

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

As políticas públicas de acesso e difusão da cultura no Brasil e o caso do Programa Nacional de Apoio à Cultura

Public policy of culture access and diffusion in Brazil and the case of the National Culture Support Program

Telma Rocha Lisowski

Sumário

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA: APORTES POSIBLES DESDE EL DERECHO	2
María Valeria Berros	
MATÉRIA AMBIENTAL NOS TRIBUNAIS DA AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA	17
Marcio Oliveira Portella	
CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS DA ORIGEM DA CDB ÀS METAS DE AICHI	28
Ana Paula Leite Prates e Marta de Azevedo Irving	
DIMENSÕES LINGUÍSTICAS DA DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DIVERSOS NOMES LEGAIS DE UM MESMO FENÔMENO.....	59
Jefferson Carús Guedes	
ECONOMIA, ÉTICA E TRIBUTAÇÃO: DOS FUNDAMENTOS DA DESIGUALDADE	77
Rafael Köche e Marciano Buffon	
A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA INVESTIGAÇÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO NO BRASIL.....	94
Raquel Mousinho de Moura Fé	
UMA AVALIAÇÃO DO ÍNDICE DE INCLUSÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO	116
Diego Araujo Reis e Osvaldo Sousa Ventura	
FATORES DETERMINANTES DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	133
Leandro Campi Prearo, Maria Clara Maraccini e Maria do Carmo Romeiro	
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E DIFUSÃO DA CULTURA NO BRASIL E O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA.....	157
Telma Rocha Lisowski	
MOLDANDO A “RESERVA DO POSSÍVEL” NO TEMPO: A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO DIREITO DIFUSO FUNDAMENTAL.....	171
Leonardo Romero Marino	

O PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	195
João Luis Nogueira Matias e Águeda Muniz	
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OFERTA NA OMC, UMA REFLEXÃO DESMISTIFICADA, COM BASE EM DADOS ESTATÍSTICOS	208
Marcel Vitor Guerra	
A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	224
André Viana Custódio e Rafael Bueno da Rosa Moreira	
A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CRIMINALIDADE	247
Júlio Lopes Hott	
PROCESSO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS.....	274
Pablo Malheiros da Cunha Frota	
SOCIEDADES PRIMITIVAS E DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE QUE FORMA A JUSTIÇA TRIBAL PODE NOS AJUDAR A REPENSAR A NOSSA JUSTIÇA	303
Amanda Rodrigues e Tiago Themudo	
DIREITO PRIVADO, JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E O ARGUMENTO DA DUPLA DISTORÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA	318
Leandro Martins Zanitelli	
DISTORÇÕES NO CONTROLE CADASTRAL DAS ENTIDADES SINDICAIS E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	334
Ricardo Bravo	
PLÁGIO EM TRABALHOS ACADÊMICOS: PROPOSTA DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE INTEGRIDADE	354
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Marcelo Dias Varella	

As políticas públicas de acesso e difusão da cultura no Brasil e o caso do Programa Nacional de Apoio à Cultura*

Public policy of culture access and diffusion in Brazil and the case of the National Culture Support Program

Telma Rocha Lisowski**

RESUMO

O presente trabalho estudará o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, instituído pela Lei nº 8.313/91, um dos principais instrumentos de financiamento de manifestações artístico-culturais e promoção dos direitos culturais no Brasil. Essa política pública foi elaborada durante a presidência de Fernando Collor de Mello, uma gestão marcada por tendências neoliberais de favorecimento da iniciativa privada. Não por acaso, o principal mecanismo do PRONAC é o Mecenato Cultural, por meio do qual particulares contribuem com doações ou patrocínios para o financiamento de projetos culturais, obtendo posteriormente deduções do imposto de renda devido. A partir de uma identificação dos problemas enfrentados pelo programa, ao final, serão abordados os desenvolvimentos posteriores da questão no país, que apontam os caminhos para uma possível solução.

Palavras-chave: Programa Nacional de Apoio à Cultura; Direitos Culturais; Mecenato Cultural; Fundo Nacional da Cultura

ABSTRACT

This paper will examine the National Culture Support Program – NCSP, established by Law nº 8.313/91, one of the main financing instruments of artistic and cultural events and promotion of cultural rights in Brazil. This policy was drafted during the presidency of Fernando Collor de Mello, which was marked by neoliberal trends that favored private initiative. Accordingly, the main mechanism of the NCSP is the Cultural Patronage, through which individuals can contribute with donations or sponsorships to finance cultural projects, and later obtain deductions from income tax. After an identification of the problems faced by the program, the paper will discuss the later developments of the matter in the country, pointing the way for a possible solution.

Keywords: National Culture Support Program; Cultural Rights; Cultural Patronage; National Culture Fund.

* Recebido em 27/10/2014
Aprovado em 11/01/2015

** Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Advogada. E-mail: trlisowski@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a abordar a temática dos direitos culturais na Constituição Federal de 1988, sob o ponto de vista das políticas públicas levadas a efeito pelo Estado brasileiro com o objetivo de efetivá-los e promovê-los. Um dos programas de maior relevância hoje existentes, mesmo passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da Carta, foi criado quando o Brasil ainda reaprendia a ser uma democracia e tentava apagar as marcas deletérias deixadas pelo governo militar: trata-se do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, instituído pela Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991. Esse programa, como adiante se especificará, estabeleceu três mecanismos destinados ao financiamento de projetos artístico-culturais, buscando com isso incentivar essas manifestações e promover o acesso igualitário aos bens de cultura.

A partir de uma descrição do contexto histórico e político que envolveu a formulação do PRONAC, bem como do funcionamento dos mecanismos de financiamento, o trabalho procurará verificar se o programa atingiu os objetivos pretendidos, levando em consideração sempre os critérios estabelecidos pela Constituição Federal e tendo em vista a crítica, difundida na literatura especializada, de que ele já estaria ultrapassado. Nesse sentido, também se tentará estabelecer qual o papel dos mecanismos instituídos pelo PRONAC nos desenvolvimentos posteriores da questão cultural no Brasil, evitando menosprezar sua importância, mas apontando os aspectos que ainda carecem de melhora.

2. PRESSUPOSTOS: DEFINIÇÃO DE “CULTURA” E “DIREITOS CULTURAIS”

Para iniciar a análise do tema proposto, faz-se necessário estabelecer alguns conceitos que servirão de pressuposto para o restante da exposição, a partir de uma tentativa de redução da complexidade. O Direito, como se sabe, é uma linguagem que trabalha com o enquadramento de fenômenos em conceitos pré-definidos, procurando a partir destes apreender aqueles da melhor maneira possível. Cada operação de conceituação realiza um corte na complexidade do fenômeno, que, por sua natureza, não pode ser apreendido em sua inteireza. A perda em complexidade, porém, é compensada com um ganho em utilidade, de modo que os conceitos mais simples podem ser melhor instrumentalizados para a consecução de algum objetivo específico.

Um conceito recorrente do termo “cultura” é aquele que o contrapõe ao conceito de “natureza”, indicando que toda atuação do homem tendente a intervir na natureza, ou modificá-la de qualquer forma, é uma manifestação da cultura. Esta, assim, seria tudo aquilo que o ser humano produz, enquanto ser dotado de linguagem e capaz de se expressar por meio de símbolos. Esse seria, para alguns autores, o conceito ou dimensão antropológica da cultura¹.

Esse conceito antropológico é, ele mesmo, polissêmico. Partindo-se do pressuposto de que cultura é tudo aquilo que o ser humano produz, Bauman² discorre sobre a existência de três (sub)conceitos, que podem ser percebidos nos discursos cotidianos e acadêmicos: o hierárquico, o diferencial e o genérico. O conceito hierárquico decorre de uma noção de que existem “níveis” de cultura que podem ser atingidos na tentativa de alcançar um modelo ideal de ser humano, aquele a que todos deveriam aspirar. Assim, fala-se de “pessoas cultas” e “pessoas incultas”, aproximando muito a cultura de uma espécie de conhecimento adquirido por meio de um esforço intelectual, hierarquizando aqueles que o detêm e aqueles que não o detêm (ou o detêm em menor escala).

O conceito diferencial é o utilizado para distinguir umas das outras comunidades geográfica e temporalmente distribuídas. Em razão da distância no espaço e no tempo, e principalmente quando há algum grau de

1 BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 2 p. 73-83, 2001.

2 BAUMAN, Zygmunt. *Ensaio sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

isolamento, cada comunidade se desenvolve de forma distinta e relativamente independente, criando, com isso, seus costumes, regras, símbolos, instituições, tradições, enfim, sua cultura particular. Por essa razão, fala-se em conceito diferencial, pois a cultura seria o que diferencia “nós” dos “outros”, ou aquilo que é próprio daquilo que é alienígena.

Por sua vez, o conceito genérico de cultura seria o que mais se aproxima do que anteriormente foi denominado simplesmente de “conceito antropológico”, o que seria algo como um conceito antropológico em sentido estrito. A cultura, nesse sentido genérico, não é o que diferencia os homens dos outros homens, mas o que diferencia todos os homens dos outros animais. Ela nasce com a própria capacidade de produzir sentidos intersubjetivos para símbolos e expressões vocais, o que é pressuposto da existência de conceitos mais sofisticados de cultura. Bauman fala, nesse contexto, da “unidade essencial da espécie humana”³, que é elemento constitutivo do conceito genérico, e explica de maneira didática a relação entre as três noções:

Se a noção hierárquica de cultura coloca em evidência a oposição entre formas de cultura “requintadas” e “grosseiras”, assim como a ponte educacional entre elas; se a noção diferencial de cultura é ao mesmo tempo um produto e um sustentáculo da preocupação com as oposições incontáveis e infinitamente multiplicáveis entre os modos de vida dos vários grupos humanos — a noção genérica é construída em torno da dicotomia mundo humano-mundo natural; ou melhor, da antiga e respeitável questão da filosofia social europeia — a distinção entre “*actus hominis*” (o que acontece ao homem) e “*actus humani*” (o que o homem faz). O conceito genérico tem a ver com os atributos que unem a espécie humana ao distingui-la de tudo o mais.⁴

Para o que nos interessa no presente trabalho, esse último conceito parece ser o mais adequado, pois ele se baseia em uma dignidade fundamental do gênero humano, algo que identifica a todas as pessoas como detentoras de uma capacidade essencial de atuar no mundo e sobre o mundo. O conceito genérico é o que melhor se coaduna com uma noção de democracia que está implicada no discurso sobre direitos, uma vez que admite a existência de diversas formas de expressão, sem, contudo, hierarquizá-las ou atribuir-lhes as qualidades de certo ou errado.

A partir daí, pode-se construir um conceito, ainda que provisório, de “direitos culturais”, necessário para que se possa tratar da efetivação de políticas públicas nessa seara. Se a cultura é o resultado da atuação do homem sobre o mundo, como decorrência de sua capacidade essencial de linguagem e produção de sentidos intersubjetivos, os direitos culturais são aqueles destinados a (i) proteger essas manifestações em sua imensa diversidade, (ii) garantir os meios para que elas possam ser difundidas e aprimoradas, sem discriminação de suas fontes ou origens, e (iii) promover o amplo acesso de uns às manifestações culturais produzidas por outros, como corolário da igualdade fundamental do homem em dignidade e da necessidade de promoção, também igualitária, do desenvolvimento humano.

Estabelecidos esses pressupostos, é possível avançar para uma compreensão mais específica de direitos culturais, agora tendo por base as disposições constitucionais a seu respeito, já nos aproximando do tema central deste trabalho.

3. DIREITOS CULTURAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA PROMOÇÃO

É pacífico na literatura especializada o reconhecimento de que os direitos culturais formam uma categoria relativamente autônoma de direitos humanos fundamentais, digna de proteção e incentivo por parte dos poderes públicos estatais, bem como da comunidade internacional. Nem poderia ser diferente, posto que

3 BAUMAN, Zygmunt. *Ensaio sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 130.

4 BAUMAN, Zygmunt. *Ensaio sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 130-131.

hoje não se tratam de meras elucubrações doutrinárias, mas de direitos expressamente reconhecidos pelos mais diversos ordenamentos jurídicos, positivados em documentos normativos nacionais e internacionais e tutelados por Estados e organizações supraestatais.

Data de 1966 o Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, do qual o Brasil é signatário⁵, que estabeleceu o compromisso dos Estados com a adoção das medidas necessárias para assegurar a manutenção, o desenvolvimento e a difusão da ciência e da cultura (art. 15). Posteriormente, o Brasil, na linha do compromisso assumido internacionalmente, incluiu na Constituição Federal de 1988 a obrigação do Estado com a promoção e a difusão da cultura, fazendo constar no art. 215 da Carta Magna que “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”.

Embora as Constituições anteriores tenham feito menção à questão cultural⁶, foi a Constituição atualmente vigente que mais amplamente tratou do assunto, estabelecendo diretrizes concretas para a atuação do poder público na promoção dos direitos culturais e fixando competências institucionais para essa atuação. Demonstrando a abrangência dos direitos culturais na Constituição Federal de 1988, CUNHA FILHO⁷ ressalta que esses direitos são “aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”.

Nesse ponto, é necessário dar um passo atrás para se estabelecer um pressuposto relativo à atuação do Estado no âmbito dos direitos culturais. Há uma compreensão desses direitos que, se adotada, impede que se avance na elaboração de políticas públicas para sua promoção. De fato, os direitos culturais podem ser compreendidos como relativos unicamente às liberdades de manifestação artística e cultural, sendo nesse caso análogos à liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de imprensa e liberdade religiosa. Se assim fosse, o Estado, muito antes de ser chamado a promover políticas públicas, deveria apenas se abster de interferir nas produções artísticas e culturais, garantindo a amplitude e a intangibilidade da esfera de liberdade privada dos cidadãos.

Esse âmbito dos direitos culturais é, sem dúvida, existente e de grande importância, pois está diretamente relacionado ao livre desenvolvimento da personalidade. A compreensão dos direitos culturais estampada na Constituição Federal de 1988, porém, não se limita a esse aspecto, indo muito mais além, para garantir a proteção ao patrimônio cultural, o incentivo, a promoção e a difusão de manifestações artísticas de todos os gêneros, o que demanda uma atuação mais proativa do ente estatal. Essa compreensão adotada pelo nosso ordenamento é o primeiro passo para que se possa falar em políticas públicas no âmbito da cultura, pois a formulação de um “programa de ação governamental”⁸ em determinado campo só é pertinente quando se reconhece um direito aos cidadãos do qual decorra, em contrapartida, um dever do Estado de agir em prol de sua promoção.

Segundo Brasil, esse tratamento constitucional dá lugar não só à possibilidade, mas também, e particularmente, à necessidade de uma ação governamental no âmbito da cultura. Para a autora, “ao fazer referência

5 O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, após aprovação pelo Congresso Nacional, entrou em vigor no Brasil por meio do Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.

6 A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 estabeleceu, em seu art. 180, que “o amparo à cultura é dever do Estado”, repetindo disposição que já estava prevista no art. 174 da Constituição de 1946. A Constituição de 1934, por sua vez, previra em seu art. 148 que “cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual”.

7 CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 34.

8 BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

expressa ao direito à cultura, a CF/88 implícita e explicitamente estabeleceu a necessidade de ação positiva do Estado, por meio de uma política cultural oficial, sendo seu principal objetivo determinar a efetivação daquele direito previsto constitucionalmente⁹. É dizer, o estabelecimento desse direito no texto constitucional indica uma direção prévia para a ação do Estado, que não poderá simplesmente abster-se de interferir nas manifestações culturais e artísticas desenvolvidas por particulares, como se o direito à cultura não passasse de uma liberdade individual, mas terá que agir proativamente para garantir sua efetivação, sob pena de incorrer em uma omissão inconstitucional.

Bercovici também destaca a necessidade de concretização e efetivação de determinado direito como sendo o próprio fundamento e justificativa para a realização de políticas públicas, em especial quando se torna perceptível que ele não será alcançado unicamente por meio da livre ação dos particulares¹⁰. Esse momento em que uma prestação positiva do Estado é requerida é exatamente o momento em que a política pública deverá surgir.

O autor menciona ainda, ao abordar a evolução do papel cumprido pelos poderes públicos, que o principal objetivo nacional é a redução das desigualdades por meio de desenvolvimento econômico e social, sendo esse o ponto em que a ação do Estado se mostra mais relevante. No âmbito da cultura, a experiência histórica demonstra que apenas a ação dos particulares não é suficiente para garantir o acesso igualitário às manifestações culturais e a promoção da produção artística sem discriminação de origem, especialmente consideradas, no caso brasileiro, as desigualdades regionais que assolam o país. Por essa razão há a necessidade de intervenção do Estado.

O papel principal do poder estatal, assim, está em atuar nas questões que dificilmente seriam assumidas pela iniciativa privada. Se esta visa precipuamente promover manifestações artísticas que possam resultar em lucro, o Estado deve se preocupar em tornar efetivas as palavras da Constituição independentemente da questão puramente econômica, direcionando sua ação ao apoio e incentivo das mais diversas manifestações culturais, tendo em vista sempre o objetivo nacional de reduzir as desigualdades sociais e regionais, estampado no art. 3º, inciso III, da Carta Magna¹¹. O Estado, assim, tem como norte a democratização da produção cultural, do que decorre o dever de levar a cultura a todos os cidadãos, principalmente àqueles que não têm condições econômicas de consumir os produtos culturais que se revertem em valor financeiro.

Essa necessidade de atuação do poder público não significa dizer que os interesses econômicos nutridos pela iniciativa privada não sejam legítimos. Muito pelo contrário, deve-se ter em mente que as produções culturais movimentam uma parcela importante da economia do país, à qual se relaciona uma significativa circulação de bens de consumo e geração de empregos. Ocorre, porém, que grande parte das manifestações culturais, por terem pouco apelo ao grande público, têm pouca capacidade de se converterem em atividades lucrativas, sem que por isso sejam menos merecedoras de promoção e proteção. Destaque-se, exemplificativamente, as manifestações tradicionais e folclóricas, que ajudam a contar a história do povo e a preservar sua identidade. Não há dúvidas acerca da importância da preservação de tais manifestações, assim como não há dúvidas de que, na ausência do incentivo por parte da iniciativa privada, o poder público será chamado a atuar.

O que a atuação do Estado não pode fazer é sufocar a atividade privada, restringi-la arbitrariamente, dirigi-la em excesso ou proibir sua manifestação sob alguma forma. Levando-se em consideração, como dito anteriormente, que os direitos culturais também têm uma faceta associada às liberdades fundamentais, só será legítima a atuação estatal enquanto ela for dedicada a efetivamente promover e dar condições para que os particulares desenvolvam livremente as atividades culturais de seu interesse.

9 BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. Direitos Culturais como objeto de políticas públicas no Brasil. *Sistema de Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais–GEPDC*, v. 2, n. 2, 2013. p. 9.

10 BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-165. p. 144.

11 Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA CULTURA: O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA

Constatado que os direitos culturais, da forma como estabelecidos na Constituição Federal de 1988, demandavam promoção também mediante a atuação proativa do Estado, restava a esse ente a institucionalização de políticas públicas capazes de organizar essa atuação e canalizá-la na direção de objetivos específicos e realizáveis, tendo por parâmetro o disposto nos artigos 215 e seguintes do texto constitucional. Essa não seria uma tarefa simples nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição, pois sequer estava plenamente fortalecido um órgão central destinado a tratar especificamente dessas questões em nível federal. De fato, o Ministério da Cultura, que fora recentemente criado, durante a transição para a democracia sob o governo de José Sarney, foi extinto em 1990 durante o governo de Fernando Collor de Mello e transformado em Secretaria. O orçamento do órgão, que já estava comprometido mesmo quando possuía *status* de ministério, ficou ainda mais reduzido, minando a sua autonomia e capacidade de elaborar e executar programas de relevância na área cultural.

Foi nesse contexto francamente desfavorável que foi promulgada, no ano de 1991, a lei que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), a Lei nº 8.313, conhecida como Lei Rouanet, em homenagem ao Secretário da Cultura à época, o professor Sérgio Paulo Rouanet. Em que pese todos os seus problemas e as diversas propostas de substituição do programa, o PRONAC é um dos mais importantes mecanismos disponibilizados pelo governo federal para o incentivo de projetos culturais em funcionamento na atualidade. Por essa razão há o interesse em estudá-lo, a fim de verificar suas falhas e eventuais formas de solucioná-las.

4.1. Breve Descrição do Programa Nacional de Apoio à Cultura

A Lei nº 8.313 tem por objetivo precípuo a captação e canalização de recursos para o financiamento de projetos no setor cultural, como disposto no caput de seu artigo 1º. Apenas desse artigo já é possível constatar que não se trata o programa de uma política de estruturação global da ação do Estado na promoção dos direitos culturais e na garantia do acesso igualitário aos mesmos, mas de uma política pública voltada especificamente ao financiamento de produções artísticas e culturais. Isso não significa que ela seja neutra em relação a valores ou que não tenha objetivos ulteriores a alcançar, os quais podem ser atingidos mediamente por meio do direcionamento das produções que serão favorecidas com o incentivo financeiro.

De fato, esses objetivos ulteriores são estabelecidos nos incisos do art. 1º da lei em questão, merecendo destaque: a promoção da regionalização da produção cultural e artística brasileira (inciso II), o que se coaduna com o objetivo nacional de redução das desigualdades regionais, disposto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal¹²; a proteção das expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira (inciso IV), em vista da necessária preservação de manifestações tradicionais e folclóricas, que garantem o pluralismo da cultura nacional e a identidade do povo, como anteriormente mencionado; a priorização do produto cultural originalmente brasileiro (inciso IX) e a preservação de bens materiais e imateriais do patrimônio histórico e cultural do país (inciso VI), em homenagem à disposição do art. 216 da Constituição Federal¹³; o estímulo à produção de bens culturais de valor universal (inciso VIII) e o desenvolvimento do respeito aos valores culturais de outros povos e nações (inciso VII), o que visa situar o país também como integrante da cena internacional.

12 Cf. nota 11, acima.

13 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.

Para atingir esses objetivos, e tendo como foco a questão do financiamento, a Lei nº 8.313 estabeleceu três mecanismos em seu artigo 2º, que são os pilares do Programa Nacional de Apoio à Cultura: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o incentivo a projetos culturais, também conhecido como Mecenato Cultural.

O Fundo Nacional da Cultura é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, gerido diretamente pelo Ministério da Cultura e destinado ao financiamento imediato de produções artísticas por parte do poder público. Embora a Lei nº 8.313 afirme que ele seja decorrente da ratificação do Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505/86, as fontes de custeio são muito distintas, pois este era composto essencialmente de doações de contribuintes do imposto de renda e dotações orçamentárias¹⁴, enquanto o FNC tem uma composição muito mais variada, conforme disposto no art. 5º da lei instituidora do PRONAC: recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções, auxílios; saldos não utilizados na execução dos projetos do PRONAC; devolução de recursos de projetos do Mecenato; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais; três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares; reembolso das operações de empréstimos realizadas por meio dos seus recursos; resultado das aplicações em títulos públicos federais; conversão de parte da dívida externa; saldos de exercícios anteriores; e recursos de outras fontes.

Os Fundos de Investimento Cultural e artístico são fundos autorizados pela Lei nº 8.313 que, passados mais de vinte anos de sua promulgação, ainda não foram colocados em prática. Sua ideia é permitir a comunhão de recursos de investidores particulares, por meio de condomínios sem personalidade jurídica, destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos de cunho comercial, como a produção de instrumentos musicais, vídeos, filmes, espetáculos de teatro, dança, música e canto, construção, restauração e reparação de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos, entre outros. Esses fundos permitiriam a participação dos investidores nos eventuais lucros auferidos pelos projetos financiados.

O Mecenato Cultural, por sua vez, é o mecanismo que mais se destaca atualmente, por ser o responsável pela maior parte dos recursos captados pelo PRONAC. Por meio dele, os particulares podem financiar diretamente projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou jurídicas, ou ainda contribuir para o Fundo Nacional da Cultura, mediante aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios. Os valores despendidos com esses incentivos poderão ser descontados do imposto de renda devido até o limite especificado pela legislação fiscal, sendo que, nas hipóteses previstas no §3º do art. 18 da Lei nº 8.313¹⁵, poderá ser abatido até 100% do valor aplicado no projeto. Para as outras atividades artístico-

14 CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 75.

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

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

- a) doações; e
- b) patrocínios.

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

- a) artes cênicas;
- b) livros de valor artístico, literário ou humanístico;
- c) música erudita ou instrumental;
- d) exposições de artes visuais;
- e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos;
- f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e

-culturais, não previstas no art. 18, §3º, os valores aplicados poderão ser descontados até a razão de 40%, em se tratando o particular de pessoa jurídica, e até 80%, em se tratando de pessoa física.

Para que os projetos culturais recebam recursos do PRONAC, seja sob a forma do incentivo, seja por meio de uso de recursos do Fundo Nacional da Cultura, eles devem enquadrar-se em uma das cinco grandes linhas desenvolvidas pelo plano, as quais são estabelecidas pelo artigo terceiro da lei: incentivo à formação artística e cultural, fomento à produção cultural e artística, preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais, apoio a outras atividades culturais e artísticas.

Descritos os aspectos principais dos mecanismos estabelecidos pelo PRONAC, as próximas linhas serão destinadas a uma análise das circunstâncias históricas e políticas que o levaram a ter essa formulação, bem como dos principais problemas constatados ao longo dos quase vinte e três anos de vigência do programa.

4.2. O Contexto Histórico e Político

Um importante elemento a ser estudado quando se pretende analisar as características e o funcionamento de determinada política pública é o contexto político em que a mesma foi formulada. Depois que determinado problema é colocado na agenda como sendo uma questão que demanda uma atuação planejada do Estado, com vistas à obtenção de resultados específicos, é necessário optar entre diversos meios e mecanismos institucionais que possivelmente levarão à consecução desses resultados almejados, embora possam ter reflexos distintos. É nessa opção que vêm à tona os valores e ideologias assumidos pelo grupo político que está no poder naquele momento, pois, se os objetivos ulteriores são muitas vezes compartilhados por polos distintos do espectro político, especialmente quando são objetivos constitucionalizados, as divergências aparecem marcadamente nas opiniões a respeito da melhor forma de alcançá-los.

Em relação à questão dos direitos culturais no Brasil, especificamente quanto ao programa abordado neste trabalho, percebe-se facilmente o peso das posições políticas dominantes no país quando de sua formulação. A necessidade de atuação do poder público para promoção do acesso igualitário e incentivo às manifestações culturais e artísticas já estava na agenda desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas muitos podiam ser os caminhos adotados para se atingir esse propósito. Não por acaso, logo no início da redemocratização, foi escolhido um meio que favoreceu o financiamento privado dessas manifestações, com o Estado cumprindo essencialmente o papel de mediador.

Após um período de certo dirigismo identificável no governo militar, em que as entidades estatais se responsabilizavam por grande parte do suporte à produção cultural, o governo do presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989, iniciou um ciclo neoliberal em que foi atribuído maior papel à iniciativa privada, sendo a questão cultural focada precipuamente a partir de seus aspectos econômicos. Havia, de fato, um trauma a ser superado relativamente à forma como os direitos culturais foram tratados durante o regime militar, quando houve, de um lado, forte censura de produções que eram consideradas desfavoráveis ao governo ou à sua ideologia, e de outro, incentivo institucionalizado de produções que poderiam de alguma forma contribuir à legitimação do regime. A situação é muito bem descrita por BRASIL:

Embora objetivassem os governos militares exercer a censura sobre toda e qualquer manifestação do pensamento, curiosamente, foi nessa época que despontaram as ações governamentais mais concretas na área da cultura, até então vistas. A necessidade que o regime possuía de legitimar a força fez com que os militares utilizassem a cultura para desviar a atenção da sociedade — principalmente dos que tinham alguma noção do que acontecia — das atrocidades cometidas face aos que se insurgiam contra o regime político. Tinha por fim ainda a promoção do próprio Estado e para isso criou espaços institucionalizados,

g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial.

h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

como o Conselho Federal de Cultura (CFC) e o Instituto Nacional do Cinema.¹⁶

Assim, manifestando uma oposição fundamental à ideologia dirigista, a intenção que esteve por trás da elaboração do PRONAC foi permitir aos particulares ampla liberdade para o desenvolvimento de seus projetos na seara cultural, sem que houvesse uma institucionalização prévia daqueles que seriam mais ou menos desejados. A principal função do Estado, nesse contexto, seria captar recursos para o financiamento de projetos sem discriminação dos valores políticos defendidos, desde que se enquadrassem nos objetivos constitucionais. Essa captação, seguindo a ideia de valorização da iniciativa privada, seria principalmente de recursos de agentes privados interessados em financiar ações na área da cultura, fazendo movimentar uma fração significativa da economia do país.

Por essas razões é que a Lei nº 8.313 atribuiu grande peso ao sistema do Mecenato acima descrito, por meio do qual os projetos previamente aprovados pelo governo são financiados com recursos provenientes de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, que em contrapartida recebem benefícios e isenções fiscais, além do favorecimento por meio do marketing associado à condição de patrocinador. Posteriormente, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu algumas alterações pontuais na Lei Rouanet, incapazes de gerar modificação estrutural no programa, que continuou tendo no Mecenato seu principal pilar.

Esse favorecimento da promoção da iniciativa privada no Brasil, identificável no final dos anos 80 e início dos anos 90, somado a uma redução das ações sociais levadas a cabo diretamente pelo Estado, não estava fora do contexto mundial da época. Segundo Botelho, “esta busca pelo patrocínio privado reflete o movimento mundial iniciado nos anos 80 e motivado pela crise econômica e pelas soluções procuradas dentro do chamado quadro neoliberal, no qual os governos começaram a cortar seus financiamentos para as áreas sociais e, mais particularmente, para a cultura”¹⁷. Entre nós, esse corte do financiamento público de ações no âmbito da cultura era particularmente dramático no momento da elaboração do PRONAC, em que, como anteriormente referido, não havia orçamento sequer para a sustentação do Ministério da Cultura, que havia sido transformado em secretaria.

4.3. Críticas ao Programa Nacional de Apoio à Cultura

A principal crítica dirigida ao PRONAC consiste no fato de que, após mais de duas décadas em que ele pôde ser colocado em prática, ainda há um baixo nível de institucionalização de dois de seus mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). Esses últimos, na verdade, sequer foram implementados, não passando atualmente de uma previsão legal. Já o FNC, embora esteja em funcionamento e disponha de uma estrutura e regulamentação relativamente completa, não chegou a atingir o potencial que lhe seria possível, representando antes uma parcela tímida de participação no financiamento de projetos culturais, quando comparado com o papel atualmente exercido pelo Mecenato.

Uma explicação possível para o desinteresse na utilização e maior desenvolvimento desses mecanismos é a ausência de vontade política para a concentração de esforços e recursos na área cultural, que não constitui um tema capaz de garantir grande retorno em termos eleitorais para os políticos que a ele se dedicam. Elaborar e/ou fortalecer políticas públicas destinadas à promoção dos direitos culturais não está diretamente relacionado a um posterior bom desempenho nas urnas, pois pela sua própria natureza esses direitos não constituem bens capazes de ser negociados em uma lógica clientelista. Usando a terminologia trazida por BORGES¹⁸, que recupera a distinção clássica entre bens públicos e privados, os direitos culturais poderiam ser considerados bens públicos (não rivais e não excludentes), pois o acesso a manifestações culturais por

16 BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. Direitos Culturais como objeto de políticas públicas no Brasil. *Sistema de Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais–GEPDC*, v. 2, n. 2, 2013. p. 9. p. 8.

17 BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001. p. 77.

18 BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago. 2010. p. 120-157.

algumas pessoas não significa a exclusão de outras, assim como o incentivo de determinados projetos não exclui o incentivo a outros.

Em sendo bens públicos, a sua distribuição atinge um universo difuso de beneficiários, o que impede que se localize as pessoas ou grupos diretamente favorecidos, os quais, se existentes, poderiam ser mais facilmente identificados como os eleitores sujeitos a manifestar sua aprovação daquela política pública por meio do voto. Como descrito pelo autor referido,

na hipótese de utilização estratégica de políticas distributivas não está presente a ideia de uma conexão direta entre o recebimento de um dado benefício pelo eleitor e uma recompensa dada ao governo na forma de um voto de apoio, especialmente naqueles casos em que a política pública se aproxima da definição de bem público.¹⁹

Não bastasse a quase insignificância prática desses mecanismos, decorrente de sua baixa institucionalização e da fraca vontade política na sua implementação, o Mecenato também é alvo de críticas importantes. Almeida e Cunha Filho²⁰ argumentam que, na prática, o Mecenato é uma falsa política de *laissez faire*, pois quem financia os projetos selecionados é o próprio Estado, já que, mediante os incentivos fiscais proporcionados aos particulares, o poder público deixa de recolher parcela dos tributos devidos, que poderiam ser direcionados a outras ações sociais. Além disso, há um controle estatal sobre os projetos que serão aptos ao financiamento, conforme previsão do art. 19²¹ da lei instituidora do PRONAC, sendo equivocada a compreensão de que o Estado não passaria de um mediador.

Para Calabre²², a previsão de um mecanismo de abatimento de impostos que pode chegar a 100% dos valores destinados por agentes privados ao financiamento de projetos culturais acabou por subverter a ideia original da Lei Rouanet, que seria a de realizar parcerias entre os setores público e privado. Em razão das renúncias fiscais, os particulares seriam duplamente beneficiados, pois as despesas com o incentivo seriam repassadas (em alguns casos, integralmente) ao poder público, havendo ainda a promoção do agente privado financiador por meio do marketing. Isso afetaria, ainda, os critérios de escolha dos projetos a serem financiados dentre aqueles previamente aprovados pelo governo, pesando muito mais a sua capacidade de atração de público e o seu potencial retorno econômico do que o significado daquele projeto para o alcance dos objetivos constitucionalmente estabelecidos.

Na mesma linha, BRANT afirma que “a lógica que move o sistema de incentivo é perversa, pois permite que empresas recebam apoio do governo para transformar ações culturais em marketing empresarial, contrariando um importante movimento universal em repúdio ao controle da cultura pelas grandes marcas”²³. A perversidade estaria na necessidade de que artistas e representantes de movimentos culturais trabalhem a partir de uma lógica própria às atividades empresariais e comerciais, pois, se o projeto não for economicamente interessante, poucas são as chances de sucesso na captação de recursos privados. São amplamente desfavorecidos, assim, projetos que não tenham essas características comerciais, mas que sejam tão ou mais relevantes para o desenvolvimento e preservação da cultura nacional.

Sintomático desse favorecimento da lógica comercialista é que o mecanismo do Mecenato não tem sido capaz de promover a igualdade entre as regiões do país, mas tem, pelo contrário, propiciado a concentração

19 BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago. 2010 p. 126.

20 ALMEIDA, Daniela Lima de; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A compatibilidade do mecenato federal no Brasil com preceitos constitucionais vigentes: análise dos papéis dos setores público e privado no financiamento cultural. *Sistema de Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais–GEPDC*, v. 2, n. 2, 2013.

21 Art. 19. Os projetos culturais previstos nesta Lei serão apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC.

22 CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 87-107.

23 BRANT, Leonardo. *Mercado cultural: panorama crítico e guia prático para gestão e captação de recursos*. 4. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. p. 68.

de recursos destinados ao financiamento da cultura nos grandes centros urbanos. Segundo levantamento feito por Almeida e Cunha Filho²⁴, com base em dados oficiais do Ministério da Cultura, somente o Estado de São Paulo recebeu, no ano de 2013, mais recursos do que a soma das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul. Nota-se que, também na questão cultural, ainda há um grande caminho a ser percorrido em busca do objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais, estabelecido pelo art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO: NECESSIDADE DE MAIOR INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA CULTURA

Já foi mencionado neste trabalho que o Programa Nacional de Apoio à Cultura não estabeleceu uma política de estruturação global da ação do Estado em prol da efetivação dos direitos culturais. Antes disso, preocupou-se em garantir mecanismos de financiamento de manifestações artísticas e culturais, que se mostraram, porém, insuficientes ao alcance dos resultados pretendidos pela própria Lei nº 8.313. Isso se deve principalmente ao fato de que os direitos culturais não foram pensados, por ocasião da elaboração desse programa, como uma ideia capaz de orientar e orquestrar a ação dos poderes públicos em diferentes níveis federativos e por meio de diferentes órgãos. Não houve uma preocupação com a articulação de competências em torno da realização de uma obra comum, o que significa dizer, em outras palavras, que não houve uma suficiente institucionalização da política pública, essencial para o seu bom funcionamento e permanência no tempo.

Como coloca Hauriou, em sua clássica lição acerca do institucionalismo jurídico, “a instituição é uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e dura juridicamente num meio social”²⁵. É essencial que essa “ideia de obra” esteja claramente colocada para os atores envolvidos na realização de determinado projeto, pois somente ela pode conduzir à abstração de idiosincrasias e de circunstâncias particulares que não se coadunam com o planejamento a longo prazo e com a programação de ações tendentes a ultrapassar barreiras ideológicas. Da análise dos mecanismos previstos pelo PRONAC, não se consegue extrair qual era a ideia-diretriz do Estado brasileiro na seara cultural à época da criação do programa; por essa razão há a constatação da sua deficiência e da necessidade de sua substituição ou complementação.

Não é de hoje a constatação dessa deficiência. Já em 2005, buscando estabelecer diretrizes mais concretas para a condução das ações estatais e articulação dos órgãos públicos em torno da questão cultural, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 48, que previu a criação de um Plano Nacional da Cultura por meio da inclusão do §3º do art. 215 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 215. §3º. A lei estabelecerá o Plano Nacional da Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II – produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV – democratização do acesso aos bens de cultura;
- V – valorização da diversidade étnica e regional.

A lei que, seguindo o mandamento do constituinte derivado, instituiu o Plano Nacional da Cultura –

24 ALMEIDA, Daniela Lima de; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A compatibilidade do mecenato federal no Brasil com preceitos constitucionais vigentes: análise dos papéis dos setores público e privado no financiamento cultural. *Sistema de Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais–GEPDC*, v. 2, n. 2, 2013.

25 HAURIOU, Maurice. *A teoria da instituição e da fundação*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2009. p. 19.

PNC foi promulgada apenas cinco anos mais tarde, demonstrando mais uma vez que há pouca vontade política na elaboração de programas para a promoção dos direitos culturais. Em que pese essa demora, a Lei nº 12.343/2010 conseguiu ir muito mais além das previsões do PRONAC para estabelecer uma gestão compartilhada da cultura, que deverá envolver sociedade civil e poder público, em todas as suas esferas federativas. De fato, um importante objetivo do plano é “articular e integrar sistemas de gestão cultural” (art. 2º, inciso XVI), o que deverá ser feito por meio do Sistema Nacional da Cultura, que “será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil” (art. 3º, §1º).

A propósito da importância do Sistema Nacional da Cultura, já instituído por Emenda Constitucional (EC nº 71/2012) mas ainda carente de regulamentação infraconstitucional, o próprio Ministério da Cultura reconhece a necessidade de organizar sistemicamente suas políticas e recursos para o fim de tornar a questão cultural uma política de Estado e não de governo, portanto possuidora de relativa estabilidade e capaz de resistir a alternâncias de poder. Mesmo antes da promulgação da EC nº 71, já havia propostas avançadas a respeito de como poderia ser estruturado esse sistema, inclusive por parte de grupos de trabalho internos ao MinC, para os quais “a organização sistêmica (...) é uma aposta para assegurar continuidade das políticas públicas da Cultura — definidas como políticas de Estado — que tem por finalidade última/basal garantir a efetivação dos direitos culturais constitucionais dos brasileiros”²⁶.

O desafio que agora se apresenta é a instituição de órgãos de gestão descentralizada da cultura em todos os níveis federativos, como ordenado pelo §2º do art. 216-A da Constituição Federal, bem como a articulação e participação desses órgãos em um sistema único, o que só se concretizará mediante uma correta e consciente utilização dos instrumentos jurídico-normativos disponíveis e que também dependerá da colocação do problema na agenda política de Estados e Municípios governados pelos mais diversos partidos. Quanto aos mecanismos do Programa Nacional de Apoio à Cultura, eles continuarão sendo os grandes responsáveis pelo financiamento de manifestações artísticas e culturais, devendo ser dado maior peso para o Fundo Nacional da Cultura, que será o principal mecanismo de fomento das políticas culturais no âmbito do Plano Nacional da Cultura (art. 5º, Lei nº 12.343). A diferença é que, com a instituição do Plano e do Sistema Nacional da Cultura, esses mecanismos estarão inseridos em um programa de ação muito mais abrangente e dotado de objetivos mais claros, de modo que ganharão em eficiência e utilidade na promoção dos direitos culturais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniela Lima de; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A compatibilidade do mecenato federal no Brasil com preceitos constitucionais vigentes: análise dos papéis dos setores público e privado no financiamento cultural. *Sistema de Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais—GEPDC*, v. 2, n. 2, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Ensaios sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-165.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

26 BRASIL. Ministério da Cultura. *Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional da Cultura*. Brasília: Conselho Nacional de Política Cultural, 2009. p. 4.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 2 p. 73-83, 2001.

BRANT, Leonardo. *Mercado cultural: panorama crítico e guia prático para gestão e captação de recursos*. 4. ed. São Paulo: Escrituras, 2004.

BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. Direitos Culturais como objeto de políticas públicas no Brasil. *Sistema de Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais–GEPDC* v. 2, n. 2, 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional da Cultura*. Brasília: Conselho Nacional de Política Cultural, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 87-107.

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

FEDERALISMO cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

O PROGRAMA nacional de apoio à cultura como embrião do Sistema Nacional da Cultura. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 73-82, fev. 2006.

HAURIUO, Maurice. *A teoria da instituição e da fundação*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2009.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.