

# Plano Nacional de Cultura: análise jurídica da concepção, tramitação e potencialidades

Francisco Humberto Cunha Filho<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0003-2770-6532

## Resumo

Originalmente prevista para expirar em dezembro de 2020, a vigência decenal do Plano Nacional de Cultura (PNC) aparenta em muito pouco ter contribuído para o desenvolvimento da cultura nacional, a tirar pelo acompanhamento oficial de suas metas e pelo desprestígio do setor, evidenciado por fatos como reduções orçamentárias e o rebaixamento do Ministério da Cultura ao status de Secretaria Especial do Governo Federal. Para entender o malogro do PNC, pela presente pesquisa, executada a partir do método de investigação bibliográfica e documental, investigam-se a sua concepção, tramitação e potencialidades. Ademais, realiza-se um comparativo com o também decenal Plano Nacional de Educação (PNE), paradigma ao seu congênere da cultura, visando entender suas semelhanças e diferenças, nos aspectos mencionados. Por fim, propõe-se a classificação das 53 metas do PNC, a partir de 5 critérios extraídos de elementos comuns a algumas delas, acreditando-se que, percebidas em termos teóricos, possam evidenciar as características preponderantes do Plano, tornando-o mais compreensível. Constata-se que menos de 10% das metas do PNC lhes são plenamente pertinentes e exequíveis. Em termos mais genéricos, chega-se à conclusão de que os defeitos do PNC decorrem de ele possuir mais semelhança com um manifesto do que com um planejamento para o setor cultural. Acredita-se que esta seja uma pesquisa pioneira nos aspectos relatados, cujos resultados podem ser úteis à elaboração do novo Plano Nacional de Cultura para o próximo período, como o determina a Constituição Federal do Brasil.

## Palavras-chave

Plano Nacional de Cultura - Brasil – Estudo analítico – Estudo comparativo – Renovação decenal.

---

<sup>1</sup> - Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza – Ceará – Brasil. Contato: humbertocunha@unifor.br



<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248244555por>  
This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY-NC.

## *National Culture Plan: legal analysis of the conception, processing and potentiality\**

### **Abstract**

*Originally scheduled to expire in December 2020, the ten-year National Culture Plan (PNC) seems to have contributed very little to the development of national culture, if only because of the official monitoring of its goals and the discrediting of the sector, evidenced by facts such as budget reductions and the demotion of the Ministry of Culture to the status of Special Department of the Federal Government. In order to understand the failure of the PNC, the present research, carried out based on the bibliographical and documental research method, investigating its conception, processing, and potentialities. Moreover, a comparison is made with the also ten-year National Education Plan (PNE), a paradigm to its cultural counterpart, aiming to understand its similarities and differences, in the mentioned aspects. Finally, we propose the classification of the 53 goals of the PNC, based on 5 criteria extracted from elements common to some of them, believing that, perceived in theoretical terms, they can highlight the preponderant characteristics of the Plan, making it more understandable. Less than 10% of the goals of the PNC are fully relevant and achievable. In more general terms, one reaches the conclusion that the flaws of the PNC stem from the fact that it bears more resemblance to a manifesto than to a plan for the cultural sector. It is believed that this is a pioneering research in the aspects reported, whose results can be useful in the elaboration of the new National Culture Plan for the next period, as determined by the Federal Constitution of Brazil.*

### **Keywords**

*National Culture Plan - Brazil – Analytical study – Comparative study – Ten-year renewal.*

---

### **Introdução**

O primeiro Plano Nacional de Cultura (PNC) do Brasil democrático foi feito para vigor de 2010 a 2020<sup>2</sup>, o que implica a necessidade de criação de um novo para a próxima década, uma vez que esse instrumento de política cultural decorre de uma determinação da Constituição Brasileira.

A criação do novo PNC, contudo, demanda que, antes, haja uma avaliação do que finda, com os objetivos de evitar os equívocos e de aprofundar nos acertos observados. Há também a hipótese de desconsiderar por completo o Plano minguante, mas se trata,

**2-** Naquele que seria o último dia de vigência do Plano Nacional de Cultura, foi editada a Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, que lhe ampliou a vigência para 12 (doze) anos. Referida Medida Provisória foi convertida em Lei pelo Congresso Nacional, em 06/05/2021, conforme pode ser visto em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/145627>

à primeira vista, apenas de uma conjectura, uma vez que o objetivo de um planejamento decenal é o de dar estabilidade a certos elementos de uma dada política, no caso, a que é relacionada ao campo da cultura.

A avaliação do primeiro PNC que se almeja realizar neste escrito, não é a de observação do cumprimento de suas metas, o que supostamente é feito de forma permanente pelo órgão de gestão cultural da União, atualmente, a Secretaria Especial da Cultura do Governo Federal.

O intento, por conseguinte, é o de entender a lógica sob a qual foi elaborado o enigmático e prolixo Plano, a partir de passos que contemplam a observação do seu percurso histórico e da estrutura que adquiriu, o que inclui a classificação, em termos teóricos, das suas metas; ademais observa-se, em termos comparatísticos, o seu principal paradigma, qual seja: o Plano Nacional de Educação (PNE). Tudo isso como ferramentas para entender-lhe a natureza e concluir se, efetivamente, em termos de concepção teórica, ele está apto a materializar os objetivos constitucionais que determinaram a sua criação.

Esta opção por uma investigação mais aproximada das concepções teóricas também decorre de fatos públicos e notórios de que, empiricamente, o PNC reflete um fracasso no incremento das atividades finalísticas a que se propõe, o mesmo acontecendo com as estruturas que supostamente lhe dariam suporte, como o próprio Ministério da Cultura que, mesmo antes de ser administrativamente rebaixado, sofreu todo tipo de depreciação orçamentária e de outras naturezas.

Para o desenvolvimento desta empreitada faz-se necessário pesquisar documentos relativos ao poder constituinte derivado que criou a Emenda Constitucional nº 48/2005, a normatividade dela surgida, a doutrina jurídica e de áreas afins ao tema e, ainda, valer-se dos conhecimentos de lógica formal, na tentativa de entender se os elementos do Plano, nominados em certo sentido, correspondem ou não, em termos reais, a tal designação.

Ao cabo do estudo, intenta-se, quando da apresentação das conclusões, deixar reflexões que possam ser convertidas em contributos à eventual confecção de um novo Plano Nacional de Cultura, ao menos em termos de ideias gerais que ajudem o legislador a fazer, em relação ao atual, exclusões pertinentes, procedimentos razoáveis e inclusões indispensáveis.

## **Uma origem de unanimidades**

A matriz normativa do Plano Nacional de Cultura está no § 3º do Art. 215 da Constituição Federal, nela acrescentado a partir de 11 de agosto de 2005, quando houve a publicação da *Emenda Constitucional nº 48*, promulgada no dia anterior.

É verdade que as normas, a depender das circunstâncias que as envolvem, têm maior ou menor eficácia, atingem ou não os objetivos imaginados por seus criadores, conservam ou mudam de sentido conforme seus intérpretes e aplicadores (VASCONCELOS, 2016). Para saber o que efetivamente se passou com a norma que criou o PNC, convém investigar a sua origem.

Um dos primeiros atos de tramitação oficial consta do Diário da Câmara dos Deputados, de 7 de dezembro de 2000, no qual foi publicada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 306 (BRASIL, 2000), do mesmo ano, a partir de uma iniciativa

do Deputado Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT) de Minas Gerais e da Deputada Marisa Serrano, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) do Mato Grosso do Sul e mais outros 175 de seus pares<sup>3</sup>, para cumprir a exigência de que a proposta modificadora da Constituição demanda pelo menos um terço dos parlamentares de uma das Casas do Congresso Nacional (Art. 60, I), o que significa, no caso da representação popular, 171 assinaturas.

Em termos redacionais, mesmo considerando uma tramitação de quase cinco anos, o texto proposto não sofreu qualquer alteração e, portanto, corresponde ao que hoje se vê integrado na Constituição Federal, e que será transcrito no próximo tópico deste escrito, para servir de base à análise jurídica que se impõe (COSTA; TELLES, 2017).

Ao justificarem a iniciativa, os proponentes da PEC enaltecem o que a Constituição já dispunha sobre os direitos culturais, em particular o seu caráter fundamental (CUNHA FILHO, 2000) e a ampliação do “conceito” de patrimônio cultural (SOARES, 2009), mas entenderam que ela “omitiu importante aspecto”, precisamente o Plano Nacional de Cultura, cuja elaboração foi adjetivada como “premente”, pelo fato de que a cultura, no Brasil, “ainda não se constitui em aspecto importante no rol das políticas públicas, atestado pelos ínfimos<sup>4</sup> recursos que a ela são dedicados no contexto do Orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BOTELHO, 2016, p. 27)<sup>5</sup>.

Na Comissão de Constituição e Justiça, órgão responsável pela análise formal e de constitucionalidade, a PEC foi considerada apta a tramitar, por ter atendido aos requisitos da Lei Maior, porém, agora com o texto substitutivo proposto pelo Deputado Murilo Domingos, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Mato Grosso, que repetiu o conteúdo acima transcrito e fez acrescentar um artigo para fixar que “esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação” (BRASIL, 2000), conforme se vê no *Diário da Câmara dos Deputados*, de 9 de agosto de 2001. A aprovação foi unânime.

Seguindo a tramitação, de acordo com o que consta no Diário da Câmara dos Deputados, de 18 de abril de 2002, foi formada a Comissão Especial exigida para esses casos, composta por 31 parlamentares, presidida pelo Deputado Osvaldo Biochi, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Rio Grande do Sul e tendo como relatora a Deputada Lídia Quinan, do PSDB de Goiás. Neste colegiado, são dignos de nota os fatos de que nenhuma proposta de alteração do texto foi apresentada, bem como da realização de única audiência pública, em “face ao consenso em torno da PEC”, à qual compareceu o então Ministro da Cultura, Francisco Corrêa Weffort, e boa parte do seu staff, composto de secretários e dirigentes de entidades vinculadas à Pasta, que também foram unânimes ao manifestar sua plena concordância para com a proposta em apreço.

Não obstante, historiando essas participações, a Relatora consigna as demandas pontuais e específicas dos subordinados ao Ministro, favoráveis às políticas do livro, da leitura, do patrimônio cultural, dos fomentos à cultura, das artes cênicas e da língua

**3-** De fato, a PEC contou com 180 assinaturas; todavia, no âmbito do Senado, 3 delas foram excluídas por não conferirem com os parâmetros existentes na casa revisora, conforme pode ser visto no Diário do Senado Federal de 7 de agosto de 2003.

**4-** No original consta a palavra “íntimos” a qual, pelo contexto, entende-se como erro de digitação.

**5-** Esta autora corrobora e amplia a percepção do problema, afirmando que “os recursos orçamentários dos órgãos públicos, em todas as esferas administrativas, são tão pouco significativos que suas próprias instituições concorrem com os produtores culturais por financiamento privado” (BOTELHO, 2016, p. 27).

portuguesa, as quais foram rejeitadas quanto a possíveis alterações no texto da PEC, não por impertinência, mas por haver a compreensão de que se subsumiam nos seus preceitos gerais, dando a entender que essas especificidades deveriam fazer parte do Plano propriamente dito.

O apoio do Ministro Weffort, por seu turno, decorreu da “convicção de que o Brasil está maduro para um Plano Nacional de Cultura”, ademais, porque “os grandes objetivos da cultura que são de alcance nacional e que vão além de quaisquer diferenças de natureza política, partidária, ideológica, regional ou o que seja”; por fim, por se tratar de “uma política de estado”, “quer dizer, mude como for a política governamental ou o governo, seja qual for o resultado desta ou daquela eleição, como é próprio do procedimento democrático, o Estado Brasileiro terá que seguir determinadas metas na área da cultura, assim como na área da educação” (BRASIL, 2000).

Em suas conclusões, a relatora, “considerando o grande mérito cultural e educacional da iniciativa legislativa em apreço” (BRASIL, 2000), votou favoravelmente a ela, no que foi acompanhada por todos os seus pares presentes à sessão. A mesma ausência de discrepância (BARBALHO, 2019), sempre acompanhada de muitos elogios, ocorreu nos dois turnos de votação no Plenário da Câmara dos Deputados.

O padrão de encômios e unanimidades<sup>6</sup> foi o mesmo no âmbito do Senado Federal, onde a PEC obteve o nº 57/2003, merecendo destaque o relatório do Senador Marcelo Crivella<sup>7</sup> que, atuando na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, segundo o Diário do Senado Federal de 11 de março de 2004, destacou o caráter “programático” do Plano, e o considerou “indispensável para a consolidação e independência em relação às conjunturas governamentais supervenientes”.

## O oposto do paradigma

Como visto, embora um pouco demorado, o trâmite do processo legislativo constitucional do Plano Nacional de Cultura foi tranquilo, fartamente apoiado e referendado sempre sem discordâncias. Em termos substanciais, o mesmo texto que foi apresentado em 2000, passou a integrar a Constituição em 2005; literalmente, acrescentou-se ao Art. 215, o parágrafo adiante transcrito:

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

I- defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

**6-** O único voto divergente foi retificado, como se vê em excerto da tramitação: “Aprovada em segundo turno, com o seguinte resultado Sim 56, Não 01, Total 57, após usarem da palavra os Senadores Hélio Costa, Marcelo Crivella e Aloizio Mercadante, e tendo o Senador Heráclito Fortes retificado seu voto para SIM” (BRASIL, 2003).

**7-** O destaque dado a esta autoridade vincula-se ao fato de que, posteriormente, enquanto Prefeito do Rio de Janeiro, atuou contrariamente às liberdades e aos fomentos culturais, em episódios como o da tentativa de evitar a Exposição Queermuseu, sobretudo nos equipamentos municipais (2018) e do recolhimento compulsório de livros na Bienal da mencionada Cidade, por ele considerados imorais, sendo que seus intentos malograram, porque a Exposição foi realizada no Parque Lage, a partir de financiamento coletivo, e no outro caso, foi contido por decisão do próprio Supremo Tribunal Federal, na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.248, exarada em 8 de setembro de 2019, pelo Presidente da Corte, o Ministro Dias Toffoli.

- II- produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III- formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV- democratização do acesso aos bens de cultura;
- V- valorização da diversidade étnica e regional (BRASIL, 1988, *online*).

A partir deste dispositivo, impõe-se a necessidade de decodificação de seus elementos, para que sejam melhor entendidos; esse afã pedagógico sugere uma percepção esquematizada, como segue:

- Norma de regulamentação: “lei”, que necessariamente é nacional, pois se trata de um plano desta natureza, e, portanto, expedida pela União, no caso a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010;
- Duração: “plurianual”, ou seja, o Congresso Nacional, a partir de iniciativa preferencial do Presidente da República<sup>8</sup>, poderia definir um mínimo de 2 anos, neste aspecto, mas resolveu, de pronto, na lei acima mencionada, já principiar com 10 anos;
- Objetivo geral: “desenvolvimento cultural do País”;
- Estratégia: “integração das ações do poder público”<sup>9</sup>;
- Objetivo específico: favorecer o “patrimônio cultural”, observado no seu todo ou a partir dos bens que o compõem, segundo a descrição constante no caput do Art. 215 da Constituição, em termos de “defesa e valorização”, “produção, promoção e difusão”, “formação de pessoal qualificado”, “democratização do acesso” e “valorização da diversidade étnica e regional” (URFALINO, 2015).

Assim, ficou constitucionalmente desenhado o Plano Nacional de Cultura, cuja inspiração, constatável de forma reiterada nos documentos da sua tramitação, foi o Plano Nacional de Educação (PNE), razão pela qual este deve ser conhecido, na mesma dimensão de como consta na Lei Superior, para que se possa aquilatar comparativamente um e outro. O Plano paradigmático está previsto nos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;

**8-** Adiante serão vistas as razões dessa preferência de iniciativa, antecipando-se que ela não foi respeitada.

**9-** Embora, à primeira vista, a “integração das ações do poder público” aparente ser um segundo objetivo do Sistema Nacional de Cultura (SNC), observa-se que não representa uma finalidade específica do campo cultural, mas um instrumento, para tanto. No mesmo sentido, mas em outra realidade normativo-cultural, Jesus Prieto de Pedro (2006), após discutir o embate conceitual entre ‘direito à cultura’ e ‘direitos culturais’, enfocando a Espanha, lembra que, a despeito da conclusão a que se chegue, “son sujetos pasivos de este derecho todos los poderes públicos” (PEDRO, 2006, p. 281), assertiva apenas parcialmente válida para a realidade normativa brasileira, considerando que nesta há deveres culturais atribuídos aos indivíduos e à sociedade civil.

- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, *online*).

Importa dizer que o texto supra transcrito é, em parte, produto da *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*; originalmente, não havia o inciso VI e o caput do artigo tinha a seguinte redação: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à [...]” (BRASIL, 2020a).

Alguns elementos, do que até agora foi visto sobre o PNE, merecem destaque:

- Ele versa sobre um direito cultural específico, o da instrução, assim considerado desde 1948, pelo artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (MEYER-BISCH; BIDAULT, 2014);
- Por ter o foco supra indicado, seus objetivos específicos são mais facilmente transmutáveis em metas;
- Durante 21 anos foi definido como plurianual, em face do que a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o primeiro PNE desta era normativa, conferiu-lhe a duração decenal, lapso que, como visto, foi constitucionalizado em pela EC nº 59/2009 (VIEIRA, J.; RAMALHO; VIEIRA, A., 2017)<sup>10</sup>;
- Sua execução é lastreada pela garantia contida no Art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, *online*), segundo a qual “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em termos legais, o vigente PNE foi disciplinado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, composta de 14 artigos e um anexo contenedor das suas 20 metas e respectivas estratégias.

Detalhes da tramitação da norma contenedora do PNE são indispensáveis para se ter uma noção da sua importância. O projeto de lei que lhe deu origem resultou de uma iniciativa do Presidente da República (PL nº 8.035/2010), certamente para dar cumprimento ao preceito constitucional de que são de iniciativa privativa da referida autoridade as leis que disponham sobre a “criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração” (Art. 61, § 1º, II. a, da CF/88), efeito de fácil constatação como decorrência de suas metas.

---

**10-** Esses autores, investigando documentos oficiais do governo brasileiro, relatam ter sido “em 1962 que surgiu o primeiro PNE brasileiro, mas este documento não surgiu como um projeto de lei, e sim como um conjunto de regras que visava algumas aplicações financeiras, [...] era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (Brasil, 2000, p.6)” (VIEIRA J.; RAMALHO; VIEIRA, A., 2017, p. 64-80).

Na Câmara e no Senado, além de merecer comissão parlamentar específica, tramitou por todas as de natureza temática que, de algum modo, estavam envolvidas em sua redação; ademais, foi submetido a audiências públicas, encontro regionais, debates em assembleias legislativas, seminários, convocação de ministros e recebeu centenas de emendas, algumas das quais foram incorporadas ao seu texto. Além disso, mesmo havendo o intento de que fosse votado de forma terminativa nos órgãos fracionários das casas parlamentares, a partir de recursos regimentais, teve que ser submetido aos seus plenários.

Quanto ao corpo da Lei, merece destaque o fato de ela especificar diretrizes, as quais englobam e superam o que há no Art. 214 da Constituição; ademais: arrola as instâncias de monitoramento; define as fontes de recursos, inclusive as vinculações constitucionais e legislação orçamentária; determina a realização de conferências de educação em todas as esferas federativas; estabelece a colaboração dos entes públicos e determina que cada um deles crie seu próprio plano de educação.

Relativamente às metas, em número de vinte, quase todas contêm a previsão de expansão quantitativa de serviços educacionais em distintos níveis; as metas qualitativas são mensuráveis a partir de critérios de desempenho; a mais discrepante deste padrão, por não se referir a um serviço educacional, mas à presença pecuniária do Estado, é a de nº 20, que pugna por “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2010, *online*).

Deste modo, mesmo um comparativo assaz preliminar enseja a percepção do desequilíbrio entre os dois Planos, a partir de vários elementos, mas os seguintes são suficientes para evidenciá-lo: enquanto o experimentado e economicamente lastreado do PNE direciona-se a incrementar um bloco de direitos culturais específicos, o estreante e desafortunado PNC, almeja dar conta de todos os demais.

## **Um plano labiríntico**

A Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, segundo o que consta em sua ementa, “institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências” (BRASIL, 2010, *online*). Tal norma resultou do Projeto de Lei nº 6.835/2006, de autoria do Deputado Gilmar Machado (PT/MG), o mesmo que apresentou a PEC nº 306/2000, desta feita em parceria com seus colegas Paulo Rubens Santiago (PT/PE) e Iara Bernardi (PT/SP). Numa preliminar observação jurídica, esta iniciativa se submete à desconfiança de inconstitucionalidade, por envolver matéria a ser proposta pelo Presidente da República<sup>11</sup>, conforme mencionado quando se tratou do Plano Nacional de Educação (SILVA, J., 2014).

---

**11-** Na ADI nº 2.079, que teve acórdão publicado em 18/06/2004, e no Recurso Extraordinário nº 745.811, com acórdão publicado em 06/11/2013, o Supremo Tribunal Federal reiterou que “Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, a e c, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria”. Se a simples emenda, na circunstância mencionada, é inconstitucional, com mais razão, todo o projeto de lei.



Por falar no PNE, a comparação de ambas as tramitações parlamentares faz ver que, na melhor das hipóteses, a do PNC foi melancólica: tramitou, em cada uma das casas parlamentares, apenas em comissões de constituição e justiça e de educação e cultura, onde teve votação terminativa, que se caracteriza por evitar a ida da matéria ao plenário (VARELLA, 2014; FERRAZ, 2013). No percurso, com exceção de substitutivos de relatores, não recebeu emendas de outros parlamentares.

Estruturalmente falando, a mencionada lei resultante é composta por cinco capítulos, adiante designados: I - Disposições Preliminares; II - Das Atribuições do Poder Público; III - Do Financiamento; IV - Do Sistema de Monitoramento e Avaliação; V - Disposições Finais. Exposta assim, a norma de disciplinamento do PNC poderia ser imaginada como simples e operacional, o que em nada corresponde ao que efetivamente é; só para se ter uma ideia, observando os objetivos, enquanto na Constituição Federal eles são representados por cinco incisos, na Lei eles perfazem dezesseis, o que de pronto leva a uma cogitação de inconstitucionalidade, ao menos dos excessos relativamente ao comando constitucional, hipótese que não merece exploração, neste momento, mas apenas esta referência para efeitos de identificação das principais características do Plano.

Não bastasse, a Lei vem acrescida de um anexo, também com cinco capítulos, nos quais foram especificadas as diretrizes, estratégias e ações do Plano, e cujas designações também deixam entrever a complexidade da legislação; confira-se: I - Do Estado: fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para cultura; II - Da Diversidade: reconhecer e valorizar a diversidade proteger e promover as artes e expressões culturais; III - Do Acesso: universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural; IV - Do Desenvolvimento Sustentável: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais; V - Da Participação Social: estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

A dimensão portentosa do PNC pode ser mensurada a partir da informação de que “o Plano é composto por 36 estratégias, 274 ações e 53 metas. Contudo, destaca-se que as metas foram publicadas por meio da Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011”, ou seja, a regulamentação vai para além da lei (BRASIL, 2020a, *online*).

Por seu turno, as metas não deixam de gerar dúvidas, por motivos diversos; um deles é a transferência de atribuição a outros órgãos, como é o caso da de nº 17 pela qual se almeja “20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC)” (BRASIL, 2010, *online*), sob a justificativa de que tais atos devem ser praticados “por meio da instância governamental responsável pela certificação, o Conselho Nacional de Educação (CNE), do Ministério da Educação (MEC)” (BRASIL, 2010, *online*), o que não corresponde às competências legais constantes na Lei nº 9.131/1995. Ademais, abre-se mão de um poder certificador autônomo e próprio dos órgãos culturais.

Outra incerteza é a que se refere a um possível adentramento em questões típicas de mercado (SIMIS, 2015), como ocorre na meta nº 27, pela qual se almeja “27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema” (SILVA, F., 2019, p. 22); este intento é bem diferente de ocupação dos equipamentos de exibição, que pode ser resolvido com a cota de tela; a vendagem decorre da aceitação do público em face da obra cinematográfica. Também é o caso da meta 30, que pugna por “37% dos municípios brasileiros com cineclube”, que são instituições privadas e até informais, em muitos casos; a criação pública de cineclube os transmuda em órgãos estatais. Neste rol entraria também a meta 53, que persegue “4,5% de participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB)”, algo que, numa economia de mercado, rege-se pelo signo das constantes variações (BÉRA; LAMY, 2015, p. 283-305).

Mais um possível problema é o de inserir pontuais políticas de Governo, como se fossem de Estado, sendo este o caso da meta 33, lançada no sentido de atingir “1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento” (BRASIL, 2010, online), os quais estão expressamente vinculados ao “projeto Praças dos Esportes e da Cultura”, do gestor cultural de então.

Outro senão arrisca ferir a autonomia e as peculiaridades socioadministrativas dos entes da federação brasileira. Isso se verifica na meta 37, direcionada a obter “100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas” (BRASIL, 2010, online).

Também se verifica a possível confusão entre a luta por sustentáculo pecuniário ao setor cultural com metas do Plano; a de nº 50, por exemplo, projeta “10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura” (BRASIL, 2010, online), o que esquece o caráter temporário que pode ter o mencionado fundo.

## **Classificação das metas do PNC**

Essas observações tópicas estimulam a que se organizem as metas do PNC segundo aquilo que elas efetivamente podem proporcionar ao campo cultural; em decorrência, antecipa-se que podem ser classificadas em: instrumentais, programáticas, transculturais e assertivas; além dessas há algumas que poderiam compor algum dos blocos mencionados, todavia, por supostamente possuírem significativos defeitos congênitos, merecem uma classificação específica como jurídica e politicamente imprecisas. Adiante são definidos cada um desses tipos de metas, bem como apresentada a síntese dos seus conteúdos, omitindo-se números e percentuais almejados por serem apenas circunstanciais à finalidade da reflexão, ou seja, não importa muito, neste momento, o quantitativo atrelado a cada meta, pois o objetivo de agora é entender, em tese, a estrutura, a finalidade declarada e o potencial efetivo.

### **Metas instrumentais**

Entende-se por metas instrumentais aquelas cujo objetivo não é atividade-fim, mas que visam instituir ou fortalecer os meios orgânicos, políticos, informacionais e

instrumentais ao Plano em específico e às políticas culturais em gênero. Pelo menos em 12 das 53 metas do PNC (~22, 54%) prepondera essa característica; são elas: 1, 2, 3, 5, 7, 8, 38, 39, 46, 47, 48, e 49, direcionadas à instituição e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura ou de algum dos seus subsistemas, realização de cartografias, mapeamentos, reconhecimentos, criação de órgãos, instrumentos (plataforma) e procedimentos (conferências), consolidação do sistema representativo em colegiados.

No acompanhamento da execução do Plano, essas são, em regra, as metas mais bem-sucedidas, pelo fato de, como dito, serem direcionadas à “máquina” e não às atividades finalísticas.

### **Metas programáticas**

A designação de metas programáticas baseia-se numa classificação das normas jurídicas, principalmente as constitucionais, que considera o critério aplicabilidade, isso porque alguns preceitos podem produzir efeitos diretamente a partir do próprio texto da Constituição (aplicabilidade imediata), outros somente depois de disciplinados por uma lei (eficácia limitada) e algumas variáveis a partir do que se propõe em termos de políticas públicas (programáticas) que, como se sabe, são cambiáveis em decorrência de múltiplos elementos como avaliações de resultados anteriores, surgimento de novos fatores e elementos, ampliação ou redução de recursos (SILVA, J.,1998).

É de se esperar, portanto, que um plano de cultura concretize de forma facilmente observável as normas de eficácia limitada e as programáticas, e não que postergue mais uma vez aquilo que deveria precisar. De alguma forma, este procedimento não recomendável acontece, em maior ou menor escala, com pelo menos 10 das 53 metas do PNC (~18,87%), a saber: 4, 6, 9, 18, 19, 24, 25, 34, 42 e 45.

A partir destas metas, que especificam certos percentuais e/ou quantitativos, intenta-se implementar certas políticas culturais, atender a coletividades, apoiar projetos, ampliar qualificações, apoios, fomentos, financiamentos e intercâmbios, bem como modernizar certos equipamentos culturais, sem se especificar as políticas, o tipo de atendimento ou a compreensão do que sejam, por exemplo, qualificação, modernização ou ações comunicativas.

No acompanhamento de sua efetivação, tais metas tendem a sofrer grandes oscilações, indicativas de avanços e retornos, pois variam de acordo com as políticas efetivamente implementadas ou até com a compreensão do que elas significam, mesmo que não haja variação do texto normativo que as abriga.

### **Metas transculturais**

Entende-se por metas transculturais aquelas cuja execução depende, total ou parcialmente, de outros órgãos ou poderes, ou seja, as instâncias culturais responsáveis pela materialização do Plano ficam na dependência de outrem, o que é sempre um elemento de fragilização da concretização das políticas públicas.

Certamente, este tipo de meta decorre do princípio da transversalidade das políticas culturais que, pela própria natureza da cultura, se faz presente em todos os campos da

vida humana; mas isso não elimina a dificuldade mencionada. A situação induz a que se pondere, inclusive, se algumas metas do PNC não deveriam figurar em outros planos, como o PNE ou até mesmo serem observadas como lutas políticas permanentes (CUNHA FILHO, 2018).

Têm caráter preponderante de metas transculturais 23 das 53 que figuram no PNC (~43,39%) e são as de nº 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 36, 37, 43, 44 e 50. Elas expressam dependência do outros órgãos, setores, estruturas como o turismo, o mercado, a educação, os demais entes da federação, a economia, a sociedade civil organizada e o poder legislativo, a partir de atitudes como ampliação do turismo cultural, formalização de empregos culturais, atividades culturais em escolas, credenciamentos e reconhecimentos educacionais, aumento de consumos culturais, atividades e equipamentos culturais em Estados e Municípios, destinação de recursos para a cultura, dentre outros.

No acompanhamento da execução, geralmente observa-se baixo nível no atingimento deste tipo de meta.

### **Metas jurídica e politicamente confusas**

São compreendidas como metas jurídica e politicamente confusas aquelas cuja redação de imediato sugere alguma possível inconstitucionalidade ou que, direcionando-se a obter um benefício, deixou de considerar que pode se transmutar em um malefício; 4 das 53 metas do PNC (~7, 54%) aproximam-se mais fortemente deste perfil, que são as de nº 35, 51, 52 e 53.

Aparenta se vincular à primeira hipótese a meta que almeja a qualificação de certo percentual de gestores culturais, no caso, a totalidade, para que seus órgãos ou entes sejam fomentados pelo Ministério da Cultura, o que gera dúvida relativa a qual qualificação, mas sobretudo no que concerne à constitucionalidade do ato de vincular o exercício de um direito ao cumprimento de um dever de natureza subjetiva.

A outra cogitação se refere às metas que almejam benefícios fiscais e investimentos favoráveis à cultura em certo percentual acima do PIB, o que certamente foi projetado quando o Produto Interno Bruto mostrava-se pujante; não se cogitou, porém, a possibilidade de decréscimo desse parâmetro o que, se ocorrer, pode levar os recursos da cultura a patamares inferiores aos historicamente praticados, mesmo que percentualmente estejam acima da medida utilizada.

É possível, portanto, que a adoção dessa medida resulte de incompreensão deste aspecto da economia, pois como institucionalmente afirma o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

O PIB não é o total da riqueza existente em um país. Esse é um equívoco muito comum, pois dá a sensação de que o PIB seria um estoque de valor que existe na economia, como uma espécie de tesouro nacional. Na realidade, o PIB é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período. Se um país não produzir nada em um ano, o seu PIB será nulo (BRASIL, 2020b, *online*).

Como regra, em termos de efetivação, não são observados progressos para estas metas.

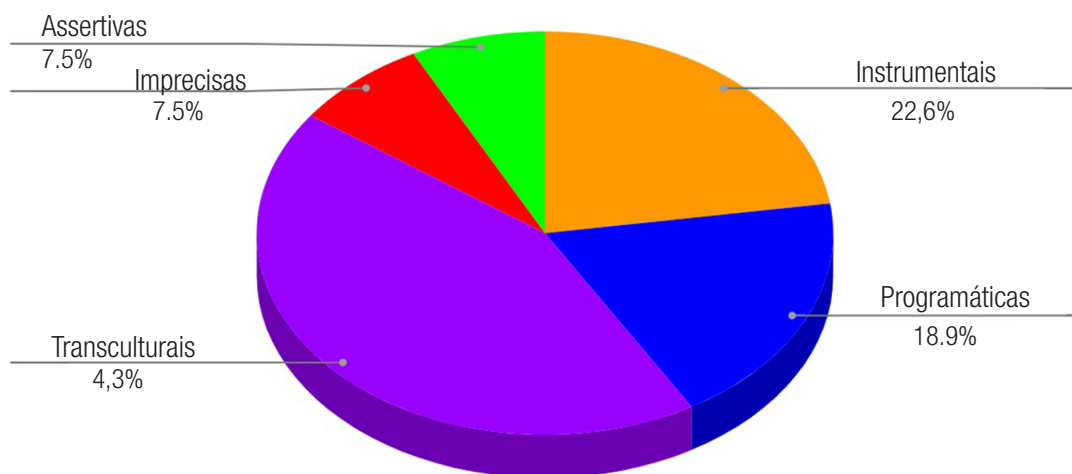
## Metas assertivas

São consideradas metas assertivas as que são precisas e cuja realização esteja no âmbito de governabilidade dos órgãos culturais, sendo, por conseguinte, muito mais factíveis. Neste caso também estão 4 das 53 metas do PNC (~7, 54%), precisamente as de nº 29, 32, 40, 41, pelas quais se intenta dotar um certo percentual de equipamentos culturais de acessibilidade, garantir pelo menos uma biblioteca pública por município, disponibilizar certo percentual de conteúdo de entidades vinculadas ao órgão federal de gestão dos negócios culturais na internet e a inserção de certo percentual de acervo próprio de bibliotecas e museus em sistema de informações (PONTIER; RICCI; BOURDON, 1990).

Ao acompanhar a execução dessas metas, nota-se que também há variabilidade no sucesso que obtêm, mas por motivos intrínsecos e não extrínsecos às políticas culturais.

Confira-se visualmente a classificação das metas do PNC, em gráfico elaborado pelo autor:

**Gráfico 1** – Classificação das metas do PNC



Fonte: Elaboração própria (2020).

Observando-se os distintos tipos de meta do PNC, acima expostos em texto corrido e graficamente, não fica difícil concluir que são assaz improváveis suas possibilidades de êxitos em termos finalísticos de propiciar o desenvolvimento cultural do país, dado que sua estruturação autônoma não atinge sequer 10% de suas metas.

## **Conclusão:** inferências e projeções

O percurso feito para resgate da história, da concepção e da efetiva criação do Plano Nacional de Cultura mostra uma origem assentada na muito fácil concepção de unanimidade, até agora pouco explorada e que, provavelmente representa apenas uma

comunhão de palavras para as quais os interlocutores dão significados diferentes e que, por conseguinte, gera uma convergência apenas aparente.

Embora o PNC tenha surgido de uma Conferência Nacional de Cultura, o produto dela não foi discutido com a sociedade em seu todo, o que se percebe pela tramitação sem debates e até sem interesses manifestados pela proposição. Este descaso se mostra qualificado quando a Presidência da República abre mão de uma iniciativa que seria preferencialmente sua; isso, se poderia imaginar como uma deferência ao Parlamento ou a certo parlamentar, mas de fato representa um não comprometimento com a efetivação da norma.

A observação e classificação das metas do PNC, bem como a comparação que dele foi feita com o PNE deixam patente que quase nada tem de um plano de ações e mais aparenta um manifesto que clama por atenção para o setor cultural, supostamente imaginando que sua dignidade está em poder fazer tudo o que os outros campos fazem. Em decorrência se se busca a sua natureza, certamente se concluirá que ela é multifacetada e direcionada a agudizar as históricas dependências do campo cultural, com a eleição de metas cheias de condicionantes, pendências de definições e aos auspícios de outras estruturas do Estado, da sociedade e do mercado.

Assim, almejando deixar elementos que possam ser convertidos em contributos à eventual confecção de um novo Plano Nacional de Cultura, ao menos em termos de ideias gerais que ajudem o legislador a fazer exclusões pertinentes, procedimentos razoáveis e inclusões indispensáveis, cogita-se, por óbvio, na superação dos problemas apontados, o que poderia ser acrescido da lembrança de que na construção de um plano desta natureza não se pode apenas pensar na cultura em abstrato, mas nos direitos culturais específicos e nas fragilidades que apresentam e demandem saneamento.

É imperioso também que se reflita sobre certas condições apriorísticas que em muito dificultam a construção de um Plano Nacional de Cultura, como é o caso da facultatividade do ingresso de entes da federação brasileira no Sistema Nacional de Cultura (SNC), o que gera uma cadeia de múltiplas dependências, sob a simplória justificativa de se esquivar do dirigismo cultural, o que pode acontecer independentemente do SNC, por induções político-econômicas e que, por outro lado, pode ser completamente evitado pela adoção de um sistema integrador de todos os entes públicos, que, ademais, lhes conserve a autonomia e a diversidade.

Apesar de tudo, pelo simples fato de permitir análises como a presentemente ofertada, o PNC criado em 2010 valeu muito como experimento; mas observando as lições dessa dura professora, a realidade, não se tem o direito de repetir os mesmos erros na formulação do próximo Plano Nacional de Cultura.

## Referências

BARBALHO, Alexandre. **Sistema nacional de cultura**: campo, saber e poder. Fortaleza: UECE, 2019.

BÉRA, Matthieu; LAMY, Yvon. **Sociologia da cultura**. Tradução de Fernando Kolleritz. São Paulo: Sesc, 2015.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**: políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Sesc, 2016.

BRANDÃO, Junito de Sousa. **Dicionário mítico-etimológico da mitologia grega**. Petrópolis: Vozes, 2014.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.343, de 02 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12343.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 306, de 2000**. Transformada na Emenda Constitucional 48/2005. Acrescenta o §3º ao artigo 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14692>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto - PIB**. Brasília, DF: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial de Cultura. **Entenda o plano**. Brasília, DF: SEC, 2020a. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à Constituição nº 57, de 2003**. Acrescenta o §3º ao artigo 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Brasília, DF; Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60041>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.079**. Brasília, DF; STF, 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 745.811**. Brasília, DF; STF, 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: SESC, 2018.

FERRAZ, Ana Candida da Cunha. Comentário ao Art. 52, § 2º, I. *In*: CANOTILHO, Joaquim José Gomes *et al.* (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 1034-1042.

MEYER-BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylène. **Afirmar os direitos culturais**: comentários à Declaração de Friburgo. São Paulo: Iluminuras, 2014.

PEDRO, Jesús José Prieto de. **Cultura, culturas y constitución**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. **Droit de la culture**. Paris: Dalloz, 1990.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da *et al.* (org.). **Patrimônios de práticas na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2015.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

URFALINO, Philippe. **A invenção da política cultural**. Tradução de Fernando Kolleritz. São Paulo: Sesc, 2015.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura**: direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 7. ed. Florianópolis: Conceito, 2016.

VIEIRA, José Jairo; RAMALHO, Carla Chagas; VIEIRA, Ana Lopes da Costa. A origem do Plano Nacional de Educação e como ele abordou as questões de gênero. **Revista de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 1, p. 64-80, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/viewFile/9746/6592>. Acesso em: 21 mar. 2020.

*Submetido em: 14.10.2020*

*Revisões em: 27.04.2021*

*Aprovado em: 11.05.2021*

**Francisco Humberto Cunha Filho** é professor dos programas de graduação, mestrado e doutorado em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), onde lidera o Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais. Advogado da União. Visiting fellow e estudos pós-doutorais na UNIMIB-Universidade de Milão-Bicocca - Itália.