



GABRIELA DE GRANDE GUERREIRO

**AS CRISES PASSAM E A CULTURA FICA? UMA ANÁLISE DO PAPEL
DO ESTADO FACE AO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA
VIDA CULTURAL NAS DEMOCRACIAS BRASILEIRA E
PORTUGUESA**

Mestrado em Direito
Ciências Jurídico-Políticas

Trabalho realizado sob a orientação da Professora Doutora Anabela Leão

PORTO
Agosto de 2017

RESUMO

O presente trabalho pretende tecer algumas reflexões acerca do papel do Estado face ao direito à participação na vida cultural, buscando compreender como essas relações têm se estabelecido na produção normativa sobre políticas culturais no âmbito dos ordenamentos jurídicos brasileiro e português, à luz das noções complementares de democratização da cultura e democracia cultural. Tanto a Constituição brasileira de 1988, quanto a portuguesa de 1976 afirmam a garantia do pleno exercício dos direitos fundamentais culturais, assim como o dever do Estado de promover a universalização do acesso à cultura. Concentrando-se no direito de participar da vida cultural e uma concepção ampliada de cultura, depreende-se a sua dupla natureza enquanto direito: passiva, no que se refere à fruição dos bens e serviços culturais, e ativa, à medida que abrange também o universo da criação cultural, da qual decorre uma também dupla obrigação por parte do poder público: negativa, de respeito à liberdade cultural, e positiva/prestacional, de promoção cultural. Percorrendo o oscilante histórico de atuação do Estado em ambos os países e os respectivos marcos legislativos a respeito da matéria, é possível identificar alguns avanços e retrocessos no que se refere à sistematização jurídico-institucional das políticas públicas culturais e os desafios para a concretização do direito de participação na vida cultural, núcleo essencial do direito à cultura.

Palavras-chave: Direitos culturais; direito à cultura; direito de participação na vida cultural; políticas culturais.

ABSTRACT

The present work intends to address some reflections on the role of the State in relation to the right to participation in cultural life, seeking to understand how these relations have been established in the normative production on cultural policies within Brazilian and Portuguese legal systems, in the light of the complementary notions of democratization of culture and cultural democracy. Both the Brazilian Constitution of 1988 and the Portuguese Constitution of 1976 affirm the guarantee of the full exercise of fundamental cultural rights, as well as the State's duty to promote universal access to culture. Focusing on the right to participate in cultural life and a broader concept of culture, its dual nature is seen as a right: passive, with regard to the enjoyment of cultural goods and services, and active, as it also covers the universe of cultural creation, from which there is also a double obligation on the part of the public power: negative, in respect for cultural freedom, and positive/beneficial, as to cultural promotion. Going through the floating historical background of the State in both countries and the respective legislative frameworks on the subject, it is possible to identify some advances and setbacks regarding the legal-institutional systematization of public cultural policies and the challenges to the realization of the right to participate in cultural life, which is the core of the right to culture.

Keywords: Cultural rights; right to culture; right to participate in cultural life; cultural policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO 1. CULTURA E DIREITOS FUNDAMENTAIS CULTURAIS.....	7
1.1 Conceitos e sentidos de cultura.....	7
1.2 Direitos culturais como direitos fundamentais.....	14
1.3 Breve histórico dos documentos internacionais sobre cultura.....	23
1.4 O direito de participar na vida cultural.....	29
CAPÍTULO 2. DIREITO À CULTURA NO BRASIL E EM PORTUGAL: DIMENSÕES CONSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
2.1 Direitos culturais e Constituição.....	35
2.1.1 Direitos culturais na Constituição Federal de 1988.....	36
2.1.2 Direitos culturais na Constituição da República Portuguesa.....	41
2.2 Direitos culturais e políticas públicas.....	47
2.3 O Estado e as políticas culturais.....	53
2.3.1 Contexto brasileiro.....	53
2.3.2 Contexto português.....	58
CAPÍTULO 3. DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA CULTURAL NOS ORDENAMENTOS BRASILEIRO E PORTUGUÊS: PANORAMA RECENTE E DESAFIOS.....	62
3.1 Democratização da cultura e democracia cultural.....	62
3.2 Marcos normativos recentes.....	68
3.2.1 No Brasil.....	70
3.2.2 Em Portugal.....	75
3.4 Concretização do direito à cultura e à participação na vida cultural: reflexão crítica e desafios.....	80
CONCLUSÃO.....	89
BIBLIOGRAFIA CITADA.....	92

INTRODUÇÃO

O presente trabalho situa-se no sempre complexo campo das discussões a respeito das relações entre Estado e cultura, mais especificamente quando refletidos na ordem jusconstitucional brasileira e portuguesa. Nessa medida, pretende levantar alguns pontos para uma reflexão acerca do papel do Estado face ao direito à participação na vida cultural, buscando compreender como essas relações têm se estabelecido na produção normativa sobre políticas culturais. Tal paralelo mostra-se possível graças aos laços de identidade cultural e histórica entre Brasil e Portugal, os quais instigam uma leitura conjunta da temática no domínio dos seus respectivos ordenamentos jurídicos.

Tanto a Constituição brasileira de 1988, quanto a portuguesa de 1976 afirmam a garantia do pleno exercício dos direitos culturais, e o dever do Estado de promover a democratização da cultura, incentivando e assegurando a todos o direito à fruição e criação cultural. Ademais, ambos os países possuem uma trajetória oscilante de políticas públicas voltadas à cultura e sua institucionalização, sendo possível verificar a atuação do poder público consoante o respectivo patamar prioritário dado à esfera cultural, assim como o contexto econômico-financeiro.

A despeito da importância atribuída à cultura nos mais variados aspectos do desenvolvimento pessoal como condição para o exercício da cidadania, democracia e inclusão social, além da sua sistemática positivação nas constituições promulgadas na segunda metade do século XX, os direitos relacionados a ela ainda padecem de restrita bibliografia jurídica especializada, dificuldade com que este trabalho se deparou, quadro que apenas recentemente tem começado a se modificar.

A problemática da cultura é extensa não somente pela diversidade de atores envolvidos, mas também pela interdisciplinaridade que seu objeto reclama. A tutela jurídica dos direitos culturais deve respeitar a autodeterminação cultural e criativa dos indivíduos, bem como a universalização do acesso aos bens e oportunidades culturais, numa perspectiva de inclusão pela difusão e fomento às mais diversas formas de expressão cultural. Dada a complexidade da temática, optou-se por um enfoque voltado ao direito de participar da vida cultural, tendo-se em mente que a ideia de acesso é uma prerrogativa indispensável para o exercício do direito à cultura como um todo, não se tratando, conseqüentemente, de um estudo sob o viés do multiculturalismo, dos direitos culturais dos grupos culturais e minorias.

A abordagem inclui o método descritivo, pela circunscrição da realidade jurídica e

cultural em ambos os países em questão, confrontando-a com os dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica e documental; e pelo método qualitativo, pela análise das relações sociais advindas das problemáticas jurídicas em torno dos direitos culturais enquanto direitos fundamentais. Ressalva-se, contudo, que foge ao escopo deste trabalho a apresentação de uma síntese comparativa aos moldes do método comparativo.

Assim, o Capítulo 1 percorrerá algumas possibilidades de sentido atribuídas à cultura, cuja abrangência conceitual adotada pelos textos normativos e, conseqüentemente, pelo Estado, determinará o alcance da proteção dos direitos culturais. Enquanto parte dos direitos humanos fundamentais, dado o reconhecimento da cultura e sua transversalidade como fator essencial da dignidade da pessoa humana, os direitos culturais encontram-se previstos em diversos instrumentos internacionais, ainda que de forma fragmentada e sem uma definição propriamente dita. Concentrando-se no direito de participar da vida cultural e uma concepção ampliada de cultura, será apontada a sua dupla natureza enquanto direito: passiva, no que se refere à fruição, e ativa, à medida que abrange também o universo da criação cultural.

O Capítulo 2 se dedicará à análise do tratamento da cultura no âmbito das constituições brasileira e portuguesa, a partir do qual se estabelece a base para a articulação das políticas públicas culturais com vistas à realização do direito de participar da vida cultural. Optou-se por introduzir alguns pontos conceituais, tipológicos e um breve percurso histórico da atuação do Estado através das políticas culturais em ambos os países contextualizado pelas orientações políticas dos governos que se sucederam até o momento.

Por fim, o Capítulo 3 partirá das noções complementares de democratização da cultura e democracia cultural para analisar de forma mais pormenorizada as normas jurídicas elaboradas com vistas à concretização dos direitos fundamentais culturais, priorizando aquelas que essencialmente envolvem o direito de participação na vida cultural, sem pretender, contudo, exaurir a temática e a respectiva produção legislativa. Dada a natureza prestacional dos direitos culturais, que integram os direitos sociais, a abordagem acompanhará as necessárias considerações relativas aos desafios para sua efetividade e satisfatória consecução por meio da atuação positiva do Estado, assim como para o seu real reconhecimento institucional enquanto direito fundamental.

O Estado possui múltiplos papéis na missão de garantidor do pleno exercício do direito à cultura, cuja organização sistêmica e concretização depende de uma série de fatores de planejamento, mas acima de tudo, de um compromisso real e vontade política para a promoção da democracia cultural e do direito de todos de participar da vida cultural.

CAPÍTULO 1. CULTURA E DIREITOS FUNDAMENTAIS CULTURAIS

Esta reflexão sobre as relações entre cultura e Estado possui como objetivo inicial apresentar sentidos atribuídos à cultura e seus desdobramentos para o Direito, para, então, tratar sobre os direitos culturais no âmbito dos direitos fundamentais, tendo em vista as possibilidades conceituais do termo.

1.1 Conceitos e sentidos de cultura

É fato notório que são múltiplas¹ as definições de cultura², um conceito em disputa, objeto de estudo de diferentes campos do saber e usado com variadas finalidades. A palavra cultura possui como raiz semântica *colore*, que originou o termo em latim *cultura*, de significados diversos como habitar, cultivar, proteger.³ Neste sentido essencialmente material, preponderante até o século XVI, cultura estava principalmente ligada ao âmbito do cultivo de grãos ou animais, como elemento que deriva da natureza, de sua transformação pela ação humana, e passa a ser estendida para o processo do desenvolvimento humano – do cultivo agrícola para o cultivo da mente – em sentido figurado⁴.

O termo ganha significado em si mesmo, num complexo de acepções historicamente constituídos, e, ao lado da palavra correlata *civilização*, começa a ser usado como um substantivo abstrato para designar um processo geral de progresso intelectual e espiritual, o processo secular de desenvolvimento humano, com influência dos ideais iluministas, tomando-se as obras artísticas e as práticas que fomentam este desenvolvimento como

¹ Estimam os culturólogos americanos Kroeber e Clyde Kluckhohn que nos anos 50 havia cento e sessenta e quatro definições de cultura e, segundo A. Moles, nos anos 70 já existiam duzentos e cinquenta. SAVRANSKI, Ivo: “A Cultura e as Suas Funções”. Moscou: Edições Progresso: 1986, p. 5.

² “Dentre os mais correntes significados atribuídos à palavra cultura podemos enumerar: (1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa; mais utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito “homem popular”; (2) um segundo que confunde expressões como “arte”, “artesanato” e “folclore”, como sinônimas de cultura, algo que muito nos lembra figuras da linguagem como a sinédoque e a metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro que concebe cultura como o conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; (4) mais um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias; (5) ainda o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito...) (6) por último, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade. CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro”. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 22-23.

³ WILLIAMS, Raymond. “Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade”. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 117.

⁴ CUCHE, Denys. “A noção de cultura nas ciências sociais”. Bauru, Edusc, 1999, p. 19.

representantes verdadeiros da própria cultura.⁵

O conceito de cultura que emergiu no final do século XVIII e início do século XIX – articulado principalmente pelos filósofos e historiadores alemães – a descreve como o “*processo de desenvolvimento e enobrecimento das faculdades humanas, um processo facilitado pela assimilação de trabalhos acadêmicos e artísticos, ligado ao caráter progressista da era moderna.*”⁶ Denominada como a “concepção clássica”, esta noção de cultura privilegia certos trabalhos e valores em relação a outros, e os trata como a maneira pela qual os indivíduos podem se tornar cultos, isto é, enobrecidos na mente e no espírito. Assim, a “Cultura” passa a ser escrita com letra maiúscula e no singular – maiúscula porque era vista ocupando um *status* muito elevado; no singular porque era entendida como única e universal – motivo pelo qual foi logo tomada como modelo a ser atingido pelas demais nações,⁷ em sentido de direção ao refinamento e à ordem em oposição à barbárie e à selvageria.⁸

Consequentemente, explica Durval Muniz de Albuquerque Júnior que, na maior parte do século XIX, cultura compreendia a produção de formas e matérias de expressão pertencentes apenas às elites das sociedades ocidentais, numa ideia de universalismo que busca promover os valores da humanidade, pertencentes à alta cultura ou cultura erudita. Para o autor

Possuir cultura era ter o espírito cultivado, era ser culto, era possuir uma formação escolar, era ser letrado e se dedicar a atividades do espírito. Portanto, nesta concepção, alguns grupos sociais possuíam cultura e outros não. Possuir ou não cultura era motivo do estabelecimento de uma hierarquia que, inclusive, alijava a maior parte da população de qualquer atividade política organizada e do direito de participar das atividades do Estado.⁹

No fim do século XIX, com a incorporação do conceito de cultura à disciplina da antropologia, seu estudo passa a distanciar-se do “*enobrecimento da mente e do espírito no coração Europeu*” e suas conotações etnocêntricas, e a aproximar-se da concepção dos

⁵ CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. 1 reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, p.10.

⁶ THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 170.

⁷ VEIGA-NETO, Alfredo. “Cultura, culturas e educação”. Rev. Bras. Educ. nº 2. Rio de Janeiro May/Aug. 2003, p. 7.

⁸ EAGLETON, Terry. “A ideia de cultura”. 2 ed. Trad. Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 20.

⁹ ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. “Gestão ou gestação pública da cultura: Algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea”. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (org). Políticas culturais no Brasil. Salvador: UFBA, 2007, p. 62.

costumes, práticas e crenças incluindo *outras sociedades*¹⁰, embora certos aspectos da concepção clássica possam ser ainda perceptíveis nos dias atuais em alguns de seus usos cotidianos. Assim, a cultura designada como “*corpo geral das artes*”; vem a significar “*todo um modo de vida.*”¹¹

Dentre os novos usos antropológicos da palavra cultura, John B. Thompson¹² identifica dois deles, os quais designou como “concepção descritiva” e “concepção simbólica.” Por meio da descrição etnográfica, a concepção descritiva, de cunho evolucionista, destina à antropologia o desenvolvimento de seus estudos por meio da comparação, classificação e análise científica dos diversos fenômenos e elementos constitutivos das diferentes culturas.¹³ Edward Burnett Tylor, considerado o fundador da antropologia britânica,¹⁴ propôs a primeira definição do conceito etnográfico da palavra ao dizer que cultura, ou civilização, no sentido mais amplo do termo, é “*esse todo complexo que compreende o conhecimento, as crenças, a arte, a moral, o direito, os costumes e outras capacidades ou atitudes adquiridas pelo homem enquanto membro da sociedade.*”¹⁵

A concepção simbólica, fruto de uma preocupação da antropologia em “*limitar e especificar o conceito de cultura, para deixá-lo teoricamente mais poderoso e claro*”, possui como principal expoente Clifford Geertz, que compreende cultura, basicamente, como as teias de significado tecidas pelo ser humano.¹⁶ Nas palavras do autor,

Como sistemas entrelaçados de signos interpretáveis (...), a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível – isto é, descritos com densidade.¹⁷

Partindo da contribuição de Geertz, e compreendendo os fenômenos culturais em conformidade com os “*contextos historicamente específicos e socialmente estruturados dentro dos quais, e por meio dos quais, as formas simbólicas são produzidas, transmitidas e recebidas*”¹⁸, Thompson elabora uma perspectiva estrutural da cultura, observando que

¹⁰ THOMPSON, John B. Op. Cit., p. 170.

¹¹ WILLIAMS, Raymond. “Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell”. Petrópolis: Vozes, 2011, p.18.

¹² THOMPSON, J. B. Op. Cit., p. 173.

¹³ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. “Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional da Cultura”. Tese (Doutorado em Diretos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 22.

¹⁴ CUCHE, Denys. Op. Cit., p..39.

¹⁵ COELHO, Teixeira. “A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001”. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2008, p. 17.

¹⁶ GEERTZ, Clifford. “A interpretação das culturas”. Rio de Janeiro: LTC, 2008, p. 15.

¹⁷ GEERTZ, Clifford. Op. Cit., p. 24.

¹⁸ THOMPSON, John B. Op. Cit., p. 181.

Os fenômenos culturais também estão implicados em relações de poder e conflito. As ações e manifestações verbais do dia-a-dia, assim como fenômenos mais elaborados, tais como rituais, festivais e obras de arte, são sempre produzidos ou realizados em circunstâncias sócio-históricas particulares, por indivíduos específicos providos de certos recursos e possuidores de diferentes graus de poder e autoridade; e estes fenômenos significativos, uma vez produzidos ou realizados, circulam, são recebidos, percebidos e interpretados por outros indivíduos situados em circunstâncias sóciohistóricas particulares, utilizando determinados recursos para captar o sentido dos fenômenos em questão.¹⁹

Outros estudos e análises sobre a discussão conceitual de cultura podem ser apontados, como a contribuição do pensamento de Antonio Gramsci – embora não tenha o autor especificamente teorizado sobre a noção de cultura – que veio no sentido de observar que a cultura é produto de uma complexa elaboração social e que cada classe social tem um modo específico de elaborá-la, bem como a sua consciência, representando um modo de viver, de pensar e de operar.²⁰

Já o materialismo cultural utiliza o termo cultura numa intrínseca dupla dimensão. Raymond Williams, um dos fundadores dos Estudos Culturais, entende cultura nos dois recorrentes sentidos: para designar modo de vida – os significados comuns – e para designar as artes e o aprendizado – os processos especiais de descoberta e esforço criativos –, ressaltando que, embora alguns críticos reservem esta palavra para um ou para outro desses sentidos, permanece na defesa dos dois na relevância de sua conjunção.²¹ Para o autor,

Há certa convergência prática entre (i) o sentido antropológico de cultura ‘como modo de vida global’ distinto, dentro do qual percebe-se um ‘sistema de significações’ bem definido não só como essencial, mas como essencialmente envolvido em todas as formas de atividade social, e (ii) o sentido mais especializado, ainda que também mais comum, de cultura como ‘atividades artísticas e intelectuais’, embora estas, devido à ênfase em um sistema de significações geral, devam ser definidas de maneira mais ampla, de modo a incluir não apenas as artes e as formas de produção intelectual tradicionais, mas também todas as ‘práticas significativas’.²²

Tais pressupostos teóricos possibilitaram que Williams percebesse a cultura como

¹⁹ THOMPSON, John B. Op. Cit., p. 180.

²⁰ GRAMSCI, Antonio. “Cadernos do cárcere”. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, pg 258.

²¹ WILLIAMS, Raymond. “A Cultura é de todos” (1958) apud CEVASCO, Maria Elisa. Para ler Raymond Williams. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 118.

²² WILLIAMS, Raymond. Op. Cit., p. 13.

ordinária, comum e potencialmente transformadora²³. Rompendo com o conceito elitista de cultura, que a concebe como um domínio separado da esfera do cotidiano, um espaço único onde se produzem as grandes obras da humanidade, o materialismo cultural afirma a cultura como ordinária, comum a todos, inerente ao modo de vida do indivíduo, um processo que acontece em vários níveis, e do qual todos participam.²⁴

Nesta perspectiva, a tradição materialista dos estudos culturais localiza a cultura inserida na sociedade e, tendo isso como pressuposto, defende o acesso universal à educação e aos meios de produção culturais, inclusive o acesso ao patrimônio cultural da chamada alta cultura, que também deve estar disponível a todos.²⁵

Em seu livro *Ensaio sobre o Conceito de Cultura*, Zygmunt Bauman afirma que o termo cultura foi incorporado a três “universos de discurso distintos”, e desenvolve o conceito hierárquico, o conceito diferencial e o conceito genérico de cultura:

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 das preocupações 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. Em outras palavras, o conceito genérico de cultura tem a ver com as fronteiras do homem e do humano.²⁶

A definição antropológica de cultura pode gerar, assim, duas consequências: a primeira é a compreensão negativa de cultura, como tudo o que não é natureza intocada, em uma visão extremamente ampla²⁷; e a segunda, decorrente disto, é encontrar a utilidade prática deste

²³ MARTINS, Ângela Maria Souza; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. “Materialismo histórico, cultura e educação: Gramsci, Thompson”, Williams. Revista HISTEDBR, 2014, p. 351.

²⁴ CEVASCO, Maria Elisa. Op. Cit., p. 47.

²⁵ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 29.

²⁶ BAUMAN, Zygmund. “Ensaio sobre o conceito de cultura”. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 131.

²⁷ É possível perceber uma preocupação com a extensão da noção de cultura em outros autores, mas com objetivos e pressupostos distintos. Teixeira Coelho, por exemplo, afirma: “Cultura não é o todo. Nem tudo é cultura. Cultura é uma parte do todo, e nem mesmo a maior parte do todo – hoje. A ideia antropológica segundo a qual cultura é tudo não serve para os estudos de cultura, menos ainda para os estudos e a prática da política cultural”. Ou, ainda: “Quando tudo é cultura – a moda, o comportamento, o futebol, o modo de falar, o cinema, a publicidade – nada é cultura. Mais relevante: quando em cultura tudo tem um mesmo valor, quanto tudo é igualmente cultural, quando se diz ou se acredita que tudo serve do mesmo modo para os fins culturais, de fato nada serve”. TEIXEIRA, Coelho. Op. Cit., p. 17-20.

conceito vasto, dentro do âmbito de aplicação de cada ciência humana, como o Direito.²⁸

Se na Sociologia, Antropologia e Filosofia estudos sobre o fenômeno cultural desenvolveram-se acentuadamente, no Direito não mereceram a mesma atenção, tendo um tratamento recente e incipiente²⁹.

Na obra *A Cultura a que Tenho Direito*, Vasco Pereira da Silva propõe uma delimitação “aberta” do âmbito da cultura, e aponta três acepções possíveis (de âmbito progressivamente mais amplo): uma acepção mais restrita, que entende a cultura como uma realidade intelectual e artística – corresponde ao universo das “belas artes” e das “belas letras”; uma acepção intermediária, que inclui à primeira o respectivo relacionamento com outros “direitos espirituais”, como a ciência, o ensino e a formação; e uma terceira e mais ampla, que identifica a cultura como uma realidade complexa, enraizada em grupos sociais, agregados populacionais ou comunidades políticas, que conjuga elementos de ordem histórica, filosófica, antropológica, sociológica.³⁰

Segundo o autor, e alinhada ao entendimento ampliado da cultura, a terceira acepção seria a mais relevante do ponto de vista jurídico-filosófico, pois busca a “identidade cultural” dos fenômenos jurídicos³¹, e engloba as esferas da criação, consumo (ou fruição), suportando diferentes níveis, que vão da cultura elitizada à popular, passando pela formação escolar, a cultura alternativa, a “anticultura” e a “subcultura”, embora reconheça que as primeiras designações sejam mais “procedimentais”.

Em uma perspectiva mais restritiva no que tange o alcance da noção antropológica do termo cultura, José Afonso da Silva defende que, para o recorte específico do Direito, a proteção jurídica deverá incidir apenas sobre os objetos de cultura (materiais e imateriais; atos e manifestações) que possuírem um “*sentido referencial*” ligado à identidade, à ação e à memória da sociedade.³²

É importante destacar o fato de que o conceito de cultura não é puramente descritivo, mas que, para além dos contextos semânticos e históricos, está estruturalmente ligado a questões políticas e morais, relacionando-se com a abrangência dos direitos culturais – o direito à cultura –, a temática pluralista, a democratização do Estado, a formulação de

²⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro”. Fortaleza: Brasília Jurídica, 2000, p. 33.

²⁹ VARELLA, Guilherme Rosa. “Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia”. Rio de Janeiro: Azougue, 2014, p. 17.

³⁰ SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, p. 9-10.

³¹ Idem. Cit., p. 11.

³² SILVA, José Afonso da. “Ordenação Constitucional da Cultura”. Malheiros, São Paulo: 2001, p. 35.

políticas culturais e com princípios de organização mais amplos das instituições sociais.³³ Por conseguinte, na explanação de Yvonne Donders e Annamari Laaksonen,

Quais direitos serão incluídos dependerá do conceito subjacente adotado para cultura. Se considerarmos cultura de uma perspectiva restrita como sendo aquilo que corresponde a produtos culturais, como artes, literatura e patrimônio cultural material e imaterial, então os direitos culturais poderiam incluir a proteção desse patrimônio cultural, assim como o direito ao acesso a produtos culturais e ao patrimônio cultural em museus, teatros e bibliotecas. Se considerarmos cultura do ponto de vista do processo de criação artística e científica, os direitos culturais poderiam incluir, por exemplo, os direitos de liberdade de expressão, liberdade artística e intelectual, além de direitos relacionados com a proteção de produtores de produtos culturais, inclusive direitos de autor. Por fim, se considerarmos cultura como sendo um modo de vida, a soma das atividades e dos produtos materiais e espirituais de uma comunidade, então os direitos culturais compreenderiam todos os tipos de direitos para manter e desenvolver culturas, como o direito à autodeterminação, incluindo o desenvolvimento cultural, os direitos de liberdade de pensamento, religião e associação e o direito à educação. *Nesse sentido extenso, os direitos culturais são, às vezes, vistos como equivalentes ao direito à cultura, no sentido do direito de preservar e desenvolver cultura e ter acesso a ela.* (grifo nosso)³⁴

A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, inicialmente formulou e desenvolveu noções numa interpretação restrita de cultura na década de 1950 e início de 1960, passando a partir de 1980 ao entendimento de cultura como princípio de direitos universais fundamentais articulados às particularidades de modos de vida e existência de distintos grupos sociais, exercendo crescente influência na definição das políticas culturais de diversos Estados e orientando as ações locais de organizações não governamentais e setores da indústria cultural.³⁵ Na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural estabelece-se que a cultura deve ser considerada como *“o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.”*³⁶

³³ BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. “A Constituição e a Democracia Cultural”. In “Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise”. Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Volume 2. Brasília, IPEA, n. 17, 2009, p. 230.

³⁴ DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. “Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 93 .

³⁵ SILVA, Luiz Fernando. “Unesco, cultura e políticas culturais”. Anais do 15º Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste, Teresina: ALAS, 2012 , p. 2-5.

³⁶ UNESCO. “Declaração Universal sobre Diversidade Cultural”, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unes>

Reconhecendo-se a complexidade e dinamismo das expressões culturais, catalisadas pelas mais diversas formas de interação social, deve-se afastar do poder público uma atuação de mera preservação cultural vinculada à uma visão essencialista, que parte do “*axioma da unidade e da coerência, na existência supra-individual e coletiva, num substrato suprafenômênico subjacente*” a uma cultura ou a um povo que, na realidade, não existe efetivamente, visto que ela se transfigura no tempo e no espaço.³⁷

Da abrangência do conceito de cultura adotado delimita-se o alcance da proteção dos direitos relacionados à cultura, dos *direitos culturais*, e mais especificamente, do *direito de participação na vida cultural*. A ampliação democrática do conceito de cultura na esfera da produção das normas jurídicas e formulação de políticas públicas é um desafio complexo, porém essencial e urgente, compromisso este que requer do Estado políticas igualmente abrangentes e inclusivas.

Conforme ensina o jurista alemão Peter Häberle “*o âmbito material e funcional da cultura é o terreno do qual emanam os direitos fundamentais culturais. Antes de tudo, isso [o que é cultura] pode ser determinado pelo mote da distinção entre os âmbitos político, econômico e social.*”³⁸

1.2 Direitos culturais como direitos fundamentais

A partir da constatação da importância da cultura na expansão do fazer simbólico e nos processos sociais, políticos e econômicos, compreendida também como um produto e um objeto de consumo e suscitando relações jurídicas que se traduzem em direitos e obrigações, os Estados passaram a se ocupar da matéria, respondendo às crescentes demandas nessa área.

Para Pontier, Ricci e Bourdon, a convergência entre as exigências dos cidadãos no domínio da cultura e o aspecto prestacional do Estado neste plano culminou no surgimento das políticas públicas de cultura – as políticas culturais – e na ideia do Direito da cultura³⁹

co.org/images/0012/001271/127160por.pdf> Acesso em: 5 de janeiro de 2017.

³⁷ SALDANHA, Nuno. “Arte popular, arte erudita e multiculturalidade. Influências, confluências e transculturalidade na Arte Portuguesa”, Portugal Intercultural: Razão e Projecto, vol. III, Lisboa: CEPCEP/ACIDI, Dez. 2008, p. 106.

³⁸ HÄBERLE, Peter. “Le Libertà Fondamentali Nello Stato Costituzionale”. Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993, p. 213.

³⁹ Contudo, sendo um ramo ainda em formação nas ciências jurídicas, ressalva-se o fato de que, para alguns autores, o Direito da cultura é menos uma categoria jurídica autônoma, e mais um vetor (ou uma dimensão) de identificação do rol de direitos fundamentais relacionados à cultura. VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 25.

como disciplina autônoma,⁴⁰ ainda em expansão e desenvolvimento, que abarca o estudo das relações jurídicas específicas dos fenômenos e processos culturais. Neste entendimento:

Tal novo ramo jurídico é multiforme, heterogêneo, permeado por diversas instituições em toda sorte de legislação de ordem cultural, mas que possui numerosos argumentos em favor de seu tratamento unitário, entre os quais: a) liames entre as atividades culturais e o direito; b) intervenção do Estado na garantia desses direitos; c) reconhecimento constitucional e legal do direito de acesso à cultura – o que até certo tempo equivaleu à participação do cidadão na cadeia produção-distribuição-consumo de bens culturais –, além das proclamações internacionais e europeias reconhecendo-o.⁴¹

Compõe, assim, “o” direito que rege relações específicas e tangíveis, que exigem do Estado tanto o aprimoramento institucional de sua estrutura administrativa quanto o desenvolvimento de normas jurídicas aptas a disciplinar as relações jurídicas da cultura – ou a cultura, agora, enquanto matéria judicializada e consagrada a nível constitucional, tendo-se, então, os direitos culturais.⁴²

A cultura encontra amplo amparo na Constituição portuguesa, fazendo-se presente tanto no que se refere à regulação fundamental do Estado-poder (princípios fundamentais, organização do poder político, garantia constitucional), como do Estado-sociedade (direitos fundamentais, constituição econômica), caracterizando-se como uma parte integrante essencial.⁴³ Tamanha importância também pode ser constatada na realidade constitucional brasileira, como será aprofundado no Capítulo 2.

Vasco Pereira da Silva entende que os direitos culturais inserem-se num “*conceito-quadro*” denominado “*direito fundamental à cultura*”, a partir de uma estrutura constitucional. Tal conceito derivaria do procedimento dogmático da “recomposição” por meio do qual o vasto, diversificado e complexo conjunto de direitos constitucionais atinentes à cultura auferiria uma unidade baseada na tutela jurídica em suas dimensões subjetiva e objetiva, formando um direito fundamental à cultura de conteúdo amplo, “*dotado de múltiplas faces*”.⁴⁴

Na doutrina de Peter Häberle, os direitos culturais, podem ser simultaneamente compreendidos de duas formas: uma *stricto sensu* e outra *lato sensu*. A primeira entende os

⁴⁰ PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. “Droit de la culture”. Paris: Daloz, 1990, p. 90.

⁴¹ COSTA, Rodrigo Vieira. “Direitos Culturais em foco”. Bibliografia Jurídica Comentada. Revista Observatório Itaú Cultural/ OIC - n. 11 (jan./abr. 2011) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011, p. 130.

⁴² SILVA, José Afonso da. Op cit., p. 51.

⁴³ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 67.

⁴⁴ Idem. Cit. p. 66-88.

direitos fundamentais culturais em sentido restrito, equiparados em importância e reconhecimento aos demais direitos políticos, econômicos e sociais, com o objetivo de torná-los efetivos e facilmente identificáveis. A segunda ideia – dilatada – considera a cultura como base de todos os direitos fundamentais, determinando suas existências.⁴⁵ Nas palavras do autor,

Os direitos fundamentais são expressão da cultura humana e [ao mesmo tempo] tornam-na possível. As garantias jurídicas da liberdade estão inseridas num contexto de conexões culturais, sem os quais estas garantias não podem ser validadas em sua efetividade jurídica. As objetivações ou os resultados da liberdade cultural, o trabalho criativo na arte e na ciência, bem como os programas de partido e a proteção das minorias são todos aspectos parciais da cultura dos direitos fundamentais num estado constitucional.⁴⁶

Nessa concepção já está embutida a ideia de que o direito cultural é ferramenta imprescindível para a garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana.⁴⁷ Ao ideal da cultura como fator essencial do desenvolvimento pessoal, acrescenta-se também o seu valor como fator de igualdade e solidariedade, de integração social e desenvolvimento.⁴⁸

Em conformidade com o ensinamento do referido jurista, Vasco Pereira da Silva aponta que o direito fundamental à cultura engloba 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, signifique liberdade cultural, tanto em plano individual como coletivo, dado que a liberdade exterioriza-se em forma de elementos ou amálgamas culturais, sobre os quais, em um segundo momento, se poderá estabelecer o exercício das liberdades individuais e coletivas. Esta dimensão cultural da liberdade passa por constantes transformações e deve ser assimilada em termos de abertura no tempo e no espaço. Ademais, 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, visto ser um direito humano dos mais cruciais; b) a *status activus culturalis*, em que o estatuto constitucional não é mais puramente negativo e importa em uma intervenção dos poderes públicos na efetivação do direito; e c) o *status activus processualis culturalis*, que abrange a dimensão positiva da cidadania cultural⁴⁹ como o reconhecimento da participação dos

⁴⁵ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 55.

⁴⁶ HÄBERLE, Peter. Op. Cit., p. 229.

⁴⁷ MEYER-BISCH, Patrice. “A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos”. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 37.

⁴⁸ PEDRO, Jesús Prieto de. Op. Cit., 41.

⁴⁹ Conceito que será aprofundado no segundo capítulo deste trabalho.

indivíduos nas políticas públicas de cultura, assim como na própria atividade cultural, que foi trazida pela terceira geração de direitos fundamentais.⁵⁰

O direito à cultura⁵¹ remete aos aspectos genéricos e abstratos da convivência humana, e corresponde, entre outras, à prerrogativa de participar na vida cultural da comunidade, que constitui seu principal núcleo.⁵² Segundo Prieto de Pedro, “*o direito à cultura contextualiza-se nos direitos culturais, como uma de suas principais manifestações, e os direitos culturais, por seu turno nos direitos humanos*”⁵³, sendo possível inferir, dessa forma, a distinção entre o gênero (direitos culturais) e espécie (direito à cultura).

Nas palavras do mesmo autor, os direitos culturais vivem um paradoxo de ser um conceito de sucesso, mas ao mesmo tempo polêmico e insuficientemente elaborado, considerando-os como “*filho pródigo dos direitos humanos*”.⁵⁴

Cabe fazer uma ressalva, neste ponto, acerca das nomenclaturas “direitos humanos” e “direitos fundamentais” serem frequentemente utilizadas como sinônimos. De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet,

A distinção é de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’, guardaria relação como os documentos de Direito Internacional por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional.⁵⁵

Para José Canotilho, “*os direitos humanos arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.*”⁵⁶ Vasco Pereira da Silva toma

⁵⁰ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 92-96.

⁵¹ Jorge Miranda possui entendimento diverso. Para o autor, não parece adequado falar em direito à cultura por causa da diversidade desses direitos e porque a expressão melhor se ajustaria à noção de “direitos de acesso aos bens culturais”, e entende que não existe um direito à cultura, como não existe um direito à saúde; o que há é um feixe de direitos de liberdade e de acesso à cultura, tal como há um direito à protecção da saúde. MIRANDA, Jorge, Op. Cit., p. 28.

⁵² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais no Brasil”. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 118.

⁵³ PEDRO, Jesús Prieto de. “Derecho a la cultura e industrias culturales”. In: CONVENIO Andrés Bello. Economía y cultura: la tercera cara de la moneda. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2001, p. 212.

⁵⁴ PEDRO, Jesús Prieto de. “Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 11 jan./abr. 2011, p. 42.

⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. “A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional”, 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 18.

⁵⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada”. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 393.

os direitos fundamentais “*enquanto modo de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana*” e como “*exigências de realização integral*” desse princípio.⁵⁷

José Afonso da Silva afirma que a expressão direitos humanos é a preferida pelos documentos internacionais, embora em seu entendimento “*direitos fundamentais do homem*” seja a mais apropriada, pois além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.⁵⁸

Suzana Tavares da Silva assinala a coexistência do sentido amplo e estrito dos direitos fundamentais, diferenciando os direitos fundamentais constitucionais e a linguagem internacional dos direitos humanos. Segundo a autora:

Trata-se de duas realidades distintas, uma - a dos direitos fundamentais constitucionais - que tem matriz nacional, localizando-se no domínio dos *domestic affairs*, e que se prende com a força (efetividade) dos direitos individuais e das garantias institucionais na arena da luta que os grupos sociais travam no contexto da dinâmica própria do princípio democrático e do desenvolvimento econômico nacional (pacto nacional da nação); outra - a dos direitos humanos (em grande medida coincidente com a dos direitos fundamentais internacionais) - que aspira uma matriz universal, localizando-se na arena internacional, e que se reconduz à tentativa generalizada de expandir a salvaguarda de valores essenciais à dignidade da pessoa humana e à liberdade dos povos.⁵⁹

Assim, não obstante o reconhecimento das referidas diferenciações terminológicas, para este trabalho, a distinção entre os dois termos possui menor relevo, sendo o enfoque maior aos elementos que os aproximam e auxiliam na identificação dos direitos culturais em seu aspecto essencial. Entende-se, aqui, que os direitos fundamentais garantem juridicamente o acesso individual aos bens imprescindíveis para a dignidade da pessoa humana, desenvolvimento da personalidade, autonomia, liberdade e bem-estar, aos quais as constituições democráticas optaram por proteger de maneira mais intensa e estável.⁶⁰

Para tanto, no enquadramento dos direitos culturais entre os direitos fundamentais, torna-se relevante evocar as diferentes gerações ou dimensões destes últimos. As primeiras

⁵⁷ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 28.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo”. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 176-179.

⁵⁹ SILVA, Suzana Tavares da. “Direitos Fundamentais na Arena Global”. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 95.

⁶⁰ SAMPAIO, Jorge Silva. “O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais”. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 247.

classificações dos direitos fundamentais mencionam três gerações de direitos, a depender do momento histórico em que foram reconhecidos e positivados.⁶¹ Para Vasco Pereira da Silva, as gerações representariam a dimensão da historicidade dos direitos humanos não de modo a substituir umas às outras, mas num processo cumulativo de progressivo aprofundamento da consagração e amparo à dignidade da pessoa humana.⁶²

Neste contexto, os direitos de primeira geração são os direitos de liberdade, fruto do pensamento liberal burguês do século XIX, de caráter fortemente individualista, e incluem os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem à fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente, caracterizando-se como direitos de resistência ou de oposição perante o Estado,⁶³ e também como “liberdades públicas negativas” ou “direitos negativos”.⁶⁴

Os direitos de segunda geração – os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades⁶⁵ – estão relacionados com o princípio da igualdade, tendo sido instituídos com a emergência do Estado Social, e demandam do poder público obrigações prestacionais para que sejam garantidos. O Estado deixa de ser visto de uma forma neutra, apartado da sociedade civil, que apenas respeita e garante as liberdades e autonomias individuais, para passar a ser encarado como Estado social-democrático, refletindo nesse conceito o movimento dúplice de socialização do Estado e estadualização da sociedade.⁶⁶

Uma terceira – e ainda uma quarta – dimensão foram formuladas para conclamar os valores da fraternidade, da democracia, da paz e do desenvolvimento sustentável⁶⁷, no âmbito do Estado Pós-social contemporâneo, com o objetivo de alcançar “*novos domínios da vida da sociedade*”.⁶⁸

Sintetizando os contributos de cada geração de direitos fundamentais, Vasco Pereira da Silva aponta que

A primeira geração colocou a tônica na dimensão negativa dos direitos, a segunda geração na sua dimensão positiva de caráter

⁶¹ Há autores que preferem utilizar o termo “dimensões” em vez de “gerações” pois, como explica Ingo Wolfgang Sarlet, não há como negar que reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, parece mais adequada na esteira da mais moderna doutrina”. SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit., p. 45.

⁶² SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 30.

⁶³ BONAVIDES, Paulo. “Curso de direito constitucional”. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 563-564.

⁶⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. “Curso de Direito Constitucional”. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 116.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. Op. Cit., p. 564-565.

⁶⁶ SAMPAIO, Jorge Silva. Op. Cit., p. 247.

⁶⁷ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 49.

⁶⁸ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 31.

prestador, e a terceira geração na sua dimensão positiva de caráter participativo ou de colaboração.⁶⁹

Além das noções de gerações dos direitos fundamentais, a divisão dos mesmos em “direitos liberdades e garantias” e “direitos econômicos, sociais e culturais” ocorre para fins estritamente analíticos. Enquanto os primeiros buscam assegurar as liberdades em relação ao Estado, caracterizando-se por sua dimensão predominantemente negativa ou de defesa, os segundos afirmam as liberdades por meio da atuação positiva Estado.⁷⁰ Tal distinção dualista, contudo, há muito acompanha certa subalternização do tratamento jurídico do segundo grupo⁷¹, por serem direitos “custosos”.⁷²

Os direitos sociais correspondem essencialmente ao “*status positivus*”, isto é, reclamam por uma ação, um “*facere*”, por parte dos poderes públicos, traduzindo-se em pretensões de cuidado e proteção através da atividade político-estadual com vistas à realização dos respectivos interesses.⁷³

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos fundamentais sociais a prestações objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada.⁷⁴ Explica o autor que:

Enquanto a maior parte dos direitos de defesa (direitos negativos) não costuma ter sua plena eficácia e aplicabilidade questionadas, já que sua efetivação depende de operação de cunho eminentemente jurídico, os direitos sociais prestacionais, por sua vez, habitualmente necessitam – assim sustenta boa parte da doutrina – de uma concretização legislativa, dependendo, além disso, das circunstâncias de natureza social e econômica, razão pela qual tendem a ser positivados de forma vaga e aberta, deixando para o legislador indispensável liberdade de conformação na sua atividade concretizadora. É por esta razão que os direitos sociais a prestações costumam ser considerados como sendo de cunho eminentemente programático.⁷⁵

⁶⁹ Idem, Cit., p. 36.

⁷⁰ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Direitos Humanos e Direitos Culturais”. 2007. Disponível em: <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>>. Acesso em: 01 de janeiro de 2017.

⁷¹ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 133.

⁷² SAMPAIO, Jorge Silva. Op. Cit. p. 206

⁷³ QUEIROZ, Cristina. “O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais”. Coimbra: 2006 p. 19

⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang, 2012. Op. Cit., p. 164.

⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. “Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988”. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n.º. 1, 2001, p. 24.

São reais os obstáculos que surgem no caminho da concretização de tais direitos, decorrentes do seu conteúdo jurídico, que em muitas vezes carecem da densidade normativa necessária para a sua adequada aplicação. Isso porque tais normas constitucionais não necessariamente apontam com clareza qual é a prestação devida, nem o responsável pela sua realização, o que significa que requerem regulamentação infraconstitucional, e, por consequência, a efetividade dos direitos sociais fica, em grande medida, dependente da ação estatal que venha a superar as ambiguidades, vacuidades e imprevisibilidades da sua configuração constitucional.⁷⁶

A dimensão programática dos direitos sociais, contudo, não significa que os mesmos se resumam a meras necessidades ou objetivos políticos, posto que possuem “*força jurídica e vinculam efetivamente os poderes públicos, impondo-lhes verdadeiros deveres de legislação*”.⁷⁷

O cumprimento de tais direitos não depende somente da institucionalização de uma ordem jurídica, nem tão pouco de uma mera decisão política dos órgãos politicamente conformadores, mas da conquista de uma ordem social em que impere uma justa distribuição dos bens, sendo que o Estado e as autoridades públicas devem ordenar medidas legislativas, administrativas e fáticas razoáveis, no quadro dos recursos disponíveis, buscando a realização gradual ou progressiva do bem jurídico em causa.⁷⁸

A dimensão principal dos direitos sociais é positiva, prestacional, e por este motivo atacada intensamente pelas reservas do possível e do politicamente adequado.⁷⁹ As limitações financeiras e a escassez de recursos do Estado são comumente apontadas como justificativas para a protelação e mesmo não concretização de direitos sociais, sob o argumento da reserva do financeiramente possível. Outro instituto que convive com o quadro de insuficiência dos recursos públicos é a vedação ou proibição de retrocesso, que pauta-se no reconhecimento da proteção da dignidade da pessoa humana, com vistas a impedir restrições injustificadas das concretizações sociais alcançadas, implicando sempre um “mínimo de intervenção estadual” para a realização dos direitos fundamentais sociais⁸⁰.

⁷⁶ SAMPAIO, Jorge Silva. Op. Cit., p. 237.

⁷⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de. “Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, Almedida, 5ª ed., 2012, p. 385 e 887.

⁷⁸ QUEIROZ, Cristina, Op. Cit., p. 63 e 100.

⁷⁹ SAMPAIO, Jorge Silva. Op. Cit., p. 236.

⁸⁰ SAMPAIO, Jorge Silva. Op. Cit., p. 268-269.

Tendo tal cariz prestacional, sabe-se que concretização destes direitos é progressiva⁸¹, sendo movida pelos avanços econômicos, políticos e jurídicos nacionais, e condicionada aos seus custos inerentes, que vinculam-se à disponibilidade orçamentária.⁸² Assim, insuscetíveis de realização integral imediata (não obstante o horizonte seja sempre infinito), o cumprimento destes direitos significa uma caminhada progressiva condicionada ao contexto social no qual se inserem, ao grau de prosperidade da sociedade e da eficiência e amplitude dos mecanismos de alocação de recursos.⁸³

Esta condição, porém, não é exclusiva dos direitos sociais, mas é antes uma característica genérica de todas as posições constitucionais de vantagem, visto que todos os direitos fundamentais (inclusive os direitos de liberdade)⁸⁴ acarretam custos financeiros públicos para que sejam realizados, confrontando-se com as tensões quem envolvem o “ideal” e a “realidade”⁸⁵, as quais manifestam-se no âmbito das tarefas estaduais concernentes à cultura.

Neste sentido, e tendo em vista uma concepção unitária dos direitos fundamentais natureza, Vasco Pereira da Silva enfatiza a natureza “duplamente dupla” dos direitos fundamentais que abarca o direito à cultura, na medida em que este goza simultaneamente de uma dimensão *subjetiva*, enquanto direito subjetivo público e uma dimensão *objetiva*, como

⁸¹ Neste seguimento, e a propósito do compromisso da comunidade internacional a favor do reconhecimento dos direitos sociais como obrigações jurídicas vinculantes, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 em seu artigo 2º, §1 aponta que que os Estados devem adotar medidas até o máximo de seus recursos disponíveis, objetivando assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados e possíveis – incluindo em particular medidas legislativas – o pleno exercício dos direitos salvaguardados, reconhecendo que a concretização leva tempo, justamente pelo fato de os recursos nem sempre estarem imediatamente disponíveis para concretizar determinado direito.

⁸² Jorge Reis Novais considera que “a norma constitucional de garantia de um direito social traduz-se essencialmente na imposição ao Estado de um dever de prestar cuja realização, todavia, por estar essencialmente dependente de pressupostos materiais, designadamente financeiros, não se encontra (ou pode deixar de estar) na inteira disponibilidade da decisão do Estado. Por esse fato, ou seja, pelo essencial condicionamento material e financeiro da prestação estatal, a norma constitucional, em geral, não pode desde logo garantir, na esfera jurídica do titular real ou potencial do direito fundamental, uma quantidade juridicamente determinada ou determinável de acesso ao bem protegido.” NOVAIS, Jorge Reis. "Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais". Coimbra: Coimbra, 2010, p. 345-346.

⁸³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. “A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais”. In: Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho, n.22, 2003, p. 21.

⁸⁴ Conforme a enfática colocação de José Casalta Nabais: “Os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são autorealizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual. (...) todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos. Têm portanto custos públicos não só os modernos direitos sociais, aos quais toda a gente facilmente aponta esses custos, mas também têm custos públicos os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento. Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos em sentido estrito.” NABAIS, José Casalta. “Reflexões sobre quem paga a conta do estado social”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, A.7 (2010) - Número Especial, p. 51-83.

⁸⁵ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 132.

princípio jurídico ou como estrutura objetiva da sociedade; bem como possui uma dimensão *negativa*, que garante proteção aos seus titulares frente a agressões dos poderes públicos ou entidades privadas, e uma dimensão *positiva*, que obriga à atuação prestacional do Estado.⁸⁶

Os direitos culturais demandam prestações estaduais positivas sujeitas a conformação político-legislativa, reconhecida a sua configuração multifacetada. Dessa forma, espera-se do Estado uma “prestação cultural mínima”, de modo que seja assegurada a inexistência de situações extremas de “zero grau da cultura” – mesmo que isso signifique certas dificuldades de aplicação – como por exemplo uma situação de total ausência de bens e serviços culturais; ou qualquer inadmissível recusa em exercer as respectivas competências constitucionais em matéria de fomento e de apoios às atividades culturais.⁸⁷

Assim, os direitos fundamentais culturais, na sua complexidade, são transversais à todas as gerações dos direitos humanos⁸⁸, compelindo à “*superação de qualificações dicotômicas*”⁸⁹ (como a dos direitos, liberdades e garantias versus direitos econômicos, sociais e culturais), ainda que tenham sido estruturados de modo fragmentado, e encontrem-se dispersos em diferentes instrumentos internacionais sobre direitos humanos, como será possível verificar a seguir.

1.3 Breve histórico dos documentos internacionais sobre cultura

Incorporar os direitos culturais aos direitos fundamentais fundamenta-se na elevada importância política, social e científica adquirida pela cultura, após um processo de reconhecimento desenvolvido especialmente a partir da década de 1950.⁹⁰

Nas palavras de Farida Shaheed, ex-relatora especial no campo dos direitos culturais do Conselho de Direitos Humanos da ONU,

Os direitos culturais constituem uma área de desafio justamente porque estão ligados a uma vasta gama de questões que variam da criatividade e expressão artísticas em diversas formas materiais e não materiais a questões de língua, informação e comunicação; educação; identidades múltiplas de indivíduos no contexto de comunidades diversas múltiplas e inconstantes; desenvolvimento de visões de mundo específicas e a busca de modos específicos de vida; participação na vida cultural, acesso e contribuição a ela; bem como

⁸⁶ Idem. Cit., p. 114.

⁸⁷ Idem. Cit., p. 129.

⁸⁸ PEDRO, Jesús Pietro de. Op. Cit., p. 45.

⁸⁹ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 139.

⁹⁰ PEDRO, Jesús Prieto de. Op. Cit., p. 44.

práticas culturais e acesso ao patrimônio cultural tangível e intangível.⁹¹

Diante da ausência de um instrumento formalmente constituído, reconhecido e legitimado pelos países da comunidade internacional que defina ou que verse exclusivamente sobre os direitos culturais, é ainda essencial que se avance na compreensão e clarificação do seu conteúdo enquanto parte integrante dos direitos humanos e, portanto, universais, indivisíveis e interdependentes⁹²

Segundo Yvonne Donders, “a dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais é causada principalmente pela complexidade do conceito de cultura”⁹³ e pelo fato de os direitos culturais se aproximarem de outros direitos fundamentais que se relacionam com a cultura.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), menciona a tutela da cultura enquanto direito em dois artigos: o artigo 22, de modo mais geral, ao ancorá-la junto aos direitos econômicos e sociais como indispensável à dignidade e ao livre desenvolvimento da personalidade humana; e no artigo 27, que dispõe que:

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam.
2. Todos têm direito à proteção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria.

Para Francisco Humberto Cunha Filho, no âmbito do artigo 22, os direitos culturais,

Relacionam-se à ideia de respeito aos *modus vivendi* peculiares aos distintos povos destinatários e signatários da declaração; ao passo em que, no artigo 27, os direitos culturais, em caráter mais restrito, relacionam-se a atividades mais específicas, cujos núcleos podem ser extraídos, com variações gramaticais, do próprio texto: artes, ciência e literatura.⁹⁴

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)⁹⁵ reconhece

⁹¹ SHAEED, Farida apud COELHO, Teixeira. “O novo papel dos direitos culturais – Entrevista com Farida Shaheed”. In. Revista Observatório Itaú Cultural, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p. 20.

⁹² UNESCO, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural”. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

⁹³ DONDERS, Yvonne. Op. Cit. p. 75.

⁹⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Op. Cit., 2011, p. 116.

⁹⁵ Ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 e por Portugal pela Lei 45/78 de 11 de julho de 1978. Destaca-se que Brasil e Portugal passaram a ratificar os relevantes tratados internacionais de direitos humanos somente a partir de seus processo de democratização respectivamente em 1985 e 1974.

o direito à cultura em suas diferentes vertentes: liberdade, prestação e participação.⁹⁶ Seu artigo 15 veio a pormenorizar os direitos culturais do artigo 27 da Declaração Universal, ao reconhecer a cada indivíduo o direito:

a) De participar na vida cultural; b) De beneficiar do progresso científico e das suas aplicações; c) De beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais que decorrem de toda a produção científica, literária ou artística de que cada um é autor.

Desta feita, os Estados-partes comprometeram-se a “*respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora*” e a adotar medidas “*necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da cultura*”.⁹⁷

No mesmo ano de 1966, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) firmou a Declaração da UNESCO sobre os Princípios de Cooperação Cultural Internacional, que se tornou o primeiro instrumento do aparato institucional da ONU para a cultura⁹⁸, ampliando os fundamentos dos dois primeiros pactos.⁹⁹

O diploma seguinte foi o Pacto de São José da Costa Rica¹⁰⁰ (1969), resultado da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de caráter continental, que retificou os princípios dos documentos anteriores, especialmente o da livre expressão cultural. Seu Protocolo Adicional, de 1988, deu maior destaque aos aspectos de promoção do acesso à cultura e à participação na vida cultural.¹⁰¹

Na década de 1970 houve uma preocupação em resguardar aspectos específicos do patrimônio cultural¹⁰², concebido como valor universal digno de proteção especial, como fonte de identidade compartilhada da humanidade, cristalizando-se com a Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas sobre Bens Culturais (1970)¹⁰³ e com o Tratado para Proteção do Patrimônio Mundial, Natural e Cultural (1972)¹⁰⁴.

⁹⁶ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 45.

⁹⁷ Artigo 15, §3º, PIDESC.

⁹⁸ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 80.

⁹⁹ Idem. Cit., p. 69.

¹⁰⁰ Ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992.

¹⁰¹ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 69.

¹⁰² SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 66.

¹⁰³ Foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 72.312, de 31 de maio de 1973 e por Portugal pelo Decreto n.º 26/85 de 26 de Julho. Destaca-se que esta Convenção aponta o que seria o patrimônio cultural de um Estado e o que seriam bens culturais em seus artigos 4º e 1º, respectivamente.

¹⁰⁴ Foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 80.978, de 12 de dezembro de 1977 e por Portugal pelo Decreto n.º 49/79 de 6 de Junho. Nos termos do Artigo 4º da Convenção, Patrimônio e bens culturais inserem-se naqueles considerados por cada Estado como tendo importância arqueológica, pré-histórica, histórica,

Na Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), a UNESCO estabeleceu duas esferas de participação na vida cultural, representadas em forma de direitos: o direito à livre criação e o direito à fruição.¹⁰⁵

Em 1980, a Recomendação sobre o Status do Artista (1980) conclama os Estados para que criem e sustentem “*não apenas um clima de encorajamento à liberdade de expressão artística, mas também as condições materiais que facilitem o aparecimento de talentos criativos.*”¹⁰⁶

A Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mundiacult)¹⁰⁷, em 1982, foi decisiva para reconhecer a relação necessária entre cultura, democracia e desenvolvimento, culminando na produção da Declaração do México sobre as Políticas Culturais (1982), que introduziu uma série de princípios que devem reger as políticas culturais, destacando que a cultura procede da comunidade e a ela deve retornar, não podendo ser um privilégio da elite nem quanto a sua produção, nem quanto a seus benefícios, vez que a democracia cultural supõe a mais ampla participação do indivíduo e da sociedade no processo de criação de bens culturais, na tomada de decisões que concernem à vida cultural e na sua difusão e fruição.¹⁰⁸

A Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional Popular (1989) foi o documento que introduziu uma abordagem direcionada às culturas populares, em que se reconhece a “*natureza específica e a importância da cultura tradicional popular como parte integrante do patrimônio cultural e da cultura viva*”, e se recomenda aos Estados a adoção de medidas para a conservação, proteção, acesso e difusão das diversas expressões culturais da comunidade. Para que a cultura popular não seja comprometida pela influência da “cultura industrializada”, difundida pelos meios de comunicação de massas, também é recomendado aos Estados o incentivo econômico à salvaguarda dessas tradições, “*não só dentro das*

literária, artística ou científica, e constitui obrigação dos Estados-partes “*assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural situados em seus territórios*”

¹⁰⁵ BRANT, Leonardo. “O poder da cultura”. São Paulo: Peirópolis, 2009, p. 29.

¹⁰⁶ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. Op. Cit., p. 6-7.

¹⁰⁷ A Conferência introduziu preocupações relativas à democratização das políticas culturais e à diversidade cultural, sob aspectos de: a) a reafirmação do direito humano à liberdade cultural; b) o pressuposto de que na democracia cultural haja participação do indivíduo e da sociedade tanto no processo de criação quanto no de decisão sobre os processos de difusão e fruição de bens culturais; c) a descentralização das políticas, dos espaços e da vida cultural, nos planos territoriais e administrativos; e d) a eliminação de todas as barreiras e desigualdades existentes, com o fito de garantir a participação de todos na vida social. COSTA, Rodrigo Vieira. “Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais.” Dissertação. Universidade de Fortaleza. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, 2012, p. 114.

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>> Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

coletividades das quais procedem mas também fora delas".¹⁰⁹

Em 1998, a UNESCO realizou, em Estocolmo, a Conferência Intergovernamental sobre Política Cultural para o Desenvolvimento, que suscitou um amplo conjunto de recomendações, tais como: fazer da política cultural um dos elementos-chave da estratégia de desenvolvimento; promover a criatividade e a participação na vida cultural; reforçar, assegurar e ampliar a política de proteção ao patrimônio cultural, tangível e intangível, móvel e imóvel e promover a indústria cultural; promover a informação sobre a diversidade cultural e linguística dentro das comunidades e para a sociedade como um todo; disponibilizar mais recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento da cultura.¹¹⁰

Relativamente à proteção europeia, o direito de participar da vida cultural ainda não goza de uma posição proeminente¹¹¹: não está incluído nem na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nem especificamente em nenhum dos seus Protocolos¹¹². Também não encontra-se previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), estando prevista, contudo, a liberdade das artes e das ciências, conforme estipulado no seu artigo 13º. À luz da Convenção Cultural Europeia de 1954, os Estados Partes na Convenção devem salvaguardar o patrimônio cultural comum e incentivar o desenvolvimento da cultura.

No presente século, são dois os documentos principais que norteiam o debate acerca dos direitos culturais: a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001; e a Declaração de Istambul, de 2002. Deles decorreram, respectivamente, a Convenção para Promoção e Proteção da Diversidade Cultural ("Convenção da Diversidade"), de 2005¹¹³; e a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003¹¹⁴.

A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural trouxe um forte reconhecimento,

¹⁰⁹ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. Op. Cit., p. 9.

¹¹⁰ LIMA, Cármen Lúcia Castro. "Políticas Culturais para o desenvolvimento: o debate sobre as Indústrias Culturais e Recreativas". Encontro de estudos multidisciplinares em cultura. Brasil: Salvador Baía, 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/carmenluciacastralima.pdf>>. Acesso em 12 de janeiro de 2017.

¹¹¹ Um instrumento recente no tocante à esfera cultural é a Recomendação 1990 (2012) intitulada "O direito de todos de participarem na cultura", adotado em janeiro de 2012 pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Mas, assim como outros instrumentos sem força vinculativa, teve pouco reconhecimento por parte de outros órgãos, caracterizando-se mais como uma dimensão política do que meio de proteção legal.

¹¹² Encontra-se elencada a proteção ao direito de liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 9) e ao direito de liberdade de expressão (artigo 10º). Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf> Acesso em: 7 de setembro de 2017.

¹¹³ Ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006 e por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 27-B/2007.

¹¹⁴ Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006 e por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 28/2008 de 26 de Março.

no plano internacional, da compreensão dos direitos culturais como fundamentais¹¹⁵, afirmando o papel central da cultura nos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma economia fundada no saber.¹¹⁶

A Declaração de Istambul concentrou-se no tema do patrimônio cultural imaterial, sendo a respectiva definição¹¹⁷ dos termos base de proteção e deveres dos Estados elencados na Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.

A Convenção da Diversidade¹¹⁸, para além de corroborar com a ideia de “reconhecimento da natureza especial dos bens culturais e seu vínculo com o desenvolvimento nacional”¹¹⁹, teve como objetivo político buscar manter vivas, no cenário da globalização, as diversas expressões culturais¹²⁰, em contraponto à liberalização desregrada do comércio internacional no campo dos bens culturais.¹²¹ Fica estabelecido como princípio a complementaridade dos aspectos econômicos e culturais do desenvolvimento, de modo a perceber as atividades, bens e serviços culturais em sua dupla natureza – econômica e cultural –, indo além do valor comercial, possibilitando o reconhecimento de que são possuidores de identidades e significados. Assim posto, o propósito da convenção recai sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais e o equilíbrio do livre fluxo de ideias e obras de maneira adequada através do princípio da abertura e do equilíbrio¹²².

Bernardo Novais da Mata Machado, sintetizando o disposto nos diversos instrumentos jurídicos do direito internacional dos direitos humanos, propõe a seguinte relação dos direitos

¹¹⁵ Art. 5º. Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, que são universais, indissociáveis e interdependentes. O desenvolvimento de uma diversidade criativa exige a plena realização dos direitos culturais, tal como os define o Artigo 27 da Declaração Universal de Direitos Humanos e os artigos 13 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Toda pessoa deve, assim, poder expressar-se, criar e difundir suas obras na língua que deseje e, em particular, na sua língua materna; toda pessoa tem direito a uma educação e uma formação de qualidade que respeite plenamente sua identidade cultural; toda pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer suas próprias práticas culturais, dentro dos limites que impõe o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

¹¹⁶ UNESCO, 2002. Op. Cit., p. 01.

¹¹⁷ Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e competências – bem como os instrumentos, objetos, arte factos e espaços culturais que lhes estão associados – que as comunidades, grupos e, eventualmente, indivíduos reconhecem como fazendo parte do seu patrimônio cultural Manifesta-se nos domínios de: (a) tradições e expressões orais, incluindo a língua como vector do patrimônio cultural imaterial; (b) artes do espetáculo; (c) práticas sociais, rituais e atos festivos; (d) conhecimentos e usos relacionados com a natureza e o universo; (e) técnicas artesanais tradicionais. UNESCO, 2003.

¹¹⁸ O preâmbulo da Declaração remete aos entendimentos anteriores referentes ao fenômeno cultural, como seu caráter essencial para o desenvolvimento da dignidade, para a coesão social, para a construção das identidades e para o desenvolvimento de uma economia do saber.

¹¹⁹ SOUZA, Allan Rocha de. Op. Cit., p. 68.

¹²⁰ ALVAREZ, Daniel Alvarez. “Direitos culturais e diversidade cultural: o direito de acesso à cultura e os direitos autorais”. In: Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural. Salvador: EDUFBA, 2014 p. 220.

¹²¹ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 39.

¹²² Idem. Cit., p. 40.

culturais:

[...] direito à identidade e à diversidade cultural (ou direito a memória ou, ainda direito à proteção do patrimônio cultural); direito a participação na vida cultural (que inclui os direitos à livre criação, ao livre acesso, à livre difusão e à livre participação nas decisões de política cultural); direito autoral; e direito dever de cooperação cultural internacional (ou direito ao intercâmbio cultural).¹²³

Vasco Pereira da Silva, partindo de uma “unidade de sentido” dos direitos culturais em termos globais, da qual depende-se o direito fundamental à cultura surgem, então, os seguintes (sub)direitos:

a) cinco tipos de direitos subjetivos fundamentais: o direito de criação cultural, o direito de fruição cultural, os direitos de participação ou de ‘quota-parte’ nas políticas públicas de cultura, o(s) direito(s) de autor e o direito de fruição do patrimônio cultural. Destes, os três primeiros podem ser considerados, do ponto de vista do respectivo conteúdo, como sendo de caráter geral – os direitos de criação cultural, fruição cultural, e de participação nas políticas públicas de cultura –; e os de caráter especial – o direito de autor (de natureza especial em relação ao direito de criação cultural) e o direito de fruição do patrimônio cultural (especial relativamente ao direito de fruição cultural); b) um dever fundamental dos particulares (em matéria de defesa e de valorização do patrimônio cultural); c) um grande número de deveres, tarefas e princípios jurídicos de atuação dos poderes públicos, que se encontram ‘funcionalizados’ à realização imediata das posições jurídicas fundamentais.¹²⁴

Dentre os direitos que podem ser rotulados como direitos culturais, o direito de participar da vida cultural é, para vários autores – e inclusive o mais recorrente nos instrumentos internacionais –, a “*espinha dorsal*” daqueles¹²⁵, refletindo, por excelência, a relação entre os direitos humanos, a cultura e o desenvolvimento.¹²⁶

1.4 O direito de participar na vida cultural

O direito à participação na vida cultural contextualiza-se no momento histórico da eclosão dos Estados social-democráticos. Dessa forma, é possível incluí-lo entre os direitos conquistados pelo movimento operário em suas lutas por mais igualdade, uma vez evidente,

¹²³ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política”. In CALABRE, Lia (org). Políticas culturais: teoria e prática. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011, p. 106.

¹²⁴ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 70.

¹²⁵ LAAKSONEN, Annamari, 2011. Op. Cit., p. 50.

¹²⁶ DONDEERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. Op. Cit., p. 100-101.

na maneira como foi formulado, a preocupação com a universalização do acesso aos bens culturais, até então restrito às classes privilegiadas.¹²⁷

A Recomendação da UNESCO de 1976 sobre a Participação e Contribuição Popular na Vida Cultural define o acesso como as oportunidades concretas disponíveis a todos, em particular por meio da criação de condições socioeconômicas apropriadas para a livre obtenção de informações, treinamento, conhecimento, compreensão e para usufruto dos valores culturais e da propriedade cultural; e a participação como as oportunidades concretas garantidas a todos – grupos e indivíduos – para sua livre expressão, comunicação, ação e engajamento em atividades criativas com vistas ao pleno desenvolvimento de sua personalidade, uma vida harmoniosa e o progresso cultural da sociedade¹²⁸

Neste sentido, o direito de acesso à cultura antecede o direito de participação na vida cultural e fornece-lhe condições de existir. Segundo Laaksonen:

A participação nas atividades culturais, juntamente ao acesso a elas, forma a espinha dorsal dos direitos humanos relacionados à cultura. O acesso é um elemento indispensável de qualquer direito cultural e, principalmente, do direito de participar da vida cultural. O acesso está relacionado a oportunidades, opções, alternativas e escolhas. É um ambiente seguro e capacitador de igualdade, interação, reconhecimento e respeito. Construir acesso está relacionado a tornar possível, facilitar e deixar acontecer. O acesso é uma pré-condição para a participação, e a participação é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos.¹²⁹

O entendimento genérico do direito à cultura como prerrogativa de participar na vida cultural da comunidade, deixa implícito o elemento “acesso”, e de maneira mais instrumental, é possível enxergar o direito à cultura como a materialização dos meios de acesso a ela em todas as suas manifestações e formas de participação, componentes da vida cultural a ser gozada por todos, especialmente por meio da criação e da fruição, em evidente natureza emancipatória.¹³⁰ Devido a essa importância, o direito de acesso à cultura, ou apenas “direito à cultura”, como espécie, não raramente é confundido com o gênero “direitos culturais”, assimilando toda a variedade existente de suas categorias ou dimensões.¹³¹

Partindo-se do pressuposto de que o direito de participação exige, primeiramente, o

¹²⁷ MACHADO, Bernardo Novais da Mata, 2007. Op. Cit., p. 6.

¹²⁸ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 72.

¹²⁹ LAAKSONEN, Annamari. “O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 50.

¹³⁰ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 74.

¹³¹ Idem, Cit., p. 85.

acesso, bem como o “tomar parte”, duas perspectivas se abrem para delimitar o campo: participação na vida cultural a partir do acesso: seja aos bens e produtos culturais (fruição), seja aos meios de produção dos bens (o que inclui as fontes de financiamento) e participação no sentido de ser ouvido, de ter possibilidade de participar do debate público, para interferir nos rumos da política cultural.¹³²

Logo, infere-se, de um lado, o direito de acesso à fruição material, no qual se tem o direito de visita (direito de ter acesso ao lugar que tenha valor cultural ou contenha objetos com valor cultural) e o direito de visibilidade (direito de ver o bem cultural sem impedimentos) e, por outro, o direito de acesso à fruição intelectual, por meio do qual se identifica o direito ao conhecimento, à informação e à utilização do conteúdo dos bens culturais.¹³³

No âmbito do direito de fruição, parte-se da ideia de que as artes e a cultura proporcionam experiências vivas, mais do que a apreciação de objetos estáticos, e deve-se ir além do mero acesso às obras consagradas, às belas-artes, devendo a vida cultural ser pensada em toda a sua amplitude cotidiana, abarcando as diversas formas de expressão cultural.¹³⁴

Em 20 de novembro de 2009, o Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou o Comentário Geral Nº 21¹³⁵ sobre o direito de todos de participar da vida cultural, um passo importante para desenvolver o conteúdo dos direitos culturais, à medida em que se contextualiza na competência interpretativa do Comitê, enquanto órgão encarregado de monitorar o cumprimento do PIDESC pelos Estados-partes. Vale ressaltar que a prévia atuação do Comitê foi importante no que se refere ao desenvolvimento do conteúdo de alguns dos direitos econômicos e sociais consagrados no Pacto, tendo adotado comentários gerais que esclarecem o significado e alcance das obrigações transversais nele presentes, tais como a obrigação de "tomar medidas", a proibição de discriminação, a noção de "realização progressiva", a proibição de retrocesso, norteando o contexto adequado para que se compreenda o Comentário geral nº 21.¹³⁶

Para que o direito à participação na vida cultural seja assegurado, exige-se dos

¹³² ARAGÃO, Ana Lúcia. “O direito de participação na vida cultural do Brasil no governo Lula”. Dissertação. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências. Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, 2013, p. 60.

¹³³ NABAIS, José Casalta. “Introdução ao direito do património cultural”. Coimbra: Almedina, 2004, p. 10.

¹³⁴ BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. Op. Cit., p. 237.

¹³⁵ ONU, Organização das Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. “General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)”, Genebra, 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/pidesc_2009.pdf> p. 19-20.

¹³⁶ COURTIS, Christian. “Direitos culturais como direitos humanos: conceitos”. In: SOARES, Inês Virginia

Estados-partes tanto uma atitude negativa (ou seja, a não interferência no exercício de práticas culturais e no acesso a bens e serviços culturais), quanto ações positivas (garantindo condições prévias para a participação, facilitação e promoção da vida cultural e acesso e preservação de bens culturais).

Tal direito inclui não só a própria possibilidade de participação, mas também de ter acesso à vida cultural e de poder contribuir com ela.¹³⁷ O Comentário Geral não define a expressão “vida cultural”, mas a compreende como referência explícita à cultura como um processo vivo, histórico, dinâmico e evolutivo.

A participação abrange, em particular, o direito de todos – individualmente ou em comunidade – procurar e desenvolver conhecimentos e expressões culturais e de partilhá-los com os outros, bem como de agir de forma criativa e de participar na atividade criativa. É prerrogativa de todos, também, o direito de aprender formas de expressão e difusão através de qualquer meio técnico de informação ou comunicação, de seguir um modo de vida associado à utilização de bens e recursos culturais e beneficiar-se do património cultural e da criação de outros indivíduos e comunidades. Nos seus termos, entende, ainda, que “contribuição para a vida cultural” refere-se ao direito de todos de se envolverem na criação das expressões espirituais, materiais, intelectuais e emocionais da comunidade.

Neste seguimento, vida cultural deve ser interpretada extensivamente, de maneira a integrar o próprio processo de cultura, resultado das manifestações e expressões culturais e sistemas de significados, símbolos e valores, conjuntamente com os produtos culturais como artes e literatura. A ideia de participação pressupõe dois lados: um passivo e outro ativo, em que o primeiro remete ao acesso à vida cultural a ao direito de todos de usufruir de seus benefícios sem qualquer forma de discriminação, enquanto o segundo implica na prerrogativa e na liberdade de escolha de uma afiliação cultural, bem como em contribuir para a vida cultural e seu desenvolvimento através de intervenções criativas e outras atividades.

Para além da obrigação de respeito e proteção das liberdades culturais, o Estado também fica incumbido de promover esse acesso, de assegurar que todos – sobretudo aqueles que por si só não dispõem de condições suficientes para um acesso igualitário efetivo a tais bens – tenham condições de chegar, em igualdade de circunstâncias, às oportunidades existentes, devendo procurar potencializar, nesse sentido as capacidades dos cidadãos.

Prado; CUREAU, Sandra (Org.). Bens Culturais e Direitos Humanos. 1ed. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015, v. 1, p. 15-16.

¹³⁷ KAUARK, Giuliana. “Os Direitos Culturais e seu lugar no Plano Nacional de Cultura do Brasil”. Políticas Culturais em Revista, v. 7, n. 1, 2014, p. 4. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/11950/8535>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2016.

Assim, participar da vida cultural pressupõe que esta seja protegida e preservada – especialmente no que se refere ao patrimônio cultural e artístico, em valorização da memória coletiva – e também que seja assegurada a faculdade de participar no processo de tomada de decisões relativas à vida cultural.¹³⁸

É oportuno salientar que o Comentário Geral nº 21 apresenta uma série de obrigações básicas aos Estados Parte, tais como a) tomar medidas legislativas que possam ser necessárias para assegurar a não discriminação e a igualdade de gênero no gozo do direito de todos de participar na vida cultural; b) Respeitar o direito de todos de se identificarem ou não uma ou mais comunidades; c) Respeitar e proteger o direito de todos de exercer suas próprias práticas culturais; d) Eliminar as barreiras ou obstáculos que inibem ou limitam o acesso da pessoa a sua própria cultura ou outras culturas; e) Permitir e promover a participação de pessoas pertencentes a minorias, povos indígenas e outras comunidades na formulação e implementação de leis e políticas que os afetam. Em particular, os Estados Partes devem promover esforços para preservar os recursos culturais, especialmente aqueles associados com o modo de vida e expressões culturais.¹³⁹

Também indica cinco parâmetros para analisar as condições para concretização do direito à cultura, nomeadamente no que concerne à participação efetiva na vida cultural: a) *disponibilidade* consiste na presença de bens e serviços culturais a serem disfrutados pela coletividade, incluindo museus, bibliotecas, teatros, salas de cinema, espaços públicos, bens de valor imaterial, folclore e as artes em todas as suas formas, monumentos históricos, reservas naturais; b) *acessibilidade* refere-se às oportunidades efetivas e concretas de todos os indivíduos e comunidades disfrutem plenamente dos bens e serviços culturais, em que impera o princípio da não-discriminação no acesso à cultura, através da eliminação de barreiras sociais, financeiras, físicas (em especial no que tange as pessoas portadoras de deficiência), abrangendo tanto a zona urbana quanto a rural; c) *aceitabilidade* implica que as leis, políticas, estratégias, programas e medidas promovidas pelo Estado parte para o gozo dos direitos culturais sejam formuladas e implementadas de forma a ser aceitável para os indivíduos e as comunidades envolvidas, reconhecendo as peculiaridades locais; d) *adaptabilidade* diz respeito à flexibilidade e relevância das estratégias, políticas, programas e medidas adotados em qualquer área da vida cultural, devendo respeitar a diversidade cultural de indivíduos e comunidades; e) *adequação* relaciona-se à realização de um direito humano específico de

¹³⁸ DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. Op. Cit., p. 100-101.

¹³⁹ ONU, 2009. Op. Cit.

forma pertinente e adequada a uma determinada modalidade ou contexto cultural.¹⁴⁰

Cabe, portanto, aos poderes públicos assegurar o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruição das mesmas, o direito de criar as obras, isto é, produzi-las, e o direito de participar das decisões sobre políticas culturais,¹⁴¹ através do desenvolvimento de políticas públicas para a cultura – as políticas culturais –, à medida em que o acesso à cultura exige prestação material como a instalação de aparelhos culturais, bibliotecas, cinemas e salas de espetáculos, com seus respectivos órgãos públicos de administração; a salvaguarda do patrimônio cultural requer a organização de um sistema de operações jurídicas pela Administração Pública, para atuar nos casos de limitações à propriedade, como em eventuais tombamentos e desapropriações, e assim sucessivamente.¹⁴²

O reconhecimento do direito de participação na vida cultural como aspecto preponderante dos direitos culturais, bem como da cultura como direito humano fundamental, pressupõe mecanismos de promoção e de defesa, sendo necessário analisar, no próximo ponto, as garantias positivadas nos ordenamentos jurídicos em questão, nomeadamente, o brasileiro e o português.

¹⁴⁰ ONU, 2009. Op. Cit., p. 4-5.

¹⁴¹ CHAUI, Marilena. “Cidadania cultural - o direito à cultura”. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 136.

¹⁴² MEDAUAR, Odete. “Direito Administrativo Moderno”. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 355-377.

CAPÍTULO 2. DIREITO À CULTURA NO BRASIL E EM PORTUGAL: DIMENSÕES CONSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Direitos culturais e Constituição

É elucidativo o fato de que “a cultura passou a integrar os textos constitucionais a partir do momento em que as Constituições abriram um título especial para a ordem econômica, social, educação e cultura”.¹⁴³ Após referirem-se à matéria ainda de maneira vaga e sintética, as Constituições contemporâneas alargaram os horizontes de proteção da cultura, reforçando a idéia de direitos culturais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, incluídos enquanto direitos sociais, conforme já mencionado. Conforme ensina Jorge Miranda,

A par dos direitos econômicos como pretensões de realização pessoal e de bem-estar através do trabalho e de direitos sociais como pretensões de segurança na necessidade, os textos constitucionais introduzem direitos culturais como exigências de acesso à educação e à cultura e, em último turno, de transformação da condição operária; e que, para os tornar efetivos, prevê múltiplas incumbências dos poderes públicos.¹⁴⁴

Tal tendência acompanhou as atuais constituições brasileira e portuguesa e encontra-se materializada não apenas nos seus respectivos títulos que tratam especificamente da cultura, mas também também como princípio norteador em diversos domínios.

Passa a crescer, assim, a noção de "Constituição cultural" ou "Constituição da Cultura" como conjunto de princípios e preceitos com relativa autonomia, respeitantes a matérias culturais¹⁴⁵, compondo elemento constitutivo essencial da Constituição Portuguesa em sentido material e formal¹⁴⁶, assim como da Constituição Federal de 1988, evidente no fato de que em todos os seus títulos há alguma ou até mesmo farta disciplina jurídica sobre o assunto.¹⁴⁷

Nesta perspectiva de autonomização, a Constituição Cultural deve ser compreendida como a “manifestação própria da realização do Estado de Direito e da democracia”, ao lado das esferas política, econômica e social, mesmo porque, “os próprios conceitos de Estado de

¹⁴³ SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 40-41

¹⁴⁴ MIRANDA, Jorge. “Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006, p.7.

¹⁴⁵ Idem, p.

¹⁴⁶ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 55.

¹⁴⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Op. Cit., 2011, p. 119.

Direito e de democracia são noções culturais”¹⁴⁸

2.1.1 Os direitos culturais na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 incorpora a cultura em diversos níveis, em diferentes áreas temáticas e com distintos objetivos programáticos, institucionais e normativos¹⁴⁹. Em primeiro lugar, é necessário destacar que nas constituições brasileiras anteriores, a cultura esteve presente em capítulos ligados à educação e família, tratada de forma genérica no tocante aos direitos individuais e sociais, inexistindo¹⁵⁰ qualquer referência a mecanismos institucionais específicos de políticas culturais, fato que será inaugurado na Constituição atual.¹⁵¹

O contexto do processo político de redemocratização do Brasil permitiu que os direitos humanos culturais declarados internacionalmente fossem, ao menos formalmente, reconhecidos e positivados.¹⁵²

No ordenamento jurídico brasileiro, a cultura e os direitos culturais inserem-se enquanto direitos fundamentais, individuais e sociais¹⁵³, devendo ser interpretados à luz da intenção do constituinte impressa no preâmbulo constitucional¹⁵⁴, especialmente do programa que desenhou o art. 3º, pois uma sociedade “*justa livre e solidária*” que pretenda “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” é uma sociedade mediada pela cultura, portanto, é neste sentido que os direitos culturais, na amplitude de suas manifestações, são direitos humanos e são direitos fundamentais sociais.¹⁵⁵

José Afonso da Silva chama a atenção para a “dupla dimensão” dos direitos culturais, sendo a primeira dimensão de direito objetivo, *norma agendi*, como obrigação do Estado em

¹⁴⁸ SILVA, Vasco Pereira da. Op. cit., p. 55.

¹⁴⁹ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 80.

¹⁵⁰ A inexistência do termo “direitos culturais” nas demais constituições não representa, contudo, um descaso total com a cultura.

¹⁵¹ BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. Op. Cit., p. 253.

¹⁵² OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 58.

¹⁵³ No sentido de que todos os direitos sociais, referidos a um sujeito de direito plural, são direitos individuais sempre que se singularizam nos indivíduos que reclamam sua especial proteção ou promoção. CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Léo Ferreira; MENDES, Gilmar Ferreira; Sarlet, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords). “Comentários à Constituição do Brasil”. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 3679.

¹⁵⁴ Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil”. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁵⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Léo Ferreira; MENDES, Gilmar Ferreira; Sarlet, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. Op. Cit., p. 1982.

garantir o exercício destes direitos por todos, e a segunda dimensão de direito subjetivo, *facultas agendi*, como faculdade de agir baseado nos direitos culturais fundamentais. Isto é, “ao direito à cultura corresponde a obrigação correspectiva do Estado”.¹⁵⁶

A Constituição de 1988 dedica uma sessão exclusiva à cultura, dentro do Título VIII (Da Ordem Social), composta pelos artigos 215 e 216, sobre os quais se fundam os *direitos culturais*, na nomenclatura utilizada pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro. As previsões acerca da cultura não se restringem aos artigos específicos sobre o tema, permeando todo o texto da CF/88¹⁵⁷.

O legislador constituinte inovou ao tratar explicitamente dos direitos e políticas culturais, prevendo garantias institucionais como os incentivos, o pluralismo, os instrumentos administrativos de proteção do patrimônio cultural, direitos de acesso e participação na vida cultural e nas suas manifestações culturais.¹⁵⁸

Nos termos do *caput* do artigo 215, é dever do Estado garantir a todos o “*pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e valorizar e a difusão das manifestações culturais.*”

O artigo 216 destaca a importância do patrimônio cultural brasileiro, composto de bens de natureza material e imaterial, cuja proteção jurídica é realizada pelo poder público com o apoio da comunidade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, dentre outras formas de acautelamento e preservação.¹⁵⁹

É possível afirmar que o artigo 215 remete a princípios mais gerais, enquanto o artigo 216 abrange aparentemente ações específicas de políticas de patrimônio, inclusive quando indica o princípio da participação social na implementação das políticas patrimoniais.¹⁶⁰

Percorrendo a CF/88, Bernardo Mata Machado¹⁶¹ aponta que as palavras “cultura” e

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso da, 2001. Op. Cit., p. 48.

¹⁵⁷ Alguns exemplos: no parágrafo único do artigo 4º, da CF/88 – que apresenta os princípios que regem as relações internacionais –, o termo cultural aparece pela primeira: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina”; o artigo 210, que fixa os conteúdos mínimos para o ensino fundamental dispõe sobre a “formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”; os artigos 219, 221, 227 e 231, que tratam, respectivamente, do incentivo ao mercado interno, de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural; dos princípios a serem atendidos para a programação e promoção das emissoras de rádio e televisão; a cultura como direito da criança e do adolescente; o reconhecimento dos direitos dos indígenas quanto a sua organização social, aos costumes, às línguas, às crenças e às tradições. ARAGÃO, Ana Lúcia. Op. Cit., p. 19.

¹⁵⁸ COSTA, Rodrigo Vieira. “Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais.” Dissertação. Universidade de Fortaleza. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, 2012, p. 126.

¹⁵⁹ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 59.

¹⁶⁰ BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. Op. Cit., p. 266.

¹⁶¹ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política.” In CALABRE, Lia (org). Políticas culturais: teoria e práxis. São Paulo: Itaú Cultural; Rio

“cultural” são utilizadas ora no sentido de *modos de vida* dos grupos formadores da sociedade brasileira, ora no sentido do conjunto de *atividades intelectuais e artísticas*. Dessa forma, seria possível inferir-se que o texto constitucional reconhece tanto o sentido ampliado, quanto o sentido o restrito de cultura. No entanto, ressalva o autor que algumas “*incongruências terminológicas*” não permitem total clareza quanto à verdadeira amplitude do termo.¹⁶²

Para Humberto Cunha, o conceito de patrimônio cultural trazido pelo artigo 216 se confunde com a própria definição de cultura adotada pela CF/88, ainda que implicitamente, ao relacioná-la à tríade arte: memória coletiva, fluxo de saberes/fazer/viveres e todo um complexo de bens culturais a serem protegidos¹⁶³.

No entendimento de José Afonso da Silva, o texto constitucional não ampara a cultura na extensão da concepção antropológica apontada no primeiro capítulo deste trabalho, mas no sentido de um sistema de referência à identidade, à ação, à memória coletiva dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira¹⁶⁴. Tal visão não significa que a cultura compreendida nos dois artigos supracitados configurem uma categoria *estática, estanque*; tão somente enfatiza que uma noção ampliada não assemelha-se ao conceito antropológico em toda sua plenitude.

Compreender a cultura na CF/88 em sua dimensão aberta é estabelecer um “*diálogo multi, inter ou transdisciplinar*”¹⁶⁵, visto que o texto constitucional a abrange de forma ampla o suficiente para acomodar políticas culturais plurais e as correspondentes obrigações do Estado.

Embora faça menção explícita aos direitos culturais, a Constituição não chega a listá-los, como ocorre com os diversos instrumentos internacionais já citados. A CF/88 não os define expressamente, mas abriga-os em núcleos substantivos: acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão da cultura,¹⁶⁶ que exprimem os compromissos assumidos pelo Estado ao garantir o pleno exercício dos direitos culturais.

De acordo com a interpretação de José Afonso da Silva, os direitos culturais

de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011, p. 109.

¹⁶² Como exemplo, aponta que, como na Constituição o patrimônio é associado aos “modos de criar, fazer e viver” dos grupos formadores da sociedade brasileira (Artigo 216, II) era de esperar que a palavra “cultural”, nesses casos, fosse empregada no sentido de modos de vida. Contudo, a separação entre “histórico” e “cultural” sugere que esse último termo é mais restritivo, ou seja, relativo às atividades intelectuais e artísticas. Na distinção entre “cultural”, “artístico” e “estético”, por sua vez, parece implícita a intenção de destacar a arte como um componente especial do patrimônio. MACHADO, Bernardo Novais da Mata, 2011. Op. Cit., p. 110.

¹⁶³ CUNHA FILHO, Francisco Humberto, 2004. Op. Cit., p. 37.

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da, 2001. Op. Cit., p. 35.

¹⁶⁵ COSTA, Rodrigo Vieira. Op. Cit., p. 66.

¹⁶⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto, 2011, p.119.

reconhecidos pela CF/88 compõe as seguintes categorias:

(a) liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, 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. Tais direitos decorrem das normas dos 5º, IX, 215 e 216.¹⁶⁷

Para o autor, no campo dos direitos culturais, não basta que se estabeleça a liberdade de sua expressão, segundo estatui o art. 5, IX “*é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação*”. Na sua interpretação, o art. 215 complementa essa ideia, ao garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais; indo além - consciente de que a garantia da liberdade de expressão cultural não é suficiente para seu gozo -, requerendo que o Estado apoie e incentive a valorização e a difusão das manifestações culturais.¹⁶⁸ Ademais, tal liberdade resulta no direito de criação cultural, que depende dos recursos oriundos do meio ambiente cultural, criado, compartilhado e transmitido por toda a sociedade, no fluxo de seus processos socioculturais, sendo garantida a consequente proteção aos direitos de autor.¹⁶⁹

O direito de acesso às fontes de cultura nacional conforme previsto no art. 215 da Constituição deve ser interpretado de forma mais abrangente, contemplando o acesso ao patrimônio material e imaterial brasileiro, o acesso ao conhecimento, o acesso à memória, o acesso às linguagens artísticas, o acesso às ferramentas de produção cultural, o acesso ao mercado tradicional de consumo da cultura, o acesso à inovação e o acesso às novas formas de elaboração, disponibilização, circulação e fruição dos bens culturais, destacando-se o direito de participação nas decisões de política cultural.¹⁷⁰ Tal direito contextualiza-se na noção de democracia cultural, que será mais detalhada no terceiro capítulo deste trabalho.

O § 1º do art. 215 estabelece o direito à manifestação popular e sua difusão, que gozam de especial proteção do Estado com o objetivo de tutelar a denominada *cultura etnográfica* onde estão contidas as memórias exemplares que potencializaram as crenças, os

¹⁶⁷ SILVA, José Afonso da, 2001. Op. Cit., p. 52.

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”. 6ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2009, p. 806.

¹⁶⁹ VARELLA, Guilherme Rosa, Op. Cit., p.71

¹⁷⁰ Idem. Cit., p. 129.

conhecimentos, os costumes e as expressões artísticas de determinados grupos nacionais.¹⁷¹ As diversas manifestações culturais são protegidas constitucionalmente como reflexo da opção de defesa de uma sociedade pluralista, o que significa o acolhimento de interesses antinômicos e contraditórios, já que a própria ideia de cultura é avessa a unificação.

De acordo com Bernardo Mata-Machado, ao citar explicitamente que “*o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras*”, assegurando-lhes proteção especial,

O constituinte brasileiro parece ter se preocupado com a reparação de injustiças históricas cometidas contra esses grupos, como o genocídio de inúmeras tribos e a escravidão de índios e negros africanos. Preocupou-se, igualmente, com o risco de extinção de modos de viver, fazer e criar dessas culturas¹⁷².

No caput do artigo 216 está contido o dever do Estado de proteção dos bens, materiais e imateriais. A Constituição Federal amplia a noção de patrimônio cultural ao reconhecer não somente os bens de natureza material, mas também os de natureza imaterial¹⁷³ portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Tal ampliação significa um novo momento da historicidade do direito quanto à valorização das múltiplas representações culturais dos povos formadores do tecido social e, conseqüentemente, da memória brasileira.¹⁷⁴

A seção cultural da Constituição sofreu modificações recentes e novas garantias surgiram com Emendas Constitucionais que estabeleceram, ao invés de novos direitos, instrumentos garantidores de direitos já existentes.¹⁷⁵ É o caso da Emenda Constitucional nº 42/2003, que instituiu a possibilidade de que os Estados e o Distrito Federal vinculassem ao Fundo Estadual de Cultura o percentual de até cinco décimos de sua receita tributária líquida

¹⁷¹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013 p.3649.

¹⁷² MACHADO, Bernardo Novais da Mata, 2001. Op. Cit., p. 113.

¹⁷³ Entre os bens imateriais, tangíveis ou intangíveis, os primeiros percebidos pela sensibilidade, os segundos percebidos pelo entendimento, incluem-se as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas (incisos I/III). Esses bens pela sua natureza encontram-se disseminados no tecido cultural brasileiro e sua proteção e desfrute devem ser incentivados pelo poder público e pelas comunidades que com eles interagem. Os bens culturais materiais, tangíveis e intangíveis, compõem um vasto arsenal de obras, objetos, edificações, sítios de valor histórico, ou paisagístico, ou artístico, ou arqueológico e paleontológico, ademais dos conjuntos urbanos, as reservas ecológicas, os espaços científicos, os espaços públicos e privados destinados às manifestações artísticoculturais, bem como os documentos e demais produção textual cultural (incisos IV/V). CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. Op. Cit., p.3651.

¹⁷⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. Op. Cit., p. 3650.

¹⁷⁵ CUNHA FILHO, 2011. Op. Cit., p. 12.

para financiamento de programas e projetos culturais, numa espécie de vinculação facultativa¹⁷⁶, não tendo ainda ocorrido a criação do fundo cultural específico por parte de nenhum estado brasileiro.¹⁷⁷

A Emenda Constitucional nº 48/2005 acrescentou o § 3º ao artigo 215 da CF/88, determinando a elaboração do Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento da cultura do país, por meio de ações integradas do poder público, tendo sido regulamentado pela Lei 12.343/2010. Para alguns juristas, como José Afonso da Silva, a referida Emenda não seria necessária, visto que o artigo 215 já possui natureza de norma programática, cabendo às leis ordinárias implementar as políticas para a área.¹⁷⁸ Contudo, para aqueles que militam no setor da cultura, como Antônio Rubim, a previsão constitucional representa um fator favorável para a superação da instabilidade e descontinuidade da atuação estatal no campo da cultura.¹⁷⁹

Em síntese, os direitos culturais estão inscritos no rol dos direitos políticos e civis, e também situam-se no âmbito dos direitos sociais fundamentais, no qual se preconiza o pleno exercício dos direitos culturais, com a conseqüente democratização do acesso aos bens culturais por meio do incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais, dentro outras formas atuação estatal em parceria com outros atores da sociedade civil.¹⁸⁰ Conclui-se, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro possui uma base constitucional suficientemente robusta para alicerçar políticas culturais democráticas.

2.1.2 Os direitos culturais na Constituição da República Portuguesa

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes que se propõe à realização da democracia cultural baseada, “*por um lado, na generalização do acesso à cultura e à fruição cultural e, por outro lado, na participação social na definição da política cultural*”.¹⁸¹ O tratamento das matérias culturais na Constituição da República Portuguesa de 1976 em consonância com tais princípios foi

¹⁷⁶ COSTA, Rodrigo Vieira. Op. Cit., p. 170.

¹⁷⁷ CUNHA FILHO, 2011. Op. Cit., p. 124.

¹⁷⁸ SILVA, José Afonso da, 2009. Op. Cit., p. 809.

¹⁷⁹ RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Políticas Culturais do Governo Lula”. Revista lusófona de estudos culturais, vol. 1, n.1, 2013, p. 234.

¹⁸⁰ BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. Op. Cit., p. 261.

¹⁸¹ CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital. Op. Cit., p. 888.

possível apenas após a Revolução de 25 de Abril de 1974, quando Portugal passou a integrar-se no mundo democrático ocidental.

No âmbito da “*ordem constitucional da cultura*” constituído pela CRP, como ensina Gomes Canotilho e Vital Moreira, tem-se um “*Estado de direito cultural*” obrigado a respeitar a liberdade e a autonomia cultural dos cidadãos, que configuram as liberdades culturais. De acordo com os referidos juristas, também faz-se presente um

Estado democrático cultural, empenhado no alargamento e na democratização da cultura (direitos à cultura), direitos este que consubstanciam também o conceito de democracia cultural, baseado, por um lado, na generalização do acesso à cultura e à fruição cultural e, por outro lado, na participação social na definição da política cultural.¹⁸²

A previsão constitucional das matérias culturais dá-se tanto ao nível dos direitos, liberdades e garantias, como dos direitos económicos, sociais e culturais. Assim, nesta abordagem dicotômica, tem-se tanto uma perspectiva objetiva, com a consagração de valores, princípios e regras de atuação, quanto uma perspectiva subjetiva, advinda das situações jurídicas em favor dos interessados, que lhes permitem lançar mão de sua faculdade subjetiva de exigir o cumprimento dos direitos pelo Estado de modo a consagrar o direito fundamental à cultura.¹⁸³

O artigo 9º da Constituição determina como tarefas fundamentais do Estado: I) “*garantir a independência nacional e criar as novas condições políticas, económicas e culturais que a promovam*” (alínea a), o que, nas palavras de Vasco Pereira da Silva, significa que a cultura é uma condição de existência do Estado português; II) “*promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais (...)*” (alínea d), no que se ressalva o fato de que ao Estado de cultura cabe a promoção e apoio das atividades culturais, embora sejam elas, por essência, da responsabilidade dos indivíduos e da sociedade de modo geral; III) “*proteger e valorizar o património cultural português*” (alínea e), do que resulta o dever de defesa ativa da “*marca identitária do Estado português*”.¹⁸⁴

O texto constitucional português não determina explicitamente a definição de cultura adotada, como também ocorre na Constituição brasileira, sendo evidente sua complexidade quando colocada como dimensão intelectual, artística e científica, que deve respeitar o

¹⁸² Idem, Cit., p. 887.

¹⁸³ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 139.

¹⁸⁴ Idem, Cit., p. 61.

patrimônio cultural herdado do passado e construir patrimônio cultural para o futuro, bem como uma forma de desenvolvimento individual e coletivo que colabora para a integração social.

Carla Amado Gomes entende que o tema da realização cultural dos cidadãos na Constituição, uma “*procura existencial*”, identifica-se intimamente com o Estado Social de Direito, estimulando uma concepção dinâmica dos bens culturais que se contextualiza nas ações de promoção dos valores culturais protagonizadas pelo Estado, com apoio dos agentes culturais.¹⁸⁵

Jorge Miranda aponta que a cultura, como objeto da Constituição, encontra-se presente tanto no sentido *lato* – ampliado, próximo do conceito antropológico – , quanto no sentido *stricto*, ou “*menos lato*”, “*ordinário*”, relacionado à criação e fruição de bens culturais artísticos.¹⁸⁶ Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, o sentido normativo-constitucional de cultura abrange seguramente a tradição e o patrimônio (cfr. arts. 73.º 3 e 78.º 2), apontando a defesa de uma densificação aberta e universal do termo, pois a “*democratização da cultura significa possibilidade de fruição dos bens culturais de todas as épocas e de todos os povos*”.¹⁸⁷

Tendo em mente que o texto constitucional reserva o termo *direitos culturais* para os elencados no capítulo III do título III da parte I, e sem ignorar a necessidade de estabelecer-se um quadro mais amplo e global, Jorge Miranda aponta o enquadramento da matéria em três categorias básicas:¹⁸⁸

a) *Direitos relativos à identidade cultural*: o direito à identidade cultural como componente ou desenvolvimento do direito à identidade pessoal (artigo 26º, nº 1), o direito de uso da língua como elemento distintivo da identidade cultural; defesa do patrimônio cultural [artigo 52º, nº 3, alínea a)];

b) *Liberdades culturais*: a liberdade de criação cultural (artigos 42º, 70º, nº 2, e 78º, nº 1); a liberdade de divulgação de obras culturais (artigo 42º, nº 2); a liberdade de fruição cultural, liberdade de acesso aos bens de cultura, sejam os meios e instrumentos de ação cultural (literatura, música, teatro, cinema, etc.), sejam os bens do patrimônio cultural [artigo 78º, nº 1 e nº 2, alínea a)]; a liberdade de iniciativa cultural, liberdade de promover eventos

¹⁸⁵ GOMES, Carla Amado. "O Património Cultural na Constituição: anotação ao artigo 78.º", in *Textos Dispersos de Direito do Património Cultural*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008, p. 13.

¹⁸⁶ MIRANDA, Jorge, 2006. *Op. Cit.*, p. 4.

¹⁸⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Op. Cit.*, p. 888.

¹⁸⁸ MIRANDA Jorge, 2006. *Op. Cit.*, p. 17.

culturais (edição de livros, concertos, exposições, etc. [artigos 73º, nº 3, e 78º, nº 2, e alínea b]);

c) *Direitos de acesso aos bens culturais*: direito à formação cultural em geral, que se reconduz ao direito à educação e ao ensino (artigos 73º, nºs 1 e 2, 74º, e 76º, nº 1); direito à fruição cultural, que inclui o direito de acesso ao patrimônio cultural [artigo 78º, nº 1 e nº 2, alínea a), 2ª parte, e alínea b), 2ª parte, e, em especial, artigo 72º, nº 1.

Numa apreciação aprofundada, Vasco Pereira da Silva¹⁸⁹ aponta que a Constituição portuguesa confere proteção subjetiva direta em matéria cultural através dos seguintes direitos:

a) *direito de criação cultural*: trata-se da proteção jurídico-subjetiva da criação intelectual e artística prevista nos artigos 42, e 73, nº 3, 78, nº 1, CRP. Para seu exercício¹⁹⁰, pressupõe-se primeiramente liberdade de criação cultural, aqui compreendida como uma manifestação do próprio desenvolvimento da personalidade (cf. artigo 26.º, n.º 1), configurada numa sistemática conexão com a liberdade de consciência e com a liberdade de expressão, como um direito de defesa, como direito à livre criação cultural sem impedimentos ou ingerências de qualquer poder público ou privado.¹⁹¹ Compete ao Estado a adoção de políticas de cultura abertas e plurais, sendo-lhe vedado pautar-se por qualquer preconceito ideológico (art. 43.º-2).¹⁹² A liberdade cultural e o direito de criação cultural são interdependentes, já que o último surgiu como desdobramento daquela liberdade inicialmente limitada a sua origem como dimensão negativa, enquanto direito de primeira geração. Tal liberdade adquiriu dimensão positiva de natureza prestacional característica dos direitos de segunda geração, e, posteriormente, assumindo a garantia de participação ativa, o exercício e conteúdo próprio da liberdade criadora foi ampliado com a terceira geração dos direitos fundamentais.¹⁹³

b) *direito de fruição cultural* (artigos 73.º, n.º 3; 78.º). Surge na esteira dos direitos de segunda geração, com afirmação da necessidade do Estado em criar condições de acesso de todos aos bens e instrumentos de ação cultural, motivo pelo qual está situado enquanto direito econômico, social e cultural. A liberdade de criação e de fruição são interdependentes, uma vez que sem criação, não pode haver fruição cultural, assim como só poderá criar cultura

¹⁸⁹ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 70-81.

¹⁹⁰ Destaca-se que, para que seja possível produzir cultura torna-se necessário receber cultura, o que traz forte associação com educação. “*Não há liberdade de criação cultural sem liberdade de aprender, e também de ensinar (artigo 43.º, n.º 1); assim como não se torna uma liberdade acessível a todos sem direito à educação (artigos 73.º e segs.)*.” MIRANDA, Jorge. Op. Cit., p. 20.

¹⁹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. Op. Cit., p. 621.

¹⁹² SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 60.

¹⁹³ Idem, Cit., p. 70 e ss.

quem fruir cultura.¹⁹⁴ Nos termos do artigo 73.º, n.º 3, o Estado deve promover a democratização da cultura, ou seja, deve possibilitar a realização do direito de todos à cultura (n.º 1, 2ª parte), por meio da liberdade de fruição e criação cultural, o que deve ser garantido não apenas através de meios próprios, pelas instituições culturais públicas (museus, orquestras, companhias de teatro, edição de livros e revistas, etc.) mas também mediante apoio às demais instituições e aos agentes culturais em geral (subsídios, cedência de instalações etc.)¹⁹⁵ Deve, assim, “*incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de ação cultural, bem como corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio*”, conforme dispõe o artigo 73.º, n.º 2, ou seja, deve contribuir para superar as desigualdades culturais. No entendimento de Jorge Miranda, a democratização da cultura relaciona-se com a própria ideia de democracia e participação democrática, devendo ser promovida como expoente de realização da pessoa.¹⁹⁶ Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à fruição e criação cultural é um direito individual e coletivo, cujas principais dimensões são:

(a) acesso a todos os bens, meios e instrumentos culturais e a todos os níveis; (b) participação na cultura, possibilitando aos cidadãos e comunidades o direito de conformação do processo de produção cultural, como titulares de participação democrática ativa (criação) e não meramente passiva (fruição); (c) comparticipação na defesa e enriquecimento do património cultural comum.¹⁹⁷

c) *direito de participação no “espaço público” da cultura* (artigos 73.º, n.º 3 e 78.º, n.º 2, CRP). Trata-se de direitos de participação ou “*direitos de quota-parte*” nas atividades culturais, os quais podem ser exercidos em caráter individual ou coletivo. Tais direitos possuem relação com o núcleo de direitos de terceira geração que potencializam conceitos como procedimento público e participação.¹⁹⁸ Nesta medida, todo direito fundamental deve ser entendido como garantia de procedimento, cabendo às autoridades estatais o dever de empenhar, através da via procedimental mais adequada, o seu exercício. Essas garantias de procedimento apresentam valor jurídico próprio, vez que objetivamente representam mecanismos de formação da vontade e de atuação do poder público próprias de um Estado democrático de direito, bem como de uma perspectiva objetiva, enquanto instrumento jurídico

¹⁹⁴ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. “Constituição Portuguesa Anotada”. Tomo I, 2ª ed., Coimbra Editora, 2010, p. 924.

¹⁹⁵ CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital. Op. Cit., p. 890.

¹⁹⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Op. Cit., p. 1410.

¹⁹⁷ CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital. Op. Cit., p. 926.

¹⁹⁸ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 73.

necessário para preservar a dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Vasco Pereira da Silva, o direito de participação cultural deve ser compreendido em sentido amplo, abrangendo “tanto os direitos de procedimento na definição e concretização das políticas culturais, como também o próprio exercício dos direitos culturais que, numa sociedade democrática, constitui um instrumento de cidadania.”¹⁹⁹ Dada a direta relação entre criação e fruição cultural, o simples exercício dos direitos culturais constitui simultaneamente uma manifestação de autonomia e de liberdade individual, assim como uma forma de participação no “espaço público” da cultura. É válida, ainda, a reprodução da análise de Habermas²⁰⁰, de que num contexto de sociedade pós-industrial, o exercício do direito de fruição cultural por parte de um cidadão, ou por um grupo, aumenta a possibilidade de fruição cultural dos demais no mercado da cultura, além de fomentar a criação cultural. Como consequência, o exercício do direito de criação cultural favorece condições para a diversificação da oferta cultural.

d) *direitos de autor* (artigo 42.º, n.º 2 CRP). A Constituição prevê a liberdade de criação intelectual, artística e científica, que compreende o direito à invenção, produção e divulgação da obra científica, literária ou artística, incluindo a proteção legal dos direitos de autor.

e) *direito de fruição do patrimônio cultural* (artigos 73.º, n.º 1, 78.º, n.º 1 e n.º 2, c). É um direito fundamental de natureza específica, dotado de certa “autonomia” com relação ao direito mais genérico de fruição cultural, já que incide apenas sobre os bens do patrimônio cultural. O Estado possui a obrigação de promover e salvaguardar o patrimônio cultural, ao passo que aos cidadãos cabe o dever de preservação, defesa e valorização do mesmo. Trata-se de uma das tarefas fundamentais do Estado porque significa a proteção e valorização dos testemunhos da “identidade cultural comum”, e o enriquecimento da herança cultural da coletividade em sua totalidade (do patrimônio artístico ao etnográfico, dos documentos aos monumentos, dos objetos arqueológicos às zonas urbanas históricas, etc.).²⁰¹ Numa visão do bem cultural como “valor em si”, e não apenas como algo concreto e monetariamente traduzido,²⁰² está tutelado, também, o patrimônio cultural imaterial, cujo regime foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 139/2009, de 15 de junho (atualizado pelo Decreto-Lei n.º 149/2015 de 4 de agosto, em que se abrange as tradições e expressões orais; expressões artísticas e manifestações de caráter performativo; práticas sociais, rituais e eventos festivos;

¹⁹⁹ Idem. Cit., p. 74.

²⁰⁰ Apud, SILVA, Vasco. Op. Cit., p. 75.

²⁰¹ CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, Op. Cit., p. 926.

²⁰² GOMES, Carla Amado, p. 18.

práticas e conhecimentos relacionados com a natureza e o universo; e competências no âmbito de processos e técnicas tradicionais.

Em síntese, a cultura permeia diversos domínios da Constituição portuguesa, e os direitos culturais em suas “múltiplas faces” são dotados de um caráter universal assim próprio dos direitos, liberdades e garantias, podendo, contudo, assumir projeções diversificadas em razão de condições concretas do(s) indivíduo(s) porque, em última análise, “*visam a que todos usufruam da cultura como expressão de liberdade e de qualidade de vida.*”²⁰³

Uma real liberdade de desenvolvimento da personalidade – indissociável do direito de participação na vida cultural e da integração social – só é possível através da criação de pressupostos materiais da igualdade de oportunidades do direito à cultura, condição indispensável da própria emancipação (progresso social e participação democrática, art. 73º/2)²⁰⁴. Neste sentido, faz-se notória a afirmação de que “*igualdade de oportunidades, participação, individualização e emancipação são dimensões implícitas no princípio de democracia cultural*”²⁰⁵, que se concretiza por meio da articulação de políticas públicas para a cultura, conforme previsto no artigo 78, nº 2, e.

2.2 Direitos culturais e políticas públicas

Antes de adentrar as questões relativas aos direitos culturais enquanto objeto de políticas públicas²⁰⁶, faz-se necessário apresentar um conceito-guia introdutório:

Uma política pública se formula a partir de um diagnóstico de uma realidade, o que permite a identificação de seus problemas e necessidades. Tendo como meta a solução destes problemas e o desenvolvimento do setor sobre o qual se deseja atuar, cabe então o planejamento das etapas que permitirão que a intervenção seja eficaz, no sentido de alterar o quadro atual. Por ser consequente, ela deve prever meios de avaliar seus resultados de forma a permitir a correção de rumos e de se atualizar permanentemente, não se confundindo com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais. Não se confunde também com ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm consequência exatamente por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia de criação, formação,

²⁰³ MIRANDA, Jorge., 2006. Op. Cit., p. 24.

²⁰⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”. 7ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2008, p. 349

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ A perspectiva das políticas públicas como meio para a concretização dos direitos fundamentais sociais será abordada no terceiro capítulo deste trabalho.

difusão e consumo.²⁰⁷

À medida que se buscam formas satisfatórias para a concretização dos direitos fundamentais de modo geral, torna-se evidente a urgência em compreender a posição de centralidade das políticas públicas para tal finalidade.²⁰⁸ Em Portugal, Cristina Queiroz salienta que a Constituição de 1976 adota uma política de reconhecimento de direitos acompanhada da obrigação de implantação de políticas públicas de concretização e realização daqueles no caso concreto.²⁰⁹ Já no Brasil, os direitos econômicos, sociais e culturais declarados na Constituição Federal de 1988 tem sua eficácia assegurada no sentido de que as entidades da federação não podem adiar, sob pretexto da inexistência de leis, a realização de políticas públicas tendentes à progressiva melhoria do nível e da qualidade de vida de todos os segmentos da população.²¹⁰

A formulação de políticas públicas é a ação pela qual os Estados democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados na sociedade.²¹¹ Não há dúvidas de que as constituições portuguesa e brasileira vinculam os poderes públicos à implementação de políticas públicas de direitos fundamentais sociais, os quais assumem um dever duplo que se traduz na prossecução de políticas que serão corporizadas tanto por ações normativas, como a aprovação de leis, como por atuações fáticas, no que tange a execução dessas leis. Isso porque é o Estado quem possui capacidade e legitimação para tomar medidas políticas, econômicas e jurídicas necessárias para favorecer a realização e desenvolvimento dos direitos fundamentais sociais.²¹²

Vale mencionar a lição de Anton Hemerijck trazida por Jorge Silva Sampaio, no sentido de que as políticas públicas sociais, enquanto restrições benéficas, podem atenuar as incertezas, favorecer a capacidade de adaptação frente às mudanças, buscar oportunidades de investimentos, podendo criar e estabilizar bens coletivos, mediando e mitigando conflitos em períodos de ajustamento estrutural, sendo um fator essencial para o equilíbrio econômico,

²⁰⁷ BOTELHO, Isaura. “As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas.” Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 15, n. 2, 2001, p. 78.

²⁰⁸ COMPARATO, Fábio Konder. “A afirmação histórica dos direitos humanos”. 3º Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p.73.

²⁰⁹ QUEIROZ, Cristina. “O princípio da não reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais”. Coimbra Editora, 2006, p. 28.

²¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. “O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (org.). Estudos de Direito Constitucional: Em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, p.77.

²¹¹ SOUZA, Celina. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.” In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 26.

²¹² SAMPAIO, Jorge Silva. Op. Cit., p. 171.

inexistindo, assim, contradição entre competitividade econômica e coesão social²¹³.

A atuação do poder público pressupõe a coexistência de um nível discursivo e de elementos instrumentais que se constituem em limites e objetivos, como os recursos institucionais – cognitivos, ideológicos, financeiros, humanos, tecnológicos, legais –, que condicionam o fazer político e seu alcance,²¹⁴ podendo cada política ser adjetivada em função da especialidade ou núcleo social a que se destina, como é o caso das políticas públicas de educação, de saúde, de assistência social, cultural e assim por diante.

De acordo com Lia Calabre, a relação entre Estado e cultura é milenar, mas a atividade estatal sobre a cultura como área que deve ser tratada sob a ótica das políticas públicas é contemporânea.²¹⁵ A autora assinala como marco internacional na institucionalização do campo da cultura a criação, em 1959, do Ministério de Assuntos Culturais da França, cuja atuação foi tida como referência para diversos países ocidentais.²¹⁶

Deve-se destacar o papel da UNESCO como grande articuladora no debate sobre políticas culturais, tendo em 1969 publicado um estudo intitulado *Cultural policy: a preliminary study*, em que define política cultural, como o “conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado.”²¹⁷ Na tradução de Danilo Júnior de Oliveira, o referido estudo assevera que:

Política cultural deve ser entendida como a soma dos usos conscientes e deliberados, de ação ou falta de ação na sociedade, visando atender a determinadas necessidades culturais por meio da utilização otimizada de todos os recursos materiais e humanos disponíveis em uma sociedade em um momento determinado.²¹⁸

Assim, o pioneirismo francês na esfera das políticas culturais e a amplificação de sua vigência internacional patrocinada pela UNESCO possibilitaram a emergência do assunto na cena pública mundial, provocando debates e o desenvolvimento teórico quanto à tutela do Estado no âmbito das matérias culturais.

²¹³ HEMERIJCK, Anton “The Self-Transformation of the European Social Model(s)” apud SAMPAIO, Jorge Silva, Op. cit., p. 159.

²¹⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. “Políticas sociais: acompanhamento e análise.” Brasília-DF, n. 23, 2015, p. 237.

²¹⁵ CALABRE, Lia. “Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI.” Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 9.

²¹⁶ CALABRE, Lia. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições.” In: Revista Galáxia, n.13. São Paulo: 2007, p.1.

²¹⁷ UNESCO. “Cultural policy: a preliminary study”. In: Studies and documents on cultural policies. 1969. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000011/001173eo.pdf>> Acesso: 10/Jan./2017.

²¹⁸ UNESCO apud OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 69.

Dentre as diversas definições de políticas culturais, é de grande relevância a desenvolvida por Teixeira Coelho:

A política cultural é entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Sob este entendimento imediato, a política cultural apresenta-se assim como o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável.²¹⁹

João Teixeira Lopes é categórico ao afirma que “*falar de políticas culturais é falar de condições de liberdade e de cidadania em sociedades democráticas.*”²²⁰ O autor entende que uma política cultural pública é um *garante* essencial da pluralidade normativa, identitária e expressiva das complexas sociedades contemporâneas.²²¹

António Firmino da Costa aponta que as políticas culturais são “*processos sociais institucionais*” em que se combinam “*duas dimensões fundamentais das relações sociais: a cultura e o poder*”, que por sua vez “*são dois pilares da organização das sociedades.*”²²² Assim, é patente o fato de que a cultura, enquanto campo autônomo e objeto de políticas públicas, não escapa às tensões e contradições entre os agentes que integram o Estado e a pluralidade de grupos de interesses na sociedade.²²³

Na contextualização de Annamari Laaksonen, as dimensões éticas das políticas culturais passaram a desempenhar um papel mais significativo nas décadas de 1960 e 1970, com a introdução de conceitos como democracia cultural, direitos culturais e democratização da cultura na elaboração de políticas culturais. Isso porque, nas palavras da autora:

Até então, a noção de cultura estava limitada aos serviços artísticos de “alta cultura.” A noção de democratização da cultura fomentou a ideia do direito de todos de participar ativamente da vida cultural. A partir da década de 1980, as ideias de desenvolvimento cultural, cidadania cultural e, subsequentemente, diversidade cultural e capital cultural começaram a fazer parte do discurso de política cultural. Todas essas ideias ressaltaram a importância da participação de todos na cultura,

²¹⁹ NETO, Teixeira Coelho. “Dicionário Crítico de Política Cultural”. São Paulo: Iluminuras, 1997 p. 293.

²²⁰ LOPES, João Teixeira. “Da democratização da cultura à democracia: uma reflexão sobre as políticas culturais e o espaço público. Porto, Profedições, 2007, p. 59.

²²¹ LOPES, João Teixeira. “Escola, território e políticas culturais”. Porto: Campo das Letras, 2003, p. 9.

²²² COSTA, António Firmino da. “Políticas culturais: conceitos e perspectivas”, OBS, 2, 1997, p.10-14.

²²³ COSTA, Rodrigo Vieira. Op. Cit., p. 118.

como consumidores e como os próprios criadores²²⁴

É fundamental salientar que toda política cultural traz embutida, de modo explícito ou não, uma concepção de cultura a ser privilegiada.²²⁵ Isaura Botelho aponta duas dimensões da cultura – antropológica e sociológica – como delimitadoras temáticas de políticas públicas culturais, e que correspondem respectivamente às noções ampliada e restrita já abordadas. A extensão dos objetos da política cultural adotada pelo Estado definirá as características, objetivos e atores envolvidos na intervenção do poder público na área cultural.

Como bem explica José Afonso da Silva, a relação entre política e cultura é complexa, pois a intervenção pública na esfera da atividade cultural sujeita-se a valores aparentemente em conflito: *“de um lado, fica sujeita a uma para o fim de realizar o princípio da igualdade no campo da cultura.”*²²⁶

O Estado deve limitar-se à condição de assegurado público de direitos, prestador sócio-político de serviços e estimulador-patrocinador das iniciativas da própria sociedade, que assume a obrigação formular uma política atual e democrática de *“garantir direitos, quebrar privilégios, fazer ser público o que é público, abrir-se para os conflitos e para as inovações.”*²²⁷ Isso porque é inaceitável que a cultura esteja a serviço do Estado ou da ideologia dominante no Estado, de forma que a liberdade de criação e a possibilidade de crítica dos agentes culturais sejam sacrificadas, ou que se tenha um cenário de completa dependência estatal que inviabilize as iniciativas vindas da sociedade civil.²²⁸

A realização do direito fundamental à cultura depende de uma política cultural oficial – oficial no sentido absolutamente restrito de se tratar de uma ação afirmativa que vise a realização da igualdade daqueles que são socialmente desiguais, para que todos tenham acesso aos benefícios da cultura. Dessa forma,

Trata-se de prestação positiva para democratizar a cultura a partir de um projeto político e social com determinada concepção estética que seja o seguimento lógico e natural da democracia social que insere o direito à cultura no rol dos bens auferíveis por todos de forma igual.²²⁹

Em uma proposta articulada de princípios de política cultural pública, João Teixeira

²²⁴ LAAKSONEN, Annamari, 2011. Op. Cit., p. 51.

²²⁵ RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Políticas culturais: entre o possível e o impossível.” In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2007a, p.149

²²⁶ SILVA, José Afonso da, 2001. Op. Cit., p. 210.

²²⁷ CHAUÍ, Marilena, 2006. Op. Cit., p. 102.

²²⁸ MIRANDA, Jorge, 2006. Op. Cit., p. 8.

²²⁹ Idem, Cit., p. 49.

Lopes propõe dois princípios²³⁰: a) a defesa do papel interventivo e regulador do Estado numa lógica de serviço público e de mercado assistido b) uma dupla recusa que negue quer a crença cega nas virtudes do mercado, quer o arbitrário do dirigismo estatal.²³¹

Segundo Teixeira Coelho, há três modos básicos de política cultural segundo uma perspectiva ideológica: dirigismo cultural, liberalismo cultural e democratização cultural. As primeiras possuem pautas pré-estabelecidas de promoção do desenvolvimento ou da segurança nacional, podendo ser utilizadas por ideologias autoritárias de direita ou de esquerda. No segundo caso, não é claro o dever do Estado em promover a cultura, sendo frequente a figura do mecenato – com incentivo fiscal – como forma de fomento à cultura. A última modalidade caracteriza-se pelas políticas de democratização cultural, comprometidas com o acesso igualitário e universal, cujo objetivo é estabelecer a cidadania cultural pela concretização democrática do direito à cultura.²³²

João Teixeira Lopes elabora uma tipologia de políticas culturais agrupando-as em gerações: as políticas de primeira geração são compostas pela promoção da oferta de equipamentos e obras culturais; as de segunda geração priorizam a formação dos receptores; e as políticas de terceira geração procuram intervir também na perspectiva das práticas de criação artística, e do ponto de vista da democratização do acesso, já não se limitando ao consumo dos bens de cultura, mas à (re)criação cultural.²³³

Enquanto fomentador da cultura, a depender da maior ou menor ingerência nas

²³⁰ Vale apontar os três princípios trazidos por Augusto Santos Silva: PRIMEIRO PRINCÍPIO — Criar e/ou salvaguardar infra-estruturas básicas especializadas e promover estímulos duráveis à criação e criatividade culturais em todos os espaços sociais e sob todas as formas em que elas podem desenvolver-se, desde o pólo mais institucionalizado e elaborado da cultura “erudita” até ao pólo oposto da simples afirmação espontânea de um conjunto de competências simbólico-comunicacionais, passando por modos de produção/expressão cultural com níveis intermédios de elaboração e/ou institucionalização. [...] SEGUNDO PRINCÍPIO — Propiciar a segmentos populacionais vastos, sobretudo das camadas populares, o contacto com as formas culturais mais exigentes em termos dos instrumentos estético-cognitivos necessários à sua descodificação e fruição (alargamento de públicos), procurando, de forma tão sistemática quanto possível, que a recepção da obra se prolongue em aproximação empática ao acto criador (participação) e que esta última provoque a prazo uma intervenção autónoma e auto-enriquecedora ao nível da criação (democratização da esfera da produção cultural). [...] TERCEIRO PRINCÍPIO — Procurar, através do apoio ao associativismo e da multiplicação de estímulos culturais mobilizadores de energias comunicacionais e da participação dos cidadãos, que o tempo de não-trabalho e as actividades de lazer contribuam, no seu conjunto, não só para contrariar as tendências de evasão e demissão cívicas (associadas, nas sociedades contemporâneas, à encenação mediática da política e à individualização/privatização das práticas sociais), como ainda para permitir a sobrevivência e/ou afirmação das culturas dominadas (populares ou marginalizadas) e emergentes. SILVA, Augusto Santos. “Como Abordar as Políticas Culturais Autárquicas? Uma Hipótese de Roteiro” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 54, Lisboa: CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 2007, p. 18-19.

²³¹ LOPES, Teixeira, 2007. Op. Cit., p. 71.

²³² COELHO, Teixeira. "Dicionário crítico de política cultural". *Cultura e imaginário*. São Paulo: Iluminuras, 2008, p. 201.

²³³ LOPES, João Teixeira, 2003. Op. Cit., p. 42-43.

produções eventualmente beneficiadas, o Estado pode ocupar quatro diferentes papéis²³⁴: (i) facilitador, (ii) mecenas, (iii) arquiteto e (iv) engenheiro. Assim, como facilitador – posição mais adequada –, o governo gerenciaria políticas de incentivo fiscal e demais fundos de incentivos direcionados à produção artística, possibilitando a participação da sociedade na produção cultural, exigindo em contrapartida certas competências, conhecimentos e articulações do beneficiado, como é o caso da criação de incentivos fiscais que estimulam os detentores de capital privado a financiarem parte das produções culturais²³⁵

As políticas culturais ensejam, além do surgimento de instituições administrativas e suportes financeiros, o disciplinamento normativo do campo cultural, não podendo ser ignorado o fato de que a área da cultura tende a ser vista como acessória no conjunto das políticas governamentais, qualquer que seja a instância administrativa.²³⁶

2.3 O Estado e as políticas culturais

A operacionalização dos direitos culturais constitucionalmente garantidos carece da produção de legislação específica e adequada, sendo que a interpretação de alguns dos conceitos e responsabilidades por parte dos diferentes governos pode concorrer para os constantes avanços e recuos na condução das políticas públicas para a cultura, o que será exposto a seguir no breve panorama da atitude do Estado face à cultura no contexto brasileiro, e, em seguida, português.

2.3.1 Contexto brasileiro

Nos últimos cem anos, o percurso histórico das políticas culturais no Brasil foi permeado por períodos de ausência, autoritarismo e descontinuidade, que revelam um cenário

²³⁴ Marilena Chauí sintetiza as seguintes relações do Estado com a cultura: a) A liberal, que identifica cultura e belas-artes, estas últimas consideradas a partir da diferença clássica entre artes liberais e servis. Na qualidade de artes liberais, as belas-artes são vistas como privilégio de uma elite escolarizada e consumidora de produtos culturais; b) A do Estado autoritário, na qual o Estado se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil; c) A populista, que manipula uma abstração genericamente denominada cultura popular, entendida como produção cultural do povo e identificada com o pequeno artesanato e o folclore, isto é, com a versão popular das belas-artes e da indústria cultural; d) A neoliberal, que identifica cultura e evento de massa, consagra todas as manifestações do narcisismo desenvolvidas pela mass mídia, e tende a privatizar as instituições públicas de cultura deixando-as sob a responsabilidade de empresários culturais. CHAUI, Marilena. “Cultura política e política cultural”. *Estudos Avançados*, vol.9 no.23 SãoPaulo Jan./Apr. 1995, p. 81.

²³⁵ RANALLI, 1997, p. 4 apud CARVALHO, Marcella Souza. “Relação Estado x Cultura: Em busca dos Direitos Culturais por meio das políticas públicas de cultura”. In: *Seminário Internacional Políticas Culturais*, 5., 2014, Rio de Janeiro. Anais do... – Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, maio 7-9 de 2014.

²³⁶ COSTA, Rodrigo Vieira. *Op. Cit.*, p. 120.

de "tristes tradições e enormes desafios"²³⁷, e uma postura do Estado significativamente inconstante.

Até a década de 1930 não houve ações que pudessem de fato ser chamadas de políticas públicas culturais, motivo pelo qual afirma-se um período de *ausência*. Após um período de alterações políticas, econômicas e culturais significativas que culmina na “Revolução” de 30, o governo de Getúlio Vargas fica marcado como o período em que se é possível identificar uma primeira sistematização de ações do Estado em torno do campo da cultura. No contexto do Estado Novo, de 1937 a 1945 o estado nacional realizou um conjunto de intervenções na área da cultura articulando uma atuação “negativa” – opressão, repressão e censura próprias de qualquer ditadura, somada à utilização da cultura como fonte de símbolos para a sedimentação de uma forjada identidade nacional – com outra “afirmativa”, através de formulações, práticas, legislações e (novas) organizações de cultura²³⁸

A experiência municipal encabeçada por Mario de Andrade à frente do Departamento de Cultura e Recreação da cidade de São Paulo entre 1935 e 1938 transcendeu as fronteiras da capital paulista e promoveu a primeira experiência brasileira de institucionalização de políticas culturais, utilizando-se de uma visão ampla de cultura, indo além das belas artes, abrangendo também as culturas populares, assumindo o patrimônio não só como material, possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade.²³⁹

O ano de 1964 marca o início da ditadura militar e reafirma a triste tradição que envolve governos autoritários e políticas culturais.²⁴⁰ Para além da censura, repressão e violência do regime, a cultura era resumida à uma manipulação de seus elementos simbólicos, especialmente populares, e das “paixões elementares,”²⁴¹ imersa no escopo de reinterpretação do nacional-popular e a retórica ufanista da segurança, do milagre econômico, da integração da nação e da difusão do mercado de bens culturais²⁴²

Em meados da década de 1970 a ditadura acaba por abrir-se às dinâmicas advindas do rico contexto internacional, em reflexo aos debates e encontros sobre políticas culturais promovidos pela UNESCO, o que se materializa pela criação de várias instituições, tais como

²³⁷ RUBIM, Antonio. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 11.

²³⁸ RUBIM, Antonio Albino Canelas. Op. Cit., p. 14.

²³⁹ RUBIM, Antonio, 2007. Op. Cit., p. 15.

²⁴⁰ Idem. Cit., p. 18.

²⁴¹ GRAMSCI, Antonio. “Concepção Dialética da História”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 139.

²⁴² BARBALHO, Alexandre. “Relações entre Estado e cultura no Brasil.” Ijuí: Unijuí, 1998, p. 50-55.

a Fundação Nacional de Arte (Funarte), Conselho Nacional de Direito Autoral, Conselho Nacional de Cinema, Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, Centro Nacional de Referência Cultural, Radiobrás, Fundação Pró-Memória e a reestruturação da Embrafilme.²⁴³

Neste sentido, complementa Lia Calabre:

Após um período de forte perseguição política, com intensa ação repressiva – que resultou em prisões, assassinatos e fugas para o exílio –, o governo do presidente Geisel marca o início da distensão política, da abertura lenta e gradual, no qual o governo busca se reaproximar, obter a simpatia e mesmo o apoio da classe artística e da intelectualidade.²⁴⁴

Com o fim da ditadura, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, concretizou-se a ideia de um ministério exclusivo para a cultura, independente da educação, sendo criado o Ministério da Cultura em 1985. Em clima de total instabilidade, o Ministério enfrentou, desde o princípio, problemas tanto de ordem financeira como administrativa, passando por mudança quase anual de seus responsáveis. A edição da Lei Sarney – Lei 7.505/86 – neste cenário foi sintomática, e pela primeira vez foi implementada a lógica de incentivos fiscais no campo da cultura, com abatimento de até 100% do imposto de renda das empresas financiadoras dos projetos culturais.²⁴⁵ Assim, pela primazia do mecenato, o Estado abdica de seu dever de gerir recursos e atuar positivamente na formulação de políticas públicas delegando tal tarefa às empresas privadas, e, conseqüentemente, ao mercado.²⁴⁶

No governo seguinte, o presidente Fernando Collor, no “*primeiro e tumultuado experimento neoliberal no país*”, extinguiu o Ministério da Cultura, assim como diversos órgãos e instituições federais dedicados à cultura construídos ao longo dos anos, fato que demonstrou fragilidade institucional do setor cultural.²⁴⁷

A lógica das leis de incentivo tornou-se componente para o financiamento à cultura no Brasil, tendo a Lei Sarney dado lugar à Leiº 8.313/91 – conhecida como Lei Rouanet – que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), e a Lei nº 8.565 – Lei do Audiovisual – criada sob a mesma fórmula de “*utilização de dinheiro público subordinado a decisão privada*”.²⁴⁸

O Ministério só viria a ser recriado no governo Itamar Franco, tendo a gestão de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, conferindo-lhe estabilidade institucional.

²⁴³ RUBIM, Antonio Albino Canelas, 2007. Op. Cit., p. 21,

²⁴⁴ CALABRE, Lia, 2009. Op. Cit., p. 81.

²⁴⁵ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 175.

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da., 2001, Op. Cit., p. 49.

²⁴⁷ RUBIM, Antonio Albino Canelas, 2007. Op. Cit., p. 24.

²⁴⁸ Idem. Cit., p. 27.

Entretanto, politicamente esvaziado, o Ministério funcionava basicamente em função das leis de benefício fiscal e baixíssima formulação quanto ao papel da cultura.²⁴⁹ A combinação entre escassez de recursos estatais e a afinidade do financiamento com os imaginários neoliberais resultou na ausência do Estado no campo cultural em tempos de democracia.²⁵⁰

O quadro de tristes tradições no âmbito da cultura só começará a ser revertido com o governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, quando deu-se início a uma mudança estrutural no modelo de gestão da cultura no país sob o comando dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, tendo como características:

- 1) o amplo alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura, como um dos princípios basilares da cidadania; sendo assim,
- 2) o público alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e 3) o Estado, então, retoma o seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância 4) da participação da sociedade na elaboração dessas políticas; e 5) da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade, para a gestão das ações.²⁵¹

O Ministério da Cultura 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. Dentre as suas várias ações neste período, destacam-se a estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura, a aprovação do Plano Nacional de Cultura e do Programa Cultura Viva. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura (CNC) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).²⁵²

O governo de Dilma Rousseff trouxe a expectativa de continuidade da gestão e programas implantados no governo Lula, o que não se concretizou no seu primeiro mandato, gerando uma série de críticas por parte de diversos setores da sociedade²⁵³. No entanto, após mudança na administração do Ministério da Cultura, foi possível articular a aprovação de marcos legais referentes ao Sistema Nacional de Cultura (Emenda Constitucional nº 71, de

²⁴⁹ BOTELHO, Isaura. “Uma rápida reflexão sobre o MinC entre 2003 e 2011”. In: BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JÚNIOR, José (orgs.). *Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural*. 1ª edição. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011, p. 90.

²⁵⁰ RUBIM, Antonio Albino Canelas, 2007. Op. Cit., p. 25.

²⁵¹ CANEDO, Daniele. “Políticas públicas de cultura: os mecanismos da participação social”. In: Rubim, Antonio Albino Canelas (org). *Políticas culturais no governo Lula*. EDUFBA. Salvador, 2010, p. 30.

²⁵² BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. Op. Cit., p. 259.

²⁵³ BARBALHO, Alexandre. "O Segundo Tempo da Institucionalização: O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma". In: RUBIM, Antonio. "Políticas culturais no governo Dilma". 1ed., v. 1, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2015, p. 51.

2012), aprovando a Lei 12761/2012, que instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-Cultura); e regulamentando a Lei do Programa Cultura Viva (Lei 13.018/2014) com o objetivo de torná-lo uma política de Estado com perenidade nas suas ações e estabilidade em relação às trocas de governos.²⁵⁴

Em maio de 2016, a presidenta Dilma Rousseff foi afastada do cargo por um processo de impeachment, e com ascensão de Michel Temer à presidência, o Ministério da Cultura foi extinto numa de suas primeiras decisões enquanto chefe do executivo interino, provocando mobilizações, protestos e ocupações das sedes em diversas cidades. Sob acusação de retrocesso, desvalorização e enfraquecimento da cultura, Temer recuou e reabriu o ministério, que em poucos meses já passou por sucessivas trocas na sua administração, em meio a escândalos e forte rejeição²⁵⁵. Não há dúvidas de que as instabilidades provocadas por este governo e suas medidas impopulares afetarão decisivamente a crise política, econômica e social enfrentada pelo país, sendo os rumos dos direitos culturais incertos, vez que *“apenas em solo democrático a política cultural pode vicejar.”*²⁵⁶

2.3.2 Contexto português

O regime salazarista, instaurado após o golpe militar de 28 de Maio de 1926, esteve em vigor em Portugal até a ocorrência da revolução dos cravos em 25 de abril de 1974. O regime autoritário revestiu-se dos instrumentos necessários para a construção da sua hegemonia ideológica e cultural, possuindo uma matriz cultural anticomunista, antiliberal, anti-individualista, influenciada pelo integralismo lusitano e pelas tendências mais conservadoras da democracia cristã.²⁵⁷

A cultura era dominada por uma dimensão propagandística oficial, de cunho nacionalista e historicista, vigorando a censura com o objetivo de orientar social e moralmente a liberdade de criação artística e a liberdade de expressão individual.²⁵⁸

Com a queda do regime ditatorial em abril de 1974 ocorreram profundas mudanças no

²⁵⁴ CANEDO, Daniele, Op. Cit., p. 30.

²⁵⁵ BONDUKI, Nabil. "Sob Temer, a política de cultura foi inviabilizada". Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2017/06/1894250-sob-temer-a-politica-de-cultura-foi-inviabilizada.shtml>> Acesso em: 21 de junho de 2017.

²⁵⁶ FERREIRA, Juca. "Cultura e resistência". In: JINKINGS, Ivana, DORIA, Kim. "Por que gritamos Golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil". Boitempo Editorial, 2016, p. 86.

²⁵⁷ SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos, "As Políticas Culturais em Portugal". Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 1998, p. 61.

²⁵⁸ SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos. Op. Cit., p. 62.

sistema político, econômico, social e cultural. Durante o período de transição entre a ditadura e a democracia, até julho de 1976, *“a cultura parece não ser uma prioridade dos Governos, a braços com problemas considerados mais urgentes”*, embora tenha ocorrido uma grande movimentação nos meios artísticos para a implementação de um conjunto de reivindicações a título de políticas culturais.²⁵⁹ Os seis Governos Provisórios – todos de curta duração, *“fruto de um período pós-revolucionário conturbado e instável”* – acabaram por não corresponder com as expectativas dos agentes culturais, especialmente pela crítica de que as poucas iniciativas por parte do Estado mantinham-se hierárquicas, *“do centro para a periferia, de cima para baixo”*, havendo quem denunciasse *“o alegado desrespeito pelos traços culturais específicos de cada região”*.²⁶⁰

Em 1976 a legalidade revolucionária foi substituída pela legalidade democrática²⁶¹, e é o ano em que Portugal promulga a Constituição da República Portuguesa, adere à Convenção Cultural Europeia, passa a integrar o Conselho da Europa e assina a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O Programa do I Governo Constitucional foi o primeiro a tornar explícitas as tarefas do Governo no âmbito cultural, com a Secretaria de Estado da Cultura ganhando autonomia e atuando com vistas à solução de problemas herdados das estruturas antidemocráticas anteriores e que não foram resolvidos pelos Governos Provisórios, propondo a regularização das instituições de natureza cultural, dando-se prioridade à salvaguarda do patrimônio cultural.²⁶²

Entre os anos de 1978 e 1979 sucedem-se quatro governos, e será no V Governo²⁶³ a intensificação das orientações dos Governos anteriores, com a adoção de uma concepção de cultura pluriforme e participativa, favorecendo a multiplicidade das expressões e das práticas culturais, numa conscientização de que todos os cidadãos são sujeitos, e não mero objetos de ação cultural, indo além da posição passiva de mero consumo para o encorajamento de novas formas de criatividade. Este é o primeiro Governo a definir seu conceito de cultura e organizar as orientações, os objetivos e a própria orgânica da política cultural e a associar à noção de patrimônio adquirido as expressões vivas da criação cultural.²⁶⁴

²⁵⁹ Idem, Cit., p. 66.

²⁶⁰ Idem, Cit. p. 64.

²⁶¹ FERNANDES, Teresa Maria Xavier de Velez Carvalho. “FBP, um caso de Democracia Participativa?”. Tese de Mestrado em Política Comparada, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2011 p. 35.

²⁶² Idem.

²⁶³ Chefiado por Maria de Lurdes Pintassilgo, a única mulher a ter exercido o cargo de primeira-ministra em Portugal até o momento.

²⁶⁴ FERNANDES, Teresa Maria Xavier de Velez Carvalho. Op. Cit., p. 69.

Com os Governos da Aliança Democrática (Partido Social Democrata, Centro Democrático Social e Partido Popular Monárquico) – VI, VII e VIII Governos – foram implantadas alterações profundas na posição da cultura na orgânica do Governo. Na fala do responsável pela Secretaria de Estado da Cultura (SEC) do Ministério da Coordenação Cultural e da Cultura e Ciência (ministério criado no V Governo Constitucional) se observou, “*sem precedentes em democracia, [que] tudo o que foi feito pelo V Governo Constitucional, toda a legislação desse governo constitucionalmente legítimo, foi suspenso em bloco pelo governo seguinte*”.²⁶⁵

No VI Governo Constitucional, a cultura deixou de ter um ministro, um secretário de Estado e um subsecretário de Estado, passando a ser remetida a uma SEC sob dependência do Primeiro Ministro – situação que se manteve no Governo seguinte – num contexto de grandes mudanças na visão e nas prioridades definidas para as políticas culturais, especialmente no que se refere à preservação do património do passado e à criação de património para o futuro.²⁶⁶

Apenas em 1983, no Governo do Bloco Central (fruto do acordo de incidência parlamentar entre o Partido Socialista e Partido Social Democrata) – ocorre a criação *efetiva* de um Ministério da Cultura, que traduziu uma opção política resultante do reconhecimento da importância estratégica não apenas dos diversos setores da cultura, mas também da dimensão cultural que “*atravessa a vida econômica, se cruza com os problemas sociais, se articula com os projetos educativos e estrutura os horizontes da cooperação*.”²⁶⁷

A adesão em 1986 à CEE/UE e a eleição, pela primeira vez desde 1974, de um governo com maioria parlamentar absoluta, de centro-direita, com inclinação à uma política econômica liberal, marcam o início de um novo ciclo na vida econômica e política portuguesa.²⁶⁸ Entre 1985 e 1995 surgem três Governos do PSD, com orientações semelhantes, em termos de política cultural, sendo o Ministério da Cultura extinto, num regresso da cultura a Secretaria de Estado novamente integrada no Ministério da Educação.

Inicia-se um processo orientado por três tendências: a) a desmonopolização,

²⁶⁵ MACEDO, Hélder. “Políticas Culturais: Objectivos e Estratégias”. In O Estado das Artes. As Artes e o Estado: Actas do Encontro realizado em Lisboa, 2002, p. 37.

²⁶⁶ GAMA. Manuel Carlos Lobão de Araújo e. “Políticas Culturais: Um olhar transversal pela janela-ecrã de Serralves”. Tese de Doutoramento em Estudos Culturais-Sociologia da Cultura. Braga: Universidade do Minho, 2014, p. 61.

²⁶⁷ CARRILHO, Manuel Maria. “Hipóteses de Cultura”. Lisboa: Ed. Presença, 1999, p. 44.

²⁶⁸ BRITO HENRIQUES, Eduardo. “Novos desafios e orientações das políticas culturais: tendências nas democracias desenvolvidas e especificidades do caso português”. Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia, XXXVII (73), 2002, p.72

privatização e liberalização de certos serviços públicos; b) o reforço das parcerias público-privado e c) a introdução de critérios comerciais na atividade cultural do sector público.²⁶⁹ O X Governo prioriza o princípio do apoio à criação artística, sendo publicado o Decreto-Lei 258/86, a chamada Lei do Mecenato, que foi objeto de críticas por parte da oposição, pela visão de que o mecenato privado significaria uma forma de o Estado “*se demitir das suas responsabilidades*”²⁷⁰. Em causa estavam também as linhas políticas programáticas que defendiam a contenção do Estado na área cultural, originando um “*quadro de desertificação das políticas culturais*”.²⁷¹

Outubro de 1995 marca o início do Governo do Partido Socialista, alterando-se o discurso político. Promove-se uma reestruturação orgânica com a recriação do Ministério da Cultura e a criação de vários novos organismos autónomos e especializados²⁷², baseada na ideia de que há domínios da cultura em que só o Estado tem condições de garantir, como as grandes infraestruturas indispensáveis à ação cultural.²⁷³ Assim, o “*assumir de um maior intervencionismo do Estado no plano cultural aparece então como uma inerência da esquerda e como uma promessa de diferença face à política dos anos anteriores*”.²⁷⁴

Embora os discursos programáticos durante a década de 1985 e 1995 tenham verbalizado a importância da cultura, somente no XIII Governo a cultura vai ser proclamada como área prioritária, objeto de um programa com objetivos concretos, com aumento significativo do orçamento para área.²⁷⁵ Contudo, algumas tendências permaneceram, como a opção pelo mecenato privado e novas soluções institucionais fundadas em parcerias entre a administração central, as autarquias e os privados.²⁷⁶

Após uma sequência de alternâncias no poder nos anos seguintes, no XIX Governo

²⁶⁹ Idem. Cit., p. 74.

²⁷⁰ SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos. Op. Cit., p. 71.

²⁷¹ Idem. Cit., p. 72,

²⁷² Entre eles o IPPAR, (instituto português do património Arquitectónico); o IPA (instituto português de Arqueologia) – organismo criado com o novo Ministério com o objectivo de reconfigurar o instituto português do património Arquitectónico e Arqueológico –; IPM (instituto português de Museus); IAC (instituto português de Arte Contemporânea); o Centro português de Fotografia, instituído em 1996; Cinemateca portuguesa – Museu do Cinema; instituto português do Livro e da Leitura (IPLB); instituto português das Artes do Espectáculo (IPAe); instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo. Além destes organismos, a reestruturação abrangeu também organismos de produção e criação artísticas tais como, o Teatro Nacional S. Carlos, o Teatro Nacional D. Maria, Companhia Nacional de bailado; orquestra Nacional do porto e o Teatro Nacional S. João – organismos com autonomia administrativa e também financeira. Também foi o caso do Observatório das Actividades Culturais, que foi criado por iniciativa do Ministério da Cultura para se ocupar da produção e difusão de conhecimentos que tornem possível registar, de forma sistemática e regular, as transformações das atividades culturais. GAMA. Manuel Carlos Lobão de Araújo e. Op. Cit., p. 66.

²⁷³ SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos. Op. Cit., p. 74.

²⁷⁴ BRITO HENRIQUES, Eduardo. Op. Cit., p. 33 ss.

²⁷⁵ SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos. Op. Cit., p. 412

²⁷⁶ BRITO HENRIQUES, Eduardo. Op. Cit., p. 75.

(com vitória do PPD/PSD) o Ministério da Cultura foi novamente extinto, dando lugar à Secretaria de Estado da Cultura, o que permite concluir que “*dezesseis anos de existência regular do Ministério da Cultura não tinham sido suficientes para ancorar o lugar que a cultura deveria ocupar na orgânica dos Governos em Portugal.*”²⁷⁷

O atual governo, que tem por base três acordos de incidência parlamentar firmados bilateralmente entre o Partido Socialista (PS) e os outros três partidos de esquerda, Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP) e Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV), restaurou e alargou as funções do Ministério da Cultura, mas o orçamento destinado à cultura ainda não corresponde às expectativas do setor para possibilitar uma real participação de todos e fruição universal.

Assim, a depender das orientações políticas de cada Governo, a cultura esteve ora dispersa em variados ministérios, ora reunida numa Secretaria de Estado ou Ministério próprio, tendo, conforme será pormenorizado a seguir, as políticas culturais nacionais incidido sobre vários objetivos, entre os quais se destacam a democratização da cultura (pelo direito de participação de todos na vida cultural e acesso aos bens culturais), a descentralização da oferta cultural, a afirmação da identidade cultural nacional, a salvaguarda do património e o apoio à criação cultural.

Os programas de governo brevemente analisados possibilitam identificar as principais linhas programáticas da política de cultura ao longo dos anos, e alguns contributos dessa política em termos de reconhecimento do direito à cultura e compromisso com a promoção da participação na vida cultural.

²⁷⁷ GAMA. Manuel Carlos Lobão de Araújo e. Op. Cit., p. p. 87.

CAPÍTULO 3. DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA CULTURAL NOS ORDENAMENTOS BRASILEIRO E PORTUGUÊS: PANORAMA RECENTE E DESAFIOS

3.1 Democratização da cultura e democracia cultural

A institucionalização das políticas culturais consolidou o modelo de políticas de acesso à cultura junto às noções de *democratização da cultura* e *democracia cultural*, como forma de concretização dos direitos culturais, com especial relação com o direito de participar da vida cultural.

Em sua origem, as políticas culturais – tradicionalmente voltadas à produção e difusão das artes, vide o modelo institucional francês – assentou-se no núcleo político associado à *"ambição de tornar acessíveis as obras da humanidade ao maior número possível de pessoas"*²⁷⁸, ao que se denominou democratização da cultura. Naquele contexto, o paradigma da democratização esteve associado aos processos de popularização da cultura erudita, partindo-se do pressuposto de que determinado segmento social não tem e/ou desejaria ter acesso a certas manifestações ou expressões culturais da chamada classe culta, incluídos os modos de viver ou saberes das elites.²⁷⁹

São as décadas dos grandes equipamentos culturais, bem como da produção de oferta cultural diretamente pelo Estado, que promove as infraestruturas culturais: museus, bibliotecas, teatros e a monumentalização dos espaços públicos.²⁸⁰ Este modelo inaugural de políticas culturais é marcado por uma evidente vocação centralizadora, caracterizada por uma verticalização social em nome da universalidade de certos valores, que enxerga os cidadãos como público homogêneo, com necessidades e gostos culturais massificados.²⁸¹ Soma-se a isso a equivocada presunção de que basta o mero contato do público com as “grandes obras” para que se estabeleça uma relação de empatia duradoura entre eles, sem que haja preocupação com as instâncias mediadoras.

Evidentemente foi (e ainda é) objeto de inúmeras críticas, a exemplo das considerações de João Teixeira Lopes, que aponta seis dimensões fundamentais da ideia

²⁷⁸ LOPES, Teixeira, 2007. Op. Cit., p. 77.

²⁷⁹ BOTELHO, Isaura. “Políticas culturais: discutindo pressupostos”. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org). Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 172.

²⁸⁰ BARBIERI, Nicolás. “A legitimidade das políticas culturais: das políticas do acesso às políticas do comum”. In: Políticas Culturais para o desenvolvimento: conferência Artemrede, Santarém: Artemrede, 2015, p. 25.

²⁸¹ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 73.

inicial de democratização da cultura: a) concepção descendente da transmissão cultural imposta por uma minoria de especialistas altamente consagrados e nobilitados; b) concepção paternalista da política cultural, assente na ideia de que urge “*levar o nível cultural das massas*” tidas como beneficiárias do afã civilizador e apreendidas como consumidoras passivas e não enquanto receptoras ativas; c) concepção fortemente hierarquizada de cultura, baseada na tricotomia cultura erudita (a Cultura)/cultura de massas/cultura popular; d) concepção arbitrária do que é cultura; e) concepção essencialista das audiências, jamais consideradas como públicos da cultura porque isso implicaria a consideração de plurais modos de relação com a cultura instituída; f) concepção liquidatária do indivíduo enquanto agente capaz de escolhas.²⁸²

Em contraponto a este modelo que perpetuou a posição hegemônica da cultura erudita como único expoente válido a ser alcançado por todos, passa a ganhar espaço o “*segundo desenho paradigmático*”²⁸³ das políticas de acesso aos bens culturais: a democracia cultural. Altera-se o foco para a ampliação do entendimento conceitual de cultura que possibilite o reconhecimento da diversidade de formatos expressivos existentes, buscando-se uma maior integração entre cultura e vida cotidiana – numa aproximação ao pensamento de Raymond Willians –, assumindo a descentralização das intervenções culturais como condição da política cultural. Além disso, um de seus pólos dinâmicos passa a ser o incentivo à criação de centros de animação cultural, menores e menos onerosos que os até então grandes institutos culturais, com financiamento partilhado com as autoridades locais, abertos e receptivos às culturas regionais.²⁸⁴

A partir desta ótica, é defendida a ideia de que a cultura erudita é apenas uma entre tantas outras, e que, assim como existem culturas no plural, não existe um único público, no singular, pois eles são tão diversos quanto as diferentes expressões culturais.²⁸⁵ Neste sentido, acrescenta Isaura Botelho que:

Hoje parece claro que investir na democratização cultural não é induzir a totalidade da população a fazer determinadas coisas, mas sim oferecer a todos a possibilidade de escolher entre gostar ou não de algumas delas. Isto implica colocar todos os meios à disposição, combater a dificuldade ou impossibilidade de acesso à produção menos “vendável”, e também contrabalançar o excesso de oferta da produção que segue as leis do mercado, procurando o que seria uma

²⁸² LOPES, João Teixeira, 2007. Op. Cit., p. 82.

²⁸³ RUBIM, Antônio Albino Canelas. “Políticas culturais e novos desafios”. In: SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (org). Novos Trilhos Culturais. Práticas e Políticas, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010. p. 252

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ BOTELHO, 2001 p. 83.

efetiva “democracia cultural” – algo distinto da “democratização” unidirecional que até aqui orienta as políticas.²⁸⁶

Embora democratização da cultura e democracia cultural possuam perspectivas díspares para os Estudos Culturais, no âmbito das políticas públicas de cultura os seus eixos de complementaridade são de grande relevância para a construção da garantia do direito à cultura, ao que sintetiza Ezequiel Ander-Egg:

Se da perspectiva da democratização cultural, o direito à cultura significa, antes de mais nada, oferecer a cada pessoa acesso à cultura, da perspectiva da democracia cultural este direito se realiza principalmente fomentando a participação nos processos socioculturais.²⁸⁷

A utilização do conceito de democratização cultural, e especialmente do termo “acesso”, pode padecer de certas ambiguidades, visto que a amplitude polissêmica do termo implica que, a propósito da democratização, sejam delimitados objetivos associados à oferta cultural (como a acessibilidade a equipamentos culturais através, por exemplo, da sua descentralização ou a facilitação do acesso através do estabelecimento de tarifários razoáveis) e outros, mais ambiciosos, relativos ao alargamento social de públicos.²⁸⁸

As críticas ao primeiro modelo de democratização do acesso não quer dizer uma demonização do que comumente se designa como bens da alta cultura. Eliminar os obstáculos que restringem o acesso aos bens e serviços culturais e o incentivo à criação dos mesmos significa garantir acessibilidade a todos à fruição, compartilhamento, difusão e produção cultural. O grande desafio é que se estabeleçam mecanismos públicos capazes de promover meios de apropriação da herança cultural de bens que compõem patrimônio coletivo, por meio da abertura de acesso aos mesmos e também ao modo de produção de bens desta natureza.²⁸⁹

Importa destacar que as artes e a possibilidade de criação cultural são partes importantes das condições sociais que influem nas instituições democráticas e na liberdade pessoal, motivo pelo qual não são simples adornos da cultura, mas bens de cujo gozo todos devem partilhar, se a democracia é real.²⁹⁰ Ademais, as artes exercem papel de distinção e

²⁸⁶ BOTELHO, Isaura. “Políticas culturais: discutindo pressupostos”. In: Nussbaumer, G. (Org.). Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares. Salvador: Edufba, 2007, p. 173.

²⁸⁷ ANDER-EGG, Ezequiel. “Política cultural a nível municipal”. Buenos Aires: Humanitas, 1987, p. 47.

²⁸⁸ GOMES, Rui Telmo; LOURENÇO, Vanda. “Democratização Cultural e Formação de Públicos - Inquérito aos 'Serviços Educativos' em Portugal”. Ed. 1, 1 vol.. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 2009, p. 13.

²⁸⁹ LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. “Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação”. Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 46.

²⁹⁰ DEWEY, John. “Liberalismo, liberdade e cultura”. São Paulo: Editora Nacional, 1970, p. 103-104.

hierarquia que podem estar a serviço tanto da inclusão quanto da exclusão social.²⁹¹

As políticas públicas de democratização da cultura podem e devem ter um caráter de inclusão social, buscando garantir o acesso universal à educação formal e à artística, tornando possível a todos contemplar sem preconceitos a mais variada sorte de produções culturais.²⁹² Isto porque uma das formas de exclusão social é a cultural, que se corporifica nas distâncias físicas e simbólicas no que tange a produção e fruição de determinados bens simbólicos. As manifestações culturais, como práticas sociais, entrelaçam e expressam diversos referenciais diretamente ligados às formas de sociabilidade da vida cotidiana, o que torna a participação cultural, na perspectiva da cidadania, instrumento privilegiado de inclusão.²⁹³

A descentralização das políticas culturais, além de geográfica e administrativa, deve ser também sociológica, uma vez que, historicamente, sua operacionalização tem sido instrumento de consagração de um grupo limitado de criadores e fator de distinção de uma classe social cujos membros se consideram mais capacitados para a fruição das artes e das ciências. Com a efetivação do direito de todos à participação na vida cultural – em todas as suas dimensões: produzir/expressar-se e fruir – segue-se que as políticas públicas têm por obrigação tratar cada cidadão como um agente cultural em potencial²⁹⁴, seja ele autor, usuário ou ambas as coisas, o que se dá, inclusive, pela criação de instâncias e mecanismos de participação nas decisões populares.²⁹⁵

Quando se fala em democracia cultural, prevalece o princípio de que é dever do Estado promover a universalização do acesso aos bens culturais, bem como fornecer aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para suas próprias manifestações artísticas e culturais. A democratização como sinônimo de promoção de oportunidades de acesso ao patrimônio e bens e serviços culturais, alia-se à democracia cultural ao tornar-se possível o exercício do direito de participar de forma central das decisões de políticas culturais.²⁹⁶

A participação da sociedade nas definições dos planos culturais supõem a criação de instituições culturais que integrem em seus organismos os serviços de informação e consulta, e supõem uma visão distinta do campo cultural, pois a participação dos cidadãos na definição

²⁹¹ BOURDIEU, Pierre. “A distinção: crítica social do julgamento”. Porto Alegre: Editora Zouk, 2008, p. 74.

²⁹² FRANCO, Silvia Cintra. “Cultura: inclusão e diversidade”. São Paulo: Moderna, 2006, p. 12.

²⁹³ POCHMAN, Marcio. “Atlas da Exclusão Social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil”. Vol. 5, São Paulo: Cortez, 2005, p. 75.

²⁹⁴ Neste ponto, vale apontar a posição contrária de Vasco Pereira da Silva – da qual não se compartilha neste trabalho – que defende que “nem todos são efetivamente titulares do direito subjetivo de criação cultural”, já que “nem todos podem ser pintores, escultores, cineastas, atores, compositores, músicos...”. SILVA, Vasco Pereira da. Op.cit., p. 96.

²⁹⁵ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. Op. Cit., p. 7.

²⁹⁶ BOTELHO, Isaura, 2009. Op. Cit., p. 81.

das políticas de cultura contempla outros campos de participação popular.²⁹⁷

Ao situar todos os indivíduos como sujeitos culturais com direito de acesso – e não apenas ao consumo cultural – aos meios de produção cultural, de expressão da subjetividade e da criatividade, busca-se afirmar o direito de todos de ser plateia, mas também de ser ator dos próprios processos de significação.²⁹⁸ Na explicação de Alexandre Barbalho,

A questão que se coloca é pensar como as políticas culturais podem passar da defesa da “democratização da cultura”, ou seja, de tornar acessível a cultura para as massas por meio do consumo, meta defendida por organismos governamentais a partir dos anos 60, para a implantação da “democracia cultural”, que significa democratizar o acesso da população a todas as etapas do sistema cultural (formação, criação, circulação, fruição). Ou seja, como superar as políticas culturais elaboradas a partir dos *experts* e da lógica administrativa, visando prioritariamente o indivíduo consumidor, em prol de políticas que atendam às demandas dos cidadãos e de seus movimentos.

Nas palavras de Teixeira Lopes, “*só há democracia cultural na dignificação social, política e ontológica de todas as linguagens e formas de expressão cultural e na abertura de repertórios e de campos de possíveis – condição sine qua non para a expressão e escolha livres.*”²⁹⁹ No entanto, o reconhecimento por parte do Estado quanto à produção artística dos diversos grupos sociais depende de ações que ofereçam efetivamente os instrumentos necessários para um desenvolvimento cultural autônomo, para que ultrapassem o mero consumo do “evento” e a ideia do acesso ao entretenimento muitas vezes restritas às dimensões do lazer.³⁰⁰

Cabe ao Estado proporcionar a todos a possibilidade de ocupação do espaço público, de uma identificação, de galgar o pertencimento a processos formais da sociedade, reconhecer-se e se fazer reconhecido nos seus contextos próprios e particulares, em comunidade ou em seus coletivos.³⁰¹ O contributo cultural é predominantemente entendido como um contributo formativo e capacitante, no sentido de que dele deriva o desenvolvimento de conhecimentos e competências técnicas, intelectuais, expressivas, emocionais e relacionais, que são decisivas para que as barreiras sociais, econômicas e simbólicas sejam ultrapassadas. Como possíveis estratégias, vale apontar a: a) promoção do acesso ao conhecimento na sociedade complexa, pela democratização do conjunto de bens e de serviços culturais

²⁹⁷ BOLÁN, Eduardo Nivón. “La política cultural: temas, problemas y oportunidades”. México/Zacatecas: Conaculta/Fondo Regional para la Cultura y las Artes de la Zona Centro, 2006, p. 86.

²⁹⁸ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 74.

²⁹⁹ LOPES, João Teixeira, 2007. Op. Cit., p. 98.

³⁰⁰ LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. Op. Cit., p. 44.

³⁰¹ LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. Op. Cit., p. 48.

produzidos histórica e contemporaneamente pela humanidade; b) incentivo ao capital cultural como pilar para o desenvolvimento socioeconômico local, identificando cadeias produtivas geradoras de renda e crescimento econômico; c) fortalecimento do papel social da cultura, tomada como o elemento capaz de integrar a pessoa humana a sua coletividade.³⁰²

Por isso, não basta apenas a construção ou manutenção e o funcionamento de equipamentos culturais colectivos, é necessário incluí-los numa perspectiva de pluralismo das expressões acolhidas e de sustentação das atividades, assim como não é suficiente meramente alargar e formar públicos: é urgente fazê-lo na dupla perspectiva de alargamento do acesso e de atenuação das distâncias entre recepção e criação, através da aproximação dos públicos em formação, nomeadamente escolares, aos contextos e meios de criação artística³⁰³.

É consenso nos tempos atuais o fato de que os obstáculos ao acesso à cultura não são apenas materiais.³⁰⁴ A possibilidade de aceder à cultura não é só sintoma de outras desigualdades, ela mesma produz distâncias sociais e culturais.³⁰⁵ A intervenção pública no que diz respeito à formação e alargamento de públicos, com a consequente maior difusão e acesso por um número crescente de pessoas, diz respeito à articulação entre políticas educacionais e culturais com vista à reformulação do modo como as artes e a cultura são percebidas, o que requer precoce e durável processo de socialização/interiorização/incorporação para a construção de um capital cultural ampliado.³⁰⁶

Com efeito, reequacionar o sentido da democratização cultural exige uma forte diversificação nos modos de acesso e de apropriação da arte e da cultura, bem como processos de construção de políticas públicas com abrangência territorial e instituições sólidas, capazes de conduzir ações coordenadas na direção de finalidades politicamente definidas, implicando em igual medida a democratização das fontes de financiamento e a participação nos processos políticos.³⁰⁷

Uma democracia cultural requer políticas públicas que valorizem as interconexões

³⁰² PORTO, Marta. "Construindo o público a partir da cultura: gestão municipal e participação social". In: CALABRE, Lia (Org.). *Oficinas do sistema nacional de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006, p. 72.

³⁰³ SILVA, Augusto Santos. Op. Cit., p. 19.

³⁰⁴ As barreiras em relação à entrada à alta cultura derivam "não tanto de um déficit de meios financeiros, nem mesmo, por vezes, de conhecimentos, mas, antes de tudo, da falta de à-vontade e de familiaridade, a consciência difusa de «não estarno seu lugar», que se manifesta nas posturas do corpo, na aparência indumentária, na maneira de falar ou de se deslocar". LOPES, João Teixeira, 2007. Op. Cit., p. 82.

³⁰⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. "Sistema de indicadores de percepção social (SIPS)". SCHIAVINATTO, Fábio (org). 1ª edição, Brasília, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/digital/publica_025.html>. Acesso 21 abr. 2017.

³⁰⁶ LOPES, Teixeira, 2007. Op. Cit., p. 95.

³⁰⁷ BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. Op. Cit., p. 227.

entre os círculos de cultural, estando a serviço da promoção do direito de participação na vida cultural, o que se dá pela atuação positiva do Estado na realização dos meios para sua consecução com vistas à democratização dos espaços de fruição cultural e o acesso indiscriminado à produção cultural, sendo a produção legislativa um instrumento fundamental de concretização das orientações e objetivos das políticas culturais.

3.2 Marcos normativos recentes

3.2.1 No Brasil

A rigor, no âmbito constitucional, os direitos culturais enunciados nos artigos 215 e 216 são menos amplos do que aqueles presentes nas políticas federais e no conjunto do texto constitucional, quadro que veio a ser atualizado com a inclusão das Emendas Constitucionais e aprovação de Projetos de Lei relacionados à políticas culturais, pautas estas que marcaram o período que vai da 52ª a 54ª legislatura do Congresso Nacional brasileiro, compreendido entre 2003 e 2014, e marcado por uma orientação de maior destaque ao papel institucional da cultura e promoção do direito de todos de participar da vida cultural.³⁰⁸

A partir deste período inaugura-se um padrão regulatório de políticas culturais sólidas e perenes que procuraram afastar a até então negligência do Estado brasileiro para com a área cultural, dando-se início à Política Nacional de Cultura³⁰⁹ composta primordialmente pelo Plano e o Sistema Nacional de Cultura.

O Plano Nacional de Cultura (PNC)³¹⁰ é composto por princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais e na definição de programas e projetos, sendo um importante marco legal que se contrapõe à tradição de instabilidades, dada sua vigência prevista para 10 anos.³¹¹ Assenta-se nas três

³⁰⁸ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 112.

³⁰⁹ Construída estruturalmente sobre os pilares do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC), a Política Nacional de Cultura encontra-se em fase de configuração política e de estruturação de sua arquitetura jurídica, com a aprovação do PNC e do SNC. O primeiro tem caráter plurianual e foi incorporado ao artigo 215 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005, cuja lei que o regula (Lei 12.343/10) resulta do Projeto de Lei n. 6.885, de 2006, que buscou ser compatível com o Sistema Nacional de Cultura e foi aprovado com a PEC 34/2012. Os demais programas e ações culturais do Estado estão dispostos em leis, atos normativos, portarias e decretos, e passarão a fazer parte do SNC, conforme regulamentação posterior. VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 117.

³¹⁰ O PNC é monitorado e avaliado pelo Ministério da Cultura com auxílio do Conselho Nacional de Política Cultural. Não obstante possua o prazo de dez anos, a lei prevê sua revisão periódica de quatro em quatro anos, assegurando não apenas a participação desse órgão colegiado, mas de ampla representação do Poder Público e da sociedade civil. COSTA, Rodrigo Vieira. Op. Cit., p. 162.

³¹¹ RUBIM, Aantônio Albino Canelas. “Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado”. In:

dimensões da cultura definidas pelo Ministério da Cultura: dimensão simbólica, econômica e cidadã, conforme elucida Giuliana Kauark:

Podemos identificar esta base nas ações indicadas na emenda do artigo 215 da Constituição que institui o Plano:

- a) Formação de pessoal qualificado para gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (fortalecimento da gestão);
- b) Valorização da diversidade étnica e regional (*dimensão simbólica*);
- c) Produção, promoção e difusão de bens culturais (*dimensão econômica*);
- d) Democratização do acesso aos bens de cultura e defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro (*dimensão cidadã*).³¹²

Assim, a adoção desta tríplice e ampliada acepção de cultura pretende subsidiar uma atuação que valoriza a expressão simbólica, promove a cidadania cultural e incorpora a cultura como vetor de desenvolvimento.³¹³ A elaboração do plano foi considerada importante pelo fato de o setor cultural ainda não ser um tema importante no rol das políticas públicas nacionais e por ainda haver uma compreensão equivocada da cultura enquanto mera erudição, e, portanto, “*vista como algo supérfluo e diletante.*”³¹⁴

Dentre as metas apresentadas pelo PNC, o acesso³¹⁵, compreendido como imprescindível para a concretização da cidadania cultural, é o principal elo perceptível entre o que se espera do cumprimento dos direitos culturais – em especial do direito de participação na vida cultural – e o que se encontra disposto no Plano. O anexo do Plano estabelece que compete ao Estado:

Ampliar e permitir o acesso, compreendendo a cultura a partir da ótica dos direitos e liberdades do cidadão, sendo o Estado um instrumento para efetivação desses direitos e garantia de igualdade de condições, promovendo a universalização do acesso aos meios de produção e fruição cultural, fazendo equilibrar a oferta e a demanda cultural, apoiando a implantação dos equipamentos culturais e financiando a programação regular destes.³¹⁶

RUBIM, A. Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre & CALABRE, Lia, (Org.). Políticas culturais no governo Dilma. Salvador: EDUFBA, Coleção Cult, 2015 p. 13.

³¹² KAUARK, Giuliana. Op. Cit., p. 10.

³¹³ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 118.

³¹⁴ REIS, Paula Félix dos. “Políticas Culturais do Governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura”. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008, p. 50.

³¹⁵ O acesso universal à cultura é uma meta do Plano que se traduz por meio do estímulo à criação artística, democratização das condições de produção, oferta de formação, expansão dos meios de difusão, ampliação das possibilidades de fruição, intensificação das capacidades de preservação do patrimônio e estabelecimento da livre circulação de valores culturais, respeitando-se os direitos autorais e conexos e os direitos de acesso e levando-se em conta os novos meios e modelos de difusão e fruição cultural. (MINISTÉRIO DA CULTURA. “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura”. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2008, p. 11)

³¹⁶ Anexo LEI Nº 12.343, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2010.

Em seu capítulo 3º está elencada uma série de estratégias e ações para promoção do acesso, como a formação e fidelização de público, redução de preços de bens e serviços culturais, programas específicos para fruição de crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência, integração com a educação, apoio, instalação e manutenção de equipamentos culturais, fomento à arte amadora e à produção universitária, ampliação da circulação, entre várias outras, o que coloca em questionamento a sua exequibilidade no lapso temporal proposto.³¹⁷

O PNC é o elemento orientador do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que lhe confere um planejamento estratégico. A plataforma do SNC são as macrodiretrizes do Plano, a qual, apresentada nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) em conjunto com estados, municípios e sociedade civil, busca uma perspectiva descentralizada, com o objetivo de consolidar estruturas e políticas, pactuadas e complementares, que viabilizem a existência de programas de longo prazo.³¹⁸

É fundamental que os dispositivos da lei que regulamentou o PNC e suas orientações, em consonância com os mecanismos trazidos pelo Sistema Nacional de Cultura, impulsionem objetivamente o aumento de aparelhos culturais (bibliotecas, telecentros, midatecas, teatros, cinemas, centros culturais); a infraestrutura institucional da cultura, com recursos e serviços públicos, ainda majoritariamente concentrados em poucas regiões, territórios e estratos sociais³¹⁹; o investimento em formação e qualificação dos gestores culturais;³²⁰ e a facilitação da criação e circulação dos bens culturais.³²¹

Os Conselhos de Políticas Culturais e as Conferências de Cultura constituem elementos basilares do SNC no que se refere à construção de um processo democrático de participação social na gestão das políticas públicas da cultura. Entre 2003 e 2010, o governo Lula empreendeu, nas mais diversas áreas, incluindo a cultura, uma série de escutas públicas, no modelo de conferências³²², e criou ou reestruturou conselhos de participação popular, o que

³¹⁷ KAUARK, Giuliana. Op.cit., p. 13-14.

³¹⁸ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 160.

³¹⁹ MINISTÉRIO DA CULTURA. “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura”. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2008, p. 11.

³²⁰ BRASIL. “Lei n.12.343, de 2 de dezembro de 2010”. Institui o Plano Nacional de Cultura, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm> Acesso em: 2 de maio de 2017.

³²¹ VARELLA, Guilherme Rosa. Op. Cit., p. 133.

³²² Entre 2003 e 2013 foram criados dezenove Conselhos e outros dezesseis foram reformulados. [...] De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres,

foi mantido no primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (2011–2014)³²³. As Conferências reúnem, periodicamente, a sociedade civil e o poder público em uma instância participativa competente para eleger as diretrizes gerais das políticas culturais e dos planos de cultura, sendo a “*principal instância de participação popular do Sistema de Cultura*”³²⁴.

Como marco legal da cultura, o Plano reafirma uma concepção ampliada, que a entende como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos, chegando a explicitar no texto do seu anexo que “*a cultura será considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética*”.

Dentre as recentes inovações legislativas – e não é pretensão deste trabalho esgotar as mais recentes normas referentes à cultura, mas tão somente apontar as de maior relevo para a contextualização das formas de concretização do direito de participação na vida cultural – vale destacar o *Programa de Cultura do Trabalhador* e o *Programa Cultura Viva*.

A Lei nº 12.761/99, de 2012, instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador e criou o benefício trabalhista chamado Vale-Cultura³²⁵, baseando-se nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal em consonância com os preceitos de democratização do acesso e fruição dos bens e serviços culturais, possibilitando aos beneficiários acederem a eventos e espetáculos culturais e artísticos, estabelecimentos que proporcionem a integração entre a ciência, educação e cultura, em especial artes cênicas, artes visuais, audiovisual, literatura, humanidades, informação, música e patrimônio cultural.³²⁶

O *Programa Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania* foi criado pelo Ministério da Cultura em 2004, tendo a Lei nº 13.018 de 2014 instituído a *Política Nacional de Cultura Viva*.³²⁷ O Programa orienta-se pelos princípios de autonomia, protagonismo e empoderamento da população, e suas ações se dão através da criação de

regionais, estaduais até a etapa nacional (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013)

³²³ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 128.

³²⁴ MINISTÉRIO DA CULTURA. “Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura”. Brasília: Ministério da Cultura, 2013, p. 23.

³²⁵ De acordo com as expectativas iniciais do Ministério da Cultura, tal benefício pode alcançar 42 milhões de trabalhadores brasileiros, injetando cerca de R\$ 25 bilhões nos mercados culturais e na economia da cultura. ALVES, Elder P. Maia; SOUZA, Carlos A. “As políticas econômico-culturais no (do) Governo Dilma: o Vale-Cultura e a expansão do mercado editorial brasileiro”. In: Albino Rubim. (Org.). Políticas culturais no governo Dilma. 1ed., v. 1, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2015, p. 166.

³²⁶ Idem, p. 164 – 165.

³²⁷ É um benefício de R\$ 50 pago aos trabalhadores que ganhem até cinco salários mínimos. É oferecido na forma de cartão magnético e é cumulativo, podendo ser usado pelo beneficiário, necessariamente ocupante de emprego formal, para si ou para sua família, quando desejar, para acesso a museus, teatros, cinemas ou compra de livros, DVDs e Cds. CASTRO, Fábio Fonseca de; CASTRO, Marina Ramos Neves de. “A tese do custo amazônico, o novo desenvolvimento e a política cultural do primeiro governo Dilma”. In: Albino Rubim. (Org.). Políticas culturais no governo Dilma. 1ed., v. 1, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2015, p. 275.

Pontos de Cultura, nos quais o Estado potencializa de maneira descentralizada as iniciativas culturais já desenvolvidas pelas comunidades, grupos e redes comumente excluídas dos circuitos de financiamento moldados pelo mecenato.³²⁸

Possui como público-alvo populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com baixo reconhecimento de sua identidade cultural: culturas populares; culturas indígenas; culturas afro-brasileiras; culturas ciganas; grupos artísticos e culturais independentes; povos e comunidades tradicionais – quilombolas, povos de terreiro, ribeirinhos, pescadores, imigrantes; juventude; idosos (mestres); LGBTQs; mulheres; pessoas em sofrimento psíquico; pessoas com deficiência; e grupos com vulnerabilidade extrema – população em regime prisional e de rua³²⁹, e seu objetivo é apoiar, valorizar e dinamizar as culturas tradicionais e comunitárias, favorecendo também sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural, visando potencializar energias sociais e culturais, e construir a democracia cultural.³³⁰ Num evidente alargamento do sentido de cultura, expandiu-se o escopo de atuação do Estado brasileiro:

A adoção da noção ‘antropológica’ permite que o Ministério da Cultura deixe de ter seu raio de atuação circunscrito ao patrimônio (material) e às artes (reconhecidas) e abra suas fronteiras para as culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, de orientação sexual, das periferias, audiovisuais, das redes e tecnologias digitais etc.³³¹

Quanto à questão do financiamento à cultura, é necessário destacar o papel exercido pelo orçamento público na concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, uma vez que não há que se falar em políticas prestacionais ou direitos sociais sem precisar suas respectivas fontes de financiamento – o que será melhor desenvolvido no tópico seguinte – não implicando, contudo, que as políticas públicas de cultura se reduzem apenas ao financiamento de atividades culturais.³³²

O principal aparato de fomento às políticas culturais previsto no SNC é o Fundo

³²⁸ LACERDA, Alice Pires ; MARQUES, Carolina de Carvalho; ROCHA, Sophia Cardoso. “Programa Cultura Viva: uma nova política do Ministério da Cultura”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no governo Lula. 1ed.Salvador: EDUFBA, 2010, p. 112.

³²⁹ BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; LABREA, Valéria Viana. “Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva”. Brasília: Ipea, 2014, p. 25.

³³⁰ BARBOSA, Frederico; ARAÚJO, Herton. “Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania”. Brasília: IPEA, 2010, p.12-14.

³³¹ RUBIM, Antônio Albino Canelas. “As Políticas Culturais e o Governo Lula”. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2011. p. 49.

³³² OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 135.

Nacional de Cultura (FNC)³³³, mas na prática, o meio de financiamento mais utilizado³³⁴ no Brasil ainda é o mecenato, o que significa a destinação de recursos públicos com ausência de poder de decisão por parte do Estado, fato que gera um conjunto de distorções à medida que atende a interesses privados das empresas. Conseqüentemente, é possível afirmar que embora o SNC tenha promovido relevantes avanços, sua implementação ainda não acarretou a ampliação e democratização dos recursos financeiros para fins culturais.³³⁵

O mecenato é ainda o mecanismo predominante de incentivo à cultura, sendo assim, a política pública cultural brasileira sustenta-se atualmente por uma dupla fonte de recursos: o orçamento do governo federal destinado ao Ministério da Cultura, e os recursos captados pela lei de incentivo, a Lei Rouanet. Em vigor desde 1991, a Lei^o 8.313 tem sido frequentemente apontada como responsável pela profunda desigualdade no acesso dos produtores aos recursos do incentivo fiscal e da população à produção cultural financiada com recursos públicos, por atender à uma lógica de mercado³³⁶. Como resultado, observa-se o seguinte quadro:

Desigualdade entre regiões (as que concentram mais empresas atraem o grosso dos patrocínios); desigualdade entre produtores (os que são mais organizados têm maior acesso às empresas e captam mais recursos); entre patrocinadores (os que têm maior faturamento podem apoiar mais projetos); entre tipos de projetos (os que, na visão das empresas, têm maior impacto de marketing obtêm mais patrocinadores); entre os artistas (as empresas preferem associar sua marca a nomes já consagrados). Os números falam por si: nos 18 anos de funcionamento da lei atual, 3% dos proponentes captaram mais de 50% dos recursos; grande parte desses recursos (cerca de 80%) vai para um número restrito de artistas e produtores localizados no eixo Rio-São Paulo. E o montante de recursos movimentado pela lei corresponde a nada menos do que 80% de tudo o que o Ministério da

³³³ Os principais objetivos do SNC são: estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos e a de favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional. COSTA, Rodrigo Vieira. Op. Cit., p. 159.

³³⁴ Tal fato se torna evidente quando aponta-se que em 2013, o governo autorizou para a renúncia fiscal aproximadamente R\$1.600.000.000,00 (Um bilhão e seiscentos milhões de reais), enquanto o FNC contou com aproximadamente R\$ 300.000.000,00 (Trezentos milhões de reais) para o mesmo período. O que representa que o fundo tem um valor cinco vezes menor que o mecenato. Idem, p. 136.

³³⁵ OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 142.

³³⁶ Os problemas existentes hoje no Brasil, quanto à captação de recursos via leis de incentivo fiscal, relacionam-se ao fato de produtores culturais de grande e pequeno portes lutarem pelos mesmos recursos, num universo ao qual se somam as instituições públicas, promovendo uma concorrência desequilibrada com os produtores independentes. Ao mesmo tempo, os profissionais da área artístico-cultural são obrigados a se improvisar em especialistas em marketing, tendo de dominar uma lógica que pouco tem a ver com a da criação. Aqui, tem-se um aspecto mais grave e que incide sobre a qualidade do trabalho artístico: projetos que são concebidos, desde seu início, de acordo com o que se crê que irá interessar a uma ou mais empresas, ou seja, o mérito de um determinado trabalho é medido pelo talento do produtor cultural em captar recursos – o que na maioria das vezes significa se adequar aos objetivos da empresa para levar a cabo o seu projeto – e não pelas qualidades intrínsecas de sua criação. BOTELHO, Isaura, 2001. Op. Cit., p. 78.

Cultura tem para aplicar em cultura.³³⁷

Existe um conjunto de ideias gerais associadas ao financiamento cultural que relaciona os problemas de sustentabilidade das atividades e ações culturais com o papel do Estado na indução, apoio e dinamização de processos de produção cultural, visto que o mercado suportaria uma parte, sendo o mais potente em termos econômicos, mas exclue e minimiza a diversidade ao monopolizar e capturar parte do fundo público para financiar as indústrias culturais³³⁸ e de comunicação de massas – mais estratégicas e rentáveis.³³⁹

Por esta lógica, não se trata necessariamente de pensar o Estado como o mecenas, o censor ou o formulador dos bens culturais, mas sim como o responsável por regular e investir em áreas e em expressões culturais que fogem aos interesses da iniciativa privada ou que não visem imediatamente o lucro, e sim a "*formação de subjetividades*" mais democráticas e mais problematizadoras da realidade social.³⁴⁰

Um processo de reforma dessa lei foi proposto no governo Lula, através do Projeto de Lei 6.722/10, em tramitação no Congresso Federal. De acordo com o projeto, o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA) passaria a substituir o atual Programa Nacional de Apoio a Cultura (PRONAC). Dentre os principais pontos da mudança, vale destacar o propósito de reativar e fortalecer o funcionamento dos fundos públicos de cultura, a exemplo do Fundo Nacional de Cultura³⁴¹ (previsto pela própria Lei Rouanet, mas subutilizado ao longo dos anos), com a sua equiparação aos valores do mecenato, o fim da

³³⁷ MINISTERIO DA CULTURA. Texto base da II Conferência Nacional de Cultura. Ministério da Cultura: Brasília, 2009, p. 14.

³³⁸ Nas observações de Marilena Chauí: Quanto à perspectiva estatal de adoção da lógica da indústria cultural e do mercado cultural, podemos recusá-la tomando, agora, a cultura como um campo específico de criação: criação da imaginação, da sensibilidade e da inteligência que se exprime em obras de arte e obras de pensamento, quando buscam ultrapassar criticamente o estabelecido. Esse campo cultural específico não pode ser definido pelo prisma do mercado, não só porque este opera com o consumo, a moda e a consagração do consagrado, mas também porque reduz essa forma da cultura à condição de entretenimento e passatempo, avesso ao significado criador e crítico das obras culturais. Não que a cultura não tenha um lado lúdico e de lazer que lhe é essencial e constitutivo, mas uma coisa é perceber o lúdico e o lazer no interior da cultura, e outra é instrumentalizá-la para que se reduza a isso, supérflua, uma sobremesa, um luxo em um país onde os direitos básicos não estão atendidos. CHAUI, Marilena, 2006. Op. Cit., p. 135.

³³⁹ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da Silva. "Financiamento Cultural no Brasil Contemporâneo". Texto para discussão n. 2280. Brasília: IPEA, 2017, p. 9.

³⁴⁰ ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. "Gestão ou gestação pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea". In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 74.

³⁴¹ O principal mecanismo de fomento às políticas culturais previsto no SNC é o Fundo Nacional de Cultura (FNC), mas na prática, o meio de financiamento mais utilizado é mesmo o mecenato. Conseqüentemente, é possível afirmar que embora o SNC tenha promovido relevantes avanços, sua implementação ainda não acarretou a ampliação e democratização dos recursos financeiros para fins culturais. OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 142.

dedução de 100%³⁴² (o que não significa a extinção do modelo de renúncia fiscal) e autonomia do Ministério da Cultura na seleção dos projetos culturais, almejando atender o interesse público.³⁴³

Também no governo Lula, através do Ministério da Cultura, criou-se uma política de editais, tendo sua adoção sido estimulada para que os governos estaduais e municipais, empresas públicas e privadas juntamente elaborem seus próprios editais como modo de acesso aos seus orçamentos reservados à cultura.³⁴⁴

Tanto a política de financiamento cultural vinculado à lei de isenção fiscal, quanto a de editais, devem, contudo, ser mais rigorosamente atentas à priorização de projetos que de fato contribuam para a democracia cultural e ampliação do acesso de todos aos bens e serviços culturais, destinando-se mais oportunidades aos projetos e expressões culturais que sem apoio público dificilmente terão condições de existir ou perdurar.

3.2.2 Em Portugal

A democratização cultural – sustentada pelo propósito de aumentar e descentralizar a oferta e a ampliação do número e perfil social dos praticantes culturais – tem orientado ações do poder público, com maior ou menor destaque, nos programas políticos dos sucessivos governos constitucionais devido à sua importância como fator de desenvolvimento, cidadania e coesão social.³⁴⁵

Transversal aos sucessivos governos portugueses, a democratização do acesso à cultura conjuga-se ao incremento da edificação e requalificação de equipamentos culturais (bibliotecas, cineteatros, arquivos, museus) no território nacional e carrega a missão de reparar as diversas desigualdades existentes na sociedade portuguesa, nos domínios do número e qualidade de espaços culturais, níveis de escolaridade e intensidade das práticas culturais, para a consecução da plena participação de todos.³⁴⁶ Nas palavras de Maria de

³⁴² Com a isenção de 100% do imposto devido, o recurso é totalmente público, pondo a própria finalidade de lei sob questionamento. SALGADO, Gabriel Melo. PEDRA, Layno Sampaio. CALDAS, Rebeca dos Santos. “As políticas de financiamento à cultura: a urgência de uma reforma”. In: Políticas Culturais no Governo Lula. RUBIM (org.). Salvador: EDUFBA, 2010, p. 99

³⁴³ Idem, p. 98 - 99.

³⁴⁴ Idem, p. 102.

³⁴⁵ GOMES, Rui Telmo; LOURENÇO, Vanda. “Democratização Cultural e Formação de Públicos: Inquérito aos “Serviços Educativos” em Portugal”. Lisboa: Observatório das Atividades Culturais, 2009, p. 11.

³⁴⁶ GARCIA, José Luís; LOPES, João Teixeira; NEVES, José Soares; GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte, BORGES, Vera (Coord.). “Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional”, (Estudos Cultura 2020, 1). Lisboa: Secretário de Estado da Cultura, Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC), 2014, p. 28.

Lourdes Lima Santos,

As políticas nacionais para a democratização cultural e, particularmente, as que visam a formação de públicos, têm-se orientado fundamentalmente seguindo três vias: i) o incentivo à criação e requalificação de serviços educativos nos equipamentos culturais; ii) o estímulo ao desenvolvimento de atividades desta natureza junto de agentes culturais e artísticos através de legislação específica; iii) as tentativas de reequacionamento da aprendizagem e do contato com as artes nas escolas do ensino regular.³⁴⁷

O reconhecimento da necessidade de intervir no sentido de democratizar a cultura e as artes encontra-se tradicionalmente presente nos discursos políticos ao longo de quatro décadas de regime democrático, mas as iniciativas, “*embora inegavelmente significativas e importantes, são escassas comparativamente com o desejo expresso nos programas dos partidos.*”³⁴⁸

De modo geral, as políticas culturais no território português têm passado a desenvolver-se na interação com fluxos provenientes das dimensões nacionais, globais, regionais e locais, implicando a participação de conjunto amplo de agentes culturais: Estados nacionais; autarquias locais; organizações supranacionais; sociedade civil; empresas; associações culturais, o que não significa que ao Estado abdica do seu papel de mediador dos fluxos culturais, mas permite que possa impedir a homogeneização da cultura no contexto de globalização.³⁴⁹ É também por meio dessa mediação que as orientações programáticas e ideológicas de cada governo fomentam e cultivam diferenciadas deliberações e intervenções políticas.

Nos últimos anos, tem crescido o fenómeno da partilha de responsabilidades públicas no setor cultural, resultando em parcerias entre governo central e os conselhos locais, nomeadamente as Direções Regionais da Cultura, com a pretensão de assegurar o acesso público aos recursos culturais, monitorar as atividades dos produtores culturais fundados pelo ministério da cultura e monitorar medidas de conservação do património. Assim foram desenvolvidas redes de estruturas culturais, como a Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (Decreto-Lei nº 111/87 de 11 de março)³⁵⁰, a primeira rede lançada pelo Ministério da Cultura,

³⁴⁷ SANTOS. Maria de Lourdes Lima do, 2010. Op. Cit., p. 14 e 15.

³⁴⁸ Idem. Cit., p. 50.

³⁴⁹ Idem. Cit. p. 24.

³⁵⁰ Com o objetivo de dotar todos os municípios do país com uma biblioteca pública, denotava um claro propósito regulador ao integrar orientações do Manifesto da UNESCO sobre o conceito de biblioteca pública e condições do seu funcionamento. No entanto, apesar de ter alcançado uma significativa cobertura territorial, o projeto revelou assimetrias regionais entre as bibliotecas que integram a rede, acentuadas, em especial pelas restrições financeiras que têm marcado os tempos mais recentes: no triénio 2009-2011, verificou-se, um

e a Rede Portuguesa de Museus (Despacho conjunto n.º 616/2000, de 5 de Junho).³⁵¹ A intensificação do investimento do Estado central nomeadamente em redes de estruturação da vida cultural ao longo do território, desenvolveu no poder local um processo de alargamento de ação e recursos, que em poucos anos fez com que a despesa dos municípios portugueses com o setor cultural ultrapassasse o orçamento do Ministério da Cultura.³⁵²

A atuação das Direções Regionais tem como principal propósito reduzir as assimetrias socioterritoriais no acesso à cultura e desempenham um papel de relevante importância no processo de desmonopolização no setor cultural, na medida em que são dotadas de total autonomia financeira e administrativa.³⁵³

A Direção-Geral das Artes (DGArtes)³⁵⁴ foi criada com o objetivo de incorporar o incentivo à criação e difusão artísticas, formação de novos públicos e dinamização da cooperação e intercâmbio cultural internacional, fornecendo apoio³⁵⁵ público central por meio de concursos ou programas de financiamento, cuja regulamentação se dá nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 225/2006 de 13 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 196/2008 de 6 de outubro, que aprovou o Regime de Atribuição de Apoios Financeiros do Estado, e no Regulamento das modalidades de apoio direto às artes constante do anexo I à Portaria n.º 1204-A/2008 de 17 de outubro, alterado pela Portaria n.º 1189-A/2010 de 17 novembro.

acentuado decréscimo de investimento. GARCIA, José Luís; LOPES, João Teixeira; NEVES, José Soares; GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte, BORGES, Vera. Op. Cit. p. 28.

³⁵¹ GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte. "Country profile: Portugal". Council of Europe/ERICartsCompendium, ed., Cultural policies and trends in Europe, 2001, p. 3-7. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net/down/portugal_062011.pdf> Acesso em 3 maio de 2017.

³⁵² CENTENO, Maria João Anastácio. "A política cultural em Portugal na entrada no novo século" in VI Congresso SopCom/4º Congresso Ibérico, 2009, p. 2984.

³⁵³ SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos. Op. Cit., p. 51.

³⁵⁴ A missão da DGArtes é mais abrangente quando comparada com a missão das drc: "O apoio às artes traduz-se no apoio à criação, produção e difusão das artes bem como na consolidação, qualificação e dinamização das redes de equipamentos culturais (...), promovendo a sua qualificação e a coesão social". As DRC têm uma missão complementar de "articulação com os organismos centrais da sec, a criação de condições de acesso aos bens culturais, o acompanhamento das atividades e a fiscalização das estruturas de produção artística financiadas pela sec, o acompanhamento das ações relativas à salvaguarda, valorização e divulgação do património arquitetónico e arqueológico e, ainda, os museus". BORGES, Vera; LIMA, Tiago. "Apoio público, reconhecimento e organizações culturais: o caso do teatro". *Análise Social*, 213, xlix (4.º), 2014, p. 928 - 929.

³⁵⁵ Entre estes apoios estão: a) Apoio direto, a ser financiado inteiramente pela Administração Central. Está organizado por critérios de tempo de duração do apoio em quatro diferentes modalidades: Apoio quadrienal; Apoio bienal; Apoio anual e Apoio pontual; b) Apoio indireto, a ser financiado em acordo pelas Administrações Central e Local na modalidade: Acordo tripartido celebrado entre Ministério da Cultura, através da Direção-Geral das Artes (DGArtes), a autarquia local e a entidade de criação, de programação ou entidade mista; c) Apoios diretos, com editais próprios, direcionados à internacionalização, edição, documentação e registo, experimentação, formação artística e equipamento. CRUZ, Ana Laura Pinheiro. "Impactos das políticas culturais em tempos de crise: um olhar sobre o Festival Alcantara". Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE-IUL, 2015. p. 32.

Integrando o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) da Comunidade Europeia para Portugal, o Programa Operacional para a Cultura (POC - 2000-2006) foi uma iniciativa inovadora, que resultou da clara assunção de que a política cultural constitui um eixo fundamental da estratégia de desenvolvimento social e econômico do País, mas não rompeu com a visão clássica da cultura, priorizando como domínios de intervenção o património arquitetónico, o património arqueológico, os museus, os arquivos e a recuperação dos recintos de espetáculos pela reabilitação e revalorização dos Monumentos e Museus Nacionais, e a constituição de uma Rede Nacional de Recintos Culturais.³⁵⁶

Em termos de estrutura, o POC corresponde, no que tange aos seus objetivos, a um modelo de cultura pautado pela ideia de facilitação do acesso a bens e serviços culturais (criação de novos públicos e audiências), mas no que diz respeito às medidas e ações (e sobretudo à distribuição dos projetos e do investimento por medidas) confere maior importância ao património e aos museus. Assim, embora não tenha ultrapassado a ótica dominante assente na visão tradicional e patrimonialista de cultura, o Programa teve resultados positivos, superando o aumento do número anual de visitantes a monumentos recuperados e valorizados pela sua implementação.³⁵⁷

Lançado em 2006, o Plano Nacional da Leitura (Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006 de 12 de julho de 2006)³⁵⁸, uma iniciativa interministerial (Ministério da Educação, Ministério da Cultura e Ministério dos Assuntos Parlamentares), atua como uma resposta institucional aos níveis de iliteracia da população portuguesa e em particular dos jovens, não só através das políticas do livro e da leitura, mas também pelo cruzamento com outras expressões artísticas e promoção das literacias através dos meios de comunicação social.

O financiamento privado da cultura (que inclui o mecenato³⁵⁹ – modelo que oferece vantagens fiscais consignadas no Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, na redação dada pela Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro – e

³⁵⁶ ANDRÉ, Isabel; VALE, Mário; SANTOS, Miguel (coord). “Fundos estruturais e cultura no período de 2000-2020: plano de estudos para a cultura”. Governo de Portugal - Secretário de Estado da Cultura: Lisboa, 2014, p. 25.

³⁵⁷ Idem, p. 40.

³⁵⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-D/2017, implementando nova etapa do PNL, promoveu o Plano Nacional de Leitura 2017-2027 (PNL 2027), estabelecendo uma aposta na consolidação das ações concretizadas nos primeiros 10 anos do plano e em novas vertentes a desenvolver até 2027, através de um reforço da articulação entre as áreas das autarquias locais, da cultura, da ciência, tecnologia e ensino superior e da educação. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/106816358>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

³⁵⁹ A Lei do Mecenato deve ser vista como um complemento ao fomento à criação, considerando que Portugal não possui um parque empresarial suficientemente amplo para sustentar a cultura através desta iniciativa. CRUZ, Ana Laura Pinheiro. Op. Cit., p. 27.

outras formas de promoção cultural privada como a das fundações e individuais) padece de insuficiência de dados, conforme aponta o Relatório Final do estudo “*Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional*”³⁶⁰

O mesmo relatório indica a necessidade de incentivo público a programas de promoção da participação cultural e a ligação entre associativismo e cultural popular, como meio de envolvimento das populações, dada a relevância do terceiro setor na cultura e a resiliência de formas de cultura popular e associativismo cultural ou ainda a multiplicidade de equipamentos culturais dispersos pelo território.³⁶¹

Recentemente, foram feitos esforços para incentivar a participação na vida cultural, com o aumento do número de projetos de turismo, lançamento de novos programas para o teatro amador e universitário, e promoção de atividades culturais dirigidas a jovens, com orientação para a educação formal e não formal, além da já comum política de redução dos tarifários dos museus nacionais e gratuidade da entrada aos primeiros domingos de cada mês.³⁶² A articulação das políticas culturais com as da educação, com a inclusão de conteúdos culturais/artísticos no ensino regular, torna evidente o reconhecimento da importância do sistema educativo nas tentativas de redução das desigualdades sociais no acesso à arte.³⁶³

Para Maria de Lourdes Lima dos Santos, o objetivo de alargamento da participação liga-se diretamente à descentralização em termos de oferta e procura cultural, assim como à questão da formação enquanto sensibilização para conteúdos culturais e artísticos, o que passa pela sua inclusão na formação geral dos cidadãos, não se considerando agora a formação artística específica.³⁶⁴

Isso porque uma das mais importantes formas de se formar um público ocorre através da experiência vivida pelos indivíduos, o que significa que, por exemplo, ter a possibilidade de fazer dança, teatro ou música é uma maneira de aprofundar o contato com as artes, o que se reflete nas suas possibilidades de fruição. No raciocínio de Isaura Botelho:

Se as linguagens artísticas são incluídas na formação de cada um, este é um passo importante para alterar o padrão de relacionamento com as artes; ou seja, sair de uma fruição apenas de entretenimento para uma prática na qual este se desdobra num processo de desenvolvimento pessoal. Isto quer dizer que, para atender tanto a população quanto a comunidade de produtores, as políticas devem levar em consideração

³⁶⁰ CRUZ, Ana Laura Pinheiro. Op. Cit., p. 44.

³⁶¹ GARCIA, José Luís; LOPES, João Teixeira; NEVES, José Soares; GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte, BORGES, Vera (Coord.). Op. Cit., p. 192.

³⁶² GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte. Op. Cit., p. 32.

³⁶³ SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos, 2010. Op. Cit., p. 19.

³⁶⁴ SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos, 1998, Op. Cit., p. 164.

a formação no sentido amplo: a formal – mediante o uso da escola – e a informal – pela oferta de oportunidades (programas ou projetos) fora da escola. Nesse último caso, a existência de equipamentos culturais multidisciplinares pode cumprir um importante papel formador.³⁶⁵

O Programa Escolhas criado em 2001, promove a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconômicos vulneráveis. Com o apoio de instituições locais (escolas, centros de formação, associações e outros agentes sociais) responsáveis pela concepção, implementação e avaliação, são articulados projetos associados à promoção da inclusão escolar e formação profissional; e à ocupação dos tempos livres e participação comunitária, sendo desenvolvidas atividades culturais e artísticas, as quais assumem um papel central na integração social das populações a quem são direcionados.³⁶⁶

Não obstante inexista uma política comunitária de cultura, o documento Europa 2020, aprovado pela Comissão Europeia para o novo ciclo de fundos estruturais 2014-20, e o Programa Portugal 2020, que estabelece a aplicação das orientações estratégicas e das prioridades de investimento daquele documento em âmbito nacional, fazem diversas referências à esfera da cultura. Para João Ferrão, ainda que a cultura não mobilize o interesse da maior parte dos atores econômicos, especialmente em momentos de quadros financeiros fragilizados, *“verifica-se uma aposta crescente, por vezes meramente retórica mas noutras real, nas indústrias culturais e no turismo cultural”*, visto que existe atualmente uma maior consciência social em relação à importância da universalização da criação e da oferta culturais, como consequência do direito de todos à participação na vida cultural.³⁶⁷

Do ponto de vista da reflexão e análise sobre as políticas culturais em Portugal, é de se destacar que houve uma redução na quantidade de publicações e de investigações nacionais no âmbito da cultura, em comparação aos estudos que foram durante um longo período publicados pelo extinto Observatório das Atividades Culturais – OAC (1996-2013).³⁶⁸

3.4 Concretização do direito à cultura e à participação na vida cultural: Reflexão crítica e desafios

O debate acerca do direito fundamental à cultura e à participação na vida cultural, do

³⁶⁵ BOTELHO, Isaura, 2007. Op. Cit., p. 179.

³⁶⁶ SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos, 2010. Op. Cit., p. 14 e 15.

³⁶⁷ FERRÃO, João. “Cultura e território: como tornar mais eficiente uma política ‘fraca’”. In: Políticas Culturais para o desenvolvimento: conferência Artemrede, Santarém: Artemrede, 2015, p. 85.

³⁶⁸ CRUZ, Ana Laura Pinheiro. Op. Cit., p. 16.

papel do Estado e das políticas públicas culturais acompanha necessárias considerações no que se refere à efetividade das normas jurídicas em matérias culturais abordadas no presente trabalho.

Efetividade é aqui entendida como “*a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.*”³⁶⁹ A atuação prática da norma enseja a concretização do direito que nela se consubstancia, propiciando o desfrute real do bem jurídico tutelado.³⁷⁰

A realização dos direitos culturais por meio das políticas culturais pressupõe a vinculação entre a tutela objetiva e a proteção subjetiva da cultura, em uma profunda conexão entre as tarefas fundamentais do Estado e a efetivação daqueles direitos,³⁷¹ havendo uma necessidade de integração harmoniosa entre políticas econômicas e culturais, posto que o desenvolvimento da economia não pode ser feito à margem dos fenômenos culturais, obedecendo uma lógica de progresso inclusivo e sustentável.³⁷²

Como já mencionado, um direito fundamental social como o direito à cultura, para além de gerar uma pretensão (individual ou coletiva) à satisfação de um bem constitucionalmente assegurado, terá assegurado sua fruição através de políticas públicas,³⁷³ decorrentes de desdobramentos e articulações continuadas, quando não permanentes, nos campos institucional, político e social. Tem-se, então, que a consagração constitucional destes direitos depende da adoção de planos de ação e atuação pública, sendo que os mecanismos escolhidos, nomeadamente o modo de organizar o acesso à prestação, avaliação e controle dos programas e serviços, garantirão a eficácia final dos direitos sociais.³⁷⁴

Segundo João Ferrão, embora nas últimas décadas seja notável o avanço dos direitos culturais nos grandes ideais jurídico-políticos, as políticas culturais ainda integram a categoria de políticas públicas estruturalmente “fracas”, posto não estarem sob um “*escrutínio público permanente e intenso*”, como ocorre com as políticas de saúde ou de educação. A distinção de “força”, aliás, possui expressão nas orgânicas governamentais, já que um ministério próprio para a cultura deixar ou não de existir é condição aceita por muitos com complacência e imediata compreensão, quando não mesmo como natural e inevitável, dado “*tratarem-se de*

³⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. “O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira”. 8ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 83.

³⁷⁰ Idem, p. 277.

³⁷¹ SILVA, Vasco Pereira da. Op. Cit., p. 61.

³⁷² Idem. Cit., p. 64.

³⁷³ SARLET, Ingo Wolfgang, 2012. Op. cit., p. 170.

³⁷⁴ SAMPAIO, Jorge Silva. Op. cit., p. 178.

domínios considerados como subalternos para a vida coletiva das sociedades.”³⁷⁵

Consequentemente, esta visão tende a intensificar-se de forma expressiva em tempos de crise, não sendo rara a suspensão dos instrumentos legais, a sua não regulamentação ou a sua substituição, podendo inviabilizar novas medidas antes mesmo de postas em ação e avaliação, tendo em vista que:

Esta passa a ser invocada para legitimar uma perspectiva sequencial da ação pública, em que a prioridade vai “naturalmente” para as questões financeiras e econômicas e, de forma secundária, para as situações de manifesta urgência social, adiando-se para períodos de maior prosperidade as preocupações com os domínios ambientais, culturais e outros, vistos como mais adequadas a fases de maior prosperidade.³⁷⁶

Como bem salienta Suzana Tavares da Silva, é necessário que haja um equilíbrio e justiça na repartição de recursos, delineado sob a égide da justiça distributiva perante as oscilações entre ciclos de crescimento e ciclos de recessão econômica.³⁷⁷

De fato, os contextos de recessão econômica e de alterações de governo expõem a fragilidade do reconhecimento do direito de participação na vida cultural e dos direitos culturais de modo geral, tal qual a dificuldade de superação da inconsistência das políticas públicas de cultura. A dificuldade de implementação social em tempos de carências financeiras é uma realidade,³⁷⁸ mas não afasta o dever do Estado de adotar medidas positivas para assegurar condições materiais para promover e facilitar o pleno direito de participação na vida cultural, bem como dar efetivo acesso aos bens e serviços culturais.

É neste sentido que se destaca a importância da elaboração e execução adequada dos “*mecanismo orçamentários através dos quais o Estado maneja os recursos públicos ordenando as prioridades para a despesa uma vez observada a previsão da receita*”³⁷⁹, para a consecução dos meios materiais necessários para a efetivação dos direitos fundamentais, via políticas públicas.

Dado que a satisfação dos deveres de proteção, garantia e promoção de todos os direitos fundamentais implicam custos em face da escassez dos recursos econômicos, pressupõe-se a corporificação dos fins políticos de atuação gradual através da definição de dotações orçamentais, determinando-se os seus respectivos “*quando, como e quanto*”³⁸⁰, uma

³⁷⁵ FERRÃO, João. Op. Cit., p. 85-86.

³⁷⁶ Idem. Cit., p. 86.

³⁷⁷ SILVA, Suzana Tavares da. Op. cit., p. 185-186.

³⁷⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Estudos sobre Direitos Fundamentais”. 1 ed. São Paulo: RT, 2008, p. 254-255.

³⁷⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. Cit., p. 21.

³⁸⁰ SAMPAIO, Jorge Silva. Op. cit., p. 279.

vez que o seu alcance jusfundamental efetivo depende em grande medida da (re)distribuição orçamental. Desta feita,

[...] incumbe ao poder público consignar na peça orçamentária as dotações necessárias para a realização progressiva dos direitos. Não se trata de adiar a sua efetividade. Trata-se de estabelecer de modo continuado as ações voltadas para a sua realização num horizonte de tempo factível.³⁸¹

Assim, embora inegável as limitações financeiras públicas, impõe-se essencial “o exame da diferença entre a inexistência de recursos públicos aptos a custear as políticas públicas e a alocação indevida de recursos públicos face às prioridades constitucionalmente estabelecidas,”³⁸² de forma a não justificar de forma desenfreada a não observância da vinculação do Estado à obrigação de conferir e assegurar efetividade aos direitos fundamentais sociais ao alvedrio do simples juízo de conveniência e oportunidade estatal.³⁸³

No âmbito da cultura, isso significa dizer que políticas públicas consequentes à suas demandas não podem se confundir com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais, nem com ações isoladas, mas que não têm consequência exatamente por não serem pensadas de forma abrangente, envolvendo todos os elos da cadeia: criação, formação, difusão e consumo cultural, vez que cada um desses elos exige a formulação de políticas e destinação de recursos específicos. Mais do que nunca se faz primordial consolidar a noção de que uma política pública pressupõe planejamento e capacidade de antecipar problemas para poder prever mecanismos para corrigir rumos ou solucioná-los.³⁸⁴

Importa reconhecer a efetiva programação orçamentária junto ao suporte jurídico e vontade política para concretização dos direitos culturais, posto que “*discursos não são indicadores confiáveis de compromissos*”, especialmente quando na tradução na prática torna-se evidente suas fragilidades e opções.³⁸⁵ O pleno exercício do direito à cultura apenas se

³⁸¹ Idem p. 24.

³⁸² BREUS, Thiago Lima. “Políticas públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea”. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006, p.199-200.

³⁸³ As políticas públicas caracterizam-se como uma escolha, e, portanto, adquirem um viés político, que a princípio pode gerar um falso juízo de discricionariedade, existindo, na verdade uma limitação no que tange a obediência aos mandamentos constitucionais. BARCELLOS, Ana Paula de. “Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas públicas”. In: Revista de Direito Administrativo. Abr/Jun.2005 n° 240. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 90-91.

³⁸⁴ BOTELHO, Isaura. “A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise”. Políticas Culturais em Revista, Salvador: Universidade Federal da Bahia, vol. 1(2), p. 124-129, 2009, p. 125.

³⁸⁵ THOENIG, Jean Claude. “Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência”. In:

concretiza quando o poder público proporciona condições e meios para tanto, “*através de uma ação cultural afirmativa.*”³⁸⁶

Os meios legislativos e organizativos, somados aos financeiros, revelam-se pilares das políticas públicas culturais, sendo a despesa um claro indicador para situar o grau de intervenção do Estado neste âmbito. Em Portugal era patente que os problemas econômicos que vinham se acumulando mesmo antes do eclodir da crise internacional de 2008 colocavam o setor cultural sob pressão e reduzia a margem da tutela no Ministério da Cultura no apoio e fomento às artes. No que tange o financiamento das tutelas da cultura, a queda dos orçamentos³⁸⁷ (especialmente aguda em 2011) incluiu a adoção de medidas como o corte de subsídios para instituições nacionais e organizações independentes, redução nos programas de infraestruturas e o cancelamento ou diminuição significativa dos apoios a projetos culturais.³⁸⁸

Os decréscimos do financiamento público central foram sobretudo gravosos, dado que eram já relativamente baixos, condicionando fortemente, ou levado mesmo à suspensão de programas e atividades que vinham sendo desenvolvidas desde há vários anos (como o Programa de Apoio à Promoção da Leitura da atual Direção Geral do Livro, Arquivos e Biblioteca, DGLAB, que remonta a 1997) assim como impediram a aprovação de novos programas ou a criação de novas dinâmicas, como por exemplo a Rede Portuguesa de Museus (RPM), um dos mais importantes instrumentos das políticas públicas para o setor.³⁸⁹

Além da redução da tutela a nível orçamentário, a crise repercutiu no rebaixamento do Ministério da Cultura a secretaria de Estado durante o XIX Governo Constitucional, com fusões de vários organismos, em clara opção política, cujo valor simbólico foi apontado como uma regressão aos meados dos anos 90, ao menos no que se refere à política cultural.³⁹⁰ Tal comportamento foi igualmente adotado no Brasil no atual governo, já que mesmo com a sua recriação, sabe-se que a pasta ministerial encontra-se esvaziada e sem recursos³⁹¹, o que

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). Administração pública. Brasília: ENAP; UNESP, 2010, p. 181.

³⁸⁶ SILVA, José Afonso da, 2001. Op. Cit., p. 206.

³⁸⁷ A percentagem da despesa da tutela da cultura no Orçamento de Estado (OE), que após uma primeira fase em alta, com percentagens na casa de 0,5% e 0,6% e em que é patente uma certa regularidade plurianual, se segue a partir de 2006 uma tendência de queda, mais acentuada até 2009, mas em permanente decréscimo até anos mais recentes (0,2%). Estas fases correspondem, genericamente, às verificadas na ótica do orçamento da tutela em valor. Na ótica do orçamento executado, mas agora de acordo com o seu peso no OE, verifica-se que ficou sempre abaixo do mítico objetivo de 1%. No início da década de 2000 era de 0,59% diminuindo depois de forma quase ininterrupta até 2012 com um valor que representa quase metade daquele. GARCIA, José Luís; LOPES, João Teixeira; NEVES, José Soares; GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte, BORGES, Vera. Op. Cit., p. p.47.

³⁸⁸ Idem, p. 63.

³⁸⁹ Idem, p. 63-64.

³⁹⁰ GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte. Op. Cit., p. 11.

³⁹¹ BERGAMO, Mônica. "Ministro da Cultura pede demissão e diz que a pasta se tornou 'inviável'". Folha de

evidencia uma persistente visão de cultura como categoria supérflua.

A partir de 2014 os efeitos da crise financeira mundial mostram-se perceptíveis no território brasileiro, passando o orçamento do Ministério da Cultura a sofrer quedas anualmente. Contudo, mesmo antes deste período já se apontava o fato de que apesar dos esforços recentes, a cultura no Brasil ainda não é efetivamente reconhecida como elemento propulsor do desenvolvimento, o que se constata por inferências objetivas dos índices da participação da cultura nos orçamentos municipais, estaduais e federais, os quais beiram à insignificância, em grande distância do almejado 1%³⁹² pelo ex-ministro da Cultura, Gilberto Gil.³⁹³

No Brasil, em que pese o notável protagonismo constitucional realizado há quase 30 anos e o significativo desenvolvimento normativo na esfera cultural, em termos de efetivação dos direitos culturais, e em especial do direito de participação na vida cultural, ainda são grandes os desafios. A problemática da distribuição de renda e consequente marginalização cultural, se exterioriza na falta de acessibilidade aos bens culturais e nas distorções na criação e distribuição destes bens. Em 2007, mais de 90% dos municípios ainda não possuíam salas de cinema, teatros, museus ou espaços culturais multiuso, tendo apenas 13% da população frequentado o cinema alguma vez por ano, 60% nunca assistido a um filme em sala de exibição, 92% nunca frequentado um museu, 93,4% jamais comparecido a uma exposição de arte e 78% nunca assistido a um espetáculo de dança.³⁹⁴

As persistentes desigualdades regionais, as discrepâncias de qualidade do ensino público e privado, a dificuldade de acesso ao ensino superior, a ausência de equipamentos culturais em grande parte das cidades, e a insuficiente proteção do patrimônio colaboram para a manutenção deste quadro³⁹⁵. No relatório sobre a aplicação do PIDESC no Brasil, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Nota com preocupação que o gozo do direito à vida cultural sob o artigo 15 do Pacto é em grande parte limitado aos segmentos de maior

São Paulo. Disponível em: <"<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/06/1893432-ministro-da-cultura-pede-demissao-e-diz-que-a-pasta-se-tornou-inviavel.shtml>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

³⁹² Em 2003, foi proposta uma ampliação dos recursos para a cultura por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150, que pretende a vinculação constitucional de um orçamento mínimo obrigatório para o desenvolvimento das políticas culturais em todos os níveis federativos, vinculando anualmente, 2% do orçamento federal, 1,5% do orçamento dos estados e do Distrito Federal e 1% do orçamento dos municípios para o desenvolvimento das políticas culturais. OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Op. Cit., p. 140.

³⁹³ LINS, Cristina Pereira de Carvalho. "Levantamento da ação institucional entre o MINC e o IBGE: desde as gestões GIL/JUCA". Políticas Culturais em Revista, 2(8), p. 1-27, 2015, p. 11.

³⁹⁴ BARBOSA DA SILVA, Frederico; CALABRE, Lia (Orgs.). "Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva". Brasília: Ipea, 2011. p. 185.

³⁹⁵ KAUARK, Giuliana. Op. Cit., p. 8.

nível educacional e/ou afluentes da sociedade no Estado Parte e os investimentos e bens culturais são concentrados nas grandes cidades, com recursos relativamente diminutos sendo alocados para cidades e regiões menores. (art. 15.1.(a)) O Comitê recomenda que o Estado Parte adote medidas para incentivar a participação mais ampla de seus cidadãos na vida cultural, *inter alia*: (a) assegurando uma disponibilidade maior de recursos e bens culturais, particularmente em cidades e regiões menores, garantindo, neste sentido, provisões especiais via subsídios e outras formas de auxílio, para aqueles que não possuem os meios para participar nas atividades culturais de sua escolha; e (b) incorporando no currículo escolar a educação sobre os direitos garantidos no artigo 15 do Pacto.³⁹⁶

Vale mencionar que, até o atual momento, a jurisprudência brasileira e portuguesa não tem enfrentado a temática de forma expressiva. As discussões relativas às lesões culturais levadas a juízo são pouco numerosas, sendo sua maioria fundamentada por situações ligadas a direitos das minorias étnicas, ou tocantes à preservação do patrimônio histórico-cultural e violação de direitos autorais, não envolvendo diretamente o domínio do acesso e participação na vida cultural. É possível, entretanto, destacar no âmbito brasileiro uma amostra de atuação positiva do Estado para a realização subjetiva do direito à cultura inclusive pela interferência na economia e na livre iniciativa³⁹⁷, no contexto da discussão sobre a validade de lei estadual que prevê aos estudantes o pagamento de 50% do valor total do ingresso de entrada em trazida pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADI 1.950 e ADI-MC 2.163. Nestes casos, entendeu o Supremo Tribunal Federal que a intervenção estatal no domínio econômico era legítima, tendo-se em conta o dever do Estado de democratizar o acesso à cultura, fomentar e possibilitar o envolvimento da população em atividades que aprimorem o seu desenvolvimento humano e intelectual, como preconiza o artigo 215, § 3o, IV da CF.³⁹⁸

³⁹⁶ ONU, Organização das Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Consideração dos Relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do Pacto. Brasil. Genebra, 2009a. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/questao-fundiaria/Comite_DESC_RecomendacoesBrasil_2009.pdf> Acesso em: 10 de maio de 2017.

³⁹⁷ Vale apontar a lição de Anton Hemerijck trazida por Jorge Silva Sampaio, no sentido de que as políticas públicas sociais, enquanto restrições benéficas, podem atenuar as incertezas, favorecer a capacidade de adaptação frente às mudanças, buscar oportunidades de investimentos, podendo criar e estabilizar bens coletivos, mediando e mitigando conflitos em períodos de ajustamento estrutural, sendo um fator essencial para o equilíbrio econômico, inexistindo, assim, contradição entre competitividade econômica e coesão social. HEMERIJCK, Anton “The Self-Transformation of the European Social Model(s)” apud SAMPAIO, Jorge Silva, Op. cit., p. 159.

³⁹⁸ “É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legítima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade(...). Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na

Apesar da realidade cultural ainda precária a nível nacional, as políticas culturais inauguradas a partir de 2003 possibilitaram a perspectiva de um cenário mais positivo, observando-se que no planejamento estratégico do Plano Nacional de Cultura consta como meta “dobrar a frequência nos equipamentos municipais de cultura até 2016”, meta que foi atingida em 2013 com um aumento de aproximadamente 165% no público dos equipamentos culturais.³⁹⁹

Entre a população portuguesa, a incidência da participação através de práticas culturais regulares fica claramente aquém da média encontrada para o conjunto dos países da União Europeia, já que de acordo com o “*índice de prática cultural*” que varia entre ‘muito alto’, ‘alto’, ‘médio’ e ‘baixo’, Portugal encontra-se no último grupo, com 59% da população atribuída a um índice de prática cultural ‘baixo’. A participação cultural aumenta ou diminui proporcionalmente à escolaridade média em cada país, o que aponta a desigualdade social das práticas culturais, vez que a (menor) escolaridade é um fator decisivo em países como Portugal, embora tenha havido um significativo investimento público em educação que importaram melhorias importantes, mas cujos índices ainda mantém-se díspares frente à média comunitária.⁴⁰⁰

Cabe, neste ponto, uma reflexão, apontados diversos aspectos constitucionais e políticos que tangem a posição ocupada pela cultura nos ordenamentos brasileiro e português. Como visto, ambas as constituições consagram expressamente o direito fundamental à cultura, abrangendo o direito de criação, fruição e participação cultural, o direito de fruição do patrimônio cultural e o compromisso em promover a democratização do acesso à cultura e articulação de políticas públicas culturais.

O direito de participação na vida cultural encontra amparo nos dispositivos constitucionais que estabelecem o dever do poder público de garantir não apenas o acesso irrestrito de todos aos bens, meios e instrumentos culturais, mas também de viabilizar ações que conduzam ao estímulo à criação, promoção e difusão de bens culturais, e possibilitem aos cidadãos e comunidades o direito de participação cultural em sua dimensão ativa e não

composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes.” Supremo Tribunal Federal. ADI 1.950/SP, Rel. Min. Eros Grau, 3 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 26 de junho de 2017.

³⁹⁹ AYRES, Andreia Ribeiro; SILVA, Luana dos Anjos. “Equipamentos culturais e acesso à cultura: convergências entre a política cultural do município do Rio de Janeiro e o Plano Nacional de Cultura”. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, 13 jul. 2016, p. 32.

⁴⁰⁰ GARCIA, José Luís; LOPES, João Teixeira; NEVES, José Soares; GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte, BORGES, Vera. Op. Cit., p. 134-139.

meramente passiva, de maneira a promover a democratização da cultura. O Estado, em ambos os casos, encontra-se jurídico-constitucionalmente comprometido com um duplo dever de proteção e de promoção destes mesmos direitos.

No Brasil, a última década trouxe a inclusão das emendas constitucionais já citadas e posteriores regulamentações, além das inovações normativas de âmbito federal, que assumiram a complexidade e as dificuldades de adotarem um conceito ampliado de cultura, significando um avanço para a estruturação e concretização dos direitos culturais, e trazendo um novo impulso para a adequação do arranjo jurídico-institucional necessário para corrigir as inúmeras distorções ainda existentes nas políticas culturais brasileiras. Em Portugal, não se verificou recentemente iniciativas legislativas de promoção do acesso à cultura articuladas e sistemáticas a nível nacional fora os apoios financeiros para criação cultural oportunizados pela Direção-Geral das Artes.

Não restam dúvidas de que a dimensão positiva do direito fundamental à cultura obriga o poder público a assegurar que os indivíduos possam exercer efetivamente suas liberdades e direitos culturais, cabendo-lhe a tarefa de atribuir aos indivíduos os recursos para torná-los efetivos e possibilitar-lhes a participação plena vida social e cultural, o que se dá tanto a prestação direta, quanto pela facilitação de condições que permitam a todos usufruir individual ou coletivamente dos bens e serviços culturais, e pela articulação de canais de participação nos processos construção das políticas públicas culturais.

É dever de um Estado de Direito democrático atuar de modo a desenvolver políticas públicas que garantam a plena realização do direito à cultura, possibilitando o acesso aos recursos simbólicos produzidos pela coletividade, assim como o enriquecimento material e simbólico permanente pelo contato com a pluralidade dos repertórios culturais.

A efetivação do direito à cultura e à participação plena na vida cultural pressupõe, portanto, prestações positivas do Estado através de políticas públicas duradouras, incentivos, fontes de financiamento democráticas e garantias institucionais inclusivas e plurais para a promoção da democracia cultural. É neste sentido que as iniciativas públicas para o apoio à produção das mais diferentes expressões culturais, assim como a promoção do seu acesso, possibilitam situar os destinatários e criadores das manifestações culturais no universo mais amplo possível, e também de fazê-los assimilar o universo cultural do qual fazem parte, de maneira a afastar uma compreensão artificial e já tão acentuada de uma padronização cultural hierarquizada que limita, ao invés de expandir, os fazeres culturais.

CONCLUSÃO

A incursão pelas diversas possibilidades conceituais de cultura ao longo da história do pensamento humano feita no início deste estudo teve por objetivo identificar as noções passíveis de serem trabalhadas no campo jurídico, tendo-se em vista que a imprecisão terminológica e científica – que acomete inclusive os instrumentos internacionais que tratam da matéria – pode comprometer sensivelmente o alcance e efetividade do direito à cultura. É nessa medida que a delimitação da política cultural adotada pelos Estados determinará o grau de proteção, as características e objetivos envolvidos na intervenção do poder público na área cultural.

Assim, um entendimento descentralizado e amplo de desenvolvimento e um conceito aberto de cultura como um aspecto transversal, mutável e fundamental da vida humana é necessário para o reconhecimento dos direitos culturais como direitos fundamentais. Com o surgimento do Estado Social, a cultura passou a receber um tratamento autonomizado nas Constituições democráticas ao redor do mundo, tendência que foi seguida tanto pelo Brasil, quanto por Portugal, como foi apontado.

Procurou-se localizar o direito de participação na vida cultural como núcleo dos direitos culturais em ambas as constituições e à luz das disposições dos tratados internacionais, vez que só diante da efetiva possibilidade de participação é que se torna possível o seu pleno exercício.

A consecução do direito à cultura e do direito de à ela aceder demanda a existência de espaços físicos e equipamentos técnicos que viabilizem as expressões e manifestações culturais, o conhecimento dos modos de criar, fazer e comunicar, bem como as condições jurídicas e econômicas que permitam o direito de acesso e participação, sendo este o ponto de partida para o exercício dos direitos culturais. Dessa forma, de um lado, fica sujeito a uma função negativa do Estado de respeito à liberdade cultural; de outro lado, há de exercer uma função positiva de promoção cultural para o fim de realizar a igualdade de oportunidades no campo da cultura.

Essa dupla vertente para a promoção do direito de participação de todos na vida cultural se dá num ambiente de garantia de (acesso aos) bens e serviços culturais (e inclusive pela difusão e divulgação de obras artístico-culturais) e de liberdade/condições de criação. Aqui, é essencial entender que a abertura conceitual de cultura torna possível fornecer aos excluídos da dita “cultura tradicional” os meios de desenvolvimento para suas próprias

expressões culturais, assumindo-se a equidade da participação cultural dos cidadãos como uma meta do desenvolvimento da sociedade.

O dever do Estado de promover a democratização da cultura e o direito de todos de participar ativamente da vida cultural encontram-se previstos nas Constituições brasileira e portuguesa, juntamente com outros princípios e garantias em matéria cultural. Isso significa que cabe ao poder público atuar de maneira a assegurar o acesso de todos aos bens, meios e instrumentos culturais, possibilitando aos cidadãos e comunidades o direito de conformação do processo de produção e de tomada de decisões relativas à vida cultural, através da participação democrática ativa (criação) e não meramente passiva (fruição).

Quando se volta o olhar para a trajetória das políticas culturais em ambos os países e o relevo dado ao âmbito cultural pelos governos, as palavras “crise” e “sobrevivência” encontram-se, de certa forma, invariavelmente presentes.

Não é por acaso que a institucionalização da cultura revela-se frágil, vez que a descontinuidade administrativa e ausência de políticas mais persistentes conduzem a graves rupturas. As idas e vindas do Ministério da Cultura nos dois países em questão é prova da dificuldade de identificação da cultura como elemento constituinte de um projeto moderno de desenvolvimento para as nações, e não mera despesa. Colocada nos últimos patamares na ordem das prioridades políticas, a cultura é a primeira a ser sacrificada em tempos de austeridade orçamental, e sua importância flutua ao sabor dos ciclos eleitorais. Este cenário inconstante evidencia o fato de que a interpretação de alguns conceitos por parte dos poderes públicos e seus representantes pode concorrer para os constantes avanços e recuos na condução das políticas públicas para a cultura.

Em que pese a evolução dos mecanismos institucionais para a consecução da democratização cultural no contexto brasileiro, o momento atual confere a Portugal e ao Brasil um contexto de movimentação política em transição caracterizado por ações e sentidos opostos. Enquanto os portugueses acompanham o processo de “recuperação” do Ministério da Cultura em meio a uma preliminar atenuação da austeridade econômica nos últimos anos, os brasileiros testemunham uma onda de incertezas que ameaça as recentes conquistas sociais e na área cultural no país.⁴⁰¹

⁴⁰¹ Com o pedido de demissão de João Batista de Andrade, que estava ocupando o cargo de ministro da cultura interino após a saída de Roberto Freire com a crise gerada por graves delações envolvendo diretamente a figura de Michel Temer, já chega a quatro o número de ocupantes do cargo desde maio de 2016. Andrade saiu alegando que o Ministério tinha sido inviabilizado após o corte de 43% dos recursos, e também tinha se tornado território fértil de ingerências políticas. A situação atual do Ministério é de paralisia dos projetos, incertezas nos repasses, convênios ineficientes e um Fundo Nacional da Cultura zerado. MEDEIROS, Jotabê. “Com saída de mais um ministro, a Cultura embarca em um navio fantasma”. Entrevista a João Batista de Andrade, *Carta Capital*.

A concretização dos direitos culturais depende da sistematização jurídico-institucional das políticas públicas culturais, de maneira que o Estado efetivamente cumpra com sua tarefa de assegurar materialmente a todos o direito de livre participação e o pleno exercício na vida cultural, garantindo condições de acesso aos recursos simbólicos produzidos pela coletividade e meios para a criação cultural, preservada a pluralidade dos repertórios culturais e formas de vida.

Superar as tristes tradições das políticas culturais apontadas por Antônio Albino Rubim – ausência, autoritarismo e descontinuidade –, as quais também ecoam na seara cultural lusitana, revela-se ainda um verdadeiro desafio. O futuro do direito à cultura e à participação plena na vida cultural depende do uso sensato de diversas estratégias, tanto políticas, como sociais, jurídicas e econômicas, para torná-lo efetivo em contextos desfavoráveis, quando ausente um desenho institucional adequado não somente pela escassez financeira, mas principalmente pela falta de verdadeira vontade política para combater as adversidades sociais que afligem a fraturada e complexa realidade cultural brasileira e portuguesa.

A consolidação de um Estado cultural com o compromisso de promover a universalização do acesso e criação das expressões culturais sem discriminações encontra sérios obstáculos quando presentes estruturas institucionais e políticas desarticuladas, com recursos financeiros e humanos insuficientes. Portanto, é necessário reequacionar os objetivos e os sentidos da cultura como recurso para a cidadania e democracia cultural, e não mero “ornamento” ou luxo para poucos.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. “Gestão ou gestação pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007;
- ALVAREZ, Daniel Alvarez. “Direitos culturais e diversidade cultural: o direito de acesso à cultura e os direitos autorais”. In: Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural. Salvador: EDUFBA, 2014;
- ALVES, Elder P. Maia; SOUZA, Carlos A. “As políticas econômico-culturais no (do) Governo Dilma: o Vale-Cultura e a expansão do mercado editorial brasileiro”. In: Albino Rubim. (Org.). Políticas culturais no governo Dilma. 1ed., v. 1, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2015;
- ANDER-EGG, Ezequiel. “Política cultural a nível municipal”. Buenos Aires: Humanitas, 1987;
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. “Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”. Almedida, 5ª ed., 2012.
- ANDRÉ, Isabel; VALE, Mário; SANTOS, Miguel (coord). “Fundos estruturais e cultura no período de 2000-2020: plano de estudos para a cultura”. Governo de Portugal - Secretário de Estado da Cultura: Lisboa, 2014;
- ARAGÃO, Ana Lúcia. “O direito de participação na vida cultural do Brasil no governo Lula”. Dissertação. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências. Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, 2013;
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. “Curso de Direito Constitucional”. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005;
- AYRES, Andreia Ribeiro; SILVA, Luana dos Anjos. “Equipamentos culturais e acesso à cultura: convergências entre a política cultural do município do Rio de Janeiro e o Plano Nacional de Cultura”. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, 13 jul. 2016;
- BARBALHO, Alexandre. “Relações entre Estado e cultura no Brasil.” Ijuí: Unijuí, 1998;
- BARBALHO, Alexandre. "O Segundo Tempo da Institucionalização: O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma". In: RUBIM, Antonio. "Políticas culturais no governo Dilma". 1ed., v. 1, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2015, p. 51.
- BARBIERI, Nicolás. “A legitimidade das políticas culturais: das políticas do acesso às políticas do comum”. In: Políticas Culturais para o desenvolvimento: conferência Artemrede, Santarém: Artemrede, 2015;
- BARBOSA, Frederico A.; LABREA, Valéria Viana. “Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva”. Brasília: Ipea, 2014;
- BARBOSA, Frederico; ARAÚJO, Herton. “Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania”. Brasília: IPEA, 2010;
- BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia (Orgs.). “Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva”. Brasília: Ipea, 2011;

- BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. “A Constituição e a Democracia Cultural”. In “Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise”. Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Volume 2. Brasília, IPEA, n. 17, 2009;
- BARCELLOS, Ana Paula de. “Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas públicas”. In: Revista de Direito Administrativo. Abr/Jun.2005 n° 240. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 90-91.
- BARROSO, Luís Roberto. “O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira”. 8ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 83.
- BAUMAN, Zygmund. “Ensaio sobre o conceito de cultura”. Rio de Janeiro: Zahar, 2012;
- BOLÁN, Eduardo Nivón. “La política cultural: temas, problemas y oportunidades”. México/Zacatecas: Conaculta/Fondo Regional para la Cultura y las Artes de la Zona Centro, 2006;
- BONAVIDES, Paulo. “Curso de direito constitucional”. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006;
- BORGES, Vera; LIMA, Tiago. “Apoio público, reconhecimento e organizações culturais: o caso do teatro”. *Análise Social*, 213, xlix (4.º), 2014;
- BOTELHO, Isaura. “A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise”. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador: Universidade Federal da Bahia, vol. 1(2), p. 124-129, 2009;
- BOTELHO, Isaura. “As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas.” *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 2, 2001;
- BOTELHO, Isaura. “Políticas culturais: discutindo pressupostos”. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org). *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007;
- BOTELHO, Isaura. “Uma rápida reflexão sobre o MinC entre 2003 e 2011”. In: BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JÚNIOR, José (orgs.). *Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural*. 1ª edição. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011;
- BOURDIEU, Pierre. “A distinção: crítica social do julgamento”. Porto Alegre: Editora Zouk, 2008;
- BRANT, Leonardo. “O poder da cultura”. São Paulo: Peirópolis, 2009;
- BREUS, Thiago Lima. “Políticas públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea”. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006;
- BRITO HENRIQUES, Eduardo. “Novos desafios e orientações das políticas culturais: tendências nas democracias desenvolvidas e especificidades do caso português”. Finisterra. *Revista Portuguesa de Geografia*, XXXVII (73), 2002;
- CALABRE, Lia. “Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI.” Rio de Janeiro: FGV, 2009;
- CALABRE, Lia. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições.” In: *Revista Galáxia*, n.13. São Paulo: 2007;
- CANEDO, Daniele. “Políticas públicas de cultura: os mecanismos da participação social”. In: Rubim, Antonio Albino Canelas (org). *Políticas culturais no governo Lula*. EDUFBA.

- Salvador, 2010;
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada”. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007;
- CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Léo Ferreira; MENDES, Gilmar Ferreira; Sarlet, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords). “Comentários à Constituição do Brasil”. São Paulo: Saraiva, 2013;
- CANOTILHO, J. J. Gomes. “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”. 7ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2008;
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Estudos sobre Direitos Fundamentais”. 1 ed. São Paulo: RT, 2008;
- CARVALHO, Marcella Souza. “Relação Estado x Cultura: Em busca dos Direitos Culturais por meio das políticas públicas de cultura”. In: Seminário Internacional Políticas Culturais, 5., 2014, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, maio 7-9 de 2014;
- CASTRO, Fábio Fonseca de; CASTRO, Marina Ramos Neves de. “A tese do custo amazônico, o novo desenvolvimento e a política cultural do primeiro governo Dilma”. In: Albino Rubim. (Org.). Políticas culturais no governo Dilma. 1ed., v. 1, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2015;
- CENTENO, Maria João Anastácio. “A política cultural em Portugal na entrada no novo século” in VI Congresso SopCom/4º Congresso Ibérico, 2009;
- CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. 1 reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012;
- CHAUÍ, Marilena. “Cidadania cultural - o direito à cultura”. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006;
- CHAUÍ, Marilena. “Cultura política e política cultural”. Estudos Avançados, vol.9 no.23 São Paulo Jan./Apr. 1995;
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. “A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais”. In: Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho, n.22, 2003;
- COELHO, Teixeira. “A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001”. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2008;
- COELHO, Teixeira. “Dicionário crítico de política cultural”. Cultura e imaginário. São Paulo: Iluminuras, 2008;
- COELHO, Teixeira. “O novo papel dos direitos culturais – Entrevista com Farida Shaheed”. In. Revista Observatório Itaú Cultural, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo: Itaú Cultural, 2011;
- COMPARATO, Fábio Konder. “A afirmação histórica dos direitos humanos”. 3º Ed. São Paulo: Saraiva, 2003;
- COMPARATO, Fábio Konder. “O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (org.). Estudos de Direito Constitucional: Em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros.
- COSTA, António Firmino da. “Políticas culturais: conceitos e perspectivas”, OBS, 2, 1997;
- COSTA, Rodrigo Vieira. “Direitos Culturais em foco”. Bibliografia Jurídica Comentada.

- Revista Observatório Itaú Cultural/ OIC - n. 11 (jan./abr. 2011) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011;
- COSTA, Rodrigo Vieira. “Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais.” Dissertação. Universidade de Fortaleza. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, 2012;
- COURTIS, Christian. “Direitos culturais como direitos humanos: conceitos”. In: SOARES, Inês Virginia Prado; CUREAU, Sandra (Org.). Bens Culturais e Direitos Humanos. 1aed. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015;
- CRUZ, Ana Laura Pinheiro. “Impactos das políticas culturais em tempos de crise: um olhar sobre o Festival Alkantara”. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE-IUL, 2015;
- CUCHE, Denys. “A noção de cultura nas ciências sociais”. Bauru, Edusc, 1999;
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro”. Brasília: Brasília Jurídica, 2000;
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro”. Fortaleza: Brasília Jurídica, 2000;
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais no Brasil”. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011;
- DEWEY, John. “Liberalismo, liberdade e cultura”. São Paulo: Editora Nacional, 1970;
- DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. “Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011);
- EAGLETON, Terry. “A ideia de cultura”. 2 ed. Trad. Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora Unesp, 2011;
- FERNANDES, Teresa Maria Xavier de Velez Carvalho. “FBP, um caso de Democracia Participativa?”. Tese de Mestrado em Política Comparada, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2011;
- FERRÃO, João. “Cultura e território: como tornar mais eficiente uma política 'fraca'” . In: Políticas Culturais para o desenvolvimento: conferência Artemrede, Santarém: Artemrede, 2015;
- FERREIRA, Juca. “Cultura e resistência”. In: JINKINGS, Ivana, DORIA, Kim. “Por que gritamos Golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil”. Boitempo Editorial, 2016;
- FRANCO, Silvia Cintra. “Cultura: inclusão e diversidade”. São Paulo: Moderna, 2006;
- GAMA, Manuel Carlos Lobão de Araújo e. “Políticas Culturais: Um olhar transversal pela janela-ecrã de Serralves”. Tese de Doutorado em Estudos Culturais-Sociologia da Cultura. Braga: Universidade do Minho, 2014;
- GARCIA, José Luís; LOPES, João Teixeira; NEVES, José Soares; GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte, BORGES, Vera (Coord.). “Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional”, (Estudos Cultura 2020, 1). Lisboa: Secretário de Estado da Cultura, Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC), 2014;

- GEERTZ, Clifford. "A interpretação das culturas". Rio de Janeiro: LTC, 2008;
- GOHN, Maria da Glória. "O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias". 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008;
- GOMES, Carla Amado. "O Património Cultural na Constituição: anotação ao artigo 78.º", in Textos Dispersos de Direito do Património Cultural, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008;
- GOMES, Rui Telmo; LOURENÇO, Vanda. "Democratização Cultural e Formação de Públicos - Inquérito aos 'Serviços Educativos' em Portugal". Ed. 1, 1 vol.. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 2009;
- GOMES, Rui Telmo; MARTINHO, Teresa Duarte. "Country profile: Portugal". Council of Europe/ERICartsCompendium, ed., Cultural policies and trends in Europe, 2001, p. 3-7. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net/down/portugal_062011.pdf> Acesso em 3 mai. 2017;
- GRAMSCI, Antonio. "Cadernos do cárcere". v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999;
- GRAMSCI, Antonio. "Concepção Dialética da História". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978;
- HÄBERLE, Peter: "Le Libertà Fondamentali Nello Stato Costituzionale". Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993;
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. "Políticas sociais: acompanhamento e análise." Brasília-DF, n. 23, 2015, p. 237.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. "Sistema de indicadores de percepção social (SIPS)". SCHIAVINATTO, Fábio (org). 1ª edição, Brasília, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/digital/publica_025.html>. Acesso 21 de abril de 2017;
- KAUARK, Giuliana. "Os Direitos Culturais e seu lugar no Plano Nacional de Cultura do Brasil". Políticas Culturais em Revista, v. 7, n. 1, 2014, p. 4. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/11950/8535>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2016;
- LAAKSONEN, Annamari. "O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais". Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011);
- LACERDA, Alice Pires; MARQUES, Carolina de Carvalho; ROCHA, Sophia Cardoso. "Programa Cultura Viva: uma nova política do Ministério da Cultura". In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no governo Lula. 1ed.Salvador: EDUFBA, 2010;
- LEITE, Ana Flávia Cabral Souza."Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação". Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015;
- LIMA, Cármen Lúcia Castro. "Políticas Culturais para o desenvolvimento: o debate sobre as Indústrias Culturais e Recreativas". Encontro de estudos multidisciplinares em cultura. Brasil: Salvador Baía, 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/carmenlucia.castrolima.pdf>>. Acesso em 12 de janeiro de 2017;

- LINS, Cristina Pereira de Carvalho. “Levantamento da ação institucional entre o MINC e o IBGE: desde as gestões GIL/JUCA”. *Políticas Culturais em Revista*, 2(8), p. 1-27, 2015;
- LOPES, João Teixeira. “Da democratização da cultura à democracia: uma reflexão sobre as políticas culturais e o espaço público. Porto, Profedições, 2007;
- LOPES, João Teixeira. “Escola, território e políticas culturais”. Porto: Campo das Letras, 2003;
- MACEDO, Hélder. “Políticas Culturais: Objectivos e Estratégias”. In *O Estado das Artes. As Artes e o Estado: Actas do Encontro realizado em Lisboa*, 2002;
- MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Direitos Humanos e Direitos Culturais”. 2007. Disponível em: <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>>. Acesso em: 01 de janeiro de 2017;
- MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política”. In CALABRE, Lia (org). *Políticas culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011;
- MARTINS, Ângela Maria Souza; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. “Materialismo histórico, cultura e educação: Gramsci, Thompson”, Williams. *Revista HISTEDBR*, 2014;
- MEDAUAR, Odete. “Direito Administrativo Moderno”. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, pp. 355-377.
- MEYER-BISCH, Patrice. “A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos”. In: *Revista Observatório Itaú Cultural*, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011;
- MINISTÉRIO DA CULTURA. “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura”. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2008;
- MINISTÉRIO DA CULTURA. “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura”. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2008;
- MINISTÉRIO DA CULTURA. “Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura”. Brasília: Ministério da Cultura, 2013;
- MINISTERIO DA CULTURA. “Texto base da II Conferência Nacional de Cultura”. Ministério da Cultura: Brasília, 2009;
- MIRANDA, Jorge. “Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVII, n. 1 e 2, 2006;
- NABAIS, José Casalta. “Introdução ao direito do património cultural”. Coimbra: Almedina, 2004;
- NETO, Teixeira Coelho. “Dicionário Crítico de Política Cultural”. São Paulo: Iluminuras, 1997;
- NOVAIS, Jorge Reis. “Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais”. Coimbra: Coimbra, 2010;
- OLIVEIRA, Danilo Júnior de. “Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional da Cultura”. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015;
- ONU, Organização das Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e

- Culturais. “General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)”, Genebra, 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/pidesc_2009.pdf>;
- ONU, Organização das Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Consideração dos Relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do Pacto. Brasil. Genebra, 2009a. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/reforma-agraria/questafundiaria/Comite_DESC_RecomendacoesBrasil_2009.pdf> Acesso em: 10 mai. 2017;
- PEDRO, Jesús Prieto de. “Derecho a la cultura e industrias culturales”. In: CONVENIO Andrés Bello. Economía y cultura: la tercera cara de la moneda. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2001;
- PEDRO, Jesús Prieto de. “Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011);
- POCHMAN, Marcio. “Atlas da Exclusão Social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil”. Vol. 5, São Paulo: Cortez, 2005;
- PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. “Droit de la culture”. Paris: Daloz, 1990;
- PORTO, Marta. “Construindo o público a partir da cultura: gestão municipal e participação social”. In: CALABRE, Lia (Org.). Oficinas do sistema nacional de cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2006;
- Programa do VI Governo Constitucional, 1980, p. 35. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc_06/programa-do-governo/programa-do-vi-governo-constitucional.aspx> Acesso em: 15 de abril de 2017;
- QUEIROZ, Cristina. “O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais”. Coimbra: Coimbra, 2006;
- REIS, Paula Félix dos. “Estado e Políticas Culturais”. II Seminário Internacional – Políticas Culturais. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_PaulaFelixReis_Estado_e_políticas_culturais.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro 2017;
- REIS, Paula Félix dos. “Políticas Culturais do Governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura”. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008;
- RUBIM, Antônio Albino Canelas. “Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado”. In: RUBIM, A. Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre & CALABRE, Lia, (Org.). Políticas culturais no governo Dilma. Salvador: EDUFBA, Coleção Cult, 2015;
- RUBIM, Antônio Albino Canelas. “As Políticas Culturais e o Governo Lula”. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2011;
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Políticas Culturais do Governo Lula”. Revista lusófona de estudos culturais, vol. 1, n.1, 2013;

- RUBIM, Antônio Albino Canelas. “Políticas culturais e novos desafios”. In: SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (org). *Novos Trilhos Culturais. Práticas e Políticas*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010;
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Políticas culturais: entre o possível e o impossível.” In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007a;
- RUBIM, Antonio. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007;
- SALDANHA, Nuno. “Arte popular, arte erudita e multiculturalidade. Influências, confluências e transculturalidade na Arte Portuguesa”, *Portugal Intercultural: Razão e Projecto*, vol. III, Lisboa: CEPCEP/ACIDI, Dez. 2008;
- SALGADO, Gabriel Melo. PEDRA, Layno Sampaio. CALDAS, Rebeca dos Santos. “As políticas de financiamento à cultura: a urgência de uma reforma”. In: *Políticas Culturais no Governo Lula*. RUBIM (org.). Salvador: EDUFBA, 2010;
- SANTOS. Maria de Lourdes Lima dos, “As Políticas Culturais em Portugal”. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 1998;
- SARLET, Ingo Wolfgang. “A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional”, 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012;
- SARLET, Ingo Wolfgang. “Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988”. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 1, 2001;
- SAVRANSKI, Ivo: “A Cultura e as Suas Funções”. Moscou: Edições Progresso: 1986;
- SILVA, Augusto Santos. “Como Abordar as Políticas Culturais Autárquicas? Uma Hipótese de Roteiro” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 54, Lisboa: CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 2007;
- SILVA, Frederico Augusto Barbosa da Silva. “Financiamento Cultural no Brasil Contemporâneo”. Texto para discussão n. 2280. Brasília: IPEA, 2017;
- SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”. 6ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2009;
- SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo”. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005;
- SILVA, José Afonso da. “Ordenação Constitucional da Cultura”. Malheiros, São Paulo: 2001;
- SILVA, Luiz Fernando. “Unesco, cultura e políticas culturais”. *Anais do 15º Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste*, Teresina: ALAS, 2012 ;
- SILVA, Suzana Tavares da. “Direitos Fundamentais na Arena Global”. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011;
- SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007;
- SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de

- Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
- SOUZA, Celina. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.” In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007;
- THOENIG, Jean Claude. “Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência”. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). Administração pública. Brasília: ENAP; UNESP, 2010;
- THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995;
- UNESCO, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural”. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.
- UNESCO. “Cultural policy: a preliminary study”. In: Studies and documents on cultural policies. 1969. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000011/001173eu.pdf>> Acesso: 10/Jan./2017.
- UNESCO. “Declaração Universal sobre Diversidade Cultural”, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Acesso em: 5 de janeiro de 2017.
- VARELLA, Guilherme Rosa. “Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia”. Rio de Janeiro: Azougue, 2014;
- VEIGA-NETO, Alfredo. “Cultura, culturas e educação”. Rev. Bras. Educ. Nº 2. Rio de Janeiro May/Aug. 2003;
- WILLIAMS, Raymond. “A Cultura é de todos” (1958) apud CEVASCO, Maria Elisa. Para ler Raymond Williams. São Paulo: Paz e Terra, 2001;
- WILLIAMS, Raymond. “Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell”. Petrópolis: Vozes, 2011;
- WILLIAMS, Raymond. “Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade”. São Paulo: Boitempo, 2007.