produção e 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, por outro lado, insistiu no enraizamento social da produção cultural e artística, dos seus vínculos com a sociedade e do seu entrelaçamento com as tradições localizadas. O modernismo, nesta segunda versão local, 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, moldados, cada um a sua maneira, pelas instituições e práticas estruturadas e estruturadoras.¹ As políticas de preservação patrimonial que se configuram em parte importante da história das políticas culturais brasileiras, por exemplo, são herdeiras destas concepções, com elas conviveram em suas variantes plurais, em suas histórias e contextos – e atualizaram a ideia da experiência cultural como uma experiência social.² A cultura não seria desta perspectiva, autodeterminada, não seria um valor puro e inegociável, mas seria elaborado nas práticas sociais e nos contextos de trocas políticas e econômicas.

Nesse sentido, embora a cultura possa conviver com objetos, tecnologias, construções transcendentais, não pressupõe, ela mesma, a purificação destas categorias 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. Esta 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.

1. Várias eram as versões e concepções estéticas presentes no modernismo brasileiro: *i*) na concepção de Mário de Andrade, arte e cultura são concebidas como expressão de experiências sociais – antropológicas – enraizadas historicamente. Com Graça Aranha, por outro lado, temos uma segunda concepção, que ainda não esgota a riqueza de concepções estéticas do modernismo, mas que as resume em seus pressupostos principais. Nesta concepção, *ii*) 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. Esta integração emocional no todo, concebido como a Nação, é marcada pelo realismo espiritualista, e talvez tom mais hegeliano que kantiano, mas envolto na mesma problemática.

2. 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.

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 esta posição a separação entre coisas e fatos logicamente independentes no mundo, para os quais convergiriam as categorias do entendimento, tal como convergiriam à 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 dos sentimentos e energias naturais na atualização das experiências sociais sobre o quadro das 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.

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 ou fundamentada 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 considerá-la assimilável pelos recursos simbólicos disponíveis às pessoas, ou como capacidades. Estes 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, considera-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 Edward Said,

(...) 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 esfera aparentemente isoladas (1995, p. 95).

Como se vê a complexificação das referências e problemas aos quais 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 estas dicotomias todas, pois importa menos que campos definidos imponham seus valores especializados do que os valores tenham circulação ampla e sejam passíveis de serem usufruídos, vividos e desfrutados como experiências culturais.

A cultura e a experiência estética são experiências intensas que configuram tanto o artista/produtor quanto 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 trobianeses, 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 autorealização. Mais do que isto, 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 é muito evidente. A reintegração da cultura na vida cotidiana implica em 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 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 são, entre outras coisas, 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. Estes casos testemunham a conexão existente entre a segregação moderna da arte, o nacionalismo e o militarismo³ (1980, p. 8).

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-lettras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida, formas 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, ou seja, não é simplesmente a apreciação estética pura das belas-artes e 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, modos de fazer e viver, aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade e tratamento igual.

2.4 Quarta aproximação: políticas públicas para a cultura

Esse texto escolhe interpretar os Arts. 215 e 216, tradicionalmente considerados como os artigos culturais à luz do conjunto dos princípios, normas e valores constitucionais, ao invés 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 Arts. 215 e 216 – 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 incentivo da produção artística.

Essa é a primeira vez que um texto constitucional afirma os direitos culturais. Os direitos culturais 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 Nação* como nos períodos autoritários, *criar hegemonias ou contra-hegemonias, desenvolver ou levar consciência ao povo*, como pretenderam diversos atores políticos e grupos culturais no Brasil.

3. Para complementar a ideia central continuamos citando Dewey sobre a descontextualização dos objetos artísticos na modernidade: *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.*

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/88. Depois, que o direito cultural relaciona-se, não com o predomínio de culturas ou formas particulares, mas com processo de enriquecimento e reconhecimento das diferenças e da diversidade e que esta é uma possibilidade de leitura dos direitos culturais presentes na CF/88, embora estes estejam ali sem conceituação. Neste sentido, a descrição que o filósofo norte americano John Rawls faz de democracia é razoável para as finalidades desse trabalho, ou seja, a democracia não se refere a definições morais particulares e a concepções amplas específicas, mas de certa ordenação básica – delimitada, inclusive, nas Constituições – que permite que concepções particulares convivam.

Em realidade, as políticas públicas culturais envolvem programas públicos que coordenam as ações de agentes culturais e estes podem ter como instâncias reguladoras os mercados, a própria administração pública ou as comunidades. Desta maneira, é dever do Estado garantir e proteger direitos culturais, mas deve-se reconhecer que tanto o Estado pode executar quanto 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 onde já se reconhece que, além do Estado, a dinâmica cultural tem forte presença dos 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 que “o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”. Além disso, pode-se dizer que os mercados e comunidades planejam ações e realizam suas políticas culturais, pois associam agentes culturais a circuitos, mas, aqui não interessa esta 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/88, nos artigos culturais e no conjunto do texto.

Já deve estar claro que o objeto das políticas culturais são os circuitos culturais e que estes envolvem agentes culturais em processos de produção, recepção, transmissão e reconhecimento. Também deve estar claro que a CF/88 é dirigente porque define políticas públicas como instrumentos de realização de direitos, 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 estas políticas, começamos por uma definição geral até chegarmos ao de política cultural.

Bucci 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 a 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 (2006, p. 39).

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 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 através 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):

(...) 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), receber (fruir), ter a própria cultura tratada com igual respeito e dignidade (reconhecimento).

Independentemente de algumas indefinições inevitáveis os autores 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 define os objetivos das políticas culturais como desenvolvimento simbólico, satisfação de necessidades culturais e situação objetivo desejada. Ora, estes objetivos foram definidos e sintetizados na seção anterior como relacionados à democracia cultural, aos direitos culturais e ao desenvolvimento cultural e ainda se afirmou que estes objetivos podem ser definidos e interpretados a partir da CF/88.

Os conceitos de Bucci e Canclini são perfeitamente adaptáveis aos fins de definição de políticas culturais tendo como objeto as constelações móveis e fluidas que constitui a cultura e os circuitos culturais como definidos, são fluidos e móveis, à diferença de outras políticas que envolvem simples transferências ou de políticas públicas prestacionais. Também se agrega que além do objeto das políticas culturais ter características diferenciais dadas as suas imprecisões também envolvem ações de coordenação na dimensão dos seus múltiplos processos.

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

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

Canclini também lembra que os processos culturais contemporâneos envolvem o que se chama de crescente globalização, ou seja, envolve escala transnacional. De fato, os circuitos culturais têm esta característica, aliás, esta 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 a importância das migrações europeias para o Brasil e, antes disto, do tráfico de escravos e suas culturas africanas, ambos os fenômenos relevantes na formação na história brasileira. Ou, simplesmente rememore-se a influência dos meios de comunicação de massa e serviços de audiovisual norte-americanos na economia simbólica contemporânea. Todos estes 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 dos 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, nos seus primeiros momentos se podia encontrar muitas referências à cultura, elas eram gerais, ou associadas à liberdade de ensino, de imprensa, de expressão e de religião. Com o desenvolvimento do Estado social se criam 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, e 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 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 é 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, 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, reconhecendo e promovendo condições positivas para seu pleno desenvolvimento e acesso por todos os indivíduos. Finalmente, pode-se chamar a atenção para o fato de que as constituições culturais, além destas determinações jurídicas, podem induzir programas de ação pública específicos.

O filósofo americano Ronald Dworkin, define dois tipos de ideais de posicionamento do poder público, com relação a princípios, especialmente em relação à igualdade. Dworkin dialoga com a tradição política e moral 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). Desta 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. Implica uma neutralidade do Estado com relação ao desenvolvimento de políticas e suas consequências e outra, na qual o Estado atua minimizando assimetrias e desigualdades.

O filósofo 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.⁴

Aqui, as possibilidades interpretativas serão apresentadas de forma demasiado sintética. Abaixo, a síntese do período histórico das políticas culturais mais importantes. A seção 4.1 e 4.2 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 heróico 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)	i) 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 ii) Construção de engenharia institucional na área federal	i) Criação do homem novo brasileiro-modernismo ii) Ideia de integração e modernização da cultura brasileira
Direitos culturais (pós-Constituição 1988)	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: i) financiamento via mecenato – incentivos fiscais ii) constitucionalização das políticas públicas culturais	Direitos fundamentais

Fonte e elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

4. Publicado em Ipea (2008b).

Nos dois primeiros períodos não se encontra uma ideia de política cultural, inclusive porque o conceito é tardio. Diversos autores (BOTELHO, 2001; RUBIM; BARBALHO, 2007; MICELI, 1984) chamam a 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 deste período que se desdobraram no tempo e que estão ainda presentes, incorporadas nas atuais instituições públicas de cultura. Também aqui, é necessário um pequeno parêntese. Neste período já se configuram ideias de política nacional de cultura, ideias que retornarão na década de 1960 e 1970. No entanto, estas nunca se desenvolveram de forma, de fato, sistêmica e, ainda hoje, se discute o processo de consolidação nesta direção.

Os três primeiros períodos se caracterizam pela invenção de uma tradição brasileira e trazem consigo uma noção de hierarquização envolvida: civilização portuguesa, “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 termo de política e ação cultural pública.

Não há como desprezar, por exemplo, o fato de que as reduções jesuíticas⁵ e a reflexão jurídica sobre o *status* dos indígenas e dos escravos como 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 e a preocupação da monarquia com a criação de uma iconografia brasileira, em moldes europeus – artistas portugueses e franceses vêm com a família real ou são posteriormente contratados – também integraram políticas calculadas, com impactos na cultura nacional.

A extensa reflexão sobre as bases de construção da nacionalidade após a Independência, com a criação dos Institutos Históricos e Geográficos e dos Museus Etnográficos converge para o mesmo sentido; 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 exemplo da 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 da tardia criação de universidades, posterior à Independência (CARVALHO, 2006), são exemplos eloquentes.

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

Portanto, embora a historiografia aponte a década de 1930 como o início das políticas culturais no Brasil e não obstante a criação, neste período, de importantes instituições e ações neste setor, a história das políticas públicas brasileiras direcionadas à cultura começa muito antes.

O último período distingue-se pela ideia dos direitos culturais e da organização de políticas públicas garantidas constitucionalmente, o que permite dizer que se pressupõe a presença do poder público. Os princípios de precedência estão inscritos no texto constitucional e são abstratos, garantindo 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 esta 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 um *outro* – portugueses, franceses, europeus etc., 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 de 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 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 destas lacunas, apresentamos sucintamente as características das diversas instituições brasileiras e depois apresenta-se um quadro síntese da evolução jurídico-institucional da área federal de cultura.

3.1 Constituições anteriores a 1988

Na tradição da cultura jurídica separam-se constitucionalismo liberal, social e cultural. No constitucionalismo liberal há 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 e, no último, implica em que as instituições culturais busquem articulação e estabeleçam nexos com as necessidades culturais básicas da população.

Como afirma Miguel (2003) ao contextualizar historicamente o desenvolvimento das constituições culturais:

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).

Nas Constituições brasileiras anteriores à de 1988, a cultura aparece inserida em capítulos ligados a direitos, mas é tratada de forma ampla, no tocante aos direitos individuais e sociais, e nos artigos referentes à educação e à família, conforme é possível observar no quadro 2.

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. Faz 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. Nesta Constituição, as ciências aparecem no conjunto, inclusive com a estranha proximidade às políticas de imigração.

Não se pode esquecer que essas foram parte de *políticas culturais* de desenvolvimento de uma sociedade capaz de se modernizar culturalmente, mas não há possibilidade de explorar esta 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 onde predominava a miscigenação racial, um obstáculo aos processos de desenvolvimento. A linguagem racista predominava e construía os termos dos debates políticos e culturais. A imigração oferecia elementos de reconfiguração da estrutura racial brasileira.

O quadro 2 apresenta os artigos e os conteúdos das diversas constituições brasileiras que contém referência à cultura.

QUADRO 2
A cultura nas constituições brasileiras

Constituição	Artigo	Conteúdo
1824	Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis 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, escritos, 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 V. Ninguem pôde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em resarcimento 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 País 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

(Continua)

(Continuação)

Constituição	Artigo	Conteúdo
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.

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 tinha parte em formas de organização alternativas do poder. Importante aqui é a preocupação com a participação de representantes das atividades culturais no processo de formação das decisões políticas.

A partir de 1937 passaria a se 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” (Constituição de 1937, Art. 128). Interessante notar que o Estado vai favorecer ou fundar instituições para atuarem nesta área e, realmente, como se verá mais adiante no quadro 3, este período foi caracterizado por rica expansão e criação institucional.

As Constituições seguintes até a de 1988 terão o mesmo padrão, isto é, estarão inseridas no Título *cultura, educação e família* serão tratadas em conjunto, a extensão do conceito é o das 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. Este período seria marcado pelo novo regime político, com a construção do Estado nacional centralizado e com a forte industrialização. Para este 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 à dimensão imaterial do patrimônio. Do ponto de vista das ações implementadas pelo Ministério da Educação e Cultura 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. Por outro lado, 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. Por outro lado, 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 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 esta característica, que torna a 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 quanto das dificuldades institucionais no processamento de problemas que direcionariam as ações para objetivos convergentes.

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, de Serviço passa a Departamento 1970 – Decreto nº 66.967, passa a se denominar Instituto 1979 – Decreto nº 84.198, transforma em secretaria vinculada ao MEC 1979 – Extingue o Iphan e transfere seu patrimônio para a Fundação Pró-Memória 1981 – Portaria do MEC nº 274, cria a Secretaria da Cultura por transformação da SPHAN e SAC 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 Pró-Memória 1990 – Decreto nº 99.492, vincula o IBPC à SEC/PR como autarquia federal (Lei nº 8.113/1990) MP nº 752, altera a denominação IBPC para Iphan
Fundação Pró-Memória – 1979	1979 – Lei nº 6.757, institui a Fundação Pró-Memória 1980 – Decreto nº 84.396, aprova estatuto 1981 – Portaria do MEC nº 585, incorpora Museu Imperial, Biblioteca Nacional, Museu Histórico e Museu da república, Museu Nacional de Belas- Artes, Museu Villa Lobos, Instituto Nacional do Livro (INL) 1983 – Escritura Pública – transfere e incorpora acervo do Museu Chácara do Céu e Fundação Maya e do Museu de Biologia 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 Burle Marx Lei nº 8.029, extingue Fundação Pró-Memória e cria o IBPC com acervo e dotação do SPHAN e 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 1965 – Lei nº 4.639, reorganiza 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Histórico Nacional – 1922	1922 – Decreto nº 15.596 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Villa-Lobos – 1960	1960 – Decreto nº 48.379 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Nacional de Belas-Artes – 1937	1937 – Lei nº 378 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu da Inconfidência – 1938	1938 – Decreto nº 965
Museu da República – 1960	1960 – Decreto nº 47.883, incluído na estrutura do Museu Histórico Nacional 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Patrimônio Imaterial – Decreto nº 3.551 – 2000	2000 – Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial

(Continua)

(Continuação)

Fundação Nacional de Arte (Funarte) – 1975	1975 – Lei nº 6.312 1977 – Decreto nº 79.591, incorpora a Comissão Nacional de Belas-Artes 1990 – Lei nº 8.029, extingue Funarte e cria o Instituto Brasileiro de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, Fundação de Artes Cênicas (Fundacen) e Fundação 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
Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) – 1958	1958 – Decreto nº 43.178, institui a Campanha Brasileira de Defesa do Folclore 1961 – Decreto nº 50.496, dispõe sobre o Conselho Nacional de Folclore e Decreto nº 50.438 sobre a Campanha 1975 – Decreto nº 6.312, cria a Funarte que incorpora a campanha de Defesa do Folclore 2005 – incorporada ao Iphan
Serviço Nacional do Teatro – 1937	1937 – Decreto Lei nº 92 de 1937 Portaria MEC nº 628 de 1981 transforma 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 Cinema Brasileiro – 1987	1987 – Lei nº 7.624 1990 – Extinto 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 1977 – Decreto nº 79.591, incorpora à Funarte
Comissão Nacional do Teatro (1937)	1937 – Lei nº 378, extinta no mesmo ano pelo Decreto Lei nº 92
Instituto Nacional do Cinema Educativo (Ince) – 1937	1937 – Lei nº 378 1946 – Decreto nº Lei 8.536, dá organização
Conselho Nacional de Cinema (Concine) – 1976	1976 – Decreto nº 77.299 1985 – Decreto nº 91.144 (*) cria o MinC, do qual faria parte o Concine
Instituto Joaquim Nabuco – 1949	1949 – Lei nº 770 1979 – Lei nº 6.687, transforma em Fundação 1990 – Decreto nº 99.244, vincula 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 As atribuições foram incorporadas pela Embrafilme, e se transformará na FCB – depois incorporada à Funarte
Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) – 1969	1969 – Decreto Lei no 862 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 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 Pró-Leitura e cria a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com acervo e dotação da Fundação Pró-leitura 1990 – Decreto nº 99.492, vincula BN à SEC/PR 1990 – Lei nº 8.113, dispõe sobre a natureza fundacional da Biblioteca Nacional 1991 – Decreto nº 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à leitura (Proler) 1991 – Decreto nº 520, institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas

(Continua)

(Continuação)

Fundação Nacional Pró-leitura (Pró-Leitura) – 1987	1987 – Lei nº 7.624 (incorpora INL e BN) 1990 – Lei nº 8.029, extingue a Fundação Pró-Leitura, cria a FBN com acervo e dotação da Fundação Pró-leitura 1990 – Decreto nº 99.492, vincula 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 – Decreto nº 520, coordenadoria da BN
Serviço Nacional de Bibliotecas Municipais – 1968	1968 – Lei nº 5.422
Conselho Nacional de Direitos Autorais (CNDIA) – 1973	1973 – Lei nº 5.988 1985 – Decreto nº 91.144, criou o MinC que era constituído pelo CNDIA
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 1966 – Lei nº 4.943 Decreto nº 91.144, cria o MinC
Ministério da Cultura (MinC) – 1985	(*) 1985 – Decreto nº 91.144, cria o MinC por desdobramento do MEC, constituído pela Secretaria da Cultura, integra finalidades do SPHAN, Fundação Pró-Memória, Funarte, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Joaquim Nabuco e Embrafilme, além de abrigar o Conselho Federal de Cultura, Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDIA) e o Conselho Nacional de Cinema (CNCine) 1990 – Lei nº 8.028 e Decreto nº 99.240, extingue o MinC e cria a Secretaria da Cultura da presidência da República Lei nº 8.029, extingue Funarte, Fundação Pró-Memória, Fundacen, Fundação Pró-Leitura, Fundação Cinema Brasileiro, Embrafilme e cria o Instituto de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, Fundacen, Fundação Cinema Brasileiro e FBN com acervo e dotação da Fundação Pró-Leitura e IBPC com acervo e dotação do SPHAN e Pró-Memória Decreto nº 99.492, vincula IBPC, IBAC e FBN à SEC/PR 1992 – Lei nº 8.490, recria o MinC 1995 – Decreto nº 1.673, aprova estrutura regimental do MinC (o Decreto 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: Conselho Nacional de Política Cultural, Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, Comissão de Cinema e entidades vinculadas – Iphan (autarquia) e Fundações Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes e Fundação Biblioteca Nacional 1999 – Decreto nº 3.049, mantém os órgãos colegiados e unidades descentralizadas e entidades vinculadas e altera a organização interna criando Secretaria do Livro e Leitura; Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes plásticas; Secretaria de Música e Artes Cênicas e Secretaria do Audiovisual
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 PRONAC, com o Fundo Nacional de Cultura, Fundo de Investimentos Culturais e Incentivos a Projetos Culturais 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual, regulamentado pelo Decreto nº 974 1995 – Decreto nº 1.494 regulamenta a Lei nº 8.313 1996 – Lei nº 9.323, altera limites de dedução Lei nº 8.635, de 1 para 3% 1997 – Decreto nº 2.290, regulamenta a Lei nº 8.313, quanto ao Fundo Nacional de Cultura 1999 – Lei nº 1.589, altera dispositivos da Lei nº 8.313 e aumenta os limites de dedução em vários segmentos para 100% 2006 – Decreto nº 5.761, regulamenta a Lei nº 8.313
Agência Nacional do Cinema (Ancine) – 2001	2001 – MP nº 2.228-1
Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) – 2009	2009 – Lei nº 1.906 de 2009

O quadro 3 apresenta parte da movimentação jurídico-institucional de órgãos hoje presentes no Ministério da Cultura ou com competências por este incorporadas. Há uma rica construção institucional na década de 1930, inclusive com o estabelecimento explícito da proteção e desenvolvimento da cultura como responsabilidade do Estado, e também com a criação do Iphan e outras instituições, depois, em finais da década de 1960 e início de 1970 com a criação da Embrafilme e Funarte. Na década de 1980 outras transformações aconteceram e culminam com a criação do Ministério da Cultura em 1985.

Depois disso, assinalem-se ainda algumas das iniciativas relevantes em termos de criação institucional:

1. Consolidação das leis de incentivo na década de 1990, cujos preâmbulos praticamente reproduzem o texto constitucional.
2. A publicação do Decreto nº 3.551/2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial – responsabilidade do Iphan – e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, que tem como objetivo enfatizar a obrigação e centralidade estratégica do Estado na documentação, registro e inventariamento dos bens, conferir visibilidade à cultura dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira e ao pluralismo desta produção, permitir o exercício do direito à memória, facilitar aos diversos grupos a reivindicação de direitos coletivos, correlativos aos direitos de propriedade intelectual e de direitos autorais e que permitem o acesso aos benefícios decorrentes dos usos de conhecimentos tradicionais.
3. A criação da Ancine (MP nº 22.281/2001), que ficou no primeiro momento do Ministério da Indústria e Comércio, foi para a Presidência da República e depois Ministério da Cultura (MinC).
4. A criação do Instituto Brasileiro de Museus (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*, a *política nacional de museus*, a organização de programas a exemplo do *Programa Mais Cultura* (2008); *Cultura Viva* (2006); *Brasil Diversidade Cultural* (2006) etc.

O importante é assinalar algumas das características das políticas culturais – sobretudo a dificuldade em 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 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.

Diga-se que inúmeras das iniciativas implicavam na 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, Iphan, Embrafilme, Funarte, Ibram, Programa Cultura Viva e Programa Mais Cultura, para apontar alguns exemplos, cada um atuando em diferentes dimensões dos direitos culturais, com diferentes capacidades de processamento de ações e realização de objetivos e com diferentes problemas delimitados a partir do conceito de cultura.

As heterogeneidades das políticas indicam que as relações jurídicas podem mesmo serem consideradas, em termos gerais, nas relações entre cidadãos e Estado, mas 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*. A seção seguinte apresenta sinteticamente a constituição do MinC, que deu unidade as linhas de atuação e organização institucional tão díspares. Na verdade, a unidade é aparente, e, ao mesmo tempo é um desafio para políticas culturais globais. A ideia é apresentar o MinC, cuja existência informa as discussões constitucionais, como unidade que permite uma discussão dos direitos culturais no formato inscrito na CF/88.

3.2 O Ministério da Cultura e a Constituição de 1988

A CF/88 incorpora conceitos e acomoda a discussão histórica a respeito dos direitos culturais. O Ministério da Cultura 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 referências para o texto da CF/88.

As propostas para a criação do Ministério de Estado para a cultura tiveram forte apoio no I Encontro de Governadores onde 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 Ministério da Cultura – ou o que corresponderia a um órgão federal para coordenar uma política cultural nacional – surgiu em 1985. O MinC nasceu das pressões políticas posteriores às primeiras eleições diretas para governos estaduais em 1982. Estas trouxeram 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 da 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 Cultura do MEC como interlocutora legítima. Os secretários estaduais associavam a Secretaria de Estado de Cultura (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 deste fórum, um candidato ao posto de ministro. O resultado deste movimento de secretários estaduais foi a criação do MinC, em março de 1985, a partir do MEC.

A fragilidade do ministério, entretanto, se vê de imediato. As pretensões políticas de José Aparecido levam-no ao governo do Distrito Federal, deixando a 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, mas, é apenas com Celso Furtado, ministro até agosto de 1988, que o MinC ganha certa organicidade.⁶

Mais uma vez, a fragilidade institucional do MinC foi evidenciada em 1990, no governo Collor de Mello, com a incapacidade de reação do setor cultural à sua extinção. Neste ano o MinC foi transformado em Secretaria (Lei nº 8.029, 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 onde foi extinta a Embrafilme.

Nesse mesmo movimento, foram extintas a Fundação Nacional de Arte (Funarte), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e a Fundação Nacional Pró-Leitura. Esta mesma lei criava o Instituto Brasileiro Arte e Cultura (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

6. Com Celso Furtado extinguíram-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.

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. Esta instituição é responsável pelas políticas de artes gráficas, artes plásticas, cinema e vídeo, circo, dança, documentação, folclore e cultura popular, fotografia, música, ópera e teatro. Herdava as atribuições da antiga Funarte, Fundacen do IBAC e 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, bem como permite agilidade técnica e recursos na organização de interesses localizados, mas os recursos políticos e institucionais devem, necessariamente, ser suficientes para que a política exista e seja efetiva.

Na análise de Botelho,

(...) 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 (2001b).

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 – Lei nº 7.505/1986 – teve pouca duração e recebeu muitas críticas. O início dos anos 1990, por sua vez, implicou em uma ruptura estrutural, dada 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 – Lei nº 8.313/1991. Pouco depois, em 1993, também seria criada a Lei do Audiovisual – Lei nº 8.685/1993 – a primeira baseada na renúncia fiscal.

Ainda sob o governo Collor, foi secretário da cultura o embaixador Sérgio Paulo Rouanet, que inaugurou a questão do financiamento e do mecenato, por ausência de recursos orçamentários e pressão de segmentos artísticos, especialmente

o cinema, como uma das questões centrais da área cultural, seguiram-se a Rouanet, já com Itamar Franco presidente, 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, 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, foi ministro, Gilberto Gil – 2003-2008 – substituído por Juca Ferreira em 2008.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, 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. Esta 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 do governo Lula, o MinC se estruturou para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas culturais, mas também, de execução de programas, como já vinha sendo praticado. Acrescentou 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 e o Conselho Nacional de Política Cultural, 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 destes dispositivos, que poderão configurar uma Política Nacional de Cultura. Entre eles está a necessidade de funcionamento, cada vez mais efetivo, do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), como articulador de políticas nacionais; institucionalização das relações com estados e municípios; estabelecimento de diretrizes e estratégias pactuadas entre os níveis de governo;

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 resignifica 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. E, mesmo sendo composto por instituições históricas da área cultural federal, a abrangência destas 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: a) Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; b) Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais; c) Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; d) Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e e) Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.

Essa reestruturação do Ministério da Cultura foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de sobreposição e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para sua atuação no Sistema Nacional de Cultura. 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 Secretaria do Audiovisual foi redesenhada, incorporando o Centro Técnico do Audiovisual e a Cinemateca Brasileira. Tudo isto 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 de Secretários 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 quanto entre as esferas de governo e com a sociedade, e também entre as políticas setoriais.⁷

7. Publicado em 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, tendo em vista uma reflexão estratégica a respeito de políticas culturais, separou a cultura em duas dimensões. 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 nesta dimensão significa, por um lado, uma reorganização e democratização das estruturas sociais, e por outro, na construção da democracia cultural.

O sentido sociológico refere-se ao que Brunner apontou como sendo parte dos aspectos organizacionais e que, para Botelho, 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 onde 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, desta 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 das 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 destes 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 artes, por exemplo – apresentam esta 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 entre esta e 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 as condições e motivações para certas práticas e consumos culturais.

Os estudos da vida e das práticas do cotidiano, por sua vez, indicaram uma pluralidade imensa de modalidades de práticas, mas implicam a crítica da fixação dos gêneros culturais 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, não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados. O reconhecimento desta pluralidade implica em outra ideia, a *democracia cultural*.

A CF/88 reconhece implicitamente as duas dimensões, a cultura se inscreve no rol dos direitos políticos e civis, onde estão as liberdades de expressão, consciência, crença, religião e participação, quando se reconhece o pluralismo. E a cultura está no âmbito dos direitos sociais fundamentais, onde se preconiza o pleno exercício dos direitos culturais – *democratização do acesso* (incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais). Inclusive 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, § 3º). 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, § 1º) e no reconhecimento das formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas (Art. 216). Também se pode citar, no mesmo sentido, o Art. 216 § 5º, 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 esse filósofo “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). Rawls 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 e 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 deve ser aplicado, mesmo no caso de interesses específicos sofrerem temporariamente.

Dessa maneira, interpretando o filósofo americano de forma favorável – na verdade ele atribui aquelas qualidades à educação e 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 ramo dos direitos de desenvolvimento de si ou da personalidade.

Neste sentido, nada impede uma derradeira citação de Rawls para

(...) 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 (2002, p. 34).

Assim, a política cultural se alinharia com outras instituições básicas, 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 entender aspectos das políticas públicas de cultura depois da CF/88.

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 este deverá ser “incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural”. Esta parte da CF é o único lugar, salvo engano, em que aparece a ideia de desenvolvimento cultural, tão comum e trivializada na década de 1990. Esta 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/88 pontos interpretativos próximos a este reaparecerão, lembrando, no entanto, que a posição de Rawls não parece muito simpática à presença de políticas públicas no espaço constitucional e de fato, esta será uma característica da CF/88.

Mas, de qualquer forma, a CF 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; redução das distâncias sociais; aproximação de mundos culturalmente alternativos e estabelecimento de 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 conversão e valorização de alternativas (seção 2.3), 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 unidade da seção seguinte é dada pela concepção de cultura presente na tradição de políticas culturais no Brasil, que se referem aos princípios do Estado cultural quais sejam *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 esta premissa já aparecia – em seus artigos de mecanismos de garantia e delimitação de políticas públicas nacionais.

4.1 Os Artigos 215 e 216

Os Arts. 215 e 216 da CF/88 são citados recorrentemente quando se fala do ordenamento constitucional da cultura. Nestes aparece pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro a expressão *direitos culturais*, há um direcionamento para políticas culturais públicas e encontra-se a definição de patrimônio cultural por enumeração.

A seguir, apresentam-se os Arts. 215 e 216 sem a Emenda nº 48, que aprovou o Plano Nacional de Cultura 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.

Os dois artigos apresentam um pequeno grupo de verbos que se referem a componentes específicos da atuação do Estado. Assim, os verbos serão reagrupados logo em seguida para facilitar a clareza da interpretação. Agrupamos os verbos associando-os aos objetos da ação a que se referem e aos conceitos que lhes dão unidade. Ressalte-se que a CF/88 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 implicam em ações de diferentes tipos e esses têm características distintas. Os verbos do grupo 1 são aqueles que não se referem a uma ação direta, mas se referem à ação de criar condições para que outros agentes as realizem ou exercitem. O quadro 4 mostra que ambos os artigos possuem este grupo 1, no primeiro, tendo como objeto de ação o exercício de direitos culturais e acesso às fontes de cultura e no segundo, a produção cultural e o seu conhecimento. No entanto, há que constar 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. Da mesma forma, ambos os artigos possuem este grupo. 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 enfraquece e aumenta a opacidade do verbo *proteger*.

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, estes não estão definidos. Silva inclusive afirma que é um direito em formação, que envolve um conjunto de regras que se aplicam às atividades culturais públicas (SILVA, 2001, p. 51), e àquele conjunto contribuem 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 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 (2000, p. 34).

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

a) a liberdade de expressão das atividades intelectuais, artística, e científica; b) direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; c) direito de acesso às fontes da cultura nacional; d) direito de difusão das manifestações culturais; e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público (2001).

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/88 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; o segundo é a remissão à ideia de democratização cultural assegurando-se que esta se dê nas artes, ciências, tecnologia e no cotidiano – modos de criar, fazer e viver – e indicando ação positiva do Estado na sua realização. Em realidade, este último ponto tem duas dimensões: uma referente a processos culturais criativos que se dão no dia a dia, e outra que se refere 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 das políticas patrimoniais. A Constituição cultural brasileira 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 1970-1980.

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 Fundação Cultural Palmares, 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/88 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 as obras científicas e artísticas.⁸

8. Para apresentar as nuances entre os dois conceitos, uma citação do teórico Terry Eagleton: “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 tópicos 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” (EAGLETON, 2000, p. 20).

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/88 é 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/88, chama a atenção a referência à cultura nacional, à ideia de processo civilizador nacional, mas com a diferença de que os produtores desta 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 este propósito no sentido de apontar que a cultura se refere a dinamismos 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, portanto, não se reduzem à escala nacional, aliás, aspecto bem questionável no que se refere à cultura, em especial quando lhes reconhecemos o caráter híbrido, transcultural e aberto.

Dessa forma, Silva (2007) afirma que o direito fundamental à cultura assume três dimensões:

a) *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 *cristaliza* 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 (SILVA, 2007).

E continua:

(...) 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).

- b) a segunda dimensão é *status activus culturalis* no qual o estatuto constitucional não é mais meramente negativo e implica a intervenção dos poderes públicos na realização do direito; e
- c) 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. Esta dimensão de *status activus processualis*, deve-se considerar que hoje o conteúdo essencial de qualquer direito fundamental, para além de ter dado origem ao reconhecimento de autônomos direitos de natureza procedimental e processual (SILVA, 2007, p. 93-94).

O Art. 216 contém o princípio da participação da comunidade na implementação de políticas para proteção e enriquecimento do patrimônio cultural brasileiro, também contém a ideia de colaboração, afinal o poder público não é o produtor da cultura, mas incentiva, induz e promove. Para finalizar esta questão, deve-se enfatizar que os mecanismos de incentivo criados em finais da década de 1980 e aperfeiçoados nas décadas seguintes, respeitam este princípios da colaboração. Também deve-se 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.⁹ Sob este aspecto, inúmeros processos estão em cursos, com a crescente realização de fóruns, seminários e conferências, além da promoção e incentivo à criação de órgãos colegiados de participação.

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

9. Para desenvolvimento da participação na história constitucional brasileira ver: Ledur, J.F. Direitos Fundamentais sociais – efetivação no âmbito da democracia participativa, Editora Livraria do Advogado, Porto alegre, 2009.

TABELA 1
Conselhos de cultura nos municípios brasileiros – 2001-2006

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

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 Elaboração: Disoc/Ipea.

O número de municípios com conselhos 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 o tipo de representação, especialmente a questão da paridade, modelo escolhido na área cultural. Neste aspecto, há grandes desafios, pois apenas 31% dos conselhos de cultura têm esta característica, o que reduz a representatividade de artistas e grupos de produção cultural nas instâncias decisórias e participativas. Embora esta qualidade esteja presente em maior número dos conselhos dos grandes municípios, ainda assim, tem-se menos da metade deles nesta 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 quanto entre estes e a sociedade civil organizada.

Os direitos culturais foram definidos em termos bastante amplos, ao mesmo tempo em que são também uma dimensão importante de outras políticas, como a educação, as comunicações ou as políticas para crianças e adolescentes, indígenas e 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 sintetizados como um recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades.

Esta 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 e 2005). É igualmente possível tratar a cultura sob este prisma, assumindo-se que ela também é,

simultaneamente, núcleo e referência de um leque de direitos reconhecidos pela comunidade, associa-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 pela sua natureza, ao enriquecer o cotidiano das pessoas, quanto pelo 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 – onde explicitamente se fala de direito à diversidade – e no conjunto do texto constitucional – onde se fala de cultura no âmbito das políticas de comunicação, educação, para criança e adolescente para os 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. 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, às redes de significados que abrangem as artes, religião, política, moral, direito, economia, tecnologias e 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, 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; 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, 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 esta razão, educação, comunicações, 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 Constituição de 1988.

QUADRO 5

Cultura em outros Artigos da Constituição de 1988

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 5ª – 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 DF 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 ¹
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 §§ 2ª e 3ª	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

(Continua)

(Continuação)

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
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 idoso	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.

Fontes: Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ § 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.

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 relaciona-o com a liberdade de autodesenvolvimento e auto-expressão, 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).

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, mas 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 e que 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 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. Isto 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.

Isso colocado cabe alguns exemplos e breve análise de ações públicas no âmbito cultural, quais sejam as políticas de educação voltadas para a formação artística e as 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 dos seus recursos humanos.

No caso específico das políticas de educação, essas oferecem, como dever impositivo do Estado, o acesso ao ensino fundamental, do qual fazem parte os ensinamentos 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 artes, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental por turno.

TABELA 2

Proporção de alunos que frequentam a educação básica regular, segundo etapa da educação básica, turno e existência ou não de professor por componente curricular – 2003

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

Fontes: Censo Escolar de 2003 e Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica de 2003. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/MEC.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais/Disoc/Ipea.

Os dados são eloquentes e dispensam longos comentários quanto à situação do ensino daquelas matérias.¹⁰ Pode adicionar ainda que, segundo o Censo Escolar de 2003, dos 15,5 milhões de alunos do ensino fundamental 59,7% estudavam artes, 73% história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio – 8,3 milhões de alunos –, 43,6% tiveram professor de artes, 54,9% de história, 26% de filosofia e 64,4% 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/88 indica a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos e preconizou ações de incentivo para desenvolvimento da cultura. Como afirma Cunha Filho “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” (2000, p.99), que estabeleceu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), com mecanismos de incentivos fiscais e orçamentários – Fundo Nacional de Cultura (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, mas enfatizando que o importante aqui é a ação de incentivo, mas também enfatizar que aqueles que executaram as ações são agentes culturais que colaboram com o desenvolvimento das ações culturais.

10. Consultar Ipea (2008a).

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.

Os recursos provenientes da aplicação da Lei nº 8.313, foram de 2,54 vezes maiores em 2007 do que o realizado em 1997, enquanto os recursos decorrentes da Lei nº 8.685 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 aos 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 dos 1.700, o que significa uma ampliação de mais de 40% em relação a 1998 –, mas com poucas preocupações ou impactos relativos à equidade.¹¹

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.

TABELA 3
Recursos públicos diretos e indiretos

Ano	Incentivo à cultura			Recursos orçamentários	
	Lei nº 8.313/1991	Lei nº 8.685/1993:MP nº 2228-1/2001	Total	MinC total	Fundo nacional de Cultura
1997	301731	203194	504925	512486	60712
1998	258942	102923	361864	467167	50578
1999	200829	85986	286815	495491	41266
2000	327617	212735	540352	516768	88086
2001	373469	195512	568981	549932	111322
2002	364012	155245	519257	421938	65959
2003	409350	179693	589043	340535	57193
2004	518685	165003	683688	451691	96990
2005	701486	128755	830241	580127	141608
2006	767582	158488	926070	694825	145121
2007	767076	158734	925810	823493	145358
Total	4.990.778	1.746.267	6.737.044	5.854.453	1.004.192

Fontes: Tesouro Nacional, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores dez. 2007 – Índice Geral de Preços (IGP)/Disponibilidade Interna (DI) Médio.

11. Ver Ipea (2007, 2008a e 2008b).

Essa problematização não implica na consideração de que a política de incentivos é descartável, pois mesmo que a parte dos recursos privados seja menor, ainda são maiores, em termos globais, que os recursos isolados de algumas instituições do MinC e, mesmo do que os recursos do Fundo Nacional de Cultura 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 condições para que tal se dê entre elas o da presença de discussão clara e transparente a respeito de prioridades alocativas. 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 um acontece – orientação pública, discussão em conselhos etc.

A lei de incentivos já foi criticada por não criar um mecenato independente dos recursos públicos. A ideia original era criar uma visão global pelas empresas onde 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. Este comportamento não se cristalizou.

Por maiores que sejam os recursos argumentativos favoráveis às leis de incentivo, ficou uma sensação incômoda de prevaletimento de poucos interesses. Esta sensação deve ser mais bem ponderada com evidências e dimensionamento de causas e qualidades dos processos culturais postos em marcha, mas 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. Isto 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 implica em pensar esta qualidade como qualidade política de primeira ordem.

Aqui certamente implica em dizer que o processo decisório dos incentivos fiscais peca profundamente pela ausência deste debate público a respeito da alocação de recursos públicos, o que significa privatização de critérios de escolha. No entanto, deve-se acrescentar um restritor a esta posição, que é o fato de que os resultados desta política podem ter um impacto importante na produção, no acesso, na geração de renda e também no enriquecimento das linguagens. Nem um estudo ou avaliação foi definitivo em estabelecer sua capacidade de geração de consequências positivas no campo cultural e no campo da equidade de resultados.

De qualquer maneira, os resultados, por maiores que sejam os seus impactos, não superam deficiências no campo da equidade política, 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.

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 e 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/88 estabeleceu amplo leque de dispositivos referentes à cultura e aos direitos culturais que estão sendo complementados com proposições de Emendas Constitucionais. Entre os mais diretamente relacionados com a matéria estão os Arts. 215 e 216 que agora são objeto de Emenda Constitucional.

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 das 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, que são 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 estes 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 dinamos 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, enquanto Estado cultural. O direito à cultura tem base constitucional, mas não se limita a ela. Neste texto não se abordou 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 destas 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 que 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 e 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, iniciativas de construção institucional a exemplo do PNC, do Sistema Nacional de Cultura e da tentativa de vinculação de recursos financeiros para a área.

O estabelecimento de políticas públicas é a forma por meio da qual o poder público torna efetivo 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. Mas 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 os recursos que promovam a liberdade, mas faz parte da liberdade a de opinar de forma 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

- BAKTHIN, M. *A cultura popular na Idade Média e no Renascimento: o contexto de François Rabelais*. São Paulo: Hucitec; Brasília: UnB, 1993.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- BOTELHO, I. *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*. São Paulo: Perspectiva, v. 15, n. 2, 2001a.
- _____. *Romance de formação: Funarte e política cultural 1976-1990*. Rio de Janeiro: MinC/Fundação Casa de Rui Barbosa, 2001b.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRUNNER, J. J. *La cultura como objeto de políticas*. Santiago de Chile: Flacso, out. 1985 (Material de discusión, n. 74).
- BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, D. (Org.). *Cultura, política y sociedad: perspectivas latino americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005.
- CARVALHO, J. M. *A construção da ordem*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.
- CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- DEWEY, J. *Art as experience*. New York: A Perigee Book, 1980.
- DWORKIN, R. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- _____. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- EAGLETON, T. *A ideia de cultura*. São Paulo: UNESP, 2000.
- 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*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *Obras e vidas: o antropólogo como autor*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
- HARVEY, E. R. *Derechos culturales en iberoamerica y el mundo*. Madrid: Tecnos, 1990.

- IPEA. *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.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: 34, 1997.
- 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.
- MILLER, T.; YÚDICE, G. *Política cultural*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002.
- PASSERON, J-C. *O raciocínio sociológico: o espaço não popperiano do raciocínio natural*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- PEDRO, J. P. Derechos culturales, el hijo pródigo de los derechos humanos. *Revista Crítica*. Madrid, año LVIII, n. 952, 2008.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RUBIM, L.; BARBALHO, A. (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- MIGUEL, C. R. El Constitucionalismo cultural. *Revista Questiones constitucionales*, n. 9, dez. 2003. Disponível em: <www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst09/CUC00908.pdf>.
- SAID, E. *Cultura e imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SANTOS, T. M. *O direito à cultura na Constituição Federal de 1988*. Rio Grande do Sul: Verbo jurídico, 2007.
- SILVA, J. *A ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- SILVA, P. V. *A Cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Portugal: Edições Almedina, 2007.
- SOUZA, S. C. M. *Primeiras impressões: romances publicados pela Imprensa Régia do Rio de Janeiro (1808-1822)*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas (Unicamp)/Instituto de Estudos da Linguagem (IEL), São Paulo, 2007.
- SHUSTERMAN, R. M. *Vivendo a arte: o pensamento pragmatista e a estética popular*. São Paulo: 34, 1998.
- VILLALTA, L. C. *Reformismo ilustrado, censura e prática de leitura: usos do livro na América Portuguesa*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1999.
- WILLIAMS, R. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- YÚDICE, G. *A conveniência da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.