

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Faculdade de Direito do Recife

Centro de Ciências Jurídicas

Programa de Pós-Graduação em Direito

Mestrado e Doutorado

CULTURA E DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:

Representação de Interesses e sua Aplicação ao

Programa Nacional de Apoio à Cultura

Francisco Humberto Cunha Filho

Tese apresentada à Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao Título de Doutor, pelo curso de Pós-Graduação em Direito - Área de concentração: Direito Público.

RECIFE

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO

CULTURA E DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:
Representação de Interesses e sua Aplicação ao
Programa Nacional de Apoio à Cultura

FRANCISCO HUMBERTO CUNHA FILHO

Tese apresentada à Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao Título de Doutor, pelo curso de Pós-Graduação em Direito - Área de concentração: Direito Público.

RECIFE
Ano 2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO**

**CULTURA E DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:
Representação de Interesses e sua Aplicação ao
Programa Nacional de Apoio à Cultura**

Francisco Humberto Cunha Filho

Tese apresentada à Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao Título de Doutor, pelo curso de Pós-Graduação em Direito.

Área de concentração: Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

RECIFE

2004

Agradecimentos

À Fundação Edson Queiroz, instrumento cultural e humanitário de um dos mais importantes grupos empresariais do Brasil;

Ao meu orientador, Professor Doutor Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, que, faz muito tempo, está na dianteira de vários caminhos que somente depois eu trilhei;

Aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello e Gilmar Ferreira Mendes, que, na grandeza de suas magistraturas, sequer sabem o quanto contribuíram para este trabalho;

Aos amigos Mauro Petri Feitosa, Aureolino Meireles da Fonseca, Jorge Guanabara e Alexandre Zourabichvili, pelas diferentes e importantes ajudas;

Aos professores, colegas e servidores do Curso de Doutorado.

**O esforço para a feitura deste trabalho teria sido em vão,
não fossem as bênçãos de uma constelação de Marias:**

**MARIA, a Mãe;
Maria do Socorro, minha mãe;
Maria Saraiva, minha avó;
Maria Madalena, a tia Dadá.**

É para elas.

RESUMO

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: Representação de Interesses e sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. 2004. 223 pp. Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. A presente tese aborda um tema da Ciência Política, especificamente relacionado com a gestão pública da cultura no Brasil, segundo os preceitos constitucionais desta República Federativa: sustenta-se que, similarmente aos entes políticos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), a cultura deve ser gerida de forma autônoma, o que pressupõe o poder de editar, fiscalizar e até executar normas emanadas da “comunidade cultural”, a qual atua sob o reconhecimento do Estado ou fazendo as vezes deste. O *modus operandi* desta autonomia reside na prática da democracia direta, cujo conceito é reelaborado para ser entendida não necessariamente por sua forma clássica, simbolizada pela reunião na praça pública, mas por seu conteúdo, consistente em que as decisões políticas definitivas ficam sob a competência do titular do poder soberano: o povo. Disto decorre que neste país continental e populoso a comunidade cultural deve exercer seu papel político, via de regra, por órgãos de representação de interesses que sejam democráticos, plurais e autônomos, mas ao mesmo tempo submetidos às largas balizas da lei elaborada a partir do interesse nacional. Averigua-se, por fim, se os legisladores e administradores aplicam tais preceitos constitucionais à mais importante estrutura de fomento cultural do país: o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC.

Palavra-chave: Política Cultural, Representação de Interesses, Democracia, PRONAC.

ABSTRACT

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Culture and Democracy in the 1988 Federal Constitution: System of Interests' Representation and its Application to the National Culture Support Program*. 2004. 223 pp. Faculty of Law of Recife, Federal University of Pernambuco. The present thesis deals with an issue related to political sciences and public governance of the cultural sector in Brazil. Based on key constitutional principles of the Federative Republic of Brazil, the thesis argues that the cultural sector should be run with the same degree of autonomy that the one the Constitution provides to the Union, the states, the Federal District and the municipalities. This autonomy implies the existence of the power of enacting, fiscalizing and even enforcing rules coming from the "cultural community". The "cultural community" should operate with full recognition from the State and, if necessary, in name of the State. The *modus operandi* of this autonomy is the development of direct democracy whose basic concept of "meeting in public place" has been re-designed in order to include the idea that key political decisions rest on the people in whom the ultimate sovereign power is deposited. This means that, in a country of continental scales and numerous population such as ours, the "cultural community" should exercise his political functions through representative bodies characterized by democracy, autonomy, pluralism and, of course, obedience to the rule of law. Last but not least, the thesis investigates to what extent lawmakers and public servants have been applying these constitutional principles to the National Culture Support Program (PRONAC), which is the main instrument for cultural policy in the country.

Key-words: Cultural Policy, Representation of Interests, Democracy, PRONAC.

RÉSUMÉ

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Culture et Démocratie dans la Constitution Fédérale de 1988: le système de représentation d'intérêts e son application au Programme National de Soutien à la Culture. 2004. 223 pp. Faculté de Droit de Recife, Université Fédérale de Pernambuco, Recife. La présente thèse aborde un thème de sciences politiques lié à la gestion publique du secteur de la Culture au Brésil, et qui se base sur les principes constitutionnels caractéristiques de la République Fédérative: de même que les Entités politiques de la Federation (Union, états, municipalités e District federal) sont autonomes, la Culture doit également être gérée de façon autonome. Cela suppose l'existence d'un pouvoir d'émission, de controle et même d'exécution des normes qui émanent de la "Communauté culturelle", laquelle jouit de la pleine reconnaissance de l'Etat et opère parfois en lieu et place de ce dernier. Le *Modus Operandi* de cette autonomie est la pratique de la démocratie directe, dont le concept, revu, ne se limite pas à son origine classique de la réunion en place publique, mais désigne également le controle exercé par le Peuple souverain sur les décisions politiques. Il découle de ce concept que, dans un pays comme le notre, à taille continentale et à grande population, la "communauté culturelle" doit exercer son rôle politique par l'intermédiaire d'instances de représentation authentiquement démocratiques, plurielles et autonomes, et qui respectent le cadre de la loi, basée sur l'intérêt national. La présente thèse cherche enfin à savoir si les pouvoirs législatif et de l'Administration appliquent ces principes constitutionnels dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre du Programme National de Soutien à la Culture (PRONAC), qui représente le principal outil de développement culturel du pays.

Mots-Clés: Politique culturelle, Représentation d'intérêts, Démocratie, PRONAC.

RESUMEN

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Cultura y Democracia en la Constitución Federal de 1988: Representación de intereses y su aplicación al Programa Nacional de Apoyo a la Cultura*. 2004. 223 pp. Facultad de Derecho de Recife. Universidad Federal de Pernambuco, Recife. La presente tesis aborda un tema de Ciencia Política, específicamente relacionado con la gestión pública de la cultura en Brasil, de acuerdo con los preceptos constitucionales de esta República Federal. Susténtase que, análogamente a como ocurre con los entes políticos (Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal), La Cultura debe ser gestionada de manera autónoma, lo que implica en poder editar, fiscalizar e hasta ejecutar normas emanadas de la “comunidad cultural”, la cual actúa bajo el reconocimiento del Estado o, inclusive, a veces, sustituyéndole. El “modus operandi” de esta autonomía reside en la práctica de la democracia directa cuyo concepto es reelaborado para ser entendido, no necesariamente en su forma clásica, simbolizada por la reunión en plaza pública, sino por su contenido, consistente en que las decisiones políticas definitivas quedan, ciertamente, bajo la competencia del auténtico titular del poder soberano: el pueblo. De aquí se deduce que, en este país populoso y de dimensiones continentales, la comunidad cultural debe ejercer su papel político, normalmente, a través de Órganos de representación de intereses que sean democráticos, plurales y autónomos, pero al mismo tiempo sometidos a leyes elaboradas, con amplitud de miras, a partir del interés nacional. Se expone, por último, la aplicación real actual, por parte de los legisladores y administradores, de tales preceptos constitucionales en la más importante estructura de fomento cultural del país: El Programa Nacional de Apoyo a la Cultura - PRONAC.

Palabras clave: Política Cultural, Representación de Intereses, Democracia, PRONAC.

SUMÁRIO

RUSUMO

ABSTRACT

RÉSUMÉ

RESUMEN

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO I:

CONCEITOS BÁSICOS RELATIVOS À CULTURA 28

1.1. Uma Definição de Cultura..... 29

1.2. Cultura Popular e Cultura Erudita; Cultura de Massa e Indústria Cultural..... 41

1.3. Cultura e Arte. 46

1.4. Cultura e Memória Coletiva..... 49

1.5. Cultura e Repasse de Saberes..... 51

1.6. Cultura para o Direito Brasileiro..... 53

CAPÍTULO II:

OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A NORMATIVIDADE JURÍDICO-CULTURAL BRASILEIRA 55

2.1. Princípios ou Princípio?..... 56

2.2. Características dos Princípios..... 58

2.3. A Carta de Princípios..... 64

2.4. Os Princípios Explicitados pela Constituição Federal..... 68

2.5. Os Princípios Inferíveis a partir da Constituição Federal..... 69

2.6. Os Princípios Constitucionais Culturais..... 73

CAPÍTULO III:	
A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES DO SEGMENTO CULTURAL	80
3.1. A idéia de representação política.....	81
3.2. A idéia da representação de interesses.....	89
3.3. Os precedentes da representação de interesses.....	90
3.4. Abrangência da representação de interesses.....	98
3.5. Paradigmas da representação de interesses no direito brasileiro vigente.....	99
3.6. Representação de interesses do setor cultural na Constituinte de 1987- 1988.....	102
3.7. A explicitação da representação de interesses do segmento cultural no direito positivo vigente.....	104
3.8. A histórica busca de autonomia do segmento cultural.....	106
3.9. A gestão autônoma da cultura e o respeito à vontade geral.....	110
3.10. O segmento cultural e a sua produção autônoma de normas.....	110
3.10.1. A cultura e a administração dos próprios interesses.....	112
3.10.2. A cultura e seus “tribunais”.....	113

CAPÍTULO IV:	
HISTÓRICO BRASILEIRO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE CULTURAL NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR	
	115
4.1. As constituições brasileiras e a gestão pública da cultura.....	116
4.2. A legislação ordinária e a gestão pública da cultura ao longo da História do Brasil.....	119
4.2.1. Brasil Colônia.....	119
4.2.2. Império Brasileiro.....	124
4.2.3. República Velha e Estado Novo.....	126
4.2.4. Redemocratização de 1946.....	133

4.2.5. Ditadura Militar.....	137
4.2.6. Redemocratização de 1988.....	141

CAPÍTULO V:

O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA	144
5.1. A dimensão do PRONAC.....	145
5.2. A Estrutura do PRONAC.....	148
5.2.1. O Fundo Nacional da Cultura – FNC.....	148
5.2.2. Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART.....	154
5.2.3. O Incentivo a Projetos Culturais – Mecenato Federal.....	156
5.3. Extensões do PRONAC: Os sistemas estaduais e municipais de apoio à cultura.....	162

CAPÍTULO VI:

AS ESTRUTURAS SOCIAIS DE CONSULTORIA E DELIBERAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA (PRONAC)	166
6.1. A gestão inicialmente prevista na lei.....	167
6.1.1. A Comissão de Valores Mobiliários e os FICART.....	167
6.1.2. O Comitê Assessor e o Fundo Nacional da Cultura (FNC).....	169
6.1.3. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).....	171
6.1.3.1. A Composição da CNIC.....	174
6.1.3.2. As Competências da CNIC.....	179
6.1.3.2.1. Competências Iniciais da CNIC.....	180
6.1.3.2.2. Retrocesso democrático em decorrência de alteração legal.....	184
6.2. Critério de gestão democrática para a integração de subsistemas de apoio à cultura.....	189

CONCLUSÃO	195
-----------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	210
----------------------------	-----

INTRODUÇÃO

“Acima de todos os elementos de organização, de administração, de regeneração, acima de todos se acha, evidentemente, como a mais política de todas as forças políticas, a inteligência, a cultura, a ciência”.

Rui Barbosa

Pesquisa do Ministério da Cultura (MINC), datada do final do século XX (1), demonstra que as atividades culturais no Brasil representam, em termos patrimoniais, 1% (um por cento) do Produto Interno Bruto (PIB)² do País. Este valor percentual, aos que não são afeitos a números e estatísticas, pode, em princípio, parecer insignificante, mas em termos numéricos absolutos representa uma movimentação financeira anual que gira em torno de trinta bilhões de dólares. Um dado comparativo vem a ser mais eloqüente e elucidativo: a mesma pesquisa revela que os setores da saúde e da educação, para os quais há verbas constitucionalmente vinculadas³, representam respectivamente 2,2% e 3,1% do PIB nacional.

O parágrafo inicial desta Introdução, pleno de números, não representa o assunto principal desta tese, mas serve de referencial demonstrativo da importância do tema *Cultura*, em nossos dias, uma vez que pode traduzi-lo em termos da linguagem mais universal e atemporal que existe, aquela que veicula mensagens pelo “alfabeto” dos cifrões. A bem da verdade, não obstante a economia tenha ganhado a dianteira das reflexões desde o surgimento da modernidade, o objetivo traçado é demonstrar que o conjunto de normas jurídicas existentes no ordenamento brasileiro, mormente aquele constante na Seção II do Capítulo III do Título VIII da Constituição Federal, disciplinado em importantes aspectos pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (4), formalmente possibilita relações democráticas especiais, do que decorre,

¹ BRASIL: Economia da Cultura. Ministério da Cultura, 1998. <http://www.cultura.gov.br>. Dados extraídos do texto preparado por José Álvaro Moisés, com a colaboração de Roberto Chacon de Albuquerque, baseado em pesquisa da Fundação João Pinheiro, para ser distribuído no Encontro do Conselho de Cultura da Associação Comercial do Rio de Janeiro, dia 05 de agosto de 1998.

² SANDRONI, Paulo: Dicionário de Economia e Administração. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 319: “PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO. Refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico do país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços”.

³ Ver os Artigos 198 e 212 da vigente Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

⁴ Doravante, para identificar esta Lei será utilizada a forma simplificada “Lei nº 8.313/91” ou a expressão que a tornou conhecida entre os interessados pelo tema: “Lei Rouanet”.

inclusive, o exercício do poder pela fatia do povo vinculada ao setor, quer diretamente, quer através de um sistema de representação de interesses, ressurgido de forma abrandada em 05 de outubro de 1988 ⁽⁵⁾.

Em palavras claras, a hipótese da presente tese é formulada nos seguintes termos: da mesma maneira que a Constituição Federal de 1988 confere autonomia aos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), também o faz para com certos segmentos sociais. A concessão da autonomia referida às vezes é explícita, como nos casos das comunidades indígenas e dos segmentos desportivos, e em outras é implícita, o que se averigua precisamente com o segmento da cultura, aqui eleito como objeto de estudo.

Qual a importância de demonstrar que o segmento cultural foi aquinhado com a prerrogativa da autonomia pelo constituinte brasileiro de 1987-88? A resposta está embasada em motivações econômicas, históricas, filosóficas, políticas e sociais, consideradas em conjunto, todas convergindo para que a cultura desempenhe o papel de propulsora do desenvolvimento humano e instrumento solidificador dos mais elevados valores democráticos. Para tanto, desde o princípio, fica assentado o entendimento de que a cultura é, em sentido antropológico, o instrumento de “rebeldia” da humanidade, pois consiste, no prisma referido, em qualquer intervenção sobre o ambiente natural. Por meio das manifestações culturais o homem afronta (e não raro vence) até mesmo as inexoráveis leis da natureza. Apesar de tão pujante característica, a ideologia dominante nas diferentes eras da história procura dar-lhe feição diversa da ora exposta: divulga que cultura é apenas o sedimentado e o estável, representado pelas tradições por todos aceitas⁶.

⁵ Data da promulgação da vigente Constituição Federal do Brasil.

⁶ Enfoca-se, aqui, cultura em sua acepção mais abrangente; os pormenores do antagonismo de tais concepções serão contemplados no Capítulo I.

Em virtude deste entendimento, mesmo em ambientes jurídicos democráticos -aqui entendidos como os decorrentes de constituições legítimas-, o tratamento do segmento cultural praticamente constituía uma exceção, se não direcionada à autocracia, ao menos a uma aristocracia de “iluminados”. Nessa perspectiva, os “não-cultos” (assim considerados, por esta visão elitista, as pessoas comuns do povo), em termos de políticas públicas de cultura, o máximo que atingiam era o status folclórico, de objeto de estudo, jamais de partícipes e sujeitos da elaboração e controle destas políticas.

Normativamente, a ruptura com as concepções autocráticas e aristocráticas de cultura é expressamente estabelecida na Constituição de 1988, ao abrir espaço para que todos os interessados participem da elaboração e da gestão pública da cultura, tanto os passíveis da tradicional classificação de “cultos”, quanto aqueles até então tidos como “incultos”. A conquista normativa, porém, como sói acontecer, não veio acompanhada da implementação fática ou, como se diz em linguagem jurídica, ainda não produziu eficácia, de modo a resguardar os novos valores constitucionais da cultura, não obstante normas inferiores tenham sido editadas com o objetivo de regulamentar a respectiva disciplina jurídico-constitucional. Dentre estas normas, selecionaram-se como objeto de estudo aquelas que convergem para a construção do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), por dois motivos principais: 1) o PRONAC é o instrumental jurídico de fomento da cultura mais abrangente da União; 2) constitui paradigma para a construção de normatividade análoga nos planos estaduais, municipais e distrital. Em síntese: é o mais importante conjunto jurídico-normativo de atuação do Estado brasileiro no setor cultural.

Salienta-se, assim, que a ineficácia primeira e preferencialmente enfocada não é a que se refere aos resultados materiais do PRONAC (lugar comum no direito brasileiro), mas a que espelha o déficit da implementação

democrática constitucionalmente ordenada. Neste ponto surge a necessidade de esclarecer por que há esta distância entre a atual normatividade cultural e sua implementação, e, somente após isso, explicitar a relação que têm frente ao desempenho da máquina estatal relativamente ao setor. Sem dúvida, estas discrepâncias deitam raízes numa tradição autoritária de concepção e gerência cultural, mas aí não se esgotam; refletem a ausência de conhecimento teórico e prático da nova realidade da cultura definida pela Constituição Federal.

Doutrina e jurisprudência brasileiras tratam, quase sempre, a cultura por um prisma empírico, entendendo-na óbvia e, com isso, cometem o pecado hermenêutico perpetuado pela máxima do *in claris cesat interpretatio*. Questões básicas, por conseguinte, são usualmente negligenciadas; porém, no presente estudo, devem ser enfocadas como condição imprescindível à confirmação da hipótese delineada: O que é cultura para o Direito? Que princípios regem a normatividade cultural brasileira? A gestão pública da cultura segue as regras gerais de Direito Administrativo ou tem regência específica? A Constituição Federal fornece elementos para que a historicamente almejada autonomia da cultura seja respeitada e, mais que isso, fomentada pelo Estado brasileiro? Como se devem materializar o planejamento e as deliberações políticas e técnicas atinentes à cultura, segundo nosso ordenamento jurídico? Como todas essas questões se manifestam no principal conjunto normativo de fomento cultural de nosso País, o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)? A resposta a estas indagações, crê-se, constituirá importante subsídio para a formulação e implementação de políticas culturais, segundo os valores definidos pelos constituintes brasileiros.

Vê-se, pois, que a tarefa de demonstração da tese é árdua e demandou a realização de pesquisa bibliográfica intensa, sobretudo nos domínios da cultura, da filosofia, da história e da ciência política, além de investigação normativa que

abrangeu diferentes épocas, obrigando à consulta de documentos jurídicos que foram elaborados desde o Brasil Colônia aos nossos dias. Na pesquisa das normas, deu-se preferência ao direito brasileiro, mas, quando necessário, foram referenciados sistemas jurídicos alienígenas relacionados ao tema. O esforço é justificado porque, em muitas obras e normas, o tema é apenas tangencial ou secundariamente enfocado, o que determina, não raro, pouco aprofundamento sobre o mesmo.

A pesquisa redundou em seis capítulos, cada um servindo de suporte à inteligência dos subseqüentes, sendo todos imprescindíveis à adequada colocação do tema *cultura*, sob a nova premissa jurídico-democrática. Precisamente em nome da didática deste entendimento, impõe-se, desde já, fornecer a síntese de cada um dos referidos capítulos, durante os quais apresentam-se as fundamentações que os constituem; também, ao cabo de cada uma destas unidades do texto, responde-se ao menos uma das questões essenciais da tese, acima elencadas.

O Capítulo I enfrenta um problema monumental: definir cultura, algo desafiador até mesmo para campos da ciência dedicados à questão, como a antropologia e a sociologia, que não chegam a um acordo sobre o tema⁷. Nele discutem-se as variantes da cultura popular, cultura erudita, cultura de massa e indústria cultural, além de temas correlatos indispensáveis, como arte, memória coletiva e repasse formal e informal de saberes. O objetivo do enfoque é, minimamente, fixar-se uma definição de cultura para os fins específicos do estudo, delimitando-o, e, quiçá, útil para o mundo do Direito. Na delimitação referida, de pronto informa-se que o direito cultural à educação formal, prioritário no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, constitui exceção e paradigma para os demais da mesma natureza, por seu

⁷ SAVRANSKI, I: A Cultura e as Suas Funções. Moscou: Edições Progresso, 1986, p. 5.

pioneirismo na conquista de autonomia e gestão democrática, inclusive com reconhecimento constitucional em textos anteriores ao atualmente vigente, que, aliás, os reforça e amplia.

A unidade subsequente, Capítulo II, adentra na questão filosófica do estudo, perscrutando a fundamentação axiológica da cultura na Constituição Brasileira. Revela-se que não basta academicamente saber o que é cultura, sendo imprescindível buscar-se desvelar o que fundamenta e o que deve buscar a ação estatal neste campo, ou seja, explicitam-se os princípios constitucionais culturais, tema que, logicamente, deve anteceder qualquer construção normativa ou práticas da Administração, mas que até agora não foi devidamente considerado pela doutrina jurídica de nosso país.

O Capítulo III é dedicado ao instrumental jurídico posto à disposição da cidadania para que efetivamente se assenhoreie da política cultural do país, de maneira a usufruir a autonomia que lhe foi conferida: consiste em algo identificado, por um lado, com a democracia direta (escoimada da acepção que a identifica unicamente com o aspecto formal da reunião em praça pública), e por outro, com a representação de interesses, vista por um ângulo que ao mesmo tempo assegura a autonomia do segmento cultural, mas o submete à vontade geral do soberano da democracia brasileira: o povo.

A seqüência (Capítulo IV) descreve as políticas públicas adotadas no Brasil, enfocando essencialmente a participação popular nas mesmas; é um capítulo histórico, de constatações da quase inexistência de aludida participação; porém, mostra-se indispensável para demonstrar a revolução conceitual e normativa operada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, relativamente às políticas culturais. A partir dele, busca-se comprovar que, com o beneplácito do direito positivo, o Estado brasileiro sempre buscou controlar as

manifestações culturais, cerceando as consideradas “inconvenientes” ou “subversivas” e estimulando as “pacíficas” e em conformidade com a ideologia dominante.

A síntese da ação pública sobre a cultura demonstra que durante o Brasil Colônia a matéria prescindia de tratamento normativo, mas não era esquecida da prática dos habitantes e dirigentes. Não se pode olvidar a vinda ao Brasil de, por exemplo, artistas plásticos que promoveram o registro de cenas cotidianas, fauna e flora, das terras portuguesas no novo mundo. Quanto a índios e negros, como compensação às violências sofridas em decorrência do desterro e da submissão, deu-se intensa prática de rituais atinentes às respectivas origens, externados de forma dissimulada, em virtude da imposição de novos valores, o que fez originar o sincretismo cultural, de múltiplas facetas. Já no Império, a carência de um perfil nacional compatível com a ideologia do iluminismo propiciou, principalmente no segundo reinado, um desenvolvimento cultural simétrico às atitudes de um homem educado para ser um mecenas: D. Pedro II. A República Velha, estruturada sob uma rígida concepção positivista, relegou a matéria a plano secundário, diferentemente do Estado Novo, que fez surgir toda a base da disciplina jurídica de importantes setores da cultura nacional, especialmente aqueles vinculados à memória coletiva. Tal legislação perdura, com mínimas alterações, até os dias que correm⁸. No quarto de século de domínio da Ditadura Militar (1964 a 1985), a característica marcante de relação Estado e Cultura foi, curiosamente, a do fomento estatal, mas exclusivamente restrito àquelas manifestações que sedimentassem os valores que fizeram surgir o movimento castrense: pátria, família e propriedade, filtradas pelo crivo da censura.

⁸ BARBALHO: Alexandre: *Relações entre Estado e Cultura no Brasil*. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 1998, p. 17 e ss.

A abertura democrática trouxe novo alento às mais diversas relações sociais: buscou-se definir a relação do Estado com a Cultura, de modo a que esta fosse desenvolvida de forma livre, mas ao mesmo tempo merecedora dos incentivos públicos para sua expansão, vez que sempre foi um setor fragilizado frente aos demais. Uma coincidência histórica foi de grande interesse para aludida relação: o então Presidente da República, José Sarney, sancionou a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 ⁽⁹⁾, cujo projeto era de sua própria lavra, quando senador, criando um mecanismo de incentivo fiscal à cultura. A sistemática operacional desta legislação, conforme se demonstrará em momento apropriado, tinha o modelo francês¹⁰ ainda hoje vigente: as pessoas jurídicas de natureza cultural (assim consideradas simplesmente por inserirem em seus atos constitutivos atividades neste setor) podiam captar junto a contribuintes do imposto de renda verbas para suas atividades. O valor captado, obedecidos certos limites legais, era abatido no imposto de renda do incentivador. Tão simples quanto a Lei, foi sua burla; a Nação presenciou um festival de anomalias com as renúncias fiscais: pessoas jurídicas foram criadas com o fim específico de captar recursos financeiros, sem o correspondente retorno social ou até mesmo sem executar qualquer atividade cultural; artistas consagrados, inclusive internacionalmente, sem qualquer necessidade ou legitimidade de recorrência aos incentivos públicos brasileiros, a eles tiveram acesso, inviabilizando investimentos em setores da cultura nacional, principalmente os mais simples e necessitados.

Não exatamente em contraposição, mas como proposta de organização, moralização e sistematização, a Lei Rouanet sucedeu a Lei Sarney com ambição bem mais ampla: a de instituir entre nós um “Programa Nacional de Apoio à

⁹ Doravante, para identificar esta Lei será utilizada a forma simplificada “Lei nº 7.505/86” ou a expressão que a tornou conhecida entre os interessados pelo tema: “Lei Sarney”

¹⁰ Ver a legislação francesa de incentivos fiscais à cultura no *Vademecum Culturel Juridique*. Paris: Département des Affaires Internationales, s/d.

Cultura”, conhecido pela sigla PRONAC, até hoje vigente. A descrição e análise deste Programa constituem, precisamente, o conteúdo do Capítulo V, onde se revela que, no PRONAC, o incentivo fiscal é a parte mais proeminente, mas não é a única; mesmo que timidamente, o Programa contém ambições não apenas federais, mas nacionais, como revela sua própria designação; quer isto dizer: além de ser um programa de acesso permitido através de órgãos federais ligados ao Ministério da Cultura, nele está contido o estímulo para a criação de subsistemas de incentivo à cultura de âmbito estadual, distrital e municipal, o que efetivamente foi ensaiado em expressivo número de unidades da Federação, mas sem qualquer organização sistêmica. A própria parte do PRONAC relacionada com a pecúnia é bastante diversificada, com justificada razão: como o incentivo público à cultura deve abranger diferentes atores sociais, nas mais distintas situações, é aconselhável que cada um receba, segundo a sua peculiaridade, necessidade e demais aspectos singulares. É por esta razão que o Programa contempla, em termos de incentivos fiscais, três mecanismos distintos: o mecenato federal (para o incentivo indistinto a qualquer atividade contemplada na Lei), o Fundo Nacional da Cultura –FNC (direcionado aos projetos que necessitam especial proteção do Estado) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICARTS (mecanismos de incentivo capitalista à indústria cultural).

No último Capítulo, o VI, demonstra-se que a grande novidade jurídica está na estrutura de gerenciamento estabelecida pela Lei Rouanet/PRONAC para o setor cultural, originalmente concebida de forma compatível com o regime democrático, já que possibilitaria o exercício do poder pela população interessada, diretamente ou organizada em entidades de representação. Analisa-se que a principal estrutura de poder do PRONAC, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), cuja característica inicial de destaque vincula-se à sua composição plural e paritária, com representantes de diferentes esferas do

poder público (União e Estados), bem como dos setores da sociedade civil diretamente vinculados à questão cultural, a saber: representantes de entidades culturais de âmbito nacional, e do empresariado do país, setor este diretamente responsável pela transferência de recursos que financiam as atividades em foco. O conjunto de competências originais da CNIC podia ser sintetizado por duas ações básicas: definir anualmente a política pública de cultura relativa ao PRONAC e atuar como instância de fiscalização do cumprimento de suas próprias deliberações. A apreciação cautelosa de tais competências dá a dimensão potencial do poder que possui o setor cultural no direto gerenciamento de seus interesses face ao poder público federal. É algo que inclusive nos evoca uma estrutura parlamentarista, sistema de governo no qual a instância de produção de normas não as executa, mas fiscaliza a respectiva implementação, sem grandes distâncias da autoridade administrativa. Algo mais, contido em norma vigente de 1992 a 1997 revelava a verdadeira dimensão normativa e deliberatória da principal instância de poder do PRONAC: a CNIC tinha poderes legais para reformar uma decisão do Ministro da Cultura, atinente à aprovação ou rejeição de um projeto cultural que postulasse o incentivo público. Em tal prerrogativa estava contida a síntese da gestão democrática do setor cultural, ou seja, em termos de atuação política, a deliberação de um órgão plural (CNIC) prevalecia sobre a de um monocrático (Ministro). Referida norma, merecedora de elogio, foi extirpada do ordenamento jurídico pátrio sob a alegativa de ferir o sistema presidencialista, no qual as deliberações administrativas são tomadas autonomamente pelo Chefe de Governo ou por seus delegados, de forma pessoal; não haveria, por conseguinte, manter-se equívoco tamanho, justificaram. Assim, por um meio plenamente condizente com a decisão, a Medida Provisória nº 1.589, de 24 de setembro de 1997 ⁽¹¹⁾, o poder público federal impôs esta inaceitável restrição ao aspecto mais democrático da legislação cultural brasileira.

¹¹ Doravante, para identificar esta Medida Provisória será utilizada a forma simplificada “MP nº 1.589/97”.

Na mesma linha de fixação de fundamentos democráticos, a normatividade instituidora do PRONAC (Lei Rouanet), previu a construção de uma grande rede de incentivo à cultura, integrada por subsistemas distrital, estaduais e municipais. Estabeleceu, ainda, algumas condições para que um ente público fosse admitido no sistema de apoio cultural; dentre estas condições destacam-se duas: 1) a de que o Estado ou Município possua a própria legislação de apoio à cultura, 2) e que o gerenciamento desta legislação fique a cargo de uma Comissão que seja composta preponderantemente por membros da sociedade civil, vinculados ao setor cultural ou, quando menos, de forma paritária, relativamente aos representantes do poder público. Um subsistema jurídico-cultural como o que acaba de ser descrito, não somente está apto a integrar o sistema nacional de cultura, como adquire a habilitação necessária para ser o gestor do mesmo, em âmbito local; isto porque a Lei Federal da Cultura prevê, para estes casos, o mecanismo da *delegação*, o qual consiste precisamente na deliberação sobre verbas federais a serem aplicadas na cultura, a partir de decisão descentralizada do subsistema estadual, distrital ou municipal, concernente a projetos do âmbito das respectivas circunscrições.

Mesmo com uma legislação prodigamente democratizante do setor cultural, percebe-se uma atuação intervencionista, afrontadora da lei, por parte do Estado brasileiro, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, quando busca substituir-se a sociedade, excluindo-a dos seus afazeres e prerrogativas que lhes são inerentes, ou até mesmo simulando a participação social. São desvirtuamentos que podem ser verificados na prática pública relativa ao setor cultural, e que extrapolam, inclusive, as fronteiras do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Seguem três exemplos:

1) No resguardo do patrimônio cultural é comum atribuir-se a prerrogativa ao Chefe do Poder Executivo de contrariar até mesmo parecer técnico, e assim deixar de proteger um determinado bem tombado ou, ainda, poder retirar, quando julgue conveniente, esta ou outra forma de proteção;

2) Relativamente a interesses culturais gerais, criam-se múltiplos “conselhos de cultura” desprovidos de autonomia, e que por esta razão não garantem o pluralismo de idéias, mas, ao contrário, reproduzem, monocordamente, a ideologia dos instituidores, falseando, assim, a participação social, bem como descredibilizando órgãos dotados de autêntica legitimidade;

3) Na seara específica do incentivo fiscal à cultura, algo na mesma linha, porém mais aprofundado: para decidir sobre a aplicação de verbas públicas, simula-se a partilha do poder com a comunidade cultural, através da criação de “comissões” falsamente paritárias (uma vez integrada por pessoas de alguma forma submetidas aos poderes constituídos), caso em que se verifica inferioridade decisória dos representantes da sociedade, não obstante sejam numericamente equivalentes aos do poder público; ou, ainda, tais comissões recebem poderes quase nulos, e não relacionados com as atividades deliberativas e de fiscalização.

Práticas desta natureza agridem impiedosamente os valores democráticos adotados pelo Brasil em sua Constituição Federal, porque implementam atitudes tendentes a desconsiderar, afrontar ou fraudar a vontade do povo. Certamente esta anomalia encontra uma de suas múltiplas raízes (históricas, sociológicas, filosóficas, culturais e políticas) na compreensão apenas parcial do papel do soberano da democracia, enquanto regente político de seu próprio destino; investe-se na fórmula tradicional de que o poder tem apenas emanção popular e, se possível, a mesma destinação. Para esta ideologia, é (quase) inconcebível

que o povo encete, ele próprio, o comando da máquina pública por carecer de experiência, preparo e visão administrativa¹², razões suficientes para justificar a permanência do comando nas mãos de poucos, chamados de elite (capitalismo) ou de vanguarda (socialismo).

Sabe-se, porém, que esta compreensão de poder, historicamente supedaneada no formalismo jurídico, não mais encontra guarida no direito positivo válido –aquele, repete-se, de acordo com as normas constitucionais legítimas, porque estas prescrevem não apenas que “todo o poder emana do povo”, mas “que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Constituição¹³. Se não tanto no plano da literalidade, indubitavelmente no aspecto teleológico, há aí uma abertura para a mais ampla participação, inclusive no campo gerencial da estrutura pública. Como bem sintetiza Friedrich Müller, ao refletir sobre o povo como instância global de atribuição de legitimidade,

“... no Estado Democrático de Direito, o jurista não pode brincar de pretor romano. Os poderes ‘executantes’ [‘ausführenden’] Executivo e Judiciário não estão apenas instituídos e não são apenas controlados conforme o Estado de Direito; estão também comprometidos com a democracia¹⁴”.

¹² CHAUI, Marilena: *Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 294. Classificando este tipo de procedimento como “a concepção liberal de representação”, a autora pondera que a “não possui qualquer vínculo substantivo com a idéia de democracia. Aliás, para muitos liberais, a representação tem a finalidade expressa de impedir um regime de democracia política, como é o caso de Burke, para quem a representação se resume na capacidade de uma elite para captar os ‘sentimentos populares’ como indícios de *interesses objetivos* perfeitamente determináveis e cujo atendimento é feito pelos especialistas encarregados da administração, a partir da obtenção do consenso dos representantes nos parlamentos”.

¹³ Parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal brasileira.

¹⁴ MÜLLER, Friedrich: *Quem é o Povo: A Questão Fundamental da Democracia*, 3ª edição, tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 60.

Poder-se-ia imaginar que estes senões da prática administrativa seriam suficientes para infirmar toda a tese acima defendida (a democracia asseguradora da autonomia do setor cultural brasileiro), mas ao contrário, confirmam-na, pelo fato de que tão simplesmente está-se diante de uma violação de normas jurídicas (disjunção)¹⁵, caso para o qual o ordenamento oferece adequados instrumentos de recomposição, sendo que o principal deles é de natureza social: o efetivo conhecimento, por parte da sociedade, da vital importância para as liberdades públicas e para o desenvolvimento social, da relação entre cultura e democracia.

¹⁵ VASCONCELOS, Arnaldo: Teoria da Norma Jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 201 e ss.

**CAPÍTULO I:
CONCEITOS BÁSICOS RELATIVOS À CULTURA**

***Canto as fulô e os abróio
Com todas coisa daqui:
Pra toda parte que eu óio
Vejo um verso se bulí.
Se as vêz andando no vale
Atrás de curá meus male
Quero repará pra serra
Assim que eu óio pra cima,
Vejo um diluve de rima
Caindo inriba da terra.***

Patativa do Assaré

1.1. Uma Definição de Cultura

A expressão tem múltiplos significados¹⁶, a ponto de, como já referido, “segundo estimativa dos culturólogos americanos Kroeber e Clyde Kluckhohn, nos anos 50 de nosso século havia cento e sessenta e quatro definições de cultura e, segundo A. Moles, nos anos 70 já existiam duzentos e cinquenta¹⁷”.

Pode-se, inicialmente, afirmar que a palavra “cultura” é recente nos lexos ocidentais. Registra-se que em 1793, o dicionário Adelung a estampou na forma alemã *Kultur*, como significado de enobrecimento, refinamento das forças espirituais e materiais do homem ou de um povo. Paralelamente é difundido o termo francês *civilisation*, expressando conteúdo idêntico; mas cabe dizer que a versão gaulesa deriva de civil, ou seja, que pertence ao cidadão¹⁸. Desde esta época, cultura e civilização, não raro, são utilizadas para designar a mesma coisa.¹⁹

¹⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, pp. 22-23: “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, em nossa modesta lista, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade”.

¹⁷ SAVRANSKI, I: A Cultura e as Suas Funções. Moscou: Edições Progresso: 1986, p. 5.

¹⁸ O Dicionário Alemão/Português das Porto Editora e Martins Fontes Editora, dá para a palavra alemã “Kultur” os seguintes significados: cultivo, cultura, civilização.

¹⁹ SALDANHA, Nelson: A Tradição Humanística; Ensaio sobre Filosofia Social e Teoria da Cultura. Recife: UFPE, 1981, p. 37: “A diferença entre cultura e civilização tem tido várias formulações; mas de qualquer sorte ninguém diz ‘civilização popular’, pois o termo civilização acarreta mais requinte, ou mais distinção, que o termo *cultura*, este mais amplo, mais genérico. ‘Civilização de massa’pode-se dizer, mas com um sentido um pouco diverso do da expressão *cultura* de massa”.

Etimologicamente, cultura é uma palavra de origem latina extraída do verbo *colerĕ*, que significa “cultivar, cuidar de, tratar”²⁰. Seu emprego originário se destinava a designar o que hoje é compreendido pelo termo agricultura: “lavoura, cultivo dos campos”; posteriormente passou a significar “instrução, conhecimentos adquiridos”.

Inobstante ser recente a designação, “certamente, a mais antiga e a mais recente obra do homem é a cultura²¹”, e a busca de seu sentido data da antiguidade clássica. Para abranger o que hoje ela significa, os gregos utilizavam-se de dois vocábulos: *georgia* (lavoura) e *matema* (conhecimentos adquiridos). Entre os helenos era corrente a diferença entre *cultura* e *natura* (*physis*), sendo aquela toda ação humana executada sobre esta. A *natura* ou natureza, por sua vez, existe independentemente do homem.

Pode-se notar que o aspecto originário da significação do termo cultura diz respeito à intervenção do homem para modificar o ambiente natural, sendo que, já nos tempos clássicos, foi agregada a esta a compreensão de refinamento progressivo de dita intervenção, incluindo aí o interesse pelas artes, pela ciência, filosofia, ética, enfim, por tudo o que o homem vem produzindo e que o induz ao aprimoramento integral, a partir de práticas vinculadas a elevados valores, o que era sintetizado pela expressão *paidéia*, cuja intelecção aproximada resulta do somatório depurado dos conceitos de civilização, cultura, tradição, literatura e

²⁰ Ver verbete “cultura” na Enciclopédia Mirador Internacional, v. 7. São Paulo – Rio de Janeiro: Encyclopédia Britannica do Brasil, 1986, p. 3107. Ver também FERREIRA, António Gomes: Dicionário de Latim - Português. Porto: Porto Editora, s/d, p. 250. Ver ainda: HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro Sales: Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p.888.

²¹ CALDAS, Waldenyr: O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Cultura. São Paulo: Global, s/d, p. 9.

educação²². Mas a *paidéia* não era um fim em si, saliente-se; buscava atingir a *areté*, cuja tradução seria “*virtude*, na sua acepção não atenuada pelo uso puramente moral, e como expressão do mais alto ideal cavaleiresco unido a uma conduta cortês e distinta e ao heroísmo guerreiro²³”.

Bem distante da idéia original de cultura, que necessariamente embutia valores, é aquela hoje corrente, difundida pelos antropólogos²⁴, a partir de um critério meramente formal, de que a cultura se confunde pura e simplesmente com a existência humana. O homem seria uma espécie de Midas²⁵ que, ao mínimo toque físico ou mesmo axiológico, transforma tudo, não em ouro, mas em cultura. Esta compreensão recebe a repulsa de Werner Jaeger, para quem

“hoje estamos habituados a usar a palavra cultura não no sentido de um ideal próprio da humanidade herdeira da Grécia, mas antes numa concepção bem mais comum, que a estende a todos os povos da Terra, incluindo os primitivos. Entendemos assim por cultura a totalidade das manifestações e formas de vida que caracterizam um povo. A palavra converteu-se num simples

²² JAEGER, Werner: *Paidéia - A Formação do Homem Grego*. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 1.

²³ JAEGER, Werner: *Paidéia - A Formação do Homem Grego*. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 25.

²⁴ SUNDER, Madhavi: *Cultural Dissent*. In: *Stanford Law Review*, volume 54, December 2001, pp. 495 – 567; especificamente na p. 511, o autor relata: “Scholars credit Eduard B. Taylor with proposing the first anthropological definition of culture in 1871. Taylor called culture “that complex whole which taken includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other compatibilities and habits acquired by man as a member of society”. While the definition continues to comport with the lay person’s understanding of culture, anthropologists now largely dismiss Tylor’s view as mistaken in its characterization of culture as a static, unchanging set of beliefs that is imposed upon individuals generation after generation”.

²⁵ VICTORIA, Luiz A. P.: *Diccionario Básico de Mitología: Grécia, Roma, Egito. Ilustrado*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000, pp. 97-98: “Midas (Grécia), rei da Frigia, era amigo de Pã e Baco. Este concedeu-lhe a faculdade de transformar em ouro tudo em que tocasse. Realizado este desejo, até os alimentos se transformavam em ouro ao seu contato. O infeliz monarca suplicou ao deus que o desembaraçasse desse dom funesto. Baco ordenou-lhe que se banhasse no Pactolo, que, desde este momento, passou a ter palhetas de ouro nas suas areias”.

conceito antropológico descritivo. Já não significa um alto conceito de valor, um ideal consciente (...) Mas o que hoje denominamos cultura não passa de um produto deteriorado, derradeira metamorfose do conceito grego originário”.²⁶

Mas o que teria induzido a humanidade a abandonar a idéia de cultura recheada de elevados valores e ideais por outra meramente descritiva? O advento da modernidade, que consigo trouxe o abandono do sentimento de pertença à coletividade, substituindo-o pela primazia ao individualismo; a permuta da honorabilidade pelo dinheiro; a laicização das relações políticas; a expansão de domínios por partes dos países que aprimoraram tecnologia bélica, todos foram fatores que levaram à mudança conceitual de cultura. Nelson Saldanha emite opinião sobre o tema ponderando que:

“Isso representa, em termos de teoria da cultura, a expansão das formas ocidentais e sua imposição sobre todos os continentes, com automóveis em todas as cidades, assembléias, bibliotecas, paletó e gravata e tudo o mais. Representa, por outro lado, o imperialismo econômico, forma e veículo daquela expansão, com advento de guerras ditas mundiais, com as quais a *técnica* penetra por toda parte e submete gradativamente a vida de todos os povos. Com essa técnica tem-se também o acréscimo das comunicações, em ritmo acelerado²⁷”.

Corroborou ainda mais com esta mudança conceitual uma estratégia de resistência contra a ideologia liberal, também produto da modernidade,

²⁶ JAEGER, Werner: *Paidéia - A Formação do Homem Grego*. São Paulo: Martins Fontes, 1995, pp. 7-8.

²⁷ SALDANHA, Nelson: *A Tradição Humanística; Ensaio sobre Filosofia Social e Teoria da Cultura*. Recife: UFPE, 1981, p. 41.

consistente na recusa em vincular a idéia de cultura à de desenvolvimento da civilização, visto que este último termo foi apropriado pelas classes e povos dominantes, aqui entendidos os que preponderaram sobre os outros por critérios econômicos, tecnológicos e bélicos, a tal ponto que, durante muito tempo, considerava-se cultura somente a manifestação emanada das elites. A reação dos dominados contra esta apropriação indébita foi a de tentar neutralizar o conceito de cultura, de modo a construir um entendimento que albergasse toda manifestação humana, independentemente da origem; representa, por conseguinte, uma atitude de antítese dos povos dominados, frente aos povos dominadores, que sempre impunham (e ainda impõem) a sua “cultura mais desenvolvida”. Desenvolvimento da civilização passou a ser confundido com desenvolvimento tecnológico (e não de elevados ideais), e este com opressão. Assim, suprimir qualquer adjetivação da palavra cultura era e continua sendo uma forma de resistência. Este momento resistência propiciou uma antítese à idéia de “cultura civilizada” que ainda não foi superada; melhor dizendo, não se chegou ainda à síntese, mas é imperioso que se a atinja, para que se possa conceber cultura de forma não discriminatória, e ao mesmo tempo imbuída de elevados ideais humanos.

A definição antropológica de cultura²⁸, até aqui referida, gera pelo menos duas conseqüências desafiadoras para quem se imiscui neste estudo; a primeira delas é que só se entende o que é cultura a partir de uma definição negativa, ou seja, cultura é tudo o que não é natureza intocada²⁹; a outra conseqüência, estreitamente imbricada com a primeira, é de saber a utilidade prática de uma definição tão ampla, isto porque propicia o entendimento de cultura como algo

²⁸ SALDANHA, Nelson: A Tradição Humanística; Ensaio sobre Filosofia Social e Teoria da Cultura. Recife: UFPE, 1981, p. 39: (...) quando se fala em *cultura* sem mais, fala-se da realização de coisas pelo ser humano como generalidade”.

²⁹ SANTOS, José Luis dos: O Que é Cultura. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983, p. 29: "Há um sentido em dizer que tudo o que é cultural é humano e tudo que é humano é cultural".

ao mesmo tempo gigantesco e microscópico, que envolve a todos e a tudo o que pode ser creditado ao ser humano, nas particularidades e no que é universal, surgido com o homem e que varará os tempos enquanto ele existir; a cultura, portanto, se alarga na mesma proporção em que se alargam os horizontes humanos, aí se incluindo os bens materiais e imateriais, as tecnologias, as ciências, as espiritualidades, a ética e o próprio direito³⁰. Como, então, particularizar os campos do conhecimento e atividades, vez que quase tudo se engloba na definição de cultura?

Não obstante os vários segmentos humanos venham apropriando-se da definição de cultura de forma particularizada, um desafio permanece altaneiro: o de dar-lhe uma definição positiva e convincente, e não por exclusão, como se tem feito até agora. José Luis dos Santos põe adequadamente a questão nos seguintes termos:

“cultura é com freqüência tratada como resíduo, um conjunto de sobras, resultado da separação de aspectos tratados como mais importantes na vida social. Assim, extrai-se das atividades diretamente ligadas ao conhecimento no sentido amplo as áreas da ciência, da tecnologia, da educação, das comunicações, do sistema jurídico, do sistema político, às vezes a religião e os esportes. O que sobra é chamado de cultura. É como se fossem eliminadas da preocupação com cultura todos os aspectos do conhecimento organizado tidos como mais relevantes para a lógica

³⁰ ROCHA, Leonel Severo: *A Problemática Jurídica: Uma Introdução Transdisciplinar*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1985, pp. 22 -23: “Na área jurídica, a maior contribuição foi dada pelo neokantismo de Baden, onde Lask desenvolve um interessante trialismo que desloca o direito para uma categoria intermediária, embora contingente, entre o ser e o dever-ser: a cultura”.

do sistema produtivo. Sobram, por exemplo, a música, a pintura, o artesanato, as manifestações folclóricas em geral, o teatro.”³¹

No campo estritamente jurídico, uma das causas mais prováveis para a ausência de uma definição precisa do que seja cultura está no fato de que a doutrina fia-se na ilusão de que é obvio o entendimento sobre a matéria³². Por causa disso não há sintonia na comunicação entre os chamados operadores do direito. Ressalte-se que este não é um problema enfrentado exclusivamente em solo pátrio, mas, mesmo em Nações para nós paradigmáticas, em ambos os domínios do direito e da cultura. O jurista Peter Häberle, por exemplo, em palavras *gentis* pondera que os juristas fogem do enfrentamento da tarefa de buscar para o Direito uma definição positiva de cultura, ao afirmar que

“o âmbito material e funcional 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. Quanto mais árdua é uma definição positiva de cultura, tanto mais a pressupõem como óbvia nos textos constitucionais que se referem à cultura sem ulterior definição.”³³

³¹ SANTOS, José Luis dos: *O Que é Cultura*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983, p. 49.

³² Geralmente os juristas omitem a definição de cultura; não é o caso dos jus-sociólogos, dentre os quais A. L. Machado Neto, no seu *Sociologia Jurídica*, além de Miguel Reale, em diversas de suas obras, dentre as quais *Cinco Temas do Culturalismo*. Também na França observe-se o que diz AUDIT, Bernard: *Le Statut des Biens Culturels en Droit International Privé Français*. In: *Revue Internationale de Droit Comparé*, 46ème année, n° 2, avril-juin 1994. Paris: Société de Législation Comparée, pp. 405 – 422; precisamente nas pp. 406 e 407, assenta-se: “La législation interne française est constituée de textes disparates, les uns de portée générale, les autres relatifs à des objets particuliers. (...) Il n’existe pas des définition précise du bien culturel; les textes contiennent des formule largues, visant les biens présentant un intérêt du point de vue de l’histoire, de l’art, de l’archéologie, de la science, de la technique...”

³³ HÄBERLE, Peter: *Le Libertà Fondamentali Nello Stato Costituzionale*. Roma: La Nuova Itália Scientifica, 1993, p. 213. O texto a que se refere a presente nota resulta de livre versão do Autor deste trabalho; a tradução italiana é a seguinte: “L’ambito materiale e funzionale *cultura* è il terreno dal quale scaturiscono i diritti fondamentali culturali. Innanzitutto, esso può essere

Mas quais as ferramentas de que dispõe a pessoa dedicada às letras jurídicas para enfrentar desafio de tão elevada monta, ou seja, encontrar uma definição de cultura, de forma positiva (e não a partir de exclusões) que atenda as peculiaridades do Direito? Vislumbram-se três ferramentas básicas, a saber: 1) A idéia mediana e comum às múltiplas definições de cultura; 2) a observação pontual do que o direito positivo contempla na noção de cultura e 3) a noção ínsita ao próprio Direito de limitação de prerrogativas em favor do atingimento de determinados valores (princípios).

Há que se observar que o cerne do que seja cultura, algo que perpassa suas múltiplas definições, está na idéia de trato humano sobre determinado ser, trato este quase sempre impregnado da idéia de aprimoramento da relação *ser humano/ser tratado* (que pode ser outro humano) ³⁴. É, portanto, uma idéia abrangente de cultura, que parece estar abrigada na doutrina de Peter Häberle, ao trabalhar no campo dos Direitos Culturais com duas compreensões simultâneas: uma *stricto sensu* e outra *lato sensu*. No primeiro caso, os direitos fundamentais culturais devem ser compreendidos restritivamente, emparelhados com outros tipos de direitos (econômicos, sociais, de liberdade, por exemplo), a fim de garantir-lhes um reconhecimento explícito, com o objetivo de torná-los efetivos e facilmente identificáveis. Mas o autor não abandona, em momento algum, a idéia dilatada de cultura, por considerá-la a base de todos os direitos

determinato prendendo lê mosse dalla dintinzione dall'ambito político, economico e sociale. Quanto più è ardua una definizione positiva della *cultura*, tanto più la presuppongono come ovvia quei nuovi testi costituzionali che fanno riferimento allá *cultura* senza ulteriore definizione”.

³⁴ JAGUARIBE, Helio: Sociedade e Cultura. São Paulo: Vértice, 1986, p. 192: “Cultura, para o indivíduo como para a sociedade, é processo de se cultivar. Este processo envolve duas principais vertentes: a da racionalidade operacional e a da racionalidade interacional. O processo da cultura é sempre uma ampliação e aprofundamento da racionalidade, tanto na compreensão, dominação e expressão da realidade, como na compreensão e expressão da interação humana”.

fundamentais³⁵, base esta que determina suas existências e, momento seguinte, é determinada por eles, repetindo este exercício ininterruptamente, *ad nauseam*. Em palavras do citado 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.”³⁶

Vista a importância de conservar a abrangência antropológica do conceito de cultura, por um lado, não se pode descurar da tarefa, de faceta antagônica, da busca de uma delimitação para uso específico na área jurídica. É fato, como visto, que os estudiosos do direito pouco se preocupam com a definição de cultura, por entenderem-na óbvia, e o produto desta suposta obviedade resulta em normas de direito positivo que se enquadram em capítulos dedicados à regulação de relações jurídicas de setores tradicionalmente, por convenção tácita, vinculados a

³⁵ Neste ponto diverge dos jus-naturalistas para quem há direitos inatos, independentes da cultura. Ver, por exemplo, os diversos autores mencionados em BLOCH, Ernst: *Droit Naturel et Dignité Humaine*. Paris: Payot, 1976.

³⁶ HÄBERLE, Peter: *Le Libertà Fondamentali Nello Stato Costituzionale*. Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993, p. 229. O texto a que se refere a presente nota resulta de livre versão do Autor deste trabalho; a tradução italiana é a seguinte: “I diritti fondamentali sono espressione della cultura umana e la rendono possibile. Le garanzie giuridiche della libertà sono inserite in un contesto di conessioni culturali, senza le quali queste garanzie non possono essere valutate nella loro effettività giuridica (...). Le oggettivazioni o i risultati delle libertà culturali, le opere creative nell’arte e nella scienza, ma anche i programmi di partito e le pretese delle minoranze sono tutti aspetti parziali della cultura dei diritti fondamentali in uno Stato costituzionale”.

aspectos pontuais da cultura, como as artes, a literatura, a memória histórica e a simbologia relativa aos sentimentos patrióticos.

No plano constitucional do Brasil há mesmo uma seção especificamente destinada à cultura³⁷, na qual está inserida uma norma contenedora, supostamente, da exclusiva definição de patrimônio cultural. A norma ora referida compõe o Art. 216 da Constituição Federal e tem o seguinte teor “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I- as formas de expressão; II- os modos de criar, fazer e viver; III- as criações artísticas, científicas e tecnológicas; IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, ecológico e científico.”

Diante de um texto tão claro, como duvidar que a norma transcrita não define somente o patrimônio cultural, mas, além deste, também outra coisa: a própria cultura? Chega-se a esta conclusão em virtude de um raciocínio lógico, elaborado nos seguintes termos: a definição de um dado objeto de estudo nada mais é que uma formulação lingüística sucinta que dispensa a enumeração pontual de seus elementos componentes, cada um de per si; a contrário sensu, se se elabora uma relação completa das características do estudado ser, por outro veio se propicia, também, a sua definição. Pondere-se que a cultura é identificada precisamente por suas manifestações; se a norma menciona que todas as manifestações humanas relacionadas à *identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira* compõem o patrimônio cultural do país, e se, para além

³⁷ Seção II (Da Cultura), do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), do Título VIII (Da Ordem Social).

disso nada mais pode ser vislumbrado como cultura, de fato o que o legislador fez foi simultaneamente definir patrimônio cultural e cultura para a seara jurídica do Brasil.

A partir da observação não apenas do dispositivo constitucional que vem de ser analisado, mas de todo o conjunto da seção relativa à cultura, José Afonso da Silva elaborou um rol de direitos culturais reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, a saber:

“a) o direito à criação cultural, compreendidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; b) direito de acesso às fontes da cultura nacional; c) direito de difusão da cultura; d) liberdade de formas de expressão cultural; e) liberdade de manifestações culturais; f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura (...)”.³⁸

Identicamente, Peter Häberle realizou estudo comparativo da parte relativa à cultura, de constituições como as alemã (e de seus Estados-membros) suíça, grega, portuguesa e espanhola, e identificou como direitos culturais os seguintes e outros que lhes são semelhantes ou constituem desdobramentos: “liberdade de prática da ciência e da arte”, “liberdade de ensino”, “direito à instrução”, “liberdade para aprender”, “liberdade dos pais para educar a prole”, “liberdade de ação das associações culturais”, “tutela da propriedade intelectual”, “alfabetização de adultos”, “participação na radiodifusão”, “proteção ao patrimônio histórico e artístico” e “proteção da natureza”³⁹.

³⁸ SILVA, José Afonso da: Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1993, p. 280.

³⁹ HÄBERLE, Peter: Le Libertà Fondamentali Nello Stato Costituzionale. Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993, pp. 211 e 212.

Nada há de diferente no plano infraconstitucional: as codificações e compilações de normas sobre cultura contemplam as prescrições jurídicas atinentes às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes. Se forem observados os compêndios jurídicos oficiais sobre matéria cultural, aqui e alhures, há confirmação do que foi acima asseverado. Observando-se comparativamente a Legislação Cultural Brasileira⁴⁰ e o *Vademecum Culturel Juridique* da França⁴¹, em ambos figuram normas sobre patrimônio escrito, monumental e museológico; ensino artístico (acadêmicos e tradicionais), direito autoral, artes e indústria cultural, além de temas correlativos a fomentos específicos às searas ora mencionadas, como o estímulo fiscal e formação de platéias. Também compiladores⁴² e doutrinadores nacionais e estrangeiros⁴³ não dissentem, em essência, do rol oficial de normas culturais, elementos estes renitentes e que devem ser devidamente guardados para elaboração da definição jurídica de cultura⁴⁴.

⁴⁰ SILVA, Theo Pereira da e VEIGA, Yberê Eugênio (supervisão e organização; coordenação e pesquisa): *Legislação Cultural Brasileira Anotada*. Brasília: Ministério da Cultura, 1997.

⁴¹ FRANÇAISE, Republique: *Vademecum Culturel Juridique*. Paris: Département des Affaires Internationales, s/d.

⁴² BRUNO, Artur e CUNHA FILHO, Francisco Humberto (organizadores e anotadores): *Normas Básicas da Atividade Cultural*. Fortaleza: INESP - Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, 1998.

⁴³ PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude e BOURDON, Jacques: *Droit de la Culture*. Paris: Daloz, 1990.

⁴⁴ É comum acordarem os juristas, mormente aqueles que não abrem mão da idéia de estado democrático de direito, que toda a ordenação jurídico-normativa direciona-se a implementar, em última instância, a dignidade da pessoa humana. Nada que contrarie esta diretriz pode ser albergado no âmbito da sociedade ou ter qualquer relação com o Estado, a não ser a de repulsa, reprimenda e sanção. Desta regra não escapam nem mesmo sistemas normativos autônomos, distintos do estatal, nos quais se incluem, por exemplo, a moral, a religião e a própria cultura enquanto manifestação de tradições e artes. Há, portanto, que se atuar sempre no sentido de implementar a dignidade humana. Este valor-lume, embora simplificador das diretrizes, integra um complexo sistema principiológico que contempla a ética não apenas enquanto fim, mas, também, enquanto processo e meio. Este sistema de valores será explorado em capítulo próprio, no qual se investiga a ética jurídico-cultural adotada pelo constituinte brasileiro de 1987/88.

Antes, é necessário explicitar as derivações mais usuais da cultura, bem como os temas correlacionados que foram eleitos como objeto de estudo, por demandarem, em termos de políticas públicas, diferenciada atuação estatal.

1.2. Cultura Popular e Cultura Erudita; Cultura de Massa e Indústria Cultural.

A apreensão de cultura relacionada com elevados valores humanitários implica na identificação dos mesmos nos “produtos”, mas também (e quiçá, essencialmente) nos “processos” culturais, pois estes revelam, relativamente às pessoas que deles participam, se são agentes ou meros objetos da dinâmica social. O cuidado para com este risco ideológico e de dominação induziu ao estudo dos processos de produção cultural, propiciando que os pensadores identificassem os fenômenos que ficaram conhecidos como “cultura popular”, “cultura erudita”, “cultura de massa” e “indústria cultural”.

A *cultura popular* compreende o conjunto de manifestações particularizadoras das diversas comunidades humanas; tem natureza telúrica, nacional e patriótica, entendidas estas palavras na acepção a mais primitiva possível. Os estudiosos entendem-na como a base sólida da qual derivam as demais adjetivações da cultura. No dizer de Helio Jaguaribe, “(...) a cultura popular, se certamente não constitui a essência da cultura, constitui sua matéria-prima. Não é a estátua suprema da arte, mas é o seu mármore⁴⁵”.

Idéias básicas que acompanham a noção de cultura popular são universalidade e inclusão, ou seja, é acessível a todos, embora rejeitada por alguns, principalmente aqueles vinculados ao segmento da cultura erudita, possuidor de características inversas, vez que direcionada a um pequeno grupo designado como elite cultural.

⁴⁵ JAGUARIBE, Helio: *Sociedade e Cultura*. São Paulo: Vértice, 1986, p. 192.

A cultura popular propicia, por conseguinte, a singularização e unidade dos povos, possibilitando conhecer-se, de cada um, a identidade cultural, expressão que deve ser apreendida com a cautela de não ensejar a exclusão da diversidade enquanto elemento possível de compor a mesma. O processo de produção dos bens da cultura popular é, ao mesmo tempo, pessoalizado e comunitário, ou seja, singulariza os indivíduos envolvidos e os produtos resultantes, mas tudo em função dos valores que afirmam a origem, a sobrevivência e o porvir do grupo a que pertencem.

As expressões *cultura de massa* e *indústria cultural*⁴⁶, não raro são tidas como sinônimas⁴⁷, porque os pensadores identificam em ambos os conceitos algumas similaridades: a origem, ocorrida no século XX; as relações sócio-econômicas decorrentes do capitalismo; a influência da tecnologia, que produziu

⁴⁶ TEIXEIRA COLEHO: Dicionário Crítico de Política Cultural. São Paulo: Iluminuras, 1999, pp.216 e 217: :A expressão indústria cultural é típica de países de inspiração cultural européia-continental, incluindo-se aqui o Canadá. Nos EUA, prevalece o termo indústria do entretenimento, que, além do cinema, do rádio, da televisão, dos discos, dos CDs, etc., inclui ainda a totalidade das diversões ao vivo, todos os tipos de atividades artísticas performáticas (teatro, dança), esportivas, espetáculos variados, cassinos, parques temáticos (...)."

⁴⁷ ARANTES, Paulo Eduardo: Adorno - Horkheimer: Vida e Obra. In: HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W.: Textos Escolhidos; tradução Zeljco Laparié [et alli.]; Coleção Os Pensadores, 16. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. IX. Para alguns, como Adorno e Horkheimer, há diferenças conceituais entre *cultura de massa* e *indústria cultural*, conforme revela este Autor: "O termo [indústria cultural] foi empregado pela primeira vez em 1947, quando da publicação da Dialética do Iluminismo, de Horkheimer e Adorno. Este último, numa série de conferências radiofônicas, pronunciadas em 1962, explicou que a expressão 'indústria cultural' visa substituir 'cultura de massa', pois esta induz ao engodo que satisfaz os interesses dos detentores dos veículos de comunicação de massa. Os defensores da expressão 'cultura de massa' querem dar a entender que se trata de algo como uma cultura surgindo espontaneamente das próprias massas. Para Adorno, que diverge frontalmente desta interpretação, a indústria cultural, ao aspirar à integração vertical de seus consumidores, não apenas adapta seus produtos ao consumo das massas, mas, em larga medida, determina o próprio consumo. Interessada nos homens apenas enquanto consumidores ou empregados, a indústria cultural reduz a humanidade, em seu conjunto, assim como cada um de seus elementos, às condições que representam seus interesses. A indústria cultural traz em seu bojo todos os elementos característicos do mundo industrial moderno e nele exerce um papel específico, qual seja, o de portadora da ideologia dominante, a qual outorga sentido a todo o sistema. Aliada à ideologia capitalista, e sua cúmplice, a indústria cultural contribui eficazmente para falsificar as relações entre os homens, bem como dos homens com a natureza, de tal forma que o resultado final constitui uma espécie de antiiluminismo".

efeitos sobre todas as dinâmicas produtivas, inclusive as culturais, e particularmente nestas sobre o rádio, o cinema e outros bens culturais cujos suportes materiais podem ser reproduzidos em escala industrial, como os livros e os discos. Os termos revelam o anseio da padronização dos bens, retirando dos mesmos o caráter de singularidade dos quais são revestidos na esfera da cultura popular. Esta padronização tem objetivos claros e definidos: construir uma massa de consumidores e, além disso, influenciar no próprio gosto artístico de cada um, de maneira a controlá-lo e direcioná-lo à lógica do mercado capitalista em geral, e do mercado cultural em particular.

A simples possibilidade de reprodução dos bens da cultura não seria, segundo Walter Benjamin, um mal intrínseco, porque “mesmo por princípio, a obra de arte sempre foi suscetível de reprodução”, por meio de técnicas como a fundição, a cópia manual, a gravura e suas variantes, a litografia, até chegar aos modernos modos multiplicadores⁴⁸, quando a situação fica problemática:

“Com o século XX, as técnicas de reprodução atingiram um tal nível que estão agora em condições não só de se aplicar a todas as obras de arte do passado e de modificar profundamente seus modos de influência, como também de que elas mesmas se imponham como formas originais de arte. Sob este ponto de vista, nada é mais revelador do que a maneira pela qual duas de suas diferentes manifestações – a reprodução da obra de arte e a arte cinematográfica – atuaram sobre as formas tradicionais da arte⁴⁹”.

⁴⁸ BENJAMIN, Walter: *A Obra de arte na Época de sua Reprodutibilidade Técnica*. In: Adorno *et alli.*: Teoria da Cultura de Massa; comentários e seleção de Luiz costa Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 222 – 223.

⁴⁹ BENJAMIN, Walter: Op. Cit., p. 224.

Adorno e Horkheimer alargam (“o mundo inteiro é forçado a passar pelo filtro da indústria cultural⁵⁰”) e aprofundam esta crítica denunciando a presença da indústria cultural nos momentos que antecedem, convivem e sucedem a produção e consumo dos bens culturais:

“Os talentos já pertencem à indústria muito antes de serem apresentados por ela: de outro modo não se integrariam tão fervorosamente⁵¹.

(...)

A indústria cultural desenvolve-se com o predomínio que o efeito, a *performance* tangível e o detalhe técnico alcançam sobre a obra, que era outrora o veículo da Idéia e com esta foi liquidada⁵².

(...)

A cultura é uma mercadoria paradoxal. Ela está tão completamente submetida à lei da troca que não é mais trocada. Ela se confunde tão cegamente com o uso que não se pode mais usá-la. É por isso que ela se confunde com a publicidade⁵³.

(...)

Eis aí o triunfo da publicidade na indústria cultural, a mimese compulsiva dos consumidores, pela qual se identificam às mercadorias culturais que eles, ao mesmo tempo, decifram muito bem⁵⁴”.

⁵⁰ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W: *Dialética do Esclarecimento: Fragmentos Filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985, p. 118.

⁵¹ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W: *Op. Cit.*, p. 115.

⁵² HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W: *Op. Cit.*, p. 118.

⁵³ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W: *Op. cit.*, p. 151.

⁵⁴ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W: *Op. cit.*, p. 156.

Essas críticas vêm de encontro ao pensamento de outros autores, os quais, revelam fatos e valores inicialmente despercebidos⁵⁵. Neste sentido, Alain Herscovici pondera que “a função do produto cultural é produzir sentido: o valor simbólico é determinante e precede, obrigatoriamente, o valor econômico⁵⁶”. Pierre Bourdieu, por sua vez, ao descrever o mercado dos bens simbólicos enfatiza as relações entre os distintos campos culturais, e até mesmo a possibilidade de variação conceitual (um bem da cultura erudita passa a integrar a indústria cultural, ou o contrário), uma vez alteradas as condições originais de produção e consumo dos mesmos⁵⁷.

Todas estas reflexões não deixam de provocar impacto nas práticas governamentais, que oscilam ao considerar determinadas atividades, ora sob responsabilidade dos órgãos de cultura, ora de outros encarregados dos afazeres da indústria e do comércio, por exemplo. Na Itália verificou-se a situação de as atividades teatrais e cinematográficas serem de responsabilidade do Ministério do Turismo e dos Espetáculos⁵⁸; no Brasil, a gestão do segmento audiovisual tem vinculação direta com a Casa Civil da Presidência da República (Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001), e mais um complexo de órgãos como os Ministérios da Justiça, Indústria e Comércio, Comunicações, Relações Exteriores e Cultura, este último curiosamente como simples coadjuvante da referida política⁵⁹.

⁵⁵ BARBALHO, Alexandre: *A Economia da Cultura: Algumas Questões em torno do Conceito de Indústria Cultural*. In: LEITÃO, Cláudia (org.): *Gestão Cultural: Significados e Dilemas na Contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003, p. 25: “A particularidade dos produtos culturais faz com que estes, mesmo que massificados, necessitem sempre de um trabalho criativo e, ao lado de seu valor econômico, desempenham funções de reprodução ideológica e social”.

⁵⁶ HERSCOVICI, Alain: *Economia da Comunicação e da Cultura*. Vitória: UFES, 1995, p.32

⁵⁷ BOURDIEU, Pierre: *A Economia das Trocas Simbólicas*; tradução de Sérgio Miceli *et alli*. São Paulo: Perspectiva, 1998, pp. 99 – 181.

⁵⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Teoria e Prática da Gestão Cultural*. Fortaleza: UNIFOR, 2002, p. 39.

⁵⁹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Teoria e Prática da Gestão Cultural*. Fortaleza: UNIFOR, 2002, p. 47.

Considerando as vertentes da cultura popular, cultura erudita, cultura de massa e indústria cultural, uma influenciando as outras, e também levando em conta a dialética de suas múltiplas relações, constata-se em muitos sistemas jurídicos, como o brasileiro, a existência de comando normativo para o fomento público às atividades culturais, simultaneamente motivados por critérios subjetivos, como a valorização da identidade cultural, e pragmáticos, consistentes, *i. e.*, na geração de emprego e renda. Independentemente da motivação que determina a atuação pública frente à cultura, esta somente deve ocorrer se o resultado final induzir à concretização dos valores constitucionais.

1.3. Cultura e Arte.

Os filósofos, em grande número, debruçaram-se sobre o desafio de definir a arte e não se pode dizer que chegaram a um consenso; ao contrário: provocaram acirradas controvérsias ao fixarem parâmetros a partir dos quais elaboram as respectivas definições. Como pontos de partida mais comuns da reflexão sobre arte constam, nesse sentido, a estética, a simetria, o belo, o bom e os sentimentos, considerados isoladamente ou conjuntos total ou parcialmente integradores de tais elementos⁶⁰.

Se para os pensadores a questão do que sejam as artes é tormentosa, tanto mais para os políticos e juristas, que relativamente a elas devem adotar soluções

⁶⁰ TOLSTOI, Leon: O Que é Arte? Tradução de Bete Torili. São Paulo: Ediouro, 2002. Nesta obra o Autor faz um grande apanhado sobre a conceituação de arte, com destaque para a *beleza*, como o elemento mais frequentemente considerado pelos pensadores, e conclui que (p. 61) “as definições estéticas de beleza se resumem a duas visões fundamentais: uma, de que beleza é algo que existe em si mesma, uma manifestação do absolutamente perfeito – idéia, espírito, vontade, Deus. Outra, de que beleza é um certo prazer que experimentamos, que não tem benefício pessoal como seu objetivo. A primeira definição foi adotada por Fichte, Schelling, Hegel, Schopenhauer e pelos franceses filosofantes – Cousin, Jouffroy, Ravaisson *et alli.*, para não mencionar os filósofos estetas de segunda linha. (...) A segunda definição de beleza (...) é disseminada principalmente entre os estetas ingleses [Charles Darwin, Spencer, Todhunter, Morley, Grant Allen, Ker e Knight] e compartilhada pela outra parte, geralmente mais jovem de nossa sociedade”.

pragmáticas de, por exemplo, definir aquelas que merecem apoio público, ou se o exercício das mesmas é compatível com o conjunto de valores constantes no ordenamento jurídico. Diante desta dificuldade, o Poder Público lança mão do artifício da simplificação, não se preocupando, conceitualmente, com o que seja arte, mas adotando enquanto tal as manifestações assim consagradas ou aquelas em processo de consagração pelo senso comum como pertencentes ao campo artístico⁶¹. Subsumem-se na compreensão de arte, para o Estado, manifestações como dança, pintura, escultura, teatro, literatura, grafismo, entre outras legalmente relacionadas⁶².

Mas há engano em achar que a simplificação normativa abraçada pelo poder público, que por razões operacionais prefere a forma ao conteúdo, o exime de subjetivações relativas às artes; isto porque na implementação de suas decisões deve respeitar o conjunto de valores constitucionalmente definidos, tanto nos chamados princípios estruturantes⁶³, como nos setoriais⁶⁴, aqueles

⁶¹ BOURDIEU, Pierre: *A Economia das Trocas Simbólicas*; tradução de Sérgio Miceli *et alli*. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 271: “A distinção entre as obras de arte e os demais objetos elaborados e a definição (dela indissociável) da maneira propriamente estética de abordar os objetos socialmente designados como obras de arte, vale dizer, objetos que exigem e merecem ser abordados segundo uma intenção propriamente estética, capaz de conhecê-los e constituir-los enquanto obras de arte, impõe-se com a necessidade arbitrária de fatos normativos cujo contrário não é contraditório mas simplesmente impossível ou improvável”.

⁶² REIS, Ana Carla Fonseca: *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: Teoria e Prática em um Estudo Internacional Comparado*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003, pp. 196-7. Esta Autora demonstra, em estudo comparativo (quadros) da legislação de diferentes entes públicos brasileiros que editaram leis de incentivos fiscais à cultura, que os segmentos culturais constantemente presentes em tais normas, como possíveis incentivados, são: música, teatro, dança, circo, cinema, vídeo, literatura, artes gráficas, filatelia, folclore, artesanato e patrimônio cultural.

⁶³ Utiliza-se, aqui, a nomenclatura de CANOTILHO, Joaquim José Gomes: *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991, p. 349: “As obras mais recentes de direito constitucional dedicam um ou mais capítulos ao estudo dos *princípios constitucionalmente estruturantes*. Individualizados e caracterizados de forma muito variada pela doutrina (‘determinações jurídico-constitucionais da estrutura do Estado’, ‘princípios estruturantes do Estado’, ‘princípios ordenadores’, ‘princípios directores’, ‘fundamento da ordem constitucional’, estruturas fundamentais do Estado Constitucional’), eles designam os princípios constitutivos do ‘núcleo essencial da constituição’, garantindo a esta uma determinada unidade e estrutura”.

⁶⁴ O estudo sobre os princípios culturais consta no Capítulo III deste trabalho.

imperativos a todas as ações públicas e estes atinentes a cada setor específico da atuação estatal. Neste sentido, o Estado brasileiro que adota por fundamentos a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º da CF), e que ao mesmo tempo, *v. g.*, deve apoiar o teatro (Art. 216, §§ 1º e 3º), somente pode fazê-lo quando esta forma de manifestação artística não afrontar qualquer destes valores, por não se conceber a possibilidade de fomento público a atividades agressoras dos sustentáculos da democracia.

Não obstante ter-se ciência de que para muitos autores “o conceito de arte é histórico e sempre sujeito a modos de validação e legitimidade cultural⁶⁵”, se forem levados em conta os elementos objetivos e subjetivos de identificação da arte, acima expostos, e particularmente considerados os valores constitucionais brasileiros, para efeitos de atuação estatal, todo este conjunto evoca para os agentes públicos de alguma forma responsáveis este segmento da expressão humana, a definição elaborada por Leon Tolstoi, como base de suas atuações:

“... arte é a atividade humana que consiste em um homem conscientemente transmitir a outros, por certos sinais exteriores, os sentimentos que ele vivenciou, e esses outros serem contagiados por esses sentimentos, experimentando-os também... é (...) um meio de intercâmbio humano, necessário para a vida e para o movimento em direção ao bem de cada homem e da humanidade, unindo-os em um mesmo sentimento”⁶⁶.

⁶⁵ BARBALHO, Alexandre: *A Economia da Cultura: Algumas Questões em torno do Conceito de Indústria Cultural*. In: LEITÃO, Cláudia (org.): *Gestão Cultural: Significados e Dilemas na Contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003, p. 25.

⁶⁶ TOLSTOI, Leon: *O Que é Arte?* Tradução de Bete Torili. São Paulo: Ediouro, 2002, pp. 76-77.

Esta definição condensa os elementos que o constituinte brasileiro estabeleceu para as relações jurídicas atinentes às artes: do ponto de vista jurídico-formal há que existir o critério da relação interpessoal (bilateralidade); no plano axiológico, deve ocorrer a implementação de valores que são sintetizados pela dignidade da pessoa humana.

1.4. Cultura e Memória Coletiva

As grandes dúvidas existenciais da humanidade têm vínculos inquebrantáveis com as três dimensões temporais básicas: passado, presente e futuro. Cada indivíduo, cada comunidade particular e o conjunto da humanidade almejam saber: de onde viemos? Qual o nosso papel na vida? O que nos reserva o porvir? Os melhores esforços da ciência, da filosofia e da religião convergem para solucionar estas inquietantes indagações.

O Direito contribui de forma instrumental para este mister, protegendo os bens componentes do patrimônio histórico-cultural das coletividades. Com isso, resguardam-se os elementos daquilo que simbolicamente chama-se de *elo evolutivo*, aqui entendido para além da usual dimensão biológica, compreendendo as diferentes *démarches* e fases dos indivíduos e das coletividades para a construção de modos de convivência aceitáveis, assim tidos os não contaminados pela opressão, ignorância e miséria, mas ao contrário, propiciadores da fraternidade e do enobrecimento humanos.

Os sinais dos diversos momentos vivenciados pelas coletividades ficam encravados em bens culturais que simbolizam as relações, os pensamentos, os modos de criar, fazer e viver, encetadores ou degradadores dos ideais humanitários que se deseja implementar. Para que não se proceda ao eterno retorno de experimentar o já experimentado, se isto não for construtivo, protege-

se o patrimônio cultural, seja ele corpóreo ou incorpóreo, material ou imaterial. A motivação histórica casa-se com outras, sendo mais freqüentes as de natureza estética e diletante. Reconhecer a diferença entre tais razões é preocupação recorrente de alguns estudiosos, conforme relata Françoise Choay:

“é contra esta confusão que Riegl reage, em sua análise axiológica do monumento. Ele retoma a dissociação radical entre valores de conhecimento e valor artístico proposta por K. Fiedler nos manifestos da década de 1870, onde este descreve o desenvolvimento crescente, que os contemporâneos mal perceberam, de uma apreciação intelectual dos monumentos de arte. (...) Ele via nisso o sinal da hegemonia iminente da razão e de seu triunfo, previsto pela filosofia hegeliana, sobre os poderes criativos da sensibilidade e do instinto⁶⁷”.

Especificamente observando o ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se no § 1º do art. 216 da Constituição Federal, um considerável rol, não exaustivo, saliente-se, de mecanismos de protetivos do patrimônio cultural: “(...) inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. Nem todos estes mecanismos foram disciplinados, e dos disciplinados não se pode elogiar a eficácia normativa⁶⁸; mas algo dessa prescrição jurídico-constitucional merece ênfase: a atuação estatal na

⁶⁷ CHOAY, Françoise: *A Alegoria do Patrimônio*; tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: UNESP, 2001, pp. 130 e 131. Ponderações desta natureza, que buscam segmentar os campos do saber, somente podem ser entendidas se relacionadas a uma epistemologia superada, que exigia diferenciação estanque, para fins de reconhecimento da autonomia de cada um deles. Este tipo de compreensão foi responsável por teorias puristas nos campos os mais distintos, como os étnicos e do próprio Direito, cujas conseqüências nefastas a humanidade testemunhou de forma dramática.

⁶⁸ MÁYNES, Eduardo García: *Filosofía del Derecho*. México: Editorial Porrúa, 1997, p. 270: “La eficacia de un orden legal no depende sólo del poder del Estado; en buena medida está condicionada, como dice Hans Barth, por el reconocimiento que de ese orden hacen los sometidos a su imperio”.

seara da proteção ao patrimônio cultural, que em última instância representa o resguardo da memória coletiva, deve sempre ser realizada “com a colaboração da comunidade”, prescrição esta que antecipa a tese, em favor de uma gestão pública diferenciada para o segmento cultural.

1.5. Cultura e Repasse de Saberes.

Um dos aspectos diferenciadores do homem relativamente aos (outros) animais é capacidade de raciocinar com profundidade e, mais que isso, multiplicar seu raciocínio, armazenando-o e difundindo-o aos seus semelhantes, que por sua vez repetem a operação, fato que provoca o crescimento exponencial das idéias, tanto no aspecto quantitativo como qualitativo. Para realizar este movimento, a humanidade utiliza-se de suportes que conservam, reproduzem e difundem as suas reflexões e os produtos destas.

A “conservação” das idéias deve grande parte de sua história à invenção da escrita, que possibilitou a fixação em suporte material dos pensamentos humanos, de maneira a fazer a chegar aos pósteros as experiências dos antepassados e contemporâneos. A invenção da imprensa foi decisiva para a universalização dos saberes, o que continuamente vem sendo reiterado por outras invenções como o rádio, a televisão e a internet.

A difusão das idéias demanda algo mais que simples tecnologia; é-lhe necessário um ambiente de liberdade e igualdade, como diriam os modernos ou, na linguagem dos antigos, isagoria e isonomia⁶⁹. Sem estes elementos pode até ocorrer difusão de conhecimentos, porém sob o risco da imposição catequética

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo: *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 270 – 271. Este Autor, citando Nitti, acrescenta um terceiro elemento, a isotimia, que abria “a todos os cidadãos o livre acesso aos exercício das funções públicas, sem mais distinção ou requisito que o merecimento, a honradez e a confiança depositada no administrador pelos cidadãos”.

ou doutrinal. O ambiente democrático, necessariamente construído sob estas bases (liberdade e igualdade), enseja não somente a difusão do saber, mas seu aprimoramento, pois o submete à constante crítica e instigação, que funcionam como propulsores da descoberta e construção de novas perspectivas.

Esses valores têm aspirações universais e são partilhados pelos países que, como o Brasil, firmaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em cujo artigo 13 está previsto que “(...) reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam, ainda, que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz⁷⁰⁻⁷¹”.

Observa-se, de fato, que há o consenso universal da natureza estratégica da educação para todas as sociedades, que pode ser assim resumido nas palavras de Werner Jaeger:

⁷⁰ ALVES, José Augusto Lindgren: *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997, p. 79.

⁷¹ A educação, no contexto deste estudo, é um dos direitos culturais, o mais elementar deles, e também um dos que por primeiro ensejaram uma gestão pública democrática, em obediência e determinações constitucionais. No Brasil, este fenômeno é analisado por Anísio Teixeira, a partir do direito positivado na Constituição de 1946. Ver: TEIXEIRA, Anísio Spínola: *Educação não é Privilégio*. São Paulo: Ed. Nacional, 1997. Não obstante estude especificamente a educação, nesta e em outras obras (*Educação Progressiva*, *Educação para a Democracia*, *A Educação e a Crise Brasileira*, *Pequena Introdução à filosofia da Educação e Educação no Brasil*), este Autor reputa imprescindível o estudo pleno do contexto cultural. *In litteris* (p. 183): “A experiência democrática só terá sido feita, portanto, quando, além do sistema de educação, se tiverem organizado o sistema de pesquisas e o sistema de difusão dos conhecimentos”.

“A educação participa na vida e no crescimento da sociedade, tanto no seu destino exterior como na sua estrutura interna e desenvolvimento espiritual; e, uma vez que o desenvolvimento social depende da consciência dos valores que regem a vida humana, a história da educação está essencialmente condicionada pela transformação de valores válidos para cada sociedade⁷²”

Os saberes referidos em tal concepção de educação, *lato sensu*, bem como a difusão dos mesmos, apresentam natureza formal ou informal. Tem natureza formal quando difundido por instituições especificamente criadas para esta finalidade, como as escolas e academias; é informal quando transmitido pelas relações cotidianas, seja nos ambientes familiares, laborais ou sociais (o que evoca uma dicotomia já referida, entre cultura erudita e cultura popular). Considera-se, entretanto, que entre um tipo e outro de saber (formal e informal), não existe hierarquia, como a que pode ser sugerida pelo triunfo do formalismo, mas ao contrário, com base em prescrições positivadas na Constituição Federal (Art. 205 a 216), sustenta-se que a ação estatal deve ser orientada no sentido de proteger e fomentar a ambos, até o ponto em que convirjam para a construção de relações sociais dignificadoras dos seres humanos.

1.6. Cultura para o Direito Brasileiro.

Assim, diante dos elementos que vêm de ser expostos e analisados – 1) conceito antropológico de cultura, 2) as matérias empiricamente tidas como cultura, pelo Direito, e 3) a necessária persecução da dignidade humana, pode-se propor que cultura para o mundo jurídico é a *produção humana juridicamente*

⁷² JAEGER, Werner: Paidéia - A Formação do Homem Grego. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 4.

protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos.

**CAPÍTULO II:
OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A NORMATIVIDADE
JURÍDICO-CULTURAL BRASILEIRA**

E um deles, doutor da lei, para o experimentar, interrogou-o, dizendo: Mestre, qual é o grande mandamento na lei? Respondeu-lhe Jesus: Amarás ao Senhor teu Deus de todo o teu coração, de toda a tua alma, e de todo o teu entendimento. Este é o grande e primeiro mandamento. E o segundo, semelhante a este, é: Amarás ao teu próximo como a ti mesmo. Destes dois mandamentos dependem toda a lei e os profetas.

Jesus de Nazaré, em Mateus 22:35-40.

2.1. Princípios ou Princípio?

A permanência da idéia de *Princípio* como algo inicial é antiga e perdura até nossos dias, porém afetada por nossas criações, que constróem e reconstróem parâmetros, de modo que um mesmo Ser pode ter “diferentes começos”, cada um deles coincidente com momentos axiologicamente relevantes. Seriam, v.g., momentos marcantes de “começos”, eventos como concepção, surgimento efetivo, maturidade, ruptura, sucumbência... Conseqüência desta forma de apreensão é que os seres seriam regidos por princípios e não por um único princípio-mater.

Atribui-se a Anaximandro de Mileto (610 – 547 a.C.) esta concepção, por assim dizer, pluralista dos Princípios. O sucessor de Tales partia da seguinte reflexão: como pode a realidade ser tão complexa e reduzir-se a um único princípio, elemento ou ser?⁷³ A conclusão induzida pelo questionamento parece contraditória com o fato de que na escassa obra preservada de Anaximandro, há a fixação, também, de um Ser-Inicial, por ele chamado de “O Indeterminado⁷⁴”. Porém, contradição não há: a simples denominação do Ser Primígeno realizada pelo hipotético autor de *Sobre a Natureza*, revela o caráter mutante, que ganha moldura segundo as forças atuantes na vida, dentre as quais não se exclui a valoração humana subjetiva.

Friedrich Nietzsche, rompendo com uma leitura historicamente consolidada da obra filosófica sob comento, sustenta que

⁷³ O desenvolvimento científico parece ter vindo dar razão a Anaximandro. Observe-se, v. g., uma tabela periódica de elementos químicos, dando conta de que as matérias provêm de diferentes raízes e de combinações infinitas entre elas. Se a matéria não provêm da unidade, imagine-se o produto ou o sub-produto da mesma e de outros elementos conjugados, como espírito e o intelecto (são matéria?), como é o caso das convenções sociais, mormente aquelas diretamente afetadas e afetadas pelo Direito!

⁷⁴ NIETZSCHE, Friedrich: Anaximandro de Mileto (traduzido por Rubens Rodrigues Torres Filho) *in* Pré-Socráticos, coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural: 1991, p. 18.

“nunca, portanto, um ser possui propriedades determinadas, e consiste nelas, poder ser origem e princípio das coisas; o que é verdadeiramente, conclui Anaximandro, não pode possuir propriedades determinadas, senão teria nascido, como todas as outras coisas, e teria de ir ao fundo. Para que o vir-a-ser não cesse, o ser originário tem que ser indeterminado. A imortalidade e a eternidade do ser originário não está em sua infinitude e inexauribilidade – como comumente admitem os comentadores de Anaximandro -, mas em ser destituído de qualidades determinadas, que levam a sucumbir: e é por isso, também, que ele traz o nome de o *indeterminado*⁷⁵”.

Importante observação é feita por Fábio Konder Comparato, quando lembra que a modernidade prefere utilizar o termo *fundamento* a *princípio*, não por simples substituição, mas pela admissão de que os valores são agregados aos bens e elementos que consideramos matrizes dos demais, superando-se uma *arqué* desprovida de ética, ou seja, mero produto natural. Em sua argumentação, destaca a importante contribuição de Kant, na nova apreensão dos fundamentos/princípios vinculados aos valores, asseverando que

“em sua introdução geral à filosofia ética, significativamente denominada Fundamentos para uma Metafísica dos Costumes, a dedução transcendental no campo ético toma claramente a acepção de razão justificativa, e visa a encontrar, em última instância, o “supremo princípio da moralidade” [...], o qual não é outro senão o que Kant denominou imperativo categórico, isto é, uma “lei prática

⁷⁵ NIETZSCHE, Friedrich: op. cit., p. 18.

incondicional” ou absoluta, que serve de fundamento último para todas as relações humanas”⁷⁶.

Parte-se, por conseguinte, das idéias de (1) pluralidade de princípios e (2) princípios influenciados por valores, para a realização do estudo do fenômeno jurídico, em sua totalidade e, também, especificamente, no tema dos direitos culturais.

2.2. Características dos Princípios.

Fixada a idéia de pluralidade de princípios, acentuadamente no mundo jurídico, é necessário identificar quando uma prescrição normativa ou um conjunto delas abrange, de forma implícita ou explícita, um ou mais princípios. Para tanto, deve-se identificar as características dos princípios.

Uma prática corriqueira entre os juristas, quando abordam o presente tema, é a de comparar princípios com “regras” ou com “normas”, de acordo com a filiação doutrinária. Isto porque, para certa corrente, as *prescrições jurídicas* formam o gênero do qual são espécies as *normas* e os *princípios*; outra corrente advoga que o gênero é *norma*, as espécies são *princípios* e *regras*.

Para que a observação acima não fique vinculada a um academicismo dileitante, deve-se esclarecer sua inserção num contexto que perscruta as características dos princípios, tarefa que se dá cobro por meio das seguintes questões: Por que é necessário, para descrever princípios, compará-los com algo? Referente a esta comparação, há importância prática em dividir as prescrições

⁷⁶ COMPARATO, Fábio Konder: Fundamentos dos Direitos Humanos – A Noção Jurídica de Fundamento e sua Importância em Matéria de Direitos Humanos, *in* Revista Consulex – Ano IV – nº 48 – Dezembro/2000, p. 53.

jurídicas em *normas* e *princípios* ou em *princípios* e *regras*? Ou isto se trata de mais uma novidade estéril?

A tarefa sugerida somente pode ter desfecho satisfatório se estes questionamentos forem enfrentados. A necessidade de comparar *princípios* com *normas* ou com *regras*, isto se verifica necessária vez que todas as normas no mundo do Direito têm a mesma aparência física, personificada na forma de redação legislativa (artigos, parágrafos, incisos, alíneas...), sejam diferenciados quanto à substância, importância, hierarquia, aplicabilidade, validade, vigência, etc.

Vista a necessidade de comparar princípios para fazê-los substancialmente inteligíveis, persiste a questão em saber com que compará-los: com normas ou com regras? Canotilho emite sua opinião, asseverando que

“a teoria da metodologia tradicional distinguia entre normas e princípios (...). Abandonar-se-á aqui essa distinção para, em sua substituição, se sugerir: as regras e os princípios são duas espécies de normas; a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre duas espécies de normas⁷⁷”.

O citado jurista ao fazer sua vinculação doutrinária, relaciona nomes dos que emparelham consigo na mesma idéia (Dworkin, Alexy, Bildlinski, Dreier, Wiederin, Paulson, Walter), contudo, omite não somente os adeptos do que chama de *metodologia tradicional*, bem como o fundamento destes para dividirem as prescrições de direito em normas e princípios. A rigor, o constitucionalista

⁷⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes: *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 172.

sequer é explícito quanto aos motivos de sua opção, deixando ao leitor um trabalho de inferência.

Há que se deduzir, porém, que a essência do debate está vinculada à aplicabilidade ou não dos princípios para a solução de casos concretos e para a máxima efetividade do direito vigente. Assim é que *os juristas tradicionais*, acostumados a um Direito que ora produzia efeitos no mundo das relações sociais, noutras, apesar de vigente, era ineficaz, por continuar apenas no mundo dos princípios, identificavam as prescrições jurídicas eficazes como normas; aquelas outras, belas, ideais, hipoteticamente justas, mas ainda não disciplinadas pelo legislador ordinário, portanto incapazes de produzir efeitos práticos, como princípios. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima sintetiza o histórico desta doutrina no Brasil, e sobre ela opina:

“Recepcionada por maior parte da doutrina constitucional do Brasil, a classificação de normas constitucionais em normas constitucionais de eficácia plena, contida e limitada, de José Afonso da Silva é largamente utilizada. Neste sentido o recurso a tal classificação reduz a possibilidade de aplicação imediata das normas constitucionais, em especial daquelas constantes do art. 5º da Constituição Federal, sobre as quais o comando objetivo da aplicabilidade imediata é expresso no próprio texto constitucional⁷⁸”.

⁷⁸ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto: *Jurisdição Constitucional: Um Problema da Teoria da Democracia Política*. In: Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 221.

O superfortalecimento do constitucionalismo hodierno, para o qual a Constituição ou Carta de Princípios, não tem palavras inúteis e inaplicáveis⁷⁹, adida ao escalonamento normativo⁸⁰, difundiu as idéias de que princípios são aplicáveis a casos concretos e, mais que isso, no confronto de princípio com regra, aquele prevalece. Daí se conclui que fixar norma como gênero, e princípios e regras como espécies, dá suporte a postura ideológica nova e, se ocorre inauguração de outra perspectiva jurídica, aparece também o ensejo de atualização da nomenclatura, quando menos. Deste modo, para clarificar as características dos princípios no mundo jurídico, servirá de base comparativa, quando necessário, a outra espécie de norma, qual seja, as regras.

A doutrina costuma enumerar como características dos princípios: 1) a abstração elevada; 2) a impossibilidade de aplicação a casos concretos sem um intermediário qualificado (por exemplo, um juiz); 3) uma posição hierárquica superior às regras; 4) fonte originadora de regras; 5) sintetizador da idéia de “direito bom” ou de “justiça”⁸¹.

⁷⁹ GUERRA FILHO, Willis Santiago: *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, pp. 57 – 59. Este Autor, referindo-se à hermenêutica constitucional, enumera os seguintes princípios: unidade da constituição, efeito integrador, força normativa da constituição, conformidade constitucional, interpretação conforme a constituição, concordância prática ou harmonização e máxima efetividade. Descrever este último da seguinte maneira: “Princípio da máxima efetividade, também denominado princípio da eficiência ou da interpretação efetiva, por determinar que, na interpretação de norma constitucional, se atribua a ela o sentido que a confira maior eficácia, sendo de se observar que, atualmente, não mais se admitem na Constituição normas que sejam meras exortações morais ou declarações de princípios e promessas a serem atendidos futuramente”.

⁸⁰ KELSEN, Hans: *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 247: “A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma que foi produzida de acordo com outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta”.

⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes: *Direito Constitucional*, Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1991, pp. 172-173.

Quanto à Jurisprudência, se for adotada, ao menos parcialmente, como fez a Corte Constitucional da Itália, a idéia de que “princípios do ordenamento jurídico [são] aquelas orientações diretivas de caráter geral e fundamental que se possam deduzir da conexão sistemática, da coordenação e da íntima racionalidade das normas que concorrem para formar assim, num dado momento histórico, o tecido do ordenamento jurídico⁸²”, ter-se-á que concluir pela absorção, por parte dos tribunais, das características fixadas pela doutrina, acima relacionadas.

Em sentido mais próximo da ideologia que tenta a aproximação entre o Direito e as pessoas por ele regidas ou, como dizem, os destinatários, a fim de evitar a tragédia descrita por Ihering⁸³, questiona-se se seria possível, seguindo o exemplo de Jesus, que simplificou o decálogo mosaico a apenas duas sentenças, oferecer-se uma idéia de princípio jurídico acessível ao comum das pessoas, sejam elas iniciadas ou não nas letras jurídicas?⁸⁴ Em outras palavras, qual(is) a(s) característica(s) essencial(is) do princípio jurídico?

⁸² Apud BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994, pp. 229-230.

⁸³ IHERING, Rudolf von: A Luta pelo Direito, (tradução de Pietro Nassetti). São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 86: “Será de admirar que um abismo profundo se tenha aberto entre o sentimento de justiça da nação e um direito desse tipo, que o povo não compreende seu direito e que o direito não compreenda o povo?”

⁸⁴ LASSALLE, Ferdinand: A Essência da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 3. A tentativa de elaborar construções científicas intelegíveis a todas as pessoas vem de longas datas. Vejamos o que escreveu Lassalle, em 1863: “Antes de entrar na matéria, porém, desejo esclarecer que a minha palestra terá um caráter estritamente científico; mas, mesmo assim, ou melhor, justamente por isso, não haverá entre vós uma única pessoa que possa deixar de acompanhar e compreender, do começo até o fim o que vou expor”. E prossegue: “A verdadeira ciência – nunca será demais lembrar – não é mais que essa clareza de pensamento que não promana de coisa preestabelecida, mas dimana de si mesma, passo a passo, todas as suas conseqüências, impondo-se com a força coercitiva da inteligência àquele que acompanha atentamente o seu desenvolvimento”.

Considerando que a idéia de princípio está na consciência elementar da cidadania, sendo evocada intuitivamente como axioma⁸⁵, sempre e a qualquer momento em que se averigua sua violação, pode-se inferir que as principais características dos princípios são: 1) transformar em direito estatal a ética socialmente consagrada⁸⁶ e 2) oferecer parâmetros de simplificação do direito. Estas duas características carecem de análise mais aprofundada.

Quanto ao atributo de “transformar em direito estatal a ética socialmente consagrada” deve ficar subentendido que os valores resguardados no mundo do direito são aqueles vencedores da “última batalha política”, na qual o consenso, o sangue ou a submissão permitiram aos vencedores os louros da vitória, permeando as instituições de ensino, os poderes públicos e as esferas sociais da ideologia triunfante. Destaque-se que a utilização das expressões “última batalha” e “ideologia triunfante” firma a idéia de que o conflito dos valores está sempre presente nas relações político-sociais, oferecendo sempre a possibilidade de alteração. Figurativamente pode-se afirmar que as batalhas entre valores são episódicas, mas a guerra é contínua.

⁸⁵ GOYARD-FABRE, Simone: *O Que é Democracia?* Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 153. A autora demonstra que o entendimento de princípios como axiomas remonta a Rousseau: “Com efeito, preocupado, como bem indica o subtítulo do *Contrato Social*, com os ‘princípios do direito político’, Rousseau atribui à palavra ‘princípios’ o sentido forte de axiomas fundadores: procura descobrir, portanto, como ele mesmo diz, o que torna ‘legítima’ a condição política dos homens, seja a forma que adote ou possa adotar aqui ou acolá”.

⁸⁶ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes: *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 180: “Mas, no Estado Democrático, conforme observou D. Lucas Moreira Neves, em indagação por ele posta e por ele mesmo respondida, ‘os valores éticos são uma fonte de autoridade, fonte primordial e mais relevante do que outras fontes eventuais’. E é esta autoridade moral que legitima o comportamento da pessoa pública, cuja manifestação deve-se pôr em acordo a esta exigência superior da sociedade; sem ela a sua própria condição se dilui. O sentido contemporâneo da Democracia, o seu primado absoluto em todo o mundo, como objetivo a ser buscado, fez com que a Ética passasse a comungar com os padrões políticos a serem adotados pela Moral, a integrar o Direito, tornando-se jurídicas normas anteriormente sediadas apenas no campo moral”.

Referente ao aspecto peculiar dos princípios da possibilidade de “oferecer parâmetros de simplificação do Direito”, tal é essencial em virtude de pelo menos dois fatores. O primeiro deles, já referido, de provocar a necessária aproximação entre a ciência jurídica e a cidadania. O outro é de ordem pragmática e de interesse até mesmo do mais hábil operador do Direito, ainda que munido de apetrechos auxiliares, como os equipamentos de cibernética. Tudo isso em virtude das “patologias” conhecidas por *febre legiferante* e *caos normativo*, peculiares de um País que não obstante possua quase seis mil entes públicos, permite também aos particulares (pessoas naturais e jurídicas) criar normas; além do que, recepciona certas prescrições do direito alienígena, através das chamadas normas de *fattispecie* aberta.

O auxílio que os princípios podem oferecer à simplificação do direito positivo pode ser constatado do seguinte modo: averiguada a impossibilidade de se conhecer e aferir a legitimidade de todas as normas produzidas pelas exuberantes e numerosas fontes existentes, pode-se mensurar referida legitimidade realizando hipoteticamente um exercício sensorial. Se a disposição normativa, ao ser comparada com os princípios que regem as relações sociais, não se encaixa adequadamente (tato), não soa ou cheira bem (audição e olfato), oferece um sabor intragável (paladar) ou se mostra nebuloso (visão), tal norma deve ser cuidadosamente averiguada para possibilitar saber se fere o ordenamento jurídico, merecendo ser dele expulsa, ou se se trata de exceção confirmadora de regra.

2.3. A Carta de Princípios.

Visto o caráter de excelência dos princípios, é natural que eles sejam guarnecidos da melhor forma possível. Para realizar esta proteção insere-se este tipo de prescrição no texto normativo de maior prestígio de um ordenamento

jurídico, a Constituição. Mas por que esta primazia do texto constitucional? Certamente ela não decorre do formalismo tal como concebido na teoria kelseniana, que simplesmente descreve o escalonamento normativo existente nas relações regidas pelo direito⁸⁷. A superioridade constitucional advém de sua origem, enquanto produto do poder constituinte, aqui entendido na perspectiva democrática, que lhe atribui como titular o povo ou, em uma simbologia já gasta, a nação⁸⁸. A partir desta perspectiva confia-se que a estrutura encarregada de redigir a Constituição, no dizer de Sieyès, a “Assembléia representativa de uma nação”, quanto ao seu fim, “não pode ser diferente do que a própria nação se proporia se pudesse se reunir e deliberar no mesmo lugar⁸⁹”. Esta é a razão maior da superioridade constitucional, cujas formalidades apenas convergem, como garantias⁹⁰, para a manutenção desse *status* de legitimidade⁹¹ e para

⁸⁷ VASCONCELOS, Arnaldo: *Teoria Pura do Direito: Repasse Crítico de seus Principais Fundamentos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 79: “À primeira vista, pareceria não haver nenhuma dúvida de que a Teoria Pura do Direito é uma concepção positivista, ao mesmo tempo realista e empirista do Direito Positivo. Kelsen, ele próprio, reiteradamente o proclamou”. (Não há grifo no original).

⁸⁸ MÜLLER, Friedrich: *Quem é o Povo: A Questão Fundamental da Democracia*, 3ª edição, tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 52: “Assim ‘povo’ e ‘nação’ foram iguados sem dificuldades ainda no séc. XVIII. Mas isso já não vale mais por bons motivos – desde a carreira duvidosa do conceito de nação durante o nacionalista séc. XIX. É verdade que o conceito de ‘povo’ seguiu, sobretudo no séc. XX, uma carreira que o fez atravessar delírios autoritário-chauvinistas e totalitário-nacionalistas e que só pode ser elucidativa *ex negativo* para o contexto da *legitimação democrática*”.

⁸⁹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph: *A Constituinte Burguesa – O que é o Terceiro Estado?* Rio de Janeiro: Liber Júris, 1988, p.141.

⁹⁰ MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra – Portugal: Coimbra Editora, 1993, pp. 88 e 89: “Os direitos representam por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição destes bens; os direitos são principais, as garantias são acessórias e, muitas delas, adjectivas (ainda que possam ser objecto de um regime constitucional substantivo); os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se directa e imediatamente, por isso, nas respectivas esferas jurídicas, as garantias só nelas se projectam pelo nexo que possuem com os direitos; na acepção juracionalista inicial, os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se”.

⁹¹ BONAVIDES, Paulo: *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 138/139: “A legitimidade de um poder constituinte assentado sobre a vontade dos governados e tendo por base o princípio democrático da participação apresenta uma extensão tanto horizontal como vertical, que permite estabelecer a força e intensidade com que ele escora e ampara o exercício da autoridade”.

assegurar-lhe eficácia⁹². Do contexto decorre a conclusão lógica de que os mais importantes e abrangentes princípios de uma sociedade, quando juridicamente se organiza, ficam inseridos na constituição.

Antes de revelar as formas de inserção dos princípios na Constituição, algo do que foi dito, no parágrafo precedente, deve ficar esclarecido: ao se falar em “mais importantes e abrangentes princípios”, subjaz a idéia de que há outros menos importantes e mais restritos. Isto é possível? Sim, no sentido já amplamente difundido que classifica os princípios, *lato sensu*, em onivalentes, plurivalentes, monovalentes e setoriais⁹³, ou *stricto sensu*, na seara jurídico-constitucional, em estruturantes, gerais e especiais⁹⁴.

A gradação da importância pode ser feita segundo a procedência do princípio: constitucional ou infraconstitucional. Seriam exemplos: 1) no âmbito da Constituição, a proteção da propriedade intelectual; 2) no âmbito da lei, o princípio da interpretação estrita dos contratos, em favor dos autores de obras literárias artísticas e científicas.

Relativamente à abrangência, o princípio pode ser aplicável a todo o ordenamento jurídico ou apenas a setores deste, como acontece, *exempli gratia*, com o respeito à dignidade humana, obrigatório em todos os campos de relações,

⁹² BARROSO, Luís Roberto: O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 121: “As diversas situações jurídicas subjetivas criadas pela Constituição seriam de ínfima valia se não houvesse meios adequados para garantir a concretização de seus efeitos. É preciso que existam órgãos, instrumentos e procedimentos capazes de fazer com que as normas jurídicas se transformem, de exigências abstratas dirigidas à vontade humana, em ações concretas. Autores tão distanciados no tempo como Georg Jellinek e Almagro Nosete, dentre outros, apontam a existência de três ordens de garantias para o Direito: sociais, políticas e jurídicas”.

⁹³ CARVALHO, Kildare Gonçalves: Curso de Direito Constitucional Didático, Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 170.

⁹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes: Direito Constitucional, Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1991, pp. 186-189.

sejam do direito público, do privado ou do social⁹⁵; diferente é o caso da publicidade dos atos, imperativo para a Administração, mas facultativo para o setor privado, salvo casos pontualmente determinados pela lei.

Assim, cada relação socio-jurídica vê-se simultaneamente regida por uma pluralidade de princípios, alguns dos quais se aplicam a todas as demais relações, outros que são específicos do setor jurídico de maior proximidade com dita relação.

Vê-se, a partir do que foi dito, que a constituição é o repositório exponencial dos mais importantes e abrangentes princípios de um ordenamento jurídico, fato este derivado de sua localização [simbólica] no ápice da pirâmide normativa, tal como originalmente elaborada por Adolf Merkl e amplamente difundida por Hans Kelsen⁹⁶. O epíteto de *Carta de Princípios* fortalece a idéia da Constituição como éden desta espécie de normas. É o que se constata, por exemplo, com a doutrina estadunidense, na qual os juristas comentadores dos artigos da Constituição de 1787 se referem quase sempre aos princípios que inspiraram os Pais Fundadores⁹⁷.

Mas como se apresentam, como se inserem os princípios nas constituições? Se, para responder a esta pergunta, for seguida a idéia kantiana de que “o nosso conhecimento começa com a experiência⁹⁸”, o passo óbvio é averiguar a Constituição Federal de 1988, que se nos apresenta mais próxima. O

⁹⁵ SILVA, José Afonso da: Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1993, p 35.

⁹⁶ ADEODATO, João Maurício: Pressupostos e Diferenças de um Direito Dogmaticamente Organizado, in Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Portugal: 2000, p. 167.

⁹⁷ Ver o teor da obra de COOLEY, Thomas: Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.

⁹⁸ KANT, Immanuel: Crítica da Razão Pura, tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger, in Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 25.

Título I da atual Constituição guarda os mais elevados princípios que devem reger as relações sociais, políticas, econômicas e até afetivas. Mas este arcabouço principiológico é tão protuberante e intenso que, não cabendo na pequena dimensão do Título I, transborda os ideais constituintes por todo o texto constitucional. Vê-se que não há parâmetro ainda suficiente para uma resposta à pergunta formulada, frente à miragem de que os princípios se inserem nas constituições sempre de forma explícita, o que não é verdade. Aliás, a explicitação e sistematização de princípios em constituições é fenômeno recente; e mesmo as constituições que, como a brasileira, explicitam princípios abrigam outros que, para serem conhecidos, precisam ser evidenciados pelos hermenutas e doutrinadores⁹⁹.

2.4. Os Princípios Explicitados pela Constituição Federal.

Seguindo a tendência de explicitar os princípios estruturantes do ordenamento jurídico, a Constituição Brasileira de 1988 é pródiga em evidenciá-los. Para além do Título I, a explicitação de princípios pode ser averiguada também em outras passagens, conforme o rol que se vê na seqüência.

No Art. 21, XXIII, são relacionados os princípios para que a União desenvolva atividades com materiais nucleares; no Art. 34, VII, vê-se o rol dos chamados princípios sensíveis; no Art. 37, a relação dos princípios regentes da Administração; o Art. 93 relaciona os princípios inerentes à magistratura pátria; o § 1º do Art. 127 menciona os princípios que balizam o Ministério Público; ao longo do Título VI podem ser colhidos princípios norteadores da tributação e do orçamento; estampam-se no Art. 170 os princípios gerais da atividade econômica; os princípios da Educação estão catalogados nos Art. 206 e 207; já os princípios

⁹⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves: Curso de Direito Constitucional Didático. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 169.

atinentes às telecomunicações são relacionados nos Art. 211 e 223; no § 7º do Art. 226 podem ser localizados os princípios das relações familiares; no inciso V do § 3º do Art. 127, o conjunto de princípios a serem observados pela Justiça quando da apuração de infrações atribuídas a crianças e adolescentes.

Em várias outras ocasiões, o texto constitucional abriga a palavra princípio, mas nem sempre no sentido desenvolvido no presente texto; às vezes, utiliza-a como sinônimo de critério (Art. 46 e 178), evidenciando o caráter polissêmico do termo. Também o inverso ocorre, ou seja, referindo-se a objetivos (ou outro termo), a rigor, o constituinte elenca princípios, tal como ocorre no Art. 3º do texto constitucional¹⁰⁰. Uma terceira circunstância digna de nota é constatada por causa da técnica de redação legislativa: a Constituição, em diversas passagens, para evitar a repetição, remete o destinatário da norma aos princípios que adota; é o que acontece, exemplificativamente, no Art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece para a Assembléia Legislativa, com poderes constituintes estaduais, a obediência aos princípios da Constituição Federal.

2.5. Os Princípios Inferíveis a partir da Constituição Federal.

Apesar da tentativa de explicitação dos princípios no texto constitucional, grande parte deles continua sendo conhecida por inferência do conjunto de valores que permeiam a normatividade. Não é o caso dos setores relacionados no tópico precedente (Administração Pública, Educação, Família, Magistratura...) que, como visto, além de fartas prescrições, têm os princípios básicos literalmente revelados pelo texto constitucional. Diversos outros setores, formal ou

¹⁰⁰ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 76. O autor revela a polissemia que lhe é inerente ao termo; trazendo à colação as investigações de Jerzy Wróblewski e Genaro Carrió, os quais identificam, respectivamente, 5 (cinco) e 11 (onze) significações atribuíveis à expressão *princípios jurídicos*.

materialmente constitucionais¹⁰¹, figuram na Constituição tão somente a partir de um conjunto de regras. Contudo, tal qual não se concebe um corpo vivo desprovido de *anima*, não se admitem regras que não encarnem princípios.

Como o hermenauta deve proceder para encontrar os princípios de um setor normativo pertencente ao Direito Constitucional, quando tais princípios não são revelados pela própria Constituição? E antes: quem pode ser considerado intérprete constitucional?

Principiando a solução pelo último dos problemas postos, é de se considerar que a resposta perpassa pelas idéias de monismo e pluralismo jurídico. Segundo a concepção monista, apenas o Estado, por órgãos específicos, teria *competência* para interpretar as normas e extrair-lhes os significados e princípios. Contrariamente, pela concepção pluralista, esta tarefa não somente pode, efetivamente deve ser compartilhada com outros atores da cena social, por motivos que extrapolam o formalismo de uma competência normativamente fixada, e encontram fundamento no valor *legitimidade*.

A aceitação da pluralidade de intérpretes para a constituição encontra abrigo na doutrina de Peter Häberle, para quem

“uma análise genérica demonstra que existe um círculo muito amplo de participantes do processo de interpretação pluralista, processo este que se mostra muitas vezes difuso. Isso já seria razão suficiente para a doutrina tratar de maneira destacada este tema, tendo em vista, especialmente, uma concepção teórica, científica e democrática. A teoria da interpretação constitucional

¹⁰¹ Ver estes conceitos em SCHMITT, Carl: Teoría de la Constitución, tradução espanhola de Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 1996.

esteve muito vinculada a um modelo de interpretação de uma 'sociedade fechada'. Ela reduz, ainda, seu âmbito de investigação, na medida em que se concentra, primariamente, na interpretação constitucional dos juízes e nos procedimentos formalizados¹⁰²”.

A aplicação desta concepção produz reflexos, portanto, nos órgãos definidos como competentes para identificar os princípios constitucionais e, a partir deles, solucionar as lides concretas ou abstratas atinentes à constitucionalidade de atos e normas. Gilmar Ferreira Mendes¹⁰³, por exemplo, contrasta a teoria de Häberle com a jurisdição constitucional e encontra compatibilidade entre ambas. Em contraponto, fazendo referência não a Häberle, mas a Kant, quando este advoga a supremacia do poder legislativo “porque somente ele representa a vontade coletiva”, Martonio Mont’Alverne Barreto Lima radicaliza ao considerar que “é legítimo que se ponha em dúvida, portanto, o papel da jurisdição constitucional como protetora da supremacia constitucional, quando ela própria é suprema para o Estado e perante os demais poderes¹⁰⁴”.

Disto se conclui que a interpretação principiológica da Constituição está aberta a qualquer pessoa submetida ao ordenamento jurídico, não obstante

¹⁰² HÄBERLE, Peter: *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição*; tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, pp. 11–12.

¹⁰³ MENDES, Gilmar Ferreira: *Direitos Fundamentais e Controle da Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 504: “Häberle esforça-se por demonstrar que a interpretação constitucional não é – nem deve ser – um evento exclusivamente estatal. Tanto um cidadão que interpõe um recurso constitucional, quanto o partido político que impugna uma decisão legislativa são intérpretes da Constituição. Por outro lado, é a inserção da Corte no espaço pluralista – ressalta Häberle – que evita distorções que poderiam advir da independência do juiz e de sua estrita vinculação à lei”.

¹⁰⁴ LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto: *Jurisdição Constitucional: Um Problema da Teoria da Democracia Política*. In: *Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 225.

existam órgãos normativamente predefinidos para este mister, com a incumbência de solucionar os casos submetidos ao Estado. No Brasil, estes órgãos se vinculam, quase à unanimidade, ao Poder Judiciário, e por esta razão sofrem a crítica dos teóricos da Constituição que advogam a supremacia do Poder Legislativo, o que retoma idéia originária, simultaneamente vinculada às teorias da representação e separação dos poderes, de que nesta esfera reside a vontade soberana do povo, e nela devem ser produzidas as normas, quer diretamente, através das votações convencionais, quer indiretamente, por meio da interpretação ou declaração de inconstitucionalidade.

Remanesce, ainda, a dúvida procedimental relativa à técnica a ser utilizada pelo hermeneuta para explicitar princípios não declarados no texto constitucional. Norberto Bobbio relaciona as seguintes:

“Há três modos de fundar valores: deduzi-los de um dado objetivo constante, como, por exemplo, a natureza humana; considerá-los como verdades evidentes em si mesmas; e, finalmente, a descoberta de que, num dado período histórico, eles são geralmente aceitos (precisamente a prova do consenso) ¹⁰⁵.”

Dentre os juristas brasileiros, Celso Antônio Bandeira de Mello recomenda, para desvelar princípios, que o intérprete busque enxergar o “alicerce”, ou seja, o fundamento valorativo sobre o qual se assentam as regras, bem como identificar os elementos que lhes conferem constância axiológica e harmonia¹⁰⁶.

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto: *A Era dos Direitos*, tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Editora Campus, 1992, p. 26. Note-se que o autor fala de valores; como se desenvolve a idéia de que os princípios jurídicos são plenos de valores, as técnicas relacionadas adequam a explicitar princípios.

¹⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de: *Curso de Direito Administrativo*; 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 545 – 546: “Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento

As doutrinárias referenciadas permitem sintetizar o procedimento a ser adotado pelo intérprete constitucional que deseja revelar os princípios de um dado segmento normativo: deve perceber, nas entrelinhas das regras, os valores eleitos pelo constituinte para a regência do conjunto normativo em apreço. Uma cautela, porém, é imprescindível: esta percepção deve ser harmonizada com os chamados princípios estruturantes porque, muitas vezes, os novos princípios identificados constituem-se meros desdobramentos daqueles, ou como diz Canotilho, sub-princípios. Este cuidado é essencial para evitar a “inflação” de princípios, e as armadilhas da “constitucionalização simbólica em sentido negativo¹⁰⁷”, fenômenos nefastos ao Direito por provocar, ao invés de harmonia e coerência, caos e balbúrdia no entendimento do sistema jurídico adotado, além de fomentar a idéia de postergação indefinida da efetividade das normas constitucionais.

2.6. Os Princípios Constitucionais Culturais.

Dentre as matérias que não mereceram uma explicitação de princípios diretamente no texto constitucional, está a cultura, aqui considerada o conjunto de prescrições normativas referentes às artes, à memória coletiva e ao repasse de

nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.

¹⁰⁷ NEVES, Marcelo: *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994, pp. 83 e 92: “(...) um primeiro elemento caracterizador da constitucionalização simbólica, o seu sentido negativo: o fato de que o texto constitucional não é suficientemente concretizado normativo-juridicamente de forma generalizada. (...) poder-se-ia classificar a constitucionalização simbólica em três formas básicas de manifestação: 1) a constitucionalização simbólica destinada à corroboração de determinados valores sociais; 2) a constituição como forma de compromisso dilatatório; 3) a constitucionalização-álibi”.

saberes¹⁰⁸. Contudo, torna-se imperioso conhecer tais princípios para avaliar a estrutura normativa, bem como os atos concretos praticados pelos mais diversos agentes sociais e estatais, na dinâmica do setor.

Adotando a técnica acima referida, com o fito de aprofundar o tema¹⁰⁹, identificam-se os seguintes princípios constitucionais culturais, na Constituição Federal de 1988: Princípio do Pluralismo Cultural; Princípio da Participação Popular na Concepção e Gestão de Políticas Culturais; Princípio da Atuação do Estado no Setor Cultural como de Suporte Logístico; Princípio do Respeito à Memória Coletiva; Princípio da Universalidade¹¹⁰.

¹⁰⁸ REALE, Miguel: Cinco Temas do Culturalismo. São Paulo: Editora Saraiva, 2000, pp. 15 e 17. O fundador do culturalismo assegura que “hoje em dia a cultura pacificamente abrange também as atividades artísticas, religiosas e filosóficas”, e define-a como “unidade sintética de todos os objetos do conhecimento e das criações da espécie humana”.

¹⁰⁹ A investigação sobre princípios constitucionais culturais, que ora almeja-se aprofundar, tem origem no Curso de Mestrado em Direito (1995-1999), desenvolvido pelo Autor deste trabalho, na Universidade Federal do Ceará. Deste curso resultou a dissertação intitulada Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro, que foi publicada, com esse título, em 2000, pela Editora Brasília Jurídica – DF.

¹¹⁰ Para que fiquem inteligíveis as citações e exemplos após cada princípio elencado, deve ser dito foram retirados, essencialmente, dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal Brasileira, cujo teor integral é o seguinte: “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, - indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de - referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 6º É facultado aos Estados e ao

O *Princípio do Pluralismo Cultural*, consistente em que todas as manifestações da cultura brasileira têm a mesma hierarquia e *status* de dignidade perante o Estado; nenhuma pode ser oficializada e tampouco privilegiada, não importando a origem, se de segmentos cultos ou populares. Infere-se este princípio de expressões como “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais(...)”; está também na proteção da manifestação cultural e das datas significativas para as distintas etnias (“A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”); bem como no imenso acervo de valor jurídico do patrimônio cultural brasileiro.

Intimamente ligado ao Pluralismo Cultural é o *Princípio da Universalidade*, posto que, ao garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, e considerando que tais direitos envolvem atitudes ativas e passivas, como seriam, respectivamente, *v.g.*, a realização e o usufruto de manifestações culturais, constata-se a impossibilidade de exclusão de qualquer pessoa de ter acesso às benesses culturais propiciadas pela sociedade e pelo Estado, segundo o ordenamento jurídico brasileiro.

“O *princípio da participação popular*¹¹¹, consiste na possibilidade que os cidadãos, individualmente ou por organizações civis, podem opinar e deliberar, diretamente, sobre a política cultural a ser encetada. Da seção da cultura, este princípio pode ser inferido sem qualquer dificuldade na prescrição determinante

Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”

¹¹¹ Ver “A Participação Popular na Formação da Vontade do Estado: um Direito Fundamental”, inserido no livro “Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais” (créditos na bibliografia).

de que “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro (...)”. Contudo, em outros dispositivos constitucionais pode ser encontrado, como é o caso do inciso LXXIII, do artigo 5º, garantidor de que qualquer cidadão pode acionar a justiça, sem despesas, para proteger o patrimônio cultural¹¹². Além disso, outras normas institucionalizam a participação por meio de Conselhos, Comissões e congêneres.

O *princípio do respeito à memória coletiva*, encerra a idéia de que todo o acervo cultural produzido pela Nação não pode ser desconsiderado nas práticas públicas, devendo-se levar em conta tudo o que já foi vivenciado e feito por aqueles que antecederam a geração presente, não com o intuito de obrigatoriamente seguir-se as mesmas trilhas, mas a fim de que não se percam os referenciais de origem. Este princípio se traduz na ordem de que o poder público resguarde a documentação governamental; na punição a danos causados às referências memoriais; no tombamento de ícones de luta pela liberdade, tais como os quilombos e documentos a eles referentes”¹¹³.

O *princípio da atuação estatal* (referente à cultura) *como suporte logístico*, indica que as iniciativas das práticas culturais devem ser essencialmente da sociedade e dos indivíduos, cabendo ao Estado dar o suporte necessário, através de uma atuação que possibilite a infraestrutura necessária ao desabrochar das referidas iniciativas. Consiste, portanto, em que devem ser apoiadas a dramaturgia, a literatura, as expressões populares, enfim, todas as manifestações

¹¹² LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

¹¹³ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Teoria e Prática da Gestão Cultural. Fortaleza: UNIFOR, 2002, p. 22 – 23. Ver também, relativamente à memória coletiva, FERNANDES, José Ricardo Oriá: Direito à Memória - A Proteção Jurídica ao Patrimônio Histórico-Cultural Brasileiro (Dissertação de Mestrado). Fortaleza: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, 1995.

culturais, mas o conteúdo delas não pode ser ditado por quem gerencia os negócios públicos da cultura. O suporte logístico referido é implementado por tarefas específicas, como a construção de teatros, centros culturais, possibilitação de acesso a recursos públicos, dentro de certos critérios¹¹⁴.

Esta análise não pode omitir *a relação Direitos/Deveres culturais*, ínsita ao Direito como um todo, mas que demanda ênfase, em decorrência de uma circunstância histórica: em nossos dias são alardeados apenas os direitos culturais, e praticamente omitidos os deveres culturais, a não ser quando devidos pelo Estado; é como se houvesse o entendimento de que somente este, relativamente à cultura, tivesse obrigações; os grupos e os indivíduos fossem imunes aos ditos deveres. Este pensamento, porém, é inadmissível em uma sociedade de iguais, porque direitos sem deveres correspondentes equivalem a privilégios, que são aceitos apenas em regimes de castas sociais.

Norberto Bobbio observa que este fenômeno é mais comum do que se imagina, e decorre diretamente da ideologia individualista surgida com a modernidade, que dotou a sociedade de uma estrutura mecanicista, em que a

¹¹⁴ Neste ponto, sublinha-se que tarefas específicas atribuídas ao Estado não o tornam autorizado a proceder como se fora um produtor cultural, papel este constitucionalmente reservado à sociedade civil, aos grupos e indivíduos, o que se afirma com amparo, dentre outros, no inciso IX do Art. 5º da Constituição Federal, o qual garante que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Também na seção especificamente destinada à cultura, a Constituição determina, no Art. 215 que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” Evidenciado os verbos escritos pelo Constituinte: o Estado garantirá (e não deliberará ou algo equivalente) o pleno exercício dos direitos culturais; o Estado apoiará e incentivará (e não fará ou determinará) a valorização e a difusão das manifestações culturais, e com base nas técnicas de interpretação literal e sistêmica permitem inferir, portanto, que quem deve determinar o conteúdo da produção cultural é a sociedade; qualquer que seja a determinação, desde que dentro dos demais princípios democráticos, o Estado deve dar o suporte logístico necessário e possível. Sabe-se, porém, que pela tradição intervencionista do Estado na Cultura¹¹⁴, e também pela realidade material de que os governantes jamais, sem uma determinação institucional, apoiarão aquilo que não interesse a seus objetivos, haverá de antemão as barreiras enfrentadas para implementação deste princípio.

idéia de direito precede a de dever; trata-se de um contraponto à estrutura organicista da antiguidade, quando os deveres precediam os direitos, que de tão frágeis eram, inclusive, de difícil intelecção¹¹⁵. Trata-se, portanto, de uma anomalia que deve ser corrigida porque quando na Constituição está definido que o Estado com a colaboração da comunidade promoverá e protegerá o patrimônio cultural, ocorre a atribuição a ambas as partes de direitos e deveres relativos a este setor. Não bastasse isto, há que se lembrar que nosso ordenamento jurídico consagra a função social da propriedade, prescrição esta que se estende à seara cultural. Quer isto dizer: o que recebe benefícios para atividades culturais deve minimamente compartilhá-los com a sociedade na qual se insere. Esta atitude, conhecida como contrapartida social¹¹⁶, deve ser cuidadosamente mensurada para que dela não se utilize o Estado com o fim de direcionar conteúdos das manifestações culturais, mas apenas para integrar às mesmas o maior número possível de pessoas.

A dinâmica do Direito e o próprio volume de matérias constitucionais inibiram a explicitação de princípios para setores específicos. Dentre os setores não aquinhoados com a literalidade principiológica está a cultura. Assim, para um universo tão indefinido como abrangente, mais que nenhum outro carece da

¹¹⁵ BOBBIO, Norberto: *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*; organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pp. 475 – 484. O autor desenvolve esta idéias no tópico intitulado “O Primado dos Direitos sobre os Deveres”.

¹¹⁶ REIS, Ana Carla Fonseca: *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003, p. 213. Esta Autora arrola sugestões relativas ao aperfeiçoamento da contrapartida social no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC): “Se o objetivo for democratizar o acesso à cultura, várias opções podem ser adotadas e combinadas: a) estabelecer que os projetos devem ter uma contrapartida de acesso à população, total ou parcial; b) escalar tetos de dedução em percentuais variáveis, conforme o grau de envolvimento da comunidade; c) fixar limite ao preço máximo do ingresso ou de aquisição de serviço ou bem cultural gerado por meio de incentivos públicos (idealmente a um preço simbólico); d) limitar a concessão de incentivos fiscais aos propostos por empresas e instituições culturais sem fins lucrativos; e) promover levantamentos de acesso da população aos frutos dos projetos, caracterizando o público e o não-público, como forma de definir prioridades de ação para os exercícios seguintes”.

unificação do seu estudo pela identificação, mesmo que por dedução, dos princípios que o regem. É a partir do conjunto de princípios identificados para a cultura (pluralismo; participação; atuação logística do Estado; respeito à memória coletiva; universalidade); bem como pela atenta observação da simultaneidade na relação direitos/deveres culturais, que serão analisadas a normatividade e a prática estatal, frente ao referido setor, mormente as relacionadas ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

CAPÍTULO III:
A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES DO SEGMENTO CULTURAL

“O mal é vizinho do bem; nos enganamos e fazemos às vezes acusações contra uma virtude como faríamos contra um vício”.

Ovídio

Sustentar que a Constituição Brasileira de 5 de outubro de 1988 conferiu ao setor cultural um sistema específico, especial e autônomo de exercício do poder é algo que envolve um campo delicado da ideologia dos sistemas da representação, uma vez que evoca, *prima facie*, um modelo atualmente visto com desconfiança por boa parte da doutrina política, precisamente a representação de interesses. Efetivamente contra este tipo de representação há motivos teóricos e experimentos históricos que depõem peremptoriamente contra sua utilização, por serem vinculados a regimes políticos excepcionais, excludentes e ditatoriais.

Porém, não se faz ciência a partir de dogmas e, em decorrência desta convicção, devem ser investigados alguns aspectos, que necessariamente precedem um juízo de valor sobre eventual erro ou acerto (do constituinte de 1987-88 ou do hermenêuta deste) de atribuir-se poder diferenciado e particular ao setor cultural para suas próprias decisões de natureza política. Por conseguinte há que se resgatar as origens da representação de interesses, com os respectivos fundamentos, manifestações e experiências; do mesmo modo, averiguar se tal representação foi extirpada ou conservada nos anseios políticos; e ainda, averiguar se há manifestações em germen deste procedimento representativo a caracterizar um ressurgimento em segundo grau para setores específicos, como o cultural.

3.1. A idéia de representação política.

A representação política é fenômeno paralelo à complexização da sociedade, quando esta, adotando a dicotomia público/privado, diferenciou-se do Estado que, sendo uma abstração, necessita de pessoas que lhe formulem a vontade (lei) e a ação (execução da lei). Para o exercício destas tarefas, os diferentes segmentos sociais, geralmente numerosíssimos, não atuam em bloco ou em assembléia geral, por motivos até mesmo de ordem prática, mas enviam

aos órgãos estatais pessoas que exponham, defendam e operacionalizem os pontos de vista da coletividade de que emanam. No contexto do presente estudo, portanto, entender-se-á que representar é, no dizer sintético de Marilena Chauí, “estar no lugar de¹¹⁷” alguém perante o Estado, para o exercício de função pública.

Ideologicamente, a representação política tem natureza ambígua, pois nasce simultaneamente da necessidade de justificação do poder, quando a investidura neste se dava por métodos não-rationais, assim entendidos os formulados basicamente pelos critérios da força bruta e da ordem divina¹¹⁸, mas, por outro lado, enseja a eliminação do exercício direto do poder, pelo povo, que deve encetar esta prática através de representantes. Imaginando-se metaforicamente a situação, a partir da imagem de um globo, e considerando-se a investidura não-rationa no poder localizada em um dos pólos, e a democracia direta no oposto, o sistema representativo estaria no ponto intermediário¹¹⁹,

¹¹⁷ CHAUÍ, Marilena: *Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 286: “Em sua origem o conceito de representação não pertence ao contexto político: refere-se ao ato de apresentar-se em pessoa perante um tribunal ou apresentar-se através de um procurador – esse primeiro sentido é jurídico e definido no contexto da prática do direito em Roma (é bom lembrar que os gregos não possuem a palavra ‘representação’); refere-se também à presentificação mental do que está ausente, uma presença-em-imagem ou uma re-presentificação; refere-se ainda à presentificação intelectual das coisas exteriores pelo entendimento, através da idéia da coisa externa, sendo uma presença-em-ideia ou a ideação como re-presentificação do dado exterior no intelecto, graças a operações realizadas pelo próprio intelecto; refere-se, finalmente, à atuação dos atores na apresentação de uma peça teatral, a ação dos atores tornando presentes personagens inexistentes. A não ser no caso da apresentação em pessoa ao tribunal, em todos os outros casos representação significa *estar no lugar de*”.

¹¹⁸ HEGEL, George Guillermo Federico: *Filosofia de la Historia Universal*; tradução espanhola de J. Gaos. Madrid: Revista de Occidente, 1928, pp. 432/433: “Con esto el espíritu ha alcanzado la fase en que el hombre encuentra el verdadero contenido en si mismo. Es el período que se ha designado con el nombre de la *ilustración*. El principio de la ilustración es la soberanía de la razón, la exclusión de toda autoridad. Las leyes impuestas por el entendimiento, esas determinaciones universales fundadas en la conciencia presente y referentes a las leyes de la naturaleza y al contenido de lo que es justo y Bueno, son lo que se ha llamado la razón. Llamábase ilustración a la vigencia de estas leyes. El criterio absoluto frente a toda la autoridad de la fe religiosa y de las leyes positivas del derecho, y en particular del derecho político, era entonces que el contenido fuese visto con evidencia y en libre presencia por el espíritu mismo”.

¹¹⁹ KELSEN, Hans: *A Democracia*; tradução de Vera Barkow [*et alii*]. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. 45 - 46: Usando a palavra *parlamentarismo* como figura simbólica da estrutura de

porque, relativamente ao primeiro, avança no sentido de forçar uma fundamentação da autoridade, mas, por convicção, não busca atingir o segundo, por reafirmar o histórico argumento da incompetência¹²⁰, ou quando menos, a impossibilidade fática do povo para se autogovernar; este último motivo decorreria de determinantes geográficos, consistente no fato de que o avolumamento da população e da dimensão dos Estados impediria a reunião pública e direta dos cidadãos na *Ágora*, como faziam os antigos gregos. Importantes pensadores defenderam o sistema representativo, sob o pálio de pelo menos um destes argumentos, como Burke, Montesquieu, Sieyès, Schmitt, dentre outros, conforme apanhado constante na obra de Paulo Bonavides¹²¹.

A idéia de representação política foi, desde seu nascedouro, duramente rejeitada por determinadas correntes do pensamento, com destaque para aquelas vinculadas ao absolutismo, de um lado, e ao ideal de democracia direta, do outro. Ligado à segunda linha de pensamento, o expoente maior deste antagonismo é Jean-Jacques Rousseau para quem

“a idéia dos representantes é moderna; vem do governo feudal, desse iníquo e absurdo governo, no qual a espécie humana é degradada e o nome de homem constitui uma desonra. Nas

representação, o Autor historia que “A luta contra a autocracia nos fins do século XVIII e início do XIX foi, essencialmente, uma luta em favor do parlamentarismo. De uma constituição que conferisse à representação popular uma participação decisiva na formação da vontade do Estado, que pusesse fim à ditadura do monarca absoluto ou aos privilégios consagrados pelo sistema das ordens (...). É certo que democracia e parlamentarismo não são idênticos. Mas, uma vez que para o Estado moderno a aplicação de uma democracia direta é praticamente impossível, não se pode duvidar seriamente de que parlamentarismo seja a única forma real possível da idéia de democracia. Por isso, o destino do parlamentarismo decidirá também o destino da democracia”.

¹²⁰ BURKE, Edmund: *Reflexões sobre a Revolução em França*; tradução de Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lídia Richter Ribeiro Moura. Brasília: UNB, 1982, p. 82: “Nenhuma representação de um Estado é válida e adequada se não compreende, ao mesmo tempo, sua aptidão e sua propriedade”.

¹²¹ BONAVIDES, Paulo: *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 204 – 205.

antigas repúblicas, e inclusive nas monarquias, jamais o povo teve representantes: não se conhecia sequer esse nome¹²²”.

Rousseau não se dobra nem mesmo ao argumento pragmático de que a representação, antes de ser uma doutrina é um imperativo, em face do grande número de cidadãos dos países modernos. O filósofo busca na história da agigantada Roma a contra-argumentação:

“É bastante singular o fato de, em Roma, onde os tribunos eram tão sagrados, sequer se haver imaginado pudessem eles usurpar as funções do povo, e, em meio de uma tão grande multidão, nunca terem tentado passar um só decreto oriundo de sua própria cabeça¹²³”.

Nesta crítica Rousseau dá profundidade ao debate, tocando no tema dos modelos de representação. A primeira grande dúvida a este respeito consistia em evidenciar se os representantes deveriam, após receber os mandatos, atuar de forma a literalmente encetar a vontade dos eleitores (mandato imperativo)¹²⁴ ou, noutro sentido, se receberiam uma credencial de livre ação, balizada, no máximo, pelo fluido conceito de “interesse coletivo” ou algo equivalente (mandato livre)¹²⁵. Na classificação de Bonavides, as situações descritas representam, respectivamente, as doutrinas da *identidade* e da *duplicidade* representativa; no primeiro caso a vontade do eleitor é resguardada, porque o representante não

¹²² ROUSSEAU, Jean-Jacques: O Contrato Social e Outros Escritos; tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, s/d, p. 96.

¹²³ ROUSSEAU, Jean-Jacques: op. cit., p. 96.

¹²⁴ BLOCH, Ernst: *Droit Naturel et Dignité Humaine*; traduzido do alemão para o francês por Authier e Jean Lacoste. Paris: Payot, 1976, p. 70. Este Autor, comentando a obra de Rousseau, vislumbra como máxima concessão do genebrino o mandato imperativo, face ao poder executivo: “Le gouvernement n’existe que par son mandat, il est sous les ordres de seul souverain legitime: le peuple”.

¹²⁵ CHAUÍ, Marilena: op. cit., p. 294.

passa de emissário; no segundo, é desprovida de proteção, uma vez que concorre com a vontade pessoal do representante, esta que prepondera¹²⁶.

O ponto frágil de cada um dos modelos é de fácil inferência: a doutrina da unidade transforma o representante em mero autômato ou, mais suavemente, em simples mensageiro; a da duplicidade o divorcia por completo dos eleitores. Constatado o impasse, como é natural acontecer, buscam-se soluções; a mais básica delas, intermediária e mista, explicitada na obra de John Stuart Mill, é a de somente ocorrer o governo representativo quando necessário:

“(...) o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe; que é útil, qualquer participação, mesmo nas funções públicas mais modestas; que a participação deverá ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita; e que é desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Todavia, desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão-só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo¹²⁷”.

Outras idéias e experimentos vieram à cena política, tentando compatibilizar representação e resguardo de poder pelo povo; neste sentido, um

¹²⁶ BONAVIDES, Paulo: *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 202 – 203: “As indagações que de ordinário conduzem a discrepâncias resultam porém na máxima parte de saber se há ‘duplicidade’ ou ‘identidade’ com a presença e ação do representante, com a interveniência de sua vontade”.

¹²⁷ MILL, John Stuart: *O Governo Representativo*; tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1983, p. 49.

dos mais importantes eventos, sem dúvida, foi a criação dos partidos políticos, a partir da qual se oferece a possibilidade da convergência de idéias, combinada com o controle social dos parlamentares, por mecanismos como o da fidelidade partidária¹²⁸. A consolidação e evolução dos partidos políticos induziram o aprimoramento do sistema representativo¹²⁹, produzindo um modelo em que determinadas decisões estatais decorrem das vontades casadas de representantes e representados; é o que se chama de democracia mista ou semidireta.

Nos primórdios da democracia semidireta, os encontros das vontades de eleitores e autoridades eram certos e breves porque, quando ocorriam, findavam após a prática do referendo, plebiscito e iniciativa popular, mecanismos clássicos da fórmula; efetivamente mais uma técnica de legitimação do que de participação. Deste ponto inicial, avançou-se para uma necessária superação, consistente no entendimento de que o povo não é mero colaborador dos poderes

¹²⁸ DUVERGER, Maurice: *Introdução à Política*; tradução de Mário Delgado. Lisboa: Estúdios Cor, 1964, p. 152: “Os partidos políticos nasceram ao mesmo tempo que os processos eleitorais e parlamentares. Desenvolveram-se paralelamente. Apareceram primeiro sob a forma de comissões eleitorais, encarregadas simultaneamente de dar a um candidato o patrocínio de notabilidade e de reunirem os fundos necessários à campanha. No quadro das assembleias viu-se desenvolverem-se grupos parlamentares, reunidos os deputados da mesma opinião em vista de uma acção comum. Esta aproximação dos deputados, no cimo, provocava, naturalmente, uma tendência das suas comissões eleitorais para se federarem, na base; assim foram criados os primeiros partidos políticos”.

¹²⁹ KOLARSKA-BOBINSKA, Lena: *Social Interests and their Political Representation: Poland in transition*. In: *The British Journal of Sociology*, volume 45. nº 1, march 1994, pp. 111 – 126; precisamente na p. 122 o Autor assenta: “Political parties in stable political systems play a key role in defining class ideologies and facilitation and crystallization of goals and interests of various social groups. They also provide cognitive schemes which help people interpret reality. These functions acquire still greater importance at a time when many Poles perceive the general situation as being obscure, confused, ambiguous and rife with contradiction”.

constituídos¹³⁰, mas autoridade decisória, nas searas normativas, executivas e até de julgamentos, nos casos e limites por ele próprio indicados na Constituição¹³¹.

Para além da democracia semidireta, há, ainda, quem cogite no retorno da própria democracia direta, uma vez que os instrumentos da tecnologia atual (meios de comunicação e cibernética) seriam hábeis a, virtualmente, suprir a impossibilidade de reunião de todos os cidadãos em um mesmo ambiente, fato este que determinaria uma eventual supressão intermediadora do representante¹³². Essa perspectiva embute algo de romântico, porque se fia no fato de que encontrada uma solução material que permita a grande reunião dos cidadãos, estes estariam dispostos a restabelecer a democracia direta no modelo clássico; desconsidera a cultura representativa consolidada durante séculos, a qual, mesmo sendo passível dos questionamentos até agora expostos, também tem vantagens, como a de não ocupar todos, o tempo todo, com as tarefas políticas, uma vez que a vida não se resume a isso¹³³.

¹³⁰ LONGLEY, Lawrence D.: *Interest Group Interaction in a Legislative System*. In: *The Journal of Politics*, volume 29, 1967. Florida: The University of Florida, pp. 637 – 658: “The basis of group power is perceived in some vague relationship between the interest group and total way of life of the population”. (...) “Alliance with Governor, as in the case of alliances with other interest groups, appeared to be one of the most fruitful activities of the interest group working for legislative success”.

¹³¹ COTTA, Maurizio: *Representação Política*. In: BOBBIO, Norberto [*et alli*]: *Dicionário de Política*; tradução Carmen C. Varriale [*et alli*]. Brasília: UNB, 1994, p. 1106: “A complexidade da representação tem feito com que alguns critiquem o uso deste conceito e proponham desmembrá-lo. Em vez de representação, se deveria falar de seleção de lideranças de delegação de soberania popular, de legitimação, de controle político, de participação indireta e de transmissão de questionamento político”.

¹³² DALLARI, Dalmo de Abreu: *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 130: “No momento em que os mais avançados recursos técnicos para a captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes”.

¹³³ KELSEN, Hans: *A Democracia*; tradução de Vera Barkow [*et alli*]. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 49: “(...) a essência do parlamentarismo (...) poderá ser determinada sem recurso à ficção da representação, e seu valor poderá ser justificado como um meio técnico-social específico para a criação da ordem do Estado”.

Outras correntes, defendidas por cientistas políticos como Paulo Bonavides, analisam a democracia direta não mais pela forma exterior de sua prática, simbolizada pela reunião em praça pública, mas busca revelar o que seria a substância, razão porque reformulam o conceito:

“O importante e essencial, absolutamente indispensável para definir hoje a identidade da democracia direta, é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma¹³⁴”.

Observa-se, assim, uma grande aproximação entre a mais avançada idéia de democracia semidireta e a teoria substancial da democracia direta, a ponto de induzir à cogitação de que se trata da mesma coisa, vista por ângulos distintos. A essência de ambas é a mesma: o povo define as normas básicas de convivência na Constituição, conservando a titularidade do poder e o direito fundamental de participar de todos os atos decisórios do Estado¹³⁵, na forma originalmente indicada.

No plano do direito positivo brasileiro, múltiplas formas participativas foram previstas na Constituição de 1988, desde as clássicas, já referidas, a outras inovadoras, por vezes vinculantes da própria atuação do Estado, e até com autonomia relativamente a ele¹³⁶. Conclui-se, assim, que sem abolir a

¹³⁴ BONAVIDES, Paulo: *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 354.

¹³⁵ PRÉLOT, Marcel: *Sociologie Politique*. Paris: Daloz, 1973, pp. 516 – 519: “La participation consiste étymologiquement à ‘prendre part’... celui qui participe devient portion du tout, alors que sa personne demeure elle-même hors de tout. (...) La participation peut être définie comme cet aspect du comportement politique dans le quel le citoyen intervient dans la Cité, en tant que membre de celle-ci, tout en demeurant, vis-à-vis d’elle, personne distincte”.

¹³⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Participação Popular na Formação da Vontade do Estado: um Direito Fundamental*, in GUERRA FILHO, Willis Santiago: *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp. 88 e 89. Neste trabalho

representação tradicional, o constituinte de 1987-1988 deu excelência à participação popular, revelando, em alguns casos, o formato explícito da dita participação, mas noutras vezes deixando-o apenas subentendido.

No desvelamento destes mecanismos participativos, principalmente os que se relacionam ao setor cultural de um país com vocação notoriamente multicultural, deve-se seriamente levar em consideração a advertência de Friedrich Müller de que uma adequada noção de povo não é monolítica, mas, ao contrário, contempla a diversidade e o conflito como elementos essencialmente caracterizadores da democracia¹³⁷.

3.2. A idéia da representação de interesses.

No plano da ciência política, a idéia basilar da representação de interesses é bastante simples e consiste na convicção de que a formação da lei, enquanto expressão da vontade coletiva, será mais perfeita, útil, exequível, justa e, principalmente, correta se decorrer do somatório da vontade dos diversos segmentos sociais, isto porque ninguém melhor que os próprios interessados, para saber suas reais necessidades.

Deste modo, os órgãos competentes para definir as normas de convivência deveriam ser compostos por representantes dos mais influentes segmentos

são abordadas as formas de participação popular nos tópicos “participação não-vinculante”, “participação vinculante e autônoma” e “a participação informal: a questão da opinião pública”, a partir de classificação originalmente formulada por Gomes Canotilho; identificam-se, também, no texto da CF/88, as diversas prescrições constitucionais em que o povo tem o direito ou o dever de ser partícipe nas decisões do Estado.

¹³⁷ MÜLLER, Friedrich: *Quem é o Povo: A Questão Fundamental da Democracia*, 3ª edição, tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 60: “A exclusão deslegítima. Na exclusão o povo ativo, o povo como instância de atribuição e o povo-destinatário degeneram em ‘povo’-ícone. A legitimidade somente pode advir da fundamentação no povo real, que é invocado no texto da constituição – em diferentes perspectivas e com abrangência correspondentemente variada, mas sempre de forma documental (...)”.

sociais, e não de pessoas aleatoriamente escolhidas no seio da população, sem uma vinculação precisa com um dos referidos setores, como ocorre na adoção de mandato livre, por mero critério territorial. O resultado da representação de interesses, acreditam os defensores da idéia, somente pode ser benéfico, uma vez que a sociedade é formada por distintos atores, e se cada um bem atuar o resultado será satisfatório para a coletividade em geral.

3.3. Os precedentes da representação de interesses.

A partir da observação das ocorrências históricas relacionadas à representação de interesses, pode-se afirmar sua recorrência desde os primeiros sinais de alargamento da sociedade política, ou seja, desde o momento em que a família perdeu a exclusividade do exercício do poder. Fustel de Coulanges relata a composição dos primeiros senados¹³⁸, na antiguidade, como uma corporação de representante de interesses das famílias, uma vez que elas

“conservavam, tanto quanto possível, as antigas formas do regime patriarcal (...) Também em Roma, cada uma das famílias patrícias vivia rodeada de seus clientes. Iam à cidade para as festas do culto público e para as assembléias (...) Só os patrícios podiam ser cônsules, e só eles compunham o Senado (...), administravam a justiça e conheciam as fórmulas da lei¹³⁹”.

¹³⁸ Os senados das federações hodiernas persistem com a idéia da representação de interesses, só que não mais de famílias, mas de estados-membros, os quais seriam, simbolicamente, na lógica aristotélica da evolução dos entes políticos, uma etapa a mais. Veja-se, por exemplo HAMILTON, A., MADSON J. e JAY: *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 262. Este autores consideram tão óbvio o direito de representação dos Estados, a partir de uma casa legislativa própria que introduzem o tema com as seguintes palavras: “Es igualmente superfluo explayarse sobre el nombramiento de los senadores por lãs legislaturas de los Estados”.

¹³⁹ COULANGES, Fustel: *A Cidade Antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2001, pp. 276/277.

Na Idade Média a representação de interesses atinge seu ponto extremo e se expressa pelo fenômeno político conhecido como pluralismo de centros de poder¹⁴⁰. Não obstante sobre um mesmo território houvesse uma unidade moral exercida por um monarca, de fato não havia unidade normativa vez que diversos núcleos de interesses editavam e executavam as próprias normas¹⁴¹. No dizer de Jorge Miranda

“a sociedade política medieval e estamental é, com efeito, como se sabe, uma sociedade complexa, feita de grupos, de ordens, de classes, de múltiplas unidades territoriais ou sociais. Os direitos aí são direitos das pessoas enquanto membros desses grupos ou estamentos, direitos de acentuado cunho institucional e concreto. E são também direitos funcionais de proteção e em concorrência uns com os outros¹⁴²”.

Já nesta fase, um segmento social se destaca com autonomia na edição e execução de suas próprias regras; são as corporações¹⁴³, as quais, como acontecia

¹⁴⁰ EHRlich, Eugen: Fundamentos da Sociologia do Direito. Brasília: UnB, 1986, p. 33: “Mas a constituição feudal nunca conseguiu englobar todo o conteúdo da ordem social do Estado feudal. Dentro do Estado feudal sobreviviam as velhas associações da parentela, da família; somente a parentela encontrava-se debilitada; mas além destas surgiram novas associações locais que assumiam uma série de tarefas sociais. Entre as associações locais a cidade passa a ter grande importância e um alto grau de autonomia, subtraindo-se quase por completo da constituição feudal. A rigor, a constituição feudal nunca deixou de ser uma constituição da área rural. Dentro dos muros da cidade aparecia uma infinidade de associações *sui generis* e desconhecidas em outro lugar, desenvolvendo-se também uma vida jurídica bastante intensa”.

¹⁴¹ KANTOROWICZ, Ernest H.: Os Dois Corpos do Rei: um Estudo sobre Teologia Política Medieval. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, pp. 17/18. Para constatar a dimensão essencialmente simbólica do Rei, Kantorowicz revela que “a partir de seu maravilhoso acervo de exemplos jurídicos, Maitland conseguiu ilustrar, caso a caso, dessa doutrina [dos dois corpos do rei]. Conta-nos a história do rei George III que teve que ir ao Parlamento pedir permissão para possuir terra como homem e não como rei, ‘já que direitos não negados a qualquer dos súditos de Sua Majestade eram a ele negados’”.

¹⁴² MIRANDA, Jorge: Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 19.

¹⁴³ SANDRONI, Paulo: Dicionário de Economia e Administração. São Paulo: Nova Cultural, 1996, pp. 96/97: “Associação profissional de comerciantes ou artesãos da Idade Média.

com os demais segmentos fortes da sociedade medieval, tinham poder de vida e morte sobre aqueles que estavam a elas afetados. Pode-se ter uma dimensão clara destas prerrogativas, a partir do relato que Robert Heilbroner oferece da decisão de uma Guilda francesa sobre uma simples alteração na quantidade de fios empregada na confecção de tecidos:

“se um tecelão de roupas pretende produzir uma peça de sua própria invenção, não deve obtê-la de seu tear; precisa antes obter permissão dos juízes da cidade para empregar o número e o comprimento de fios de que irá necessitar, depois que o caso for considerado pelos quatro mercadores mais velhos e os quatro tecelões mais velhos da Guilda¹⁴⁴”.

No mesmo sentido, o “revolucionário” emprego de botões nas roupas provocou “avalanches de protestos” e atos coibitórios por parte das Guildas que “demandaram o direito de dar buscas nas casas e guarda-roupas de quem quer

Conhecidas também como confrarias, grêmios, fraternidades ou guildas, as corporações situavam-se nas cidades e comunas medievais. Desenvolveram-se entre os séculos XII e XIV, acompanhando o processo do renascimento comercial. Foi na Itália que mais proliferaram; na França, perduraram até 1791, quando foram abolidas por lei. Eram organizações fechadas, cujos membros monopolizavam o exercício de determinada profissão ou atividade comercial. Numa comuna, só podia ser pedreiro quem pertencesse à corporação de pedreiros, ou só podia ser comerciante de lã quem fizesse parte da guilda correspondente. Até os mendigos tinham suas corporações. As atividades de cada membro da corporação eram regulamentadas por estatutos, cuja violação era punida severamente pelos próprios tribunais da entidade – um privilégio que era comparado ao senhor feudal. A corporação controlava a qualidade da produção artesanal de seus membros, determinava o preço das mercadorias, fiscalizava o aprendizado de ajudantes e jornaleiros (assim chamados os que recebiam por dia ou jornada de trabalho) e realizava exames de capacitação para o aprendiz tornar-se mestre artesão e poder ingressar na corporação. As corporações também tiveram importante papel político. Muitas cidades eram totalmente controladas pelas corporações de comerciantes, que impediam a participação político-administrativa das associações artesanais, que se sublevaram muitas vezes contra isso. Em troca de privilégios, muitas corporações apoiaram os reis na luta contra os senhores feudais, durante o processo de formação dos Estados Nacionais”.

¹⁴⁴ HEILBRONER, Robert: A História do Pensamento Econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1996, pp. 32/33.

que fosse, de multar e até mesmo prender nas ruas quem estivesse usando os tais renegados objetos subversivos¹⁴⁵”.

A Revolução Francesa, instrumento de antagonismo ao *modus vivendi* medievo, rompeu com a idéia de representação de interesses, substituindo-a pela de mandato livre, supedaneada na convicção completamente inovadora de que os problemas de uma Nação não poderiam jamais ser pensados de forma setorizada, mas em seu conjunto, impondo-se observar as diversas conexões entre os diferentes interesses, atitude esta impossível de ocorrer pelo mero somatório dos mesmos. Este pensamento ganhou positividade em diversas constituições de Estados liberais, dentre as quais a do Ano III, pós derrocada da Bastilha, que reservou artigo especificamente para definir que “les membre de l’Assemblée Nationale sont les représentants, non du département que les nomme, mais de la France entière¹⁴⁶”.

A seqüência da história humana, que não tem, necessariamente, curso retilíneo ou progressivo¹⁴⁷, introduziu novos elementos que ensejaram uma retomada da idéia de representação de interesses. Um fato decisivo concorreu para tanto: a Revolução Comunista da Rússia, influenciada pelos escritos de Karl Marx. Este evento clamava pela construção de um governo dos trabalhadores, camponeses e soldados e, efetivamente, uma vez conquistado o poder, mesmo observando que

“en la Ley Fundamental de URSS está escrito (artículo 59-101) que las elecciones de diputados a todos los Soviets se efectúan por sufragio universal, igual, directo y secreto”, faticamente se constata que “los candidatos a diputados son presentados por los

¹⁴⁵ HEILBRONER, Robert, op. cit., p. 33.

¹⁴⁶ Apud BONAVIDES, Paulo: Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 1994, p.208.

¹⁴⁷ FAUSTO, Boris: História do Brasil. São Paulo: São Paulo: USP, 2001, p.15.

mismos ciudadanos: por sus organizaciones sociales de masas, colectividades laborales y asambleas en las unidades militares¹⁴⁸”.

A idéia comunista colocou o mundo em polvorosa, pois continha um convite irrecusável aos excluídos que habitavam este planeta: chamava-os à concretização da igualdade, difundida universalmente desde a Revolução Francesa, porém jamais implementada¹⁴⁹. Com muitos adeptos mundo afora, além de se espalhar na maior parte do território europeu, o movimento comunista tentou conquistar o poder nos países de capitalismo mais aguerrido. Por seu turno o sistema econômico baseado na livre iniciativa teve que realizar uma autocrítica, o que no plano jurídico se manifestou na forma de modificação das Constituições, que passaram, ao menos nominalmente, a valorizar o trabalho e outros aspectos sociais, marcando, assim, o advento da segunda geração de direitos fundamentais¹⁵⁰.

O fato é que na tentativa de antagonizar o comunismo, mas aceitando em parte, uma das idéias por ele veiculadas, a da crítica ao individualismo

¹⁴⁸ GRIGORIÁN, L. *et alli*: Conocimientos Básicos Acerca de la Constitucion Soviética. Moscou: Editorial Progreso, 1980, pp. 176/177.

¹⁴⁹ MARX e ENGELS: Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 66: “(...) O primeiro passo na revolução operária é a elevação do proletariado à classe dominante, a conquista da democracia. O proletariado utilizará seu domínio político para arrancar pouco a pouco todo o capital à burguesia para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, ou seja, do proletariado organizado como classe dominante (...)”.

¹⁵⁰ BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 518. Trata-se da classificação dos direitos fundamentais quanto à cronologia de seu surgimento e inserção nas constituições dos diferentes Estados ocidentais: primeira a quarta gerações, representando, sucessivamente, cada uma delas, a liberdade, a igualdade, a solidariedade e a democracia. Especificamente sobre a segunda geração de direitos fundamentais, ora referenciada, o Autor a sintetiza com as seguintes palavras: “São direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou das coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembra-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

exacerbado, produto básico da Revolução Francesa¹⁵¹, os Estados capitalistas ensaiaram fórmulas de valorização do trabalho operário, fazendo ressurgir uma representação de interesse específico: a representação laboral.

A construção ideológica recente e a implementação fática da representação de interesses (especificamente a classista) são obras atribuídas a Benito Mussolini, e serviram de modelo à configuração de considerável número de parlamentos do mundo ocidental¹⁵². Gilberto Amado descreve a formulação representativa do “Duce”:

“Chegamos assim a bem especificar o caráter da reforma sindical e corporativa, inconciliável com as instituições parlamentares, levada a efeito na Itália. Aí a representação deslocou-se do plano político para o plano econômico, e os seus órgãos, em vez de obedecerem aos princípios do constitucionalismo e da separação e harmonia dos poderes, obedecem a um sistema especial de hierarquias, sobrepostas umas às outras e articuladas na estrutura totalitária do estado. Das Câmaras de representação italiana são banidas as minorias. Essas formam também um todo. Suas funções são meramente legislativas, *non gubernativas*. São laboratórios legislativos de que emanarão os textos gerais que

¹⁵¹ ORTEGA, Antonio César: Corporatismo e Novas Formas de Representação de Interesses na Agricultura: Uma Abordagem Teórica, in Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 36, nº 4 Out./Dez., 1998, p. 10. São Paulo: SOBER. “A origem dos conceitos utilizados pelo atual enfoque corporatista pode ser localizada na segunda metade do século XIX, quando o corporativismo se apresentava, desde as filas do catolicismo, como uma espécie de terceira via entre o individualismo liberal e o coletivismo socialista”.

¹⁵² TAVARES, Ana Lúcia de Lyra: A Constituinte de 1934 e a Representação Profissional: Estudo de Direito Comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1988. Esta Autora reconhece a busca histórica dos vestígios iniciais da representação de interesses desde a antiguidade (p. 14); especificamente sobre a representação profissional fazendo parte da Constituição dos Estados, aponta como condensador da doutrina Mirkine-Guetzévitch (p. 27). Quando aos países influenciados pela prática de Mussolini, relaciona, apontando as especificidades, além da Itália (p.32), Espanha, Portugal (p. 33), Alemanha (p.34), França (p.35), dentre vários outros.

traçam as direções dos futuros contratos coletivos; são aparelhos técnicos de cujo funcionamento disciplinado sairão as leis, os regimentos, as ordenações necessárias ao equilíbrio do corpo social hierarquizado¹⁵³”.

No Brasil, a representação de interesses atingiu seu apogeu com a Constituição de 1934, que é usualmente inserida no rol das democráticas¹⁵⁴. Na referida Constituição criaram-se vagas no Parlamento Brasileiro especificamente para os representantes dos diversos interesses laborais e empresariais do país, na quantidade e no perfil constantes nos Art. 22 e seguintes, alguns dos quais, por serem elucidativos, merecem transcrição literal:

“Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal. (...) Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar. § 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados. (...) § 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária;

¹⁵³ AMADO, Gilberto: *Eleição e Representação*. Brasília: Senado Federal, 1999, p.89.

¹⁵⁴ FERREIRA, Pinto: *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 55.

indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos¹⁵⁵”.

Sucedeu ao experimento mundial da representação classista a Segunda Grande Guerra, que colocou exatamente em pólos antagônicos, no que concerne à liderança do conflito, de um lado, países adotantes, e do outro, não adotantes de tal formato representativo. Como se sabe, o Eixo formado pela Itália, Alemanha e Japão barbarizou a democracia e os valores humanitários básicos, e por via de conseqüência impregnou tudo o que a si estava associado de automática repulsa, pois representava (e ainda representa), simbolicamente, uma das raízes do “mal”.

Eis aqui o primeiro grande obstáculo ideológico enfrentado por uma reflexão sobre uma possível representação de interesses, definidora de políticas públicas, como seria o caso da cultura. Sepultado o fascismo e seus derivados, aberta a possibilidade de construção de uma sociedade irmanadora das nações, principiada a construção do conjunto dos direitos de terceira geração (os de fraternidade ou solidariedade), e tendo vencido de forma arrasadora, após todos estes fatos, a representação nacional, remanesce a questão: nos escombros do passado está enterrada, também, qualquer possibilidade de manifestação legítima da representação de interesses em um Estado Democrático de Direito, como se auto-intitula o Brasil? A resposta é, seguramente, não¹⁵⁶, o que se sustenta com base na argumentação a seguir desenvolvida.

¹⁵⁵ POLETTI, Ronaldo: *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília, Senado Federal (*et alli.*), 1999, p. 51.

¹⁵⁶ Paulo Bonavides, em sua *Ciência Política* (p. 219), pondera que “tendo passado já a época da indiferença constitucional aos partidos, é de esperar que no futuro toda reforma da Constituição volva também suas vistas para a disciplina dos grupos de interesses. A ação política desses grupos incide de modo decisivo na feição dos governos e no comportamento dos governantes, sendo eles, sob o aspecto da importância de último granjeada, um dado sem dúvida fundamental ao bom entendimento do sistema representativo”.

3.4. Abrangência da representação de interesses.

O desenvolvimento da representação de interesses pode se dar nos planos de produção, execução e aplicação das normas, o que a emparelha, em princípio, à clássica divisão dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

No plano da produção de normas, há algumas razões a partir das quais se admite a representação de interesses; em síntese, ei-las:

1) A convicção de que toda a organização social deve ser implementada de forma mecanicista, a partir do somatório de interesses. Tal é, por exemplo, o caso já analisado da experiência fascista, execrada pela democracia, além de motivos ideológicos e sentimentais (de repulsa atávica), por concordância com a forma organicista de estruturação social;

2) A conservação de prerrogativas e privilégios, por razões momentâneas ou reconhecimento histórico;

3) O império do conhecimento técnico-científico sobre o político, quando a situação fática demonstra não ser racional a adoção de medida discricionária em lugar de outra necessariamente emanada de padrões da ciência ou da técnica;

4) O reconhecimento da necessidade de tratamento específico, em virtude de peculiaridades do *modus faciendi* ou da teleologia implícita ou explicitamente definida pela sociedade, através da Constituição política, em favor de determinado segmento.

Concretamente, tais fatores podem mesclar-se ou isolar-se, no todo ou em parte, para o desiderato de conferir a determinado setor a prerrogativa de produção de suas próprias normas.

No plano da execução de normas (executivo) a representação de interesses é justificada essencialmente pela competência técnica (*know-how; savoir-faire*), e mais tenuemente por razões políticas ocasionais como descentralização, parcerias¹⁵⁷ e controle ético. Já no que concerne à aplicação de normas (exercício análogo à jurisdição), embasa a representação de interesses, além dos fatores que acabam de ser mencionados, o reconhecimento de que, em certas circunstâncias, o único julgamento justo ou pelo menos aceitável é aquele resultante da deliberação dos pares.

3.5. Paradigmas da representação de interesses no direito brasileiro vigente.

No ordenamento constitucional brasileiro ora vigente está contemplada a representação de interesses nos três aspectos analisados, ou seja, produção, execução e aplicação das normas¹⁵⁸. Os casos mais emblemáticos e explícitos de

¹⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e Outras Formas*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 34: “A parceria serve ao objetivo de diminuição do aparelhamento do Estado, na medida em que delega ao setor privado algumas atribuições que hoje são desempenhadas pela Administração, com a conseqüente extinção ou diminuição de órgãos públicos e entidades da administração indireta, e diminuição do quadro de servidores; serve também ao objetivo de fomento à iniciativa privada, quando seja deficiente, de modo a ajudá-la no desempenho de atividades de interesse público; e serve ao objetivo de eficiência, porque introduz, ao lado da forma tradicional de atuação da Administração Pública burocrática, outros procedimentos que, pelo menos teoricamente (segundo os idealizadores da Reforma), seriam mais adequados a esse fim de eficiência”.

¹⁵⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Participação Popular na Formação da Vontade do Estado: um Direito Fundamental*, in GUERRA FILHO, Willis Santiago: *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp. 88/89. Neste trabalho relacionam-se as prerrogativas, constantes da Constituição brasileira, analisando-as sob os aspectos da vinculação e da autonomia, a partir de critério originalmente elaborado por Gomes

autonomia na gestão de interesses contemplados na Constituição brasileira são aqueles relacionados aos setores do *esporte* e das *comunidades indígenas*, que merecem alguma pormenorização, em virtude de serem eleitos, aqui, como paradigmáticos.

Quanto ao desporto, o inciso I do Art. 217 da Constituição Federal reconhece “a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento”, o que significa implementação dos próprios interesses, no plano administrativo. Porém, não cessam aí as prerrogativas do segmento, ao qual também é reconhecida uma jurisdição própria, pois, segundo a Constituição, “o Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei” (§ 1º do Art. 217). Diga-se ainda que tal autonomia não ilide a responsabilidade estatal de fazer “a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento” (Art. 217, II).

Relativamente às comunidades indígenas, o Art. 231 da Constituição brasileira estabelece que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Esta prerrogativa é tão intensa que enseja a construção de subsistemas de direito civil e penal. Nem mesmo o *jus puniendi* é preservado como monopólio do Estado, quando se trata de comunidade indígena, em face da qual, segundo o estabelecido no Art. 57 do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73), “será tolerada a aplicação, pelos grupos tribais, de acordo com as instituições próprias, de sanções penais ou disciplinares contra os seus

membros, desde que não revistam caráter cruel ou infamante, proibida em qualquer caso a pena de morte”.

A observação do perfil jurídico da gestão dos próprios interesses permite sejam feitas algumas inferências:

1) Deve haver razoabilidade para conferir-se gestão autônoma, segundo um ou mais dos critérios especificados no tópico “abrangência da representação de interesses”;

2) A autonomia não atinge o *status* de soberania, pois se desenvolve dentro das balizas legais, ou seja, ao interesse particular de um dado setor precede o interesse geral estabelecido nas leis. É como dizer: a representação de interesses desenvolve-se em segundo grau, pois o primeiro grau é definido pela lei que dá tratamento orgânico aos diferentes segmentos sociais. Vislumbra-se, *in casu*, uma verdadeira síntese dialética entre o antigo sistema da soberana representação de interesses (cujo ícone mais representativo é a Guilda medieval) e o da representação nacional pura, aniquiladora, ao menos em tese, dos interesses corporativos;

3) A gestão dos próprios interesses não exclui o segmento dotado desta prerrogativa da possibilidade de receber os incentivos públicos, e ainda assim conservar a autonomia que lhe seja peculiar e indispensável à própria razão de existir.

3.6. Representação de interesses do setor cultural na Constituinte de 1987-1988.

A observação do último processo constituinte originário do Brasil evoca a sabedoria bíblica reveladora de que “pelo fruto se conhece a árvore”, já que o surgimento deste tipo de representação não se deu de modo “espontâneo”, resultando, ao contrário, de intensa prática participativa da comunidade cultural, da qual se originou o texto constitucional ora vigente.

A consulta aos anais da Constituinte de 1987-1988 permite assim constatar, nos pronunciamentos parlamentares, a ação direta ou indireta do setor cultural de maneira a influir na redação final do texto. Para este fim considera-se influência indireta aquela é omitida pelo constituinte, quando defende determinada estruturação normativa, sem qualquer referência à origem de suas idéias, dando a entender que o pensamento nasceu apenas consigo¹⁵⁹. No sentido oposto, caracteriza-se aqui como influência direta aquela expressamente referenciada pelo representante, que faz questão de frisar ser um porta-voz das coletividades culturais organizadas.

Uma das grandes preocupações da comunidade cultural durante o processo constituinte vinculava-se à definição dos direitos intelectuais com o status de fundamentais, sem, contudo, abrir mão da garantia dos criadores e intérpretes manterem o controle sobre a exploração de suas obras ou participações em obras de outrem¹⁶⁰. Somente este anseio já revelaria o interesse

¹⁵⁹ São exemplos os pronunciamentos dos constituintes José Luiz de Sá (PL - RJ), feito em 3 de abril de 1997, e Vladimir Palmeira (PT - RJ), datado de 4 de agosto de 1997.

¹⁶⁰ No Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 29 de outubro de 1997 há pronunciamento do constituinte Edmilson Valentim (PC do B - RJ), intermediando esta reivindicação em nome da Associação dos Atores, Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Rio de Janeiro, Santa Catarina e Distrito Federal; Associação Profissional de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Espírito Santo e São Paulo.

de gestão autônoma do segmento cultural, que, no entanto, aí não se esgota. Pode sintetizar as ambições do setor a ação do “Movimento pela Defesa da Cultura¹⁶¹” o qual, intermediado pelo constituinte Farabulini Júnior, do Partido Trabalhista Brasileiro em São Paulo, fez a crítica ao projeto de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização, efetivamente contribuindo para obter a mudança redacional de diversos artigos.

O Movimento reivindicava, além de direitos de natureza trabalhista e previdenciária, aspectos essenciais para o estabelecimento da autonomia do segmento cultural, como a liberdade para as atividades culturais, casada com o incentivo público; participação em conselhos, com ênfase para o de comunicação; possibilidade de acesso de produções locais aos meios de comunicação de massa; ampliação do direito de antena para entidades sindicais e organizações populares.

Em síntese, um olhar panorâmico sobre a atuação do segmento cultural durante a última Assembléia Nacional Constituinte, permite concluir que, tão forte quanto o produto normativo que garante a representação de interesse do segmento cultural, foi o processo do qual ele resultou.

¹⁶¹ Compunham este movimento, segundo o Diário da Assembléia Nacional constituinte de 5 de maio de 1988, as seguintes entidades: Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de diversões no Estado de São Paulo – SATED/SP; União Brasileira de Escritores – UBE; Associação dos Produtores de Espetáculos Teatrais do Estado de São Paulo – APETE; Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo; Associação Paulista dos Autores Teatrais – APART; União dos Fotógrafos do Estado de São Paulo; Associação Paulista dos Críticos de Arte – APCA; Associação Brasileira dos Críticos do Arte – ABCA; Associação Ecológica Fiscais da Natureza; Sindicato dos Escritores no Estado de São Paulo; Sindicatos dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica; Associação Paulista de Cineastas – APACI; Associação Profissional dos Artistas Plásticos; Associação Brasileira de Imprensa – ABI; Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação.

3.7. A explicitação da representação de interesses do segmento cultural no direito positivo vigente.

A partir desses parâmetros, de sua configuração jurídico-constitucional, pode-se averiguar o segmento *cultura*, no sentido de saber em qual medida pode o mesmo ser gestor, legislador e julgador dos próprios interesses. Tendo em vista que a cultura é fartamente mencionada na Constituição Federal do Brasil¹⁶², proceder-se-á de forma seletiva, pinçando-se apenas os dispositivos inerentes à autonomia de gestão.

Neste sentido, o inciso IX do Art. 5º da CF assegura que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Além disso, outro dispositivo constitucional (§ 3º do Art. 216) determina que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. A escolha dos dois comandos constitucionais transcritos, como base normativa para a comprovação da tese ora defendida, não é aleatória; deve-se ao fato de que revelam a essência daquilo que o Constituinte definiu como prerrogativas essenciais do setor cultural no Brasil, dentre as quais a gestão autônoma dos próprios interesses, incluindo aspectos normativos, executivos e de julgamento (aplicação do Direito), como adiante especificado.

É de se notar que o dispositivo do Art. 5º, que se refere topicamente à plena liberdade das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, é prolixo, pois (não fosse um texto jurídico carecedor de precisão técnica), poder-se-ia substituir todos os termos específicos por única expressão: *manifestação*

¹⁶² SILVA, José Afonso da: Ordenação Constitucional da Cultura. São Paulo: Malheiros, 2001, p.42.

cultural. Seria possível, portanto, o inciso IX do Art. 5º da CF ter a seguinte redação: ***é livre a manifestação cultural, independentemente de censura ou licença.***

Para muito além dessa observação (sugestão de redação do que poderia ter sido o texto constitucional), algo deve ser ressaltado: a liberdade cultural conquistou ***status*** de direito fundamental¹⁶³. É bem verdade que Constituições anteriores já continham prescrição análoga no seu rol de direitos¹⁶⁴, mas a Constituição vigente se diferenciou das que a precederam em aspectos fundamentais¹⁶⁵: previu não apenas a liberdade para a cultura, mas também gestão participativa e o apoio do próprio Estado para o exercício desta liberdade, conforme visto no transcrito § 3º do Art. 216.

Eis aqui, uma equação que demanda desfecho: ter a obrigação de apoiar uma atividade (a cultural) cuja essência é a liberdade de expressão, e que por isso mesmo, não raras vezes, faz a crítica do compulsório apoiador, o próprio Estado e sua Administração. E mais: aquele que realiza a manifestação cultural recebeu do constituinte originário a incumbência de funcionar como uma espécie de ouvidor (ou ***ombudsman***) dos sentimentos sociais, podendo a qualquer tempo manifestar o que pensa sobre o ***status quo***, com liberdade acentuada, uma vez que jurídica e politicamente liberado dos grilhões da censura e da licença. A solução deste dilema está precisa e necessariamente em questão mais afeta aos **culturólogos** que aos **juristas**: a autonomia da cultura.

¹⁶³ Ver CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, pp. 37 a 61.

¹⁶⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Yves Gandra: **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988, 2º volume**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 58. Os Autores identificam na Constituição de 1824: art. 179, nº 4 e 5; na Constituição de 1891: art. 72, § 3º, 12, 28, e 29; na Constituição de 1934: art. 113, nº 4 a 6 e 9; na Constituição de 1937: art. 122, nº 4 e 15; na Constituição de 1946: art. 141, § 5º e 7º a 9º; na Constituição de 1967: art. 150, §§ 5º a 8º; na Emenda Constitucional nº 1/69: art. 153, § 8º.

¹⁶⁵ As prescrições constitucionais atinentes à gestão pública da cultura, de todas as Constituições que o Brasil já teve, serão apresentadas e comentadas no Capítulo IV.

Como o intento deste estudo é demonstrar que a Constituição brasileira vigente possibilitou, ao menos no plano deontológico, instrumentos contribuidores para a construção dessa autonomia da cultura, necessário se faz dedicar algumas linhas ao tema.

3.8. A histórica busca de autonomia do segmento cultural.

A História demonstra que é freqüente serem as manifestações culturais economicamente dependentes, submetendo-se a diversos senhores (ou patrocinadores, na linguagem atual), como os reis, a igreja e os mecenas. Os criadores intelectuais patrocinados dessa forma jamais tiveram liberdade de externar precisamente o que pensavam ou mesmo o que queriam, sob pena de perder a proteção do bem-feitor¹⁶⁶.

Também o Estado moderno fomentou a arte de seu interesse, geralmente aquela que faz a apologia da corrente ideológica que domina o poder, bem como aquela que se coaduna com a formação do chamado sentimento nacional. As demais manifestações culturais geralmente são excluídas das benesses, quando não perseguidas brutalmente.

Na pátria da indústria cultural, os Estados Unidos, *i. e.*, a mesma agressividade que as autoridades demonstram no plano bélico, o fazem no controle de umas e difusão de outras manifestações culturais, na direta

¹⁶⁶ HAUSER, Arnold: *História Social da Arte e da Literatura*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. 28/29: “Os primeiros e, por muito tempo, os únicos empregadores de artistas foram sacerdotes e príncipes (...). Sacerdotes e príncipes exigiam do artista representações solenes, majestosas e altaneiras; uns e outros encorajavam-no a permanecer estático em suas concepções e submetiam-no aos seus próprios objetivos conservadores (...) Cada um tratou de recrutar a ajuda do artista na luta pela preservação do poder real ou sacerdotal (...). Em tais circunstâncias, estava fora de questão a existência de uma arte autônoma”.

proporção de seus interesses, isso indistintamente em território americano como estrangeiro, a ponto de ensejar o livro-denúncia de Frances Stonor Saunders, *The Cultural Cold War: The CIA and the World of Arts and Letters*, ainda não traduzido para o português. Neste compêndio revela-se que

“durante a chamada Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos destinou vastos recursos a um programa secreto de propaganda cultural na Europa ocidental. A característica central deste programa era implementar uma reivindicação que não existiu, o Congresso para Liberdade Cultural, capitaneado por Michael Josselson, agente da CIA, e que durou de 1950 a 1967. Suas realizações, da mesma forma que sua duração, foram consideráveis. No ápice de suas atividades, o Congresso para Liberdade Cultural tinha escritórios em trinta e cinco países, com dúzias de empregados; publicou mais de vinte revistas de prestígio, realizou mostra de artes, organizou conferências internacionais de alto nível, e recompensou os músicos e artistas com prêmios e patrocínios para performances públicas. Sua missão era afastar a *intelligentsia* da Europa ocidental para longe de sua renitente fascinação pelo Marxismo e pelo Comunismo, bem como aproximá-la do estilo de vida americano¹⁶⁷”.

¹⁶⁷ SAUNDERS: Frances Stonor: *The Cultural Cold War: The CIA and the World of Arts and Letters*. Londres: The New Press, s/d, p. 1. O texto a que se refere a presente nota resulta de livre tradução. No original: “During the height of the cold War, the US government committed vast resources to a secret programme of cultural propaganda in western Europe. A central feature of this programme was to advance the claim that it did not exist. It was the Congress for Cultural Freedom, run by CIA agent Michael Josselson from 1950 till 1967. Its achievements – not least its duration – were considerable. At it peak, the Congress for Cultural Freedom had offices in thirty-five countries, employed dozens of personnel, published over twenty prestige magazines, held art exhibitions, owned a new and features service, organized high-profile international conferences, and rewarded musicians and artists with prizes and public performances. Its mission was to nudge the intelligentsia of western Europe away from its lingering fascination with Marxism and Communism towards a view more accommodating of ‘the American way’.

Também no âmbito interno dos Estados Unidos, na mesma época, se não houve prêmio ou incentivo público às artes engajadas com os valores capitalistas, pela própria natureza do sistema americano, muita repressão e controle recaiu sobre os trabalhadores intelectuais, em decorrência do “clima de intolerância e racismo durante o domínio do senador McCarty¹⁶⁸”.

Mas esse controle da cultura não se resume ao capitalismo; na China, União Soviética, Cuba e no Leste Europeu comunista as artes e demais manifestações culturais apoiadas e não perseguidas são aquelas que implementam as experiências do que ficou conhecido como “socialismo real” e que vão ao encontro dos interesses da Revolução. Em discurso de Nikita Krushev extrai-se a essência desse pensamento sobre a relação do Estado socialista com o segmento cultural:

“A imprensa, o rádio, a literatura, a pintura, a música, o cinema e o teatro são aguçadas armas ideológicas de nosso partido. E ele faz com que estas armas estejam sempre de prontidão para a luta e que atinjam o inimigo sem errar. O partido não permitirá a ninguém cegar essas armas ou enfraquecer seus efeitos¹⁶⁹”.

O mesmo diapasão desafinador da liberdade cultural também contaminou a história brasileira, principalmente a que contempla o período do Estado Novo, durante o qual foi construída a essência da normatividade balizadora da atuação

¹⁶⁸ RODRIGUES, Leda Boechat: *A Corte de Warren (1953 – 1969): Revolução Constitucional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 86: “Os principais atingidos pelo clima de medo e de suspeita, habitualmente explorado pelos demagogos, foram os trabalhadores intelectuais, que passaram a exercer suas funções sob constantes ameaças de inquéritos e expurgos. O anti-intelectualismo nos Estados Unidos atingiu tal nível na década de 50, que este termo, raramente ouvido antes, tornou-se de uso corrente. A oposição aos intelectuais, escreveu Richard Hofstadter, era mais antiga e sofrera flutuações; recrudescera em fase da progressiva proeminência destes na vida americana”.

¹⁶⁹ KRUSCHEV, Nikita: *Krushev e a Cultura*. Rio de Janeiro: Cadernos Brasileiros, nº 4, 1963, p. 59.

estatal relativamente à cultura. Nesse período, que se confunde com a Era Vargas, a atuação estatal para o setor, segundo Alexandre Barbalho, contempla exatamente um

“duplo movimento de inviabilizar a produção que denigre a nação, e incentivando somente a valorativa. A busca de uma imagem unificada do país, portanto de uma cultura hegemônica, em detrimento de outras, tidas como prejudiciais ao poder, é uma forma de garantir a manutenção do regime. O que implica que setores da intelectualidade com visões contrárias ao regime, os confrontivos, não só foram marginalizados do circuito cultural criado pelo governo, como ainda foram perseguidos, presos e torturados, além de perderem seus empregos e terem suas obras censuradas¹⁷⁰”.

O período militar principiado em 1964 teve comportamento idêntico: criou e fomentou instituições culturais, protegeu a fatia da inteligência nacional ideologicamente afinada com o poder estabelecido e, em inútil tentativa, buscou dizimar as demais correntes divergentes, mesmo que não antagônicas¹⁷¹.

¹⁷⁰ BARBALHO, Alexandre: *Relações entre Estado e Cultura no Brasil*. Ijuí-RS: UNIJUÍ, 1998, pp. 47/48.

¹⁷¹ STEPHANOU, Alexandre Ayub: *Censura no Regime Militar e Militarização das Artes*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001. Este Autor historia a censura sobre o filme *Esta Noite Encarnarei no Teu Cadáver*, de José Mojica Marins, conhecido como Zé do Caixão que, é público e notório, nada tem de subversivo e desenvolve em suas películas temáticas relativas ao sobrenatural, especialmente sobre a vida após a morte. Como se vê, o Estado controlador das artes não se contenta em banir apenas o contrário à sua ideologia, mas lavora para que tudo seja favorável a ela. No caso específico, a justificativa para a censura baseava-se na convicção de que o filme não se compatibilizava com a “evolução do moderno cinema nacional”, e por esta razão o censor sugeriu a prisão do produtor (pp.247 e 248).

3.9. A gestão autônoma da cultura e o respeito à vontade geral.

Demonstrado não ser rara a dependência do setor cultural frente ao Estado e, além disso, a incompatibilidade desta dependência para com o papel constitucional reservado a tal setor (*ombudsman* social), mormente em um país democrático, imperioso se faz encontrar uma fórmula que sopesse os seguintes valores: 1) ampla liberdade de expressão; 2) submissão dessa liberdade ao interesse geral (algo equivalente à *volonté general* de Rousseau), o que gera uma autonomia de segundo grau; 3) apoio do Estado, sob a forma de fomento, quando necessário, independentemente do conteúdo a ser veiculado, salvo se contrário à subsistência da democracia. Esta fórmula, como visto, já é reconhecida pela Constituição brasileira para outros setores (v.g. desporto e populações indígenas), consistindo no fato de que o Estado desenha apenas a macro-moldura normativa do segmento, para adequá-lo ao todo do interesse nacional, mas o comum e o constante das decisões constituem competência do setor cultural, sob pena de usurpação de prerrogativas constitucionais, desrespeito às peculiaridades e desconsideração das técnicas peculiares.

Precisamente por todas essas características a gestão autônoma da cultura, em segundo grau, mesmo que não esteja explicitada, encontra abrigo no ordenamento jurídico brasileiro, e contempla também aspectos de produção, gestão e aplicação de normas, de acordo com a sistemática que doravante passa a ser desvelada.

3.10. O segmento cultural e a sua produção autônoma de normas.

A palavra autonomia, etimologicamente, é bastante reveladora: *auto* + *nomos*, ou seja, capacidade de produzir as próprias normas, o que é atributo indispensável de quem postula independência. Precisamente para o setor

cultural, a autonomia normativa desdobra-se na produção de normas reconhecidas pelo Estado e normas produzidas enquanto Estado. No primeiro caso, os das normas reconhecidas pelo Estado, situa-se o *subsistema normativo da cultura*, composto pelas prescrições que dizem respeito às técnicas de produção cultural. Seria dizer, por exemplo, as regras para admissão, disciplina e reconhecimento de membros dentro de um segmento artístico. Trata-se de delicado aspecto, em virtude de uma característica especial das manifestações culturais, a criatividade, que adida ao direito à livre manifestação, permite a insurreição contra as normas padronizadoras da produção cultural, ensejando, tal rebeldia, a sanção do não-reconhecimento dos pares que pertencem ao centro produtor das normas afrontadas. Estas mesmas características (criatividade e liberdade) autorizam os dissidentes a criarem outras normas e outros parâmetros de admissão, disciplina e reconhecimento cultural, igualmente legítimos. Isto assentado, infere-se que é mais correto falar-se não em subsistema, mas em *subsistemas normativos culturais*, existentes em pluralidade incalculável, como também o são as possibilidades dessa sorte de manifestações.

No outro caso, o das normas produzidas pelo setor cultural enquanto Estado, a representação de interesse cultural atua por convocação deste ente político, o qual recebe o embasamento teórico ou técnico pertinente para uma adequada atuação, considerando sempre o interesse geral. Seria o caso, por exemplo, da interferência dos literatos e demais envolvidos na seara da literatura, como fornecedores de subsídios à elaboração daquilo que é designado por política do livro. Ou então, em aspectos que permeiam distintos setores da cultura, definições de políticas por parte de Conselho do setor, cuja composição contemple a pluralidade da representação das manifestações.

Note-se que não são estanques os dois aspectos relativos à produção autônoma de normas pelo setor cultural. O primeiro necessariamente influencia

o segundo, e vice-versa, pois não se pode conceber (ainda usando um exemplo que vem de ser citado) que uma única corrente literária influencie com exclusividade a máquina estatal, quando esta atua na produção de normas relativas ao setor, pois isto equivaleria à morte do pluralismo (enquanto princípio constitucional cultural) e da criatividade (enquanto característica essencial da cultura).

3.10.1. A cultura e a administração dos próprios interesses.

Mesmo diante da constatação da produção autônoma de normas por parte do segmento cultural, para a respectiva execução das mesmas, no âmbito estatal, continua em princípio a prevalecer a regra de que a máquina administrativa as implementa. Seria o caso de um *conselho da cultura* decidindo as ações a serem encetadas, ficando a operacionalização desta política a cargo da estrutura administrativa dos poderes constituídos¹⁷². Surgiria para o órgão representante da cultura (no caso, o conselho), uma obrigação situada na fronteira do legislativo com o executivo: a fiscalização, cujo objetivo é garantir que seja implementado aquilo que foi decidido pelo legislador.

Porém, há funções executivas que podem e outras que devem ser delegadas pela Administração ao setor cultural. As que podem relacionam-se com a expertise para a execução de tarefas; as que devem envolvem julgamentos

¹⁷² ROUSSEAU, Jean Jacques: *O Contrato Social e Outros Escritos*; tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, s/d, pp. 96 – 97. Até mesmo Rousseau, paladino da idéia de que no plano legislativo era inconcebível que alguém fizesse as vezes de um corpo eleitoral, defendia que a representação consistia em imperativo relativamente à função executiva do poder, formada por nada mais que o corpo concretizador das decisões soberanas. O autor de *O Contrato Social*, mesmo nos dias atuais, mesmo omitindo exceções, não deixa de ter razão porque, a partir da instituição do estado de direito, a lei é a baliza pré-elaborada das relações interpessoais, para execução da qual cria-se uma máquina administrativa, composta de servidores e estruturas pagas pelos cidadãos, e que devem implementar as deliberações contidas nas normas por ele produzidas, quer de maneira direta ou por representação.

de mérito sobre qualidade das produções culturais, bem como relações interpessoais no estrito ambiente das atividades relacionadas ao setor.

3.10.2. A cultura e seus “tribunais”.

A prerrogativa de julgar constitui desdobramento da tarefa executiva; assim também pensava John Locke, que não tripartia o poder da mesma maneira que Montesquieu¹⁷³. De fato, pode-se sustentar que julgar é aplicar a lei de forma imparcial e em caráter definitivo¹⁷⁴; conceito este em contraposição ao papel atribuído ao Estado-Administração, que aplica a lei sendo parte interessada, inclusive para implementar o programa vencedor das eleições que instituíram as autoridades investidas de mandatos eletivos.

Nesse sentido, o exercício de julgamentos também acompanha a atividade cultural; muitos deles, sob pena de erro e violação de prerrogativas, devem ocorrer em esfera própria. A característica destes julgamentos abriga essencialmente as questões de técnica e disciplina ética. Exemplos podem ser esclarecedores: se o Estado deseja premiar obra artística de certa modalidade, esta decisão deve ser de um tribunal do segmento específico. Também, em outra

¹⁷³ LOCKE, John. *Ensaio Acerca do Entendimento Humano. Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Nova Cultural, 1991, pp. 273/274. Locke considera a existência dos poderes *legislativo* (“o que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e de seus membros”), *executivo* (o que “acompanha a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor”) e *federativo* (o que encerra “o poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e de todas as transações com todas as pessoas e comunidades estranhas à sociedade”).

¹⁷⁴ ROCHA, José de Albuquerque: *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 23: “A jurisdição é justamente a instância que realiza a função de interpretar e aplicar, coativamente, as normas jurídicas de modo terminal, garantindo a certeza e a segurança dos direitos de que carece a sociedade para reproduzir-se na história”.

hipótese, se se deseja punir o plágio, a avaliação meritória deste ilícito deve ser de órgão específico - que aliás já existiu em nosso país¹⁷⁵.

De tudo o que foi visto, não é difícil concluir que a gestão pública da cultura demanda tratamento *sui generis* relativamente às regras gerais de Direito Administrativo, em virtude das diversas peculiaridades referidas, que demandam o constante compartilhamento entre o poder público e os segmentos culturais emanados da sociedade civil na elaboração e execução de políticas para o setor, tudo em função da necessidade de implementar os valores constitucionais culturais, dentre eles, um com força garantística: a autonomia.

Constatada a prerrogativa autonômica da cultura, em segundo grau, impede seja averiguada em qual dimensão esta autonomia é normativamente prevista e faticamente implementada no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), instituído pela Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet), o principal instrumento jurídico de política cultural do Brasil.

¹⁷⁵ Trata-se do Conselho Nacional de Direitos Autorais, sucessivamente criado e reformado pelos Decretos nº 76.275/75, 84.252/79 e 93.629/86, o último dos quais definitivamente revogado, por Decreto sem número, em 06/09/1991.

CAPÍTULO IV:

**HISTÓRICO BRASILEIRO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
CULTURAL NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR**

***“Por Deus! Horácio, de três anos para cá tenho vindo observando:
nosso século se refina de tal modo que a ponta do pé do camponês
chega tão perto do calcanhar do cortesão a ponto de provocar-lhe
bolhas”.***

Shakespeare, em fala de Hamlet.

Semelhantemente ao que aconteceu com o surgimento das gerações dos direitos fundamentais, a participação da *comunidade cultural* na definição de políticas públicas para o setor mostra, em nosso país como alhures, uma história de crescente abrangência, tanto no aspecto da inserção do tema na categoria de tarefa estatal, como na identificação de quem detém legitimidade para ser inserido na designação de membro da referida comunidade.

Para efeitos desta análise, considerar-se-á, em primeiro plano, o ordenamento constitucional da cultura, ao longo da História brasileira, para em seguida minudenciar a legislação ordinária respectiva, com ênfase no disciplinamento dos Conselhos de Cultura ou órgãos análogos, por serem estruturas de natureza colegiada, cuja composição procura albergar pessoas com entendimento e labuta específicas na matéria cultura. Enfocar-se-ão aspectos como composição, competência, investidura e legitimidade, com o fito de saber se a participação da comunidade cultural na elaboração das políticas públicas de seu interesse encontra respaldo na realidade, ou se dormita apenas no plano normativo.

4.1. As constituições brasileiras e a gestão pública da cultura.

Em temas de gestão pública da cultura a Constituição de 1824 é praticamente omissa, apenas referindo que “Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes” (Art. 179, XXXIII) deveriam velar pelos costumes públicos, segurança e saúde dos cidadãos (Art. 179, XXIV).

A primeira Constituição republicana (1891), sobre o tema apenas prescreveu que “incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente (...)

animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais” (Art 35, 2º).

A Constituição de 1934 velou para que na composição de seu parlamento classista a lei deveria “assegurar a representação das atividades econômicas e *culturais* do País” (Art 23, § 7º).

A Constituição da ditadura Vargas (1937) iniciou a tradição de tratar a cultura em conjunto com a família e a educação (TÍTULO V), definindo que cabia “à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual” (Art 148), mas nada se referia à específica questão gerencial da cultura.

Na Constituição de 1946, da mesma forma que na predecessora, cultura, educação e família foram tratadas em mesmo Título (VI). Especificamente sobre cultura referia que “as ciências, as letras e as artes são livres” (Art 173), bem como “o amparo à cultura é dever do Estado” (Art 174), especificando apenas que “as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público” (Art 175). Nada específico sobre o *modus operandi* em termos de gestão pública, a não ser um tênue demonstrativo da concepção reservada da cultura, ao estabelecer que “a lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, *de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior*” (Art. 174, parágrafo único).

A Constituição de 1967 repete a fórmula de tratar conjuntamente, no seu Título IV, a família, a educação e a cultura e, especificamente sobre esta, literalmente repete que “as ciências, as letras e as artes são livres” (Art 171), acrescentando que “o Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica”. Também reproduz, *ipsis verbis*, que “o amparo à cultura é dever do Estado” (Art 172), apenas altera um pouco a especificação da Constituição de 1946, estabelecendo que “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas”. Mais uma vez a maneira operacional do Estado em termos de política cultural foi omitida, o que ensejou a manutenção da legislação infraconstitucional sobre a matéria quase inabalável e calcada em preceitos por vezes autocráticos, por vezes aristocráticos.

Na Constituição de 1988, como já visto, a cultura foi encartada na Seção II do Capítulo III (que versa também sobre a educação e o desporto) do Título VIII, genericamente dedicado à “Ordem Social”. A própria estrutura normativa do texto constitucional que se comenta demonstra uma disposição de tratar com mais acuidade a questão cultural, dedicando-lhe seção própria, composta de dois robustos artigos (215 e 216), além de outros esparsos nos distintos Títulos.

Não se pretende aqui reproduzir as diversas análises que os dispositivos constitucionais referidos ensejam, já feitas em passagens anteriores deste trabalho, mas enfatizar o aspecto da gestão pública da cultura, que, pela primeira vez, encontrou regras expressas em texto constitucional.

É certo que o constituinte ordenou que o Estado garantisse a todos o pleno exercício dos direitos culturais, o acesso às fontes da cultura nacional, o apoio e incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais, a proteção das manifestações culturais de todos os grupos participantes do processo

civilizatório nacional, chegando mesmo a especificar atitudes administrativas a serem encetadas (como, *v. g.*, fixação de datas simbólicas, tombamentos, vinculação de recursos, etc), mas condicionou a ação estatal à permanente “colaboração com a comunidade” (Art. 216, § 1º). Com este comando supriu omissão das constituições precedentes que, quanto ao aspecto gerencial público da cultura, relegavam a questão, na prática, aos entendimentos do legislador ordinário e da Administração.

4.2. A legislação ordinária e a gestão pública da cultura ao longo da História do Brasil.

A histórica concepção do que se entende por cultura, adida com a costumeira omissão de preceitos constitucionais atinentes às políticas públicas para o setor, fizeram com que a legislação ordinária do país resvalasse por caminhos não democráticos, o que inclui até mesmo as normas disciplinadoras dos comandos superiores da atual Constituição, fruto de um atavismo ideológico que compreende serem as questões culturais reservadas a poucos. Para a comprovação destas assertivas é necessário resgatar as normas infraconstitucionais atinente à gestão pública da cultura nos diferentes momentos históricos de nosso país.

4.2.1. Brasil Colônia.

Na fase compreendida entre o descobrimento e a chegada da família real (1500 a 1808), observa-se a inexistência de órgão estatal específico destinado aos negócios políticos da cultura e, em consequência, nenhuma estrutura democrática da representação cultural, mesmo porque democracia era inconcebível para Portugal, país cujos governantes permaneciam coerentes a

uma tendência isolacionista e totalitária, resistindo até o último momento às idéias de limitação do poder monárquico.

Mas inexistência de política cultural não é sinônimo de ausência de atividade desta natureza; percebe-se, já no limiar da colonização, o Estado financiando artistas e literatos para um objetivo específico: retratar o *Mundus Novus* para a Europa¹⁷⁶. Não é à toa que na frota de Pedro Álvares Cabral havia um personagem de elevada importância, o escrivão Pero Vaz de Caminha¹⁷⁷.

¹⁷⁶ BUENO, Eduardo: Apresentação. In VESPÚCIO, Américo: *Novo Mundo – As Cartas que Batizaram a América*. São Paulo: Planeta, 2003, p. 11. Este autor, em sentido análogo, lembra a grande importância dos escritos de Vespúcio que, mesmo sendo um coadjuvante nas expedições européias para o Novo Mundo, teve seu prenome utilizado para batizar um Continente, superando, com esta proeza, o próprio “Cristóvão Colombo, o verdadeiro descobridor do que se chamaria América”.

No campo das artes plásticas e gráficas conferir BELLUZZO, Ana Maria de Moraes: *O Brasil dos Viajantes (volume D): O Imaginário do Mundo Novo*. São Paulo: Objetiva/Metalivros, 2000.

Ver também: MAESTRI, Mário: *Uma História do Brasil: Colônia*. São Paulo: Contexto, 1997, pp. 40-41. Este Autor faz um apanhado da literatura histórica da época, nos seguintes termos: “São diversos os documentos dos séculos XVI e XVII: as cartas de 1501 e 1504 de Américo Vespúcio referentes ao Brasil; a carta de 1500 de Pero Vaz de Caminha; as breves anotações de 1519 sobre o litoral da América do Sul de Antônio de Pigafetta, sobrevivente da expedição de Fernão de Magalhães; as obras do franciscano, viajante e geógrafo francês André Thevet, *As Singularidades da França antártica*, de 1558, e *Cosmografia Universal*, de 1575; as obras de Pero de Magalhães de Gândavo, *História da Província de Santa Cruz*, editada em 1576, e *Tratados da Terra do Brasil*, de 1826. § Ricas informações são encontradas no relato *Dois Viagens ao Brasil*, do mercenário alemão Hans Staden, editado em 1557; no belíssimo livro do calvinista francês, Jean de Léry, *Viagem à Terra do Brasil*, publicado em 1578; nos trabalhos do jesuíta Fernão Cardim – *Tratados da Terra e Gente do Brasil* -, escritos, acredita-se, em 1584, e editados, parcialmente, em inglês, em 1625. De grande importância são também o trabalho de Gabriel Soares de Sousa, *Notícia do Brasil*, escrito provavelmente em 1587 e publicado no início do século XIX; o livro *Diálogos das Grandezas do Brasil*, presumivelmente de Ambrósio Fernandes Brandão, composto em 1618 e impresso em fins do século XIX”. Destacam-se ainda as obras dos capuchinhos franceses Claude d’Abbeville e Yves d’Evreux, que estiveram no Brasil por ocasião da fundação da colônia francesa do Maranhão entre 1612-1625; a abundante e minuciosa correspondência dos jesuítas, que começaram a chegar ao Brasil a partir de 1549; a *História do Brasil*, do frei Vicente do Salvador, escrita em 1627 e publicada nos últimos anos do século XIX, e a *Crônica da Companhia de Jesus*, do Jesuíta Simão de Vasconcelos, publicada em 1658”.

¹⁷⁷ COLI, Jorge: *A Primeira Missa no Brasil, de Vitor Meirelles: A Arte Fabrica a Imagem do Descobrimto*. Nossa História, Rio de Janeiro, v. 1, ano I, nº 1: Biblioteca Nacional, nov. 2003, pp. 18-22: “Um documento excepcional marcou a chegada das naus portuguesas ao Brasil. O escrivão da frota, Pero Vaz de Caminha, mandou ao rei de Portugal um relato narrando, passo a passo, a aproximação e abordagem das novas terras. Além do seu alto valor documental, ela adquiriu um valor mítico de ‘ato fundador’ do país a partir de duas qualidades excepcionais que Caminha possuía: talento literário e capacidade de observação”.

Além disso, consideradas as relações do Estado com a Igreja Católica, essa tarefa de difundir a arte estava confiada aos jesuítas, que ministravam aos nativos o ensino da música, das letras e outras manifestações congêneres, as quais substancialmente veiculavam valores cristãos e eram difundidas de forma catequética, como era adequado à época.

Do relato básico desse período não pode ser olvidado que as manifestações artísticas foram usadas como instrumento aliciador da simpatia da população relativamente àqueles que almejavam conquistar a propriedade sobre o Brasil. Fernando de Azevedo, mesclando palavras suas e de Gilberto Freyre, lembra o caso específico de Pernambuco sob o domínio dos holandeses, durante o qual Recife se tornou “o maior centro de diferenciação intelectual na colônia”¹⁷⁸. Analogamente, no Maranhão, a experiência da colonização francesa¹⁷⁹ impulsionou as artes, a seu modo, remanescendo, ainda hoje, importantes conjuntos arquitetônicos da época.

Em Minas Gerais, o quadro relativo à cultura inspirou Dimas Perrin a escrever que “a Capitania mais rica era, por feliz coincidência, a mais culta do País¹⁸⁰”; creditando isto ao fato de que “os mineiros sempre buscaram o aprimoramento de sua inteligência, procurando adquirir novos conhecimentos, mesmo que isso lhes acarretasse alguns meses de cadeia¹⁸¹”. Esta última sentença está relacionada com a proibição da Coroa de que houvesse reprodução de livros na colônia, bem como as dificuldades que impunha para a importação de compêndios. Porém, a persistência dos mineiros em cultivar o próprio intelecto

¹⁷⁸ AZEVEDO, Fernando de: *Cultura Brasileira: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil. Obras Completas, Vol. XIII*. São Paulo: Melhoramentos, s/d, p.134.

¹⁷⁹ ABREU, J. Capistrano: *Capítulos de História Colonial: 1500 – 1800*. Brasília: Senado Federal, 1998, pp. 65-105.

¹⁸⁰ PERRIN, Dimas: *Inconfidência Mineira: Causas e Conseqüências*. Brasília: Coordenada-Editora de Brasília, 1969, p. 165.

¹⁸¹ PERRIN, Dimas: *op. cit.*, p. 166.

teve como o melhor dos frutos o ideário da Inconfidência, durante a qual “havia já, em Minas, uma elite intelectual bem brasileira, composta de poetas, padre e advogados. Tomás Antônio Gonzaga, Cláudio Manoel da Costa e Alvarenga Peixoto formavam a trindade intelectual mais famosa do Brasil¹⁸²”.

Um evento de grande importância para a história brasileira representou a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, provocando um incremento nas atividades culturais desenvolvidas e financiadas pelo Estado. O foco da ação sedimentou a idéia de que o Poder Público pensava em cultura como algo restrito aos palácios e às altas camadas sociais¹⁸³: é o que se infere, por exemplo, da criação da Imprensa Régia, da Biblioteca Real¹⁸⁴, da Escola Real de

¹⁸² PERRIN, Dimas: op. cit., p. 167.

¹⁸³ Se este era o pensamento e a prática do Estado, nem por isso se pode concluir que não havia manifestações culturais, em expressiva abundância, emanadas da sociedade. Observe-se, por exemplo, o relato de REIS, Nestor Goulart: *Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colônia*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 10: “Na segunda metade do século XVIII, eram comuns nas regiões das minas (e mesmo em vilas e cidades de outras regiões) as “casas da ópera”, com suas companhias permanentes de músicos e cantores. Em 1765, um viajante inglês observou que a “casa da ópera” do rio de Janeiro apresentava espetáculos a cada quinzena e nos feriados (FORBER – 1765). Na mesma época, em Vila Bela, então capital de Mato Grosso, pelo menos 80 diferentes peças (MOURA – 1976). Em Minas Gerais existiam cinco “casas da ópera” (ÁVILA – 1975). Era comum também a produção musical local de caráter religioso, de excelente nível, quase sempre envolvendo músicos de origem africana. A produção intelectual na arquitetura, na escultura, na talha, na pintura e na literatura comprova materialmente a complexidade daquela vida urbana. Também indica que as atividades culturais de maior nível não estavam restritas aos portugueses e seus descendentes diretos, mas incluíam largamente a participação de setores de origem africana. A complexidade deste quadro urbano está por ser melhor explicada”.

¹⁸⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz; AZEVEDO, Paulo César de; COSTA, Ângela Marques da: *A Longa Viagem da Biblioteca dos Reis: do Terremoto de Lisboa à Independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. Estes autores demonstram que relativamente à Biblioteca Real (hoje Biblioteca Nacional) efetivamente ocorreu um transporte do acervo existente em Portugal, que foi submetido a diversas ameaças, desde as de natureza humana às intempéries naturais. A obra também se refere a tópicos que poderiam ser chamados de pré-história da política cultural

Ciências, Artes e Ofícios e do Museu Nacional, importantes órgãos públicos de cultura, destinados preferencialmente a certos privilegiados; tampouco se falava em gestão partilhada de qualquer que fosse o segmento da ação estatal. Afonso d'Escragnolle Taunay dá sua versão para a ausência de inserção da cultura como uma preocupação política do País que, de 1816 a 1822, foi aquinhoado com o título de Reino Unido a Algarves e Portugal¹⁸⁵, e daí em diante, por mais 67 anos, foi um solitário império americano:

“... começava o período convulcionário de 1820 a 1840; ao ocorrerem sucessivamente a conquista revolucionária de instituições liberais, o regresso dos soberanos portugueses à Europa, a construção da nova nacionalidade, a luta pela independência, a guerra com uruguaio e argentinos, a estabilização do novo império, as revoltas republicanas e separatistas, a luta contra o primeiro imperador, e a abdicação deste, o período tormentosíssimo das regências. Como querer que os governantes achassem tempo para cuidar de coisas de arte?”¹⁸⁶

No Brasil Colônia, portanto, a história da gestão cultural pode ser contada por nomes de pessoas naturais (José de Anchieta, Nassau, Alejadinho...) e, tangencialmente, por entidades cujos misteres eram essencialmente religiosos, econômicos e macro-políticos; não se cogitava sobre instituição pública especificamente gestora dos afazeres da cultura.

brasileira: “Tempos de Pombal e os Limites do Iluminismo Português” (p. 81 e ss) e “Na ‘Viradeira’: Política e Cultura no Reinado de D. Maria” (p. 153 e ss).

¹⁸⁵ BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto: *Textos Políticos da História do Brasil*, vol. I. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 454-455. Estes autores transcrevem a Carta de Lei do Príncipe D. João, datada de 18 de dezembro de 1815 da qual se extrai: “Que os meus Reinos de Portugal, Algarves, e Brasil formem dora em diante um só reino debaixo do título de reino unido de Portugal, e do Brasil, e Algarves”.

¹⁸⁶ TAUNAY, Afonso d'Escragnolle: *A Missão Artística de 1816*. Brasília: UNB, 1983, p.6.

4.2.2. Império Brasileiro.

Proclamada a independência, o entendimento sobre o papel do Estado relativo à cultura continuou na linha aristocrática¹⁸⁷, o que se infere a partir da

“criação dos grandes ícones da cultura nacional dos Oitocentos: o pavilhão nacional, as telas de Vítor Meireles e Rodolfo Amoedo, a literatura romântica de Alencar e a historiografia do [Instituto Histórico e Geográfico do Brasil] IHGB. Além disso, foram essas instituições que estruturaram os parâmetros formais da cultura erudita e que contribuíram para a divulgação de símbolos e imagens nacionais na sociedade em geral¹⁸⁸”.

A gestão de tais instituições é confiada a estrangeiros, sobretudo franceses, consagrados no campo artístico. Tome-se, por exemplo, a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, instituída por decreto de 12 de agosto de 1816 (¹⁸⁹), como elemento de transição à futura Academia de Belas Artes, a qual demandou de D. João VI a nomeação daquela que ficou conhecida como a missão francesa que

¹⁸⁷ PRÉLOT, Marcel: *As Doutrinas Políticas*. Lisboa: Presença, s/d, p. 57, transcreve parte do discurso de Péricles, quando o estadista ateniense teoriza sobre os princípios da democracia, em contraposição aos da Aristocracia, lembrando que “os mesmos homens dedicam-se aos seus assuntos particulares e aos do governo. Os que têm como profissão o trabalho manual não são afastados da política”. Em seguida o estudioso francês comenta: “Isto é fundamental, porque iremos observar em Platão, e mesmo Aristóteles, tomando uma atitude de desconfiança em relação àqueles que exercem o trabalho manual, pensam que estes não podem ser filósofos e, por conseguinte, não podem ser cidadãos”.

¹⁸⁸ WILLIAMS, Daryle: *Gustavo Capanema, Ministro da Cultura* in Capanema: O Ministro e seu Ministério. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 253.

¹⁸⁹ Esta norma somente veio ser eficaz 10 anos depois, quando, por meio de decreto datado de 20 de novembro de 1826, reestruturou-se a Escola, inclusive dotando a mesma do nome definitivo de Academia das Artes.

“era constituída de J. B. Debret, pintor de história, dos irmãos Nicolau Antônio Taunay, pintor de paisagem, e Augusto Maria Taunay, escultor, de Grandjean de Montigny, arquiteto; do gravador Carlos Simão Pradier, dos irmãos Ferrez, além de outros artistas auxiliares e mestres de ofícios, todos franceses, com exceção de Neukomm, compositor alemão, antigo pianista adido à casa de Telleyrand”.¹⁹⁰

A vinda desta missão compunha uma estratégia maior: a de conferir “aspecto civilizado”, estrutura semelhante a das cidades européias ao Rio de Janeiro, que então era a sede a todos os domínios portugueses. A Corte deveria ser dotada de urbanização, palácios, academias e outras instituições para o ensino das letras e dos ofícios. Oliveira Lima, referindo-se à missão francesa, considerou-a ousada e prematura, face às demais necessidades do País, bem como a ausência de ambiente propício à aceitação dos seus trabalhos:

“O desígnio da Corte do Rio tanto tinha de simpático quanto de ousado e algo mesmo de incongruente, pois o que o povo do Brasil carecia muito mais de ensino industrial que de artístico. As belas-artes necessitam apoiar-se sobre as artes mecânicas, quando não o edifício fica sem alicerces: não se pode iniciar uma construção pela cumeeira. (...) Para florescerem, precisam as belas-artes de uma atmosfera adequada e de um meio propício: sem luz e sem calor bastantes como poderiam as plantas vingar? Onde, porém, encontrar semelhante correspondência, que por ser moral não era menos indispensável que a física, no Brasil daquela época, com ócios mas sem fortunas, e sobretudo sem um gosto vivo pelos

¹⁹⁰ AZEVEDO, Fernando de: *Cultura Brasileira: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil. Obras Completas*, Vol. XIII. São Paulo: Melhoramentos, s/d, p.214.

objetos de arte, os quais fariam as delícias de raros entendidos e o estímulo de raras vocações, mas entre a quase totalidade não podiam rivalizar no interesse que despertavam com a admiração mais primitiva, mais ingênua e mais imediata das belezas materiais já por si própria de espíritos com certa educação?¹⁹¹”

Seria de se esperar mais do aspecto democratizante, sobretudo do reinado de D. Pedro II, imperador que fez questão de conhecer o funcionamento da república estadunidense, decantado por seus biógrafos como homem culto e mecenas das artes, porém, “coerente com sua política cultural. Achava que monarquia significava aristocracia, idéias polidas, português correto, tradições indígenas ao nível das tradições medievais”¹⁹².

Estas, certamente, foram razões determinantes da destinação do afazeres públicos relativos à cultura permanecerem nas mãos de reduzida casta intelectual e política do país.

4.2.3. República Velha e Estado Novo.

O advento da República mostrou lentidão quanto à política cultural, porém, pelas notas distintivas relativamente à monarquia, inexoravelmente teve que propiciar novos fundamentos e designações a antigas instituições culturais públicas, contornando novamente o distanciamento delas para com o Estado e a classe dominante¹⁹³. A ação era, portanto, nitidamente de continuidade ao que

¹⁹¹ LIMA, Oliveira: D. João VI no Brasil: 1808 – 1821, 1º vol. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1945, pp. 265-266 (Originais escritos na velha ortografia da língua portuguesa, devidamente atualizada pelo autor deste trabalho).

¹⁹² FREITAS, Sebastião Costa de: D. Pedro II. São Paulo: Três, 2001, p. 106.

¹⁹³ AZEVEDO, Fernando de: Cultura Brasileira: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil. Obras Completas, Vol. XIII. São Paulo: Melhoramentos, s/d, p.234: “No plano do ensino artístico superior, o governo da República parecia contentar-se como o do Império, com a Academia de

era feito durante o período monárquico, isto por dois motivos básicos: a necessidade de concentrar forças na consolidação da República e a ausência de concepções novas para o tratamento público relativo à cultura, fatores estes que induziram a República Velha a mostrar lapsos de indecisão relativamente às instituições culturais. O exemplo clássico desta atitude vacilante é o da Academia Brasileira de Letras, originariamente cogitada para ser órgão público, e que acabou sendo ente de natureza privada, produto da criação dos principais literatos da época¹⁹⁴.

Esta ausência pública no setor gerou também outros movimentos civis vinculados à cultura, sendo um dos mais expressivos aquele relativo aos direitos autorais, liderado essencialmente por músicos, dentre os quais sobressai-se a compositora Chiquinha Gonzaga¹⁹⁵. Outro importante reflexo da ação privada

Belas-Artes, fundada no tempo de D. João VI. No entanto, com a vitória do federalismo, produziu-se, embora lentamente, no domínio das artes, acompanhando o fenômeno da descentralização política, um movimento de irradiação, de que são as primeiras manifestações as novas escolas profissionais artísticas, que vão surgindo nos estados (...).”

¹⁹⁴ COSTA, Pedro Pereira da Silva: Machado de Assis. São Paulo: Editora Três, 2001, pp. 162-163: “A idéia original foi de Lúcio de Mendonça. Primeiro pensara em fazer um órgão oficial, chegando a fazer a minuta do decreto que Manuel Vitorino, o vice-presidente de Prudente de Moraes, que estava exercendo a presidência, firmaria em primeiro lugar: ‘O vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo aos serviços prestados às letras nacionais por Machado de Assis, e aos mais requisitos que nele concorrem, resolve nos termos do artigo ..., parágrafo ..., do decreto nº ... desta data, nomeá-lo membro da Academia de Letras. Capital Federal, 15 de novembro de 1896, 8º ano da República’. Felizmente a Academia não foi decretada. Foi criada a 12 de dezembro do mesmo ano, na sala da Revista Brasileira; aí fizeram-se os estatutos, foram escolhidos os primeiros no mês. Realizaram-se outras sessões. A 4 de janeiro de 1897, com quatorze presentes, Machado foi eleito presidente. O único voto que não recebeu foi o seu próprio”.

¹⁹⁵ LIRA, Mariza: Chiquinha Gonzaga: Grande Compositora Popular Brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Jacinto Editora, 1939, pp. 49/51. A autora revela que a militância política da artista que biografava vai para além da causa dos direitos autorais e principia ainda no Império. “Chiquinha Gonzaga não foi somente a cultora admirável da música popular. Com seu espírito idealista realizou brilhantes empreendimentos cívicos. Patriota, devotou-se às causas nacionais. Quando o ideal libertador fazia vibrar de entusiasmo uma plêiade magnífica de brasileiros, Chiquinha aliou-se a Coelho Neto, Bilac, Luiz Murat, Paula Ney, na campanha abolicionista chefiada por José do Patrocínio (...). Não foi a única vez que Chiquinha associou-se a campanhas patrióticas. Com desassombro e firmeza expandia e propagava seus ideais republicanos”. (Original na velha ortografia da língua portuguesa, atualizado pelo Autor deste trabalho).

foi o movimento que resultou na Semana de Arte Moderna de 1922 ⁽¹⁹⁶⁾, verdadeiro divisor de águas, tanto no que concerne à dimensão estética, quanto da atuação estatal relativa à cultura.

A situação de pouca atividade estatal no âmbito da cultura também começa a sofrer abalo com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência do Brasil, quando houve a inauguração do assim denominado Estado Novo. Inicialmente, o Estado Novo conserva as instituições culturais antigas, remodelando-as e redefinindo-as conceitualmente, em virtude do advento de novas concepções artísticas proporcionadas pelo movimento modernista¹⁹⁷. Neste período, em que começa a florescer no Brasil a indústria cultural – estende-se a diversas camadas sociais a preocupação com cultura, esboçando-se pela primeira vez em nosso país, segundo Daryle Williams, a preocupação com a *administração cultural*, enquanto aspecto da macro-política¹⁹⁸.

¹⁹⁶ KOOGAN/HOUAIS: Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. Rio de Janeiro: Seifer, 2000, p. 1471: “Episódio culminante de uma renovação das artes e das letras no Brasil, a qual se vinha processando desde o início do século XX, sob o influxo de novas tendências estéticas européias. Manifestou-se por meio de três sessões públicas ruidosas, realizadas em 13, 15 e 17 de fevereiro de 1922 no Teatro Municipal de São Paulo, com palestras doutrinárias, festivais de poesia e música, exposição de pintura, escultura e arquitetura. No movimento tomaram parte, entre outros, Mário de Andrade, Graça Aranha, Ronald de Carvalho, Oswald de Andrade, Guilherme de Almeida, Monotti del Picchia (escritores); Anita Malfatti, Di Cavalcanti (pintores); Vitor Brecheret, Hildegarde Leão Veloso (escultores); A. Moya, George Przyrembel (arquitetos); Guiomar Novais, Villa-Lobos (músicos)”.

¹⁹⁷ Não obstante o movimento modernista brasileiro tenha ganhado fama por uma faceta de valorização autóctone e telúrica, observando-se a matriz universal de dito movimento, descrita por Andrew Edgar, percebe-se a compatibilidade do mesmo com os governos de força. Observe-se na seguinte obra: ANDREW, Edgar; SEDGWICK, Peter: Teoria Cultural de A a Z: Conceitos-Chave para Entender o Mundo Contemporâneo. São Paulo: Contexto, 2003, p. 219: “O modernismo na arte e na arquitetura tendia a ser caracterizado por um elitismo e uma insularidade que o tornava pouco palatável a um público mais amplo. A crise no modernismo surge à medida que suas aspirações ao universalismo (e, portanto, de sua tendência de ditar, de uma posição privilegiada, o que a cultura e a arquitetura deveriam ser) revelam-se como um bloqueio silenciando as muitas vozes alternativas que haviam de fato sido excluídas dos acontecimentos modernistas”.

¹⁹⁸ WILLIAMS, Daryle: *Gustavo Capanema, Ministro da Cultura* in Capanema: O Ministro e seu Ministério. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 253.

Acentuado relevo da política cultural estadonovista foi dado à questão do patrimônio cultural, com a criação de instituições protetivas e de legislação específica, em grande parte até hoje vigente. Especificamente nesta seara esboça-se, no anteprojeto de criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional – SPAN (elaborado por Mário de Andrade¹⁹⁹ a pedido do Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema), a participação do segmento cultural não subordinado ao Estado, nas deliberações relativas ao setor. Trata-se do Conselho Consultivo, cujo mister seria o de “assistir” à Diretoria do SPAN, e que deveria ser composto de 5 membros “fixos” (Diretor do SPAN e 4 chefes de museus) e 20 membros “móveis”, estes assim recrutados: 2 historiadores, 2 etnógrafos, 2 músicos, 2 pintores, 2 escultores, 2 arquitetos, 2 arqueólogos, 2 gravadores (artistas gráficos, medalhistas, etc), 2 artesãos (decoradores, ceramistas, etc), 2 escritores (de preferência críticos de arte).

O projeto de Mário de Andrade omite a forma e o critério de recrutamento dos membros móveis do Conselho Consultivo do SPAN, mas estabelece algumas normas dignas de nota: 1) o exercício da função de conselheiro tinha natureza *pro honore*; 2) o mandato seria de 2 anos, mas a cada ano haveria renovação da metade da composição dos membros; 3) certamente considerando as dificuldades de locomoção e comunicação da época, o que poderia inviabilizar a participação de conselheiros que morassem distante da sede do Conselho, a capital federal, previa-se a possibilidade de voto por escrito, em determinados casos; 4) como forma de simultaneamente homenagear tradição e modernidade,

¹⁹⁹ ALAMBERT, Francisco: *A Irresistível Presença de Macunaíma*. Nossa História, Rio de Janeiro, v. 1, ano I, nº 1: Biblioteca Nacional, nov. 2003, pp. 59-61. Esta não foi a única contribuição de Mário de Andrade como proponente de projetos de lei e executor de atividades de proteção ao patrimônio cultural. O Autor deste artigo revela que “[e]m 1936, com Paulo Duarte, elaborou a lei que criara o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Ministério da Educação e Saúde e se tornou o diretor do órgão em São Paulo. Nesta função, executou o inédito tombamento de várias construções coloniais paulistas. Em 1937, criou e dirigiu a Sociedade de Etnografia e Folclore de São Paulo, na qual, pela primeira vez na América, foram executados trabalhos de estudos de culturas tradicionais, chamados então de ‘cartografia folclórica’”.

cada par dos distintos segmentos representados no Conselho seria “escolhido de forma a conter um representante com mais de 40 anos de idade e outro com menos de 40, de preferência, um par representando as idéias acadêmicas e outro as idéias renovadoras”²⁰⁰.

Assim, como visto, tendo a questão cultural passado a ser preocupação de muitos, numa época em que o planeta discutia intensamente o comunismo, o capitalismo e a democracia, ou seja, a participação de todos na gestão da coisa pública, era natural que os diversos segmentos da atuação estatal recebessem a colaboração dos diretamente interessados, incluindo o setor cultural. E na cultura, esta contribuição social não poderia se ater a apenas um segmento, o patrimônio cultural, mas a todos os demais. Neste ambiente ideológico é que foi criado o Conselho Nacional de Cultura (CNC), pelo Decreto-lei nº 526, de 1º de julho de 1938.

A competência do Conselho Nacional de Cultura, segundo a norma que o criou, consistia basicamente na coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural, realizadas pelo Ministério da Educação e Saúde ou sob o seu controle ou influência, compreendendo, topicamente, as seguintes: a) a produção filosófica, científica e literária; b) o cultivo das artes; c) a conservação do patrimônio cultural (patrimônio histórico, artístico, documentário, bibliográfico, etc.); d) o intercâmbio intelectual; e) a difusão cultural entre as massas através dos diferentes processos de penetração espiritual (o livro, o rádio, o teatro, o cinema, etc.); f) a propaganda e a campanha em favor das causas patrióticas ou humanitárias; g) a educação cívica através de toda sorte de demonstrações coletivas; h) a educação física (ginástica e esportes); i) a recreação individual ou coletiva. Porém, efetivamente, a competência do CNC era

²⁰⁰ ANDRADE, Mário de: *Cartas de Trabalho: Correspondência com Rodrigo de Mello Franco de Andrade (1936 – 1945)*. Brasília: SPHAN/Pró-Memória, 1981, pp. 45-46.

minorada em virtude do fato de que o Conselho não passava de um órgão de estudos e meramente consultivo, sem poder de deliberação vinculante, visto que seu mister se limitava a: a) fazer o balanço das atividades, de caráter público ou privado, realizadas em todo o país, quanto ao desenvolvimento cultural, para o fim de delinear os tipos das instituições culturais e as diretrizes de sua ação, de modo que delas se possa tirar o máximo de proveito; b) sugerir aos poderes públicos as medidas tendentes a ampliar e aperfeiçoar os serviços por eles mantidos para a realização de quaisquer atividades culturais; c) estudar a situação das instituições culturais de caráter privado, para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal.

A composição do Conselho Nacional de Cultura contemplava sete membros, devidamente remunerados, designados diretamente pelo Presidente da República, dentre pessoas notoriamente consagradas ao “problema da cultura”²⁰¹, devendo figurar entre eles pelo menos quatro dos diretores ou altos funcionários de repartições do Ministério da Educação e Saúde, encarregadas de qualquer modalidade de atividade cultural, além de um representante do Ministério das Relações Exteriores, escolhido entre os funcionários a que estiver afeto o serviço de cooperação intelectual²⁰². Os membros do CNC serviam-no por um ano, não sendo vedada a recondução.

²⁰¹ A expressão aspeada foi literalmente extraída da norma, e o destaque a ela atribuído visa demonstrar que até os tempos atuais concebe-se com dignidade para compor órgãos de aconselhamento cultural apenas determinadas pessoas aquinhoadas com formação acadêmica e providas de elevado grau de acúmulo de conhecimentos. Veja-se, por exemplo, em QUINTELLA, Maria Madalena Diegues: *Cultura e Poder ou Espelho, Espelho Meu: Existe alguém mais Culto do Que Eu* in MICELI, Sérgio: *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL, p. 118. Esta Autora, estudando as instituições culturais brasileiras operantes na década de 1970 observa que “... configura-se a participação de uma mesma elite nas posições de poder das diferentes instituições. (...) Não temos (...) um grupo formado a partir do Conselho Federal de Cultura, outro da Academia Brasileira de Letras e outro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro que estabelecessem entre si algum tipo de competição. O que encontramos de fato é um mesmo grupo que, com pequenas diferenças de acordo com a especificidade da instituição, se repete, se faz presente e se perpetua nas três instituições analisadas”.

²⁰² Este último integrante do CNC foi determinado pelo Decreto-lei nº 802, de 21 de outubro de 1938.

A atenta análise do Conselho Nacional de Cultura da Era Vargas enseja algumas observações, a começar pela abrangência, que era “nacional” e não “federal”, ou seja, o órgão tinha o objetivo de, na sua atuação, dar suporte não à política cultural da União, mas à política cultural da Nação, deixando perceber a política de centralismo do governo, também neste aspecto²⁰³. Corolário disto é que não se considerava a idéia de pluralismo cultural.

Relativamente à atuação do CNC observa-se, se considerado o conceito vigente no Império e na República Velha, nítida ampliação das atividades compreendidas na definição de cultura para efeitos de atuação estatal, indo desde as tradicionais, passando pelo lazer e chegando àquelas mais aproximadas do conceito de indústria cultural, como o rádio e o cinema.

A representação da comunidade cultural, por sua vez, não é cogitada na composição do CNC, pois todos os Conselheiros, como visto, eram “notáveis homens de cultura”, segundo o conceito subjetivo do próprio Presidente da República.

²⁰³ CAMPOS, Francisco: *O Estado Nacional: sua Estrutura, seu Conteúdo Ideológico*. Brasília: Senado, 2001, p. 193: “Existe, efetivamente, um governo, um poder, uma autoridade nacional. O Chefe é o Chefe da Nação. Mas não é o Chefe da Nação apenas no sentido jurídico e simbólico. É o Chefe popular da Nação. A sua autoridade não é apenas a autoridade legal ou regulamentar do antigo Chefe de Estado. A sua autoridade se exerce pela sua influência, pelo seu prestígio e a sua responsabilidade de chefe. Somente um Estado de Chefe pode ser um Estado Nacional: unificar o Estado é unificar a Nação. Foi o que se deu no Brasil. A inflação de prestígios nascidos sob a influência de combinações, sucedeu, com a deflação política operada no País com o advento do Estado Novo, a instauração de uma autoridade nacional: um só Governo, um único Chefe, um só Exército. A Nação readquiriu a consciência de si mesma; do caos das divisões e dos partidos passou para a ordem da unidade, que foi sempre a da sua vocação”.

4.2.4. Redemocratização de 1946.

Superada a era Vargas, sob o impulso da redemocratização do país, e “considerando a necessidade da criação de um órgão de orientação da política cultural do Governo”, em 23 de fevereiro de 1961 o Presidente Jânio Quadros, por meio do Decreto nº 50.293, deu nova feição e novo conceito ao Conselho Nacional de Cultura. Esta feição dava-lhe a aparência de não mais ser integrado por indivíduos notáveis do campo cultural, mas assemelhava-o a uma espécie de senado que abrigava presidentes e secretários-gerais de um apanhado de Comissões Nacionais dedicadas a aspectos pontuais da cultura, a saber: Comissão Nacional de Literatura; Comissão Nacional de Teatro; Comissão Nacional de Cinema; Comissão Nacional de Música e Dança; Comissão Nacional de Artes Plásticas; e Comissão de Filosofia e Ciências Sociais, esta última criada pelo Decreto nº 50.366/1961. Além desses membros, também integravam o CNC um representante do Ministério da Educação, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério das Relações Exteriores, e um da Universidade do Brasil, todos com mandato de dois anos, podendo ser prorrogado, por igual tempo. Inicialmente, o Presidente do Conselho era escolhido pelo Presidente da República, dentre os Presidentes das Comissões que o integravam, e apenas estas duas autoridades faziam jus a jetom, por sessão que comparecessem. O Decreto nº 50.870/1961 inovou esta regra ao estabelecer que a presidência do Conselho Nacional da Cultura seria exercida periódica e sucessivamente, pelos presidentes das Comissões; além disso, definiu que o Conselho teria uma Secretaria Geral diretamente subordinada à Presidência da República, cujo Secretário-Geral era nomeado pelo Presidente da República e percebia gratificação de representação equivalente aos vencimentos de diretor-geral de departamento ministerial.

Impende, agora, saber qual a origem e composição destas Comissões que dominavam numericamente o Conselho e das quais se extraía seu presidente.

Não obstante serem integradas por representantes de entidades de cada setor artístico ou por pessoas de reconhecido valor cultural, as referidas Comissões se situavam no campo estatal, vez que seus membros, em número de cinco, com mandato de dois anos, eram nomeados pelo Presidente da República. Competia às Comissões o estudo de assuntos que lhe fossem submetidos pelo Conselho ou a iniciativa de medidas relacionadas com o setor artístico respectivo, a serem por ele aprovadas; também estabeleciam o programa de trabalho no qual era prevista a forma de articulação com os órgãos culturais ou técnicos da União, de natureza executiva, já existentes ou a serem criados.

Um outro ponto a ser destacado consiste em que era reconhecido às entidades culturais privadas do País, que postulassem, o direito de ser admitidas como instituições complementares do Conselho, com direito a voz, mas isto apenas quando fosse “recomendável” essa colaboração ou quando seus esclarecimentos e sugestões fossem de interesse do Conselho.

As atribuições do Conselho Nacional de Cultura, ao menos no plano normativo, iam para muito além da esfera opinativa, vez que a ele foram designadas, também, competências normativas, de fiscalização e até executivas.

No tradicional campo consultivo destinado aos conselhos²⁰⁴, a norma criadora do CNC definia que a ele competia: a) estudar e opinar sobre todos os assuntos de natureza cultural que lhe fossem submetidos pela Presidência da República e b) apreciar, previamente, os programas de trabalho anualmente

²⁰⁴ MILL, John Stuart: *O Governo Representativo*; tradução de E. Jacy Monteiro, 2ª edição. São Paulo: IBRASA, 1983, p. 171: “Os Conselhos deverão ser meramente consultivos tão só porque caiba indivisivelmente ao ministro a decisão final, mas não se deve considera-los nem tampouco devem considerar-se a si mesmos como zeros, ou como susceptíveis a se reduzirem a zeros ao sabor do ministro. Os conselheiros junto a personagem forte e talvez voluntariosa devem ficar em condições que lhes tornem impossíveis, sem descrédito, deixar de exprimir uma opinião, e impossível àquela deixar de ouvir e ponderar-lhe as recomendações, adote-as ou não”.

elaborados pelas Comissões, bem como decidir sobre quaisquer outras sugestões das mesmas.

Enquanto órgão normatizador, ao CNC competia: a) estabelecer a política cultural do Governo, mediante plano geral e programas anuais; b) sugerir à Presidência da República medidas de estímulo à atividade cultural; c) propor ao governo a reestruturação, ampliação ou extinção de órgãos culturais da União a sua articulação dentro do plano geral de estímulo à cultura e a criação de órgãos novos para atender as necessidades de desenvolvimento cultural do País; d) elaborar o próprio Regulamento Interno e aprovar o das Comissões a ele subordinadas.

As atribuições do CNC, em sua faceta fiscalizatória, o obrigavam a: a) proceder ao balanço das atividades culturais em todo o País, de caráter público ou privado, relacionando os órgãos e entidades que as exercem, para o fim de coordenar a ação do Governo frente todas as instituições culturais existentes, visando o maior rendimento de sua ação; e b) apresentar anualmente à Presidência da República um relatório sobre as atividades culturais do País e sobre a ação desenvolvida pelo próprio Conselho.

As atribuições executivas do CNC eram mais abundantes e consistiam em: a) manter atualizado um registro de todas as instituições culturais de caráter privado do País para fim de opinar quanto às subvenções, auxílios ou quaisquer outras medidas de iniciativa do governo Federal; b) cooperar com os periódicos de difusão cultural do País, contribuindo para assegurar a sua continuidade; c) editar uma revista destinada à difusão cultural das artes e da cultura e ao registro das atividades culturais em todo o País; d) estudar e desenvolver medidas no sentido da popularização da cultura, inclusive através da manutenção de estação emissora de rádio e de televisão; e) estimular a criação de Conselhos Estaduais

de Cultura e propor convênios com órgãos dessa natureza, para unidade e desenvolvimento da política cultural do País; e f) articular-se com todos os órgãos culturais da União, podendo requisitar deles o que necessitar para o cumprimento de suas atribuições.

Sob o pálio da experiência parlamentarista de 1961-3 ⁽²⁰⁵⁾ não foram averiguadas grandes alterações na concepção que se tinha sobre os aspectos fundamentais do Conselho Nacional de Cultura. No Decreto nº 771, de 23 de março de 1962, assinado por Tancredo Neves, na condição de Presidente do Conselho de Ministros, ficou consolidada sua vinculação ao Ministério da Educação e Cultura²⁰⁶, bem como definida a presidência do colegiado cultural sob as mãos do titular da Pasta referida.

Acentuou-se, por outro lado, o caráter consultivo do CNC, a partir da supressão de várias atribuições de natureza administrativa, atitude esta contraditória com um regime que, teoricamente, prima pelas decisões colegiadas. Este descompasso, presente em todas as searas, é explicado por Bonifácio de Andrada como resultante do inopino e casuísmo geradores da segunda experiência parlamentarista brasileira, frente a qual “o Presidente da República não se sente obrigado a prestigiar o sistema que, segundo deixa entender, foi instituído para ‘freá-lo’ ou ‘podar-lhe’ as atividades governamentais”. Além disso, “a legislação constitucional e administrativa vigente foi elaborada dentro do regime anterior”, o presidencialista, e as forças partidárias da época “não permitiram seu aperfeiçoamento ou adaptação²⁰⁷”.

²⁰⁵ O tema é aprofundado em ANDRADA, Bonifácio José Tamm de: *Parlamentarismo e Realidade Nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, pp. 179 – 204.

²⁰⁶ Transferência já operada pelo Decreto nº 9, de 2 de outubro de 1961.

²⁰⁷ ANDRADA, Bonifácio José Tamm de: *Op. Cit.*, p.189.

Quanto à composição, o CNC passou a abrigar sete membros, designados pelo Presidente da República, “dentre pessoas notoriamente consagradas aos problemas da cultura”, devendo figurar entre eles, pelos menos, quatro diretores ou servidores de órgãos culturais do Ministério da Educação e Cultura. Havia ainda o sistema de “suplência”, no qual cada membro fazia a indicação de seu substituto, para os casos de faltas ou impedimentos.

4.2.5. Ditadura Militar.

Instaurado o regime militar em 1964, criou-se o Conselho Federal de Cultura, por meio do Decreto nº 74, de 21 de novembro de 1966, que expressamente extinguiu o Conselho Nacional de Cultura, ao revogar a norma que o criou, o Decreto-Lei nº 526/1938. De pronto, é perceptível uma mudança que, ensejando conjecturar-se substancial, não foi além de terminológica: o Conselho passou a ser Federal e não mais Nacional, como vinha da tradição getulista. A ausência de autêntica alteração é perceptível pela manutenção de controles rígidos do governo central sobre a composição, investidura e funcionamento do órgão.

O Conselho Federal de Cultura era constituído por vinte e quatro membros²⁰⁸, nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre “personalidades eminentes” da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade. Na escolha dos seus membros, o Presidente da República deveria levar em consideração a necessidade de nele serem representadas as diversas artes, as letras e as ciências. O presidente e o vice-presidente do órgão eram escolhidos segundo regras definidas no Regimento Interno, que por sua vez era aprovado

²⁰⁸ O Decreto nº 92.000, de 28 de novembro de 1985, elevou este número para 26 (vinte e seis), sendo que os novos conselheiros não tinham mandato prefixado e eram indicados pelo Ministro de Estado da Cultura.

por decreto do Presidente da República. Referido Decreto, de nº 60.448, de 13 de março de 1967, a este respeito estabelecia que as duas autoridades eram eleitas, para mandato de dois anos, mediante votação secreta, por maioria absoluta dos membros do colegiado, em primeiro escrutínio, e, nos demais, por maioria simples dos presentes.

O longo mandato dos conselheiros (cujas funções eram consideradas prioritárias e de relevante interesse nacional), coadunava-se com a idéia de estabilidade que regia o pensamento militar. Apesar disso, o modo de renovação encontrado foi estabelecer que, de dois em dois anos, cessaria o mandato de um terço dos seus membros, permitida a recondução por uma só vez; para que esta renovação fosse possível, a norma estabeleceu que, ao ser constituído o Conselho, um terço de seus membros teria mandato de dois anos, e outro terço de quatro anos.

Inicialmente, o Decreto não contemplava a figura do suplente, mas previa que, em caso de vaga, a nomeação do substituto seria para complementar o prazo do mandato do substituído. Porém, o Decreto nº 92.000, de 28 de novembro de 1985 determinou que, na hipótese de afastamento temporário de membros do Conselho Federal de Cultura, o Ministro de Estado da Cultura designaria substituto enquanto durasse o afastamento do titular.

Do ponto de vista operacional, o Conselho Federal de Cultura deliberava essencialmente por seus órgãos fracionários, consistentes em câmaras temáticas relativas às artes, às letras, às ciências e ao patrimônio histórico e artístico nacional; reunia-se em sessão plenária apenas para decidir sobre matéria de caráter geral. Possuía um Secretário Geral, que era ocupante de cargo de provimento em comissão, nomeado pelo Presidente da República, mediante proposta do Presidente do Conselho ao Ministro da Educação e Cultura.

As competências do Conselho de Cultura do regime militar também eram normativamente abundantes, a ponto de superar a do congênere de 1961 e, da mesma forma que aquele, tinha tarefas consultivas²⁰⁹, normativas²¹⁰, fiscalizatórias²¹¹ e executivas²¹².

É curioso observar que já se esboçava uma noção de tratamento autônomo da questão cultural, relativamente à política de educação. Percebe-se isso quando

²⁰⁹ Eis o rol legal: a) informar sobre a situação das instituições particulares de caráter cultural com vistas ao recebimento de subvenções concedidas pelo Governo Federal; b) apreciar os planos parciais de trabalho elaborados pelos órgãos culturais do Ministério da Educação e Cultura, com vistas a sua incorporação a um programa anual do Ministério da Educação e Cultura, a ser aprovado pelo Ministro de Estado; c) emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza cultural que lhe sejam submetidos pelo Ministro da Educação e Cultura.

²¹⁰ Neste domínio, eram competências do CFC: a) formular a política cultural nacional; b) elaborar o Plano Nacional da Cultura, com os recursos oriundos do Fundo Nacional da Educação, ou de outras fontes, orçamentárias ou não, colocadas ao seu alcance; c) elaborar o seu regimento a ser aprovado pelo Presidente da República; d) submeter à homologação do Ministro da Educação e Cultura os atos e resoluções aprovados em plenário, sempre que fixem doutrina ou norma de ordem geral.

²¹¹ No plano da fiscalização eram as seguintes as tarefas do CFC: a) informar sobre a situação das instituições particulares de caráter cultural com vistas ao recebimento de subvenções concedidas pelo Governo Federal; b) promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, nas instituições culturais oficiais ou particulares, estas últimas deste que incluídas no Plano Nacional da Cultura, e sempre tendo em vista o bom emprego dos recursos recebidos.

²¹² Competências executivas do CFC: a) articular-se com os órgãos federais, estaduais e municipais, bem como as Universidades e instituições culturais, de modo a assegurar a coordenação e a execução dos programas culturais; b) decidir sobre o reconhecimento das instituições culturais, mediante a aprovação de seus estatutos; c) promover a defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional; d) conceder auxílios e subvenções às instituições culturais oficiais e particulares de utilidade pública, tendo em vista a conservação de seu patrimônio artístico e a execução de projetos específicos para a difusão da cultura científica, literária e artística; e) promover campanhas nacionais que visem ao desenvolvimento cultural e artístico; f) manter atualizado o registro das instituições culturais e oficiais e particulares e dos professores e artistas que militam no campo das ciências, das letras e das artes; g) proceder à publicação de um boletim informativo de natureza cultural; h) reconhecer, para efeito de assistência e amparo através do Plano Nacional de Cultura, as instituições culturais do País, cujo reconhecimento se dará mediante solicitação da instituição interessada; i) estimular a criação de Conselhos Estaduais de Cultura e propor convênios com esses órgãos, visando ao levantamento das necessidades regionais e locais, nos diferentes ramos profissionais, e ao desenvolvimento e integração da cultura no País; j) superintender, ouvido o Ministério das Relações Exteriores, cursos e exposições de cultura brasileira no exterior; l) promover, articulando-se com os Conselhos Estaduais de Cultura, exposições, espetáculos, conferências e debates, projeções cinematográficas e toda qualquer outra atividade, dando, também, especial atenção o meio de proporcionar melhor conhecimento cultural das diversas regiões brasileiras.

a norma determinava que o Plano Nacional da Cultura, bem como o Plano Nacional da Educação, seriam aprovados em sessão conjunta do Conselho Federal da Cultura e do Conselho Federal de Educação, sob a presidência do Ministro da Educação e Cultura. E isto deveria ocorrer para evitar a “duplicação de serviços e harmonizar o plano geral de ação do Ministério da Educação e Cultura nos dois setores de suas atividades básicas”.

O Decreto nº 94.979, de 29 de setembro de 1997 determinou nova estruturação para o Conselho Federal de Cultura, mas mesmo transferindo-o para o recém criado Ministério da Cultura, conservou-lhe os cânones tradicionais: 1) órgão colegiado; 2) composição de 24 (vinte e quatro) membros; 3) nomeação pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Cultura; 4) perfil dos conselheiros: “personalidades eminentes da cultura brasileira”, ligadas às diversas áreas culturais; 5) competências acentuadamente consultivas²¹³.

Nenhuma alteração substancial; apenas a redução dos mandatos dos conselheiros de seis para três anos, permitida uma recondução; a presidência pré-definida como sendo do próprio Ministro da Cultura e eleição do vice-presidente dentre os outros membros.

²¹³ Art. 4º Ao Conselho Federal de Cultura, além do assessoramento ao Ministro de Estado da Cultura, na formulação e definição de diretrizes e estratégias para a ação governamental na área cultural, compete: I - coordenar estudos com vistas à formulação da política cultural do País pelo Ministro de Estado; II - articular-se com os demais órgãos do Ministério, com vistas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos programas culturais; III - colaborar com os Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura, nos diferentes segmentos de suas atividades; IV - emitir pareceres em assuntos que lhe forem submetidos pelo Ministro de Estado; V - submeter à homologação do Ministro de Estado os atos e resoluções aprovados em plenário, sempre que fixem normas de caráter geral; VI - propor ao Ministro de Estado, para a devida aprovação, o seu Regimento Interno, que estabelecerá normas de funcionamento e sua estrutura administrativa, respeitadas as diretrizes deste decreto.

4.2.6. Redemocratização de 1988.

Curiosamente, no plano federal, o fim da ditadura militar veio acompanhado também da morte dos conselhos de cultura, enquanto órgãos que, de uma maneira ou de outra, buscavam uma representação da sociedade na elaboração das políticas públicas para o setor cultural²¹⁴. De 6 de setembro de 1991 ⁽²¹⁵⁾ a 2 de outubro de 2000, o país ficou desprovido de órgão colegiado similar aos anteriormente analisados. Nessa última data foi editado o Decreto nº 3.617, que dispôs sobre a composição do Conselho Nacional de Política Cultural do Ministério da Cultura (CNPCC), o qual havia sido criado pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

O novo Conselho nenhuma preocupação tem em integrar a comunidade cultural no desempenho de suas funções que, aliás, são basicamente de natureza consultiva, consistindo em assessorar o Ministro de Estado da Cultura na formulação e definição de diretrizes, estratégias e políticas públicas para a ação governamental na área cultural, emitindo pareceres em assuntos que lhe forem submetidos pela Presidência ou sobre proposições apresentadas por qualquer dos seus membros.

Essa ausência de representação social é inferida pela simples observação de como é composto o Conselho Nacional de Política Cultural, o qual integra a estrutura organizacional do Ministério da Cultura (MINC). Seus membros são o próprio Ministro de Estado da Cultura, que o preside; o Secretário-Executivo do

²¹⁴ SANTOS, Ângelo Oswaldo de Araújo: *Administração da Cultura: Política e Gerência*. In: BRASIL: Desafios para o Século XXI: Coletânea de Textos da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p. 490: “Desaparecido o Conselho Federal de Cultura, os colegiados sobreviventes na estrutura do Ministério não parecem atingir resultado positivo nas tentativas de interação. O Ministério da Cultura não se apresenta em condições de dialogar e interagir”.

²¹⁵ Decreto não numerado desta data revogou centenas de outros, dentre os quais o de nº 94.979/1987.

Ministério da Cultura, que substitui o presidente, quando necessário; os titulares das Secretarias que compõem os órgãos específicos singulares da estrutura organizacional do MINC (o Secretário do Livro e Leitura; o Secretário do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas; o Secretário da Música e Artes Cênicas; e o Secretário do Audiovisual); o Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; e os Presidentes das Fundações vinculadas ao MINC (Casa de Rui Barbosa; Cultural Palmares; Nacional de Artes; Biblioteca Nacional). Acrescente-se que nas ausências ou impedimentos temporários de membros do Conselho, o Ministro de Estado da Cultura designará substituto para compor o quorum do colegiado.

O que se constata é uma composição inadequada do Conselho, posto que os membros compõem uma rede hierarquizada de cargos públicos, o que pressupõe disciplina e obediência de uns para com os outros, ilidindo a liberdade necessária até mesmo para os meros opinativos que consubstanciam a ação do órgão. Quer isso dizer: a intervenção do CNPC não tem conotação política, mas técnica, mesmo porque todos os seus membros compõem quadros de confiança da corrente política que momentaneamente exerce a gestão pública; não há, por conseguinte, reverência ao princípio do pluralismo cultural. Constata-se, assim, contraditória anulação de abertura à participação da comunidade cultural na elaboração das macro-políticas públicas para o setor (contraditória porque praticada por governos eleitos sob o regime democrático); referida participação foi segmentada para atividades ou programas pontuais do Governo Federal²¹⁶,

²¹⁶ O cinema é outra atividade que historicamente busca uma representação de interesses específica, no plano federal; constata-se isso a partir das seguintes normas: a) Decreto-Lei nº 4.064, de 29 de janeiro de 1942, que criou, no Departamento de Imprensa e Propaganda, o Conselho Nacional de Cinematografia; b) o Decreto nº 77.299, de 16 de março de 1976, modificado por diversos outros, que criou, no Ministério da Educação e Cultura, o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE); c) a Medida Provisória nº 2.228-1 que criou, dentre outros órgãos, o Conselho Superior de Cinema.

com destaque para o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), instituído pela Lei nº 8.313/91 ⁽²¹⁷⁾.

Impõe-se concluir que a atual Constituição Federal fornece elementos para que a historicamente almejada autonomia da cultura seja respeitada e, mais que isso, fomentada pelo Estado brasileiro. Em outras palavras: abre espaço, por meio de comando normativo expresso, para a efetiva gestão democrática da cultura que, costumeiramente, mesmo em ambientes juridicamente democráticos, foi apreendida como uma reserva dos “cultos”, critério impreciso e limitador da participação popular na formação da vontade do Estado, relativamente a este segmento.

Conclui-se ainda não ser de se estranhar que somente agora a cultura tenha adquirido esse *status*, pois, sendo a democracia processual, não deixa de ser, também, progressiva. Muitos outros núcleos juridicamente disciplinados seguiram o mesmo percurso de paulatina ampliação dos limites democráticos, como, por exemplo, o relativo aos direitos da mulher que, passou por fases de inferioridade jurídica, subordinação, dependência, até definitivamente conquistar a igualdade praticamente plena, não fossem as exceções constitucionais²¹⁸. Similar é, como visto, o caso da cultura.

²¹⁷ Estas linhas gerais são traçadas no capítulo seguinte; já a análise específica da participação popular no PRONAC, relativa aos diversos mecanismos que o compõem, constitui o substrato do Capítulo VI.

²¹⁸ Constituição Federal, Art. 5º, I: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

CAPÍTULO V:

O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA

É possível que Vossa Mercê não saiba que as comparações que se fazem de engenho com engenho, de valor com valor, de formosura com formosura, e de linhagem com linhagem, são sempre odiosas e mal recebidas?

Miguel de Cervantes, em fala de Dom Quixote de la Mancha.

5.1. A dimensão do PRONAC.

A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, é dotada de curiosa ementa porque “restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências”. A curiosidade reside precisamente no pretense restabelecimento²¹⁹ de princípios de uma outra lei, anterior à Constituição Federal, quando esta própria é dotada de princípios atinentes ao setor cultural, conforme visto no Capítulo II deste trabalho. A rigor, não houve restabelecimento de princípio algum da Lei nº 7.705/86 (Sarney), mas uma ampla alteração, inclusive dos mecanismos de incentivo à cultura, a saber, o fundo de cultura e o mecenato federal. O Art. 35 da Lei nº 8.313/91 (Rouanet) revela o real interesse em “restabelecer” princípios da lei substituída: aproveitar, para a nova legislação, os recursos financeiros amealhados pela precedente. Neste sentido, o dispositivo mencionado estabelece que “os recursos destinados ao então Fundo de Promoção Cultural, nos termos do artigo 1.º, § 6.º, da Lei n.º 7.505, de 02 de julho de 1986, serão recolhidos ao Tesouro Nacional para aplicação pelo FNC, observada a sua finalidade”.

A Lei nº 8.313/91 (Rouanet) efetivamente instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), como instrumento estratégico para “captar e canalizar recursos para o setor” cultural, visando atingir os seguintes objetivos: contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos

²¹⁹ NÁUFEL, José: Novo Dicionário Jurídico Brasileiro. São Paulo: Parma, 1984, p. 791. O termo técnico-jurídico que mais se aproxima de “restabelecimento” é “represtinação”, o qual é “formado da partícula re (retomar, retornar) e prisma (adjetivo latino = anterior, precedente), para significar revigoração de normas legais em virtude de cessação da vigência de lei que as havia revogado. Tem caráter excepcional, ex-vi do art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil: ‘Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência’”.

e conteúdos locais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira (e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional); salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; priorizar o produto cultural originário do País²²⁰.

A Lei nº 8.313/91 (Rouanet) dotou o PRONAC de três mecanismos destinados a efetivar o objetivo de captação e distribuição de recursos para a cultura, a saber: o Fundo Nacional da Cultura - FNC; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART; e o Incentivo a projetos culturais, mais conhecido como MECENATO²²¹. A existência de três mecanismos diferentes em uma única lei de incentivo à cultura só tem razão de ser se atenderem a situações diversas. É o que precisamente ocorre: como há distintas manifestações culturais, posições econômicas díspares dos respectivos produtores, situações de risco e importância para o fomento do pluralismo cultural é que, correspondente a certas características, o PRONAC aciona um ou outro de seus mecanismos de incentivo. Em linhas gerais, verificam-se as seguintes regras: atividades culturais constitucionalmente definidas como importantes para formação da identidade e da diversidade cultural brasileira, mas de pouco apelo comercial, devem receber incentivos por meio do Fundo Nacional da Cultura²²²; atividades culturais com

²²⁰ Art. 1º da Lei nº 8.313/91.

²²¹ Art. 2º da Lei nº 8.313/91.

²²² UNESCO: Déclaration Universelle sur la Diversité Culturelle. Art. 11 – Forger des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile: “Les seules forces du marché ne peuvent garantir la préservation et la promotion de la diversité culturelle, gage d’un

possibilidade de auto-sustentabilidade captam do mecenato; atividades que tipicamente são vinculadas à indústria cultural fazem uso dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico²²³.

O acesso a qualquer dos mecanismos do PRONAC se dá em decorrência da aprovação, por parte do poder público federal, de projetos apresentados por produtores culturais. Ditos projetos devem ter obrigatoriamente veiculação pública e enquadrarem-se numa das cinco grandes linhas de ação do PRONAC, a saber: incentivo à formação artística e cultural, (que se concretiza, *e.g.*, pela concessão de bolsas, prêmio e instalação e manutenção de cursos); fomento a produção cultural e artística (implementada, por exemplo, por meio do custeio da produção e circulação de bens e eventos culturais); preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico (que se dá pela construção, formação, organização, manutenção, ampliação e proteção de bens materiais e imateriais componentes do patrimônio cultural brasileiro); estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais (levado a efeito pelo aporte público de recursos financeiros, logísticos e informacionais aos usuários do PRONAC); e apoio a outras atividades culturais e artísticas, não adequadas às linhas de ação anteriormente mencionadas, mas de acentuada relevância para a cultura do País, assim consideradas pelo Ministro de Estado da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura.

développement humain durable. Dans cette perspective, il convient de réaffirmer le rôle primordial des politiques publiques, en partenariat avec le secteur privé et la société civile”.

²²³ MUYLAERT, Roberto: *Marketing Cultural e Comunicação Dirigida*. São Paulo: Globo, 1993, p. 259. Nesta obra o autor, assessorado pelo advogado Fernando Fontes, radicaliza: “Os incentivos fiscais deveriam servir apenas para os projetos que de fato não tenham possibilidade de se viabilizar através de patrocínio”.

5.2. A Estrutura do PRONAC.

Vistos os princípios e as finalidades do PRONAC, as linhas seguintes serão destinadas a descrever os mecanismos de financiamento dos projetos culturais, ficando a análise dos mesmos para etapa posterior.

5.2.1. O Fundo Nacional da Cultura – FNC.

O Fundo Nacional da Cultura (FNC) surge da ratificação e da renomeação do Fundo de Promoção Cultural (FPC), criado pela Lei nº 7.505, de 2 julho de 1986 ²²⁴. Entender a ratificação do antigo FPC não é algo simples, mesmo porque a Lei nº 8.034/90, que proibia a concessão de quaisquer incentivos fiscais, revogou tacitamente a Lei nº 7.505/86 (Sarney), que continha o aludido Fundo. Ademais, estruturalmente o FNC e o FPC têm composições bastante diversas: enquanto este, segundo a lei, tinha como fontes financeiras doações de contribuintes do imposto de renda e dotações orçamentárias, o outro, resultante de sua pretensa ratificação, é composto por recursos oriundos das seguintes fontes: recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções, auxílios; saldos não utilizados na execução dos projetos do PRONAC; devolução de recursos de projetos do Mecenato; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais; três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares; reembolso das operações de empréstimos realizadas através dos seus recursos; resultado das aplicações em títulos públicos federais; conversão de parte da dívida externa; saldos de exercícios anteriores; e recursos de outras fontes²²⁵.

²²⁴ Art. 4º da Lei nº 8.313/91.

²²⁵ Art. 5º da Lei nº 8.313/91.

Com este abundante manancial de fontes financeiras, poder-se-ia cogitar de que o próprio Ministério da Cultura, historicamente dotado de baixos orçamentos, fizesse uso dos recursos do Fundo para pagamento de despesas de manutenção administrativa. Tal uso, porém, é normativamente vedado, exceto no que concerne às despesas estritamente necessárias à implantação e operação do PRONAC, devidamente incluídas no programa de trabalho anual do FNC. Há algo de falacioso nesta vedação, posto que as entidades supervisionadas do MINC podem ter seus planos de trabalho financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, como adiante se evidenciará.

Não resta dúvida de que, entre os mecanismos de impulso do PRONAC, o Fundo Nacional da Cultura é aquele destinado à direta intervenção da Administração no setor cultural, não para guiar-lhe os conteúdos, mas para promover prioridades constitucionalmente definidas para o setor²²⁶. Em decorrência disso, o FNC tem o objetivo geral de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC, de modo a que atinjam pelo menos um dos seguintes objetivos específicos: estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional²²⁷; apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizam o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; contribuir para a preservação e proteção do

²²⁶ MACHADO, Maria Cristina Miguéns de Sousa: O Direito à Criação Artística na Constituição Portuguesa de 1976 – Enquadramento Constitucional da Actuação do Estado na Efectivação dos Direitos Culturais. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, p. 15. Comparando o nosso ordenamento jurídico com o de Portugal (similares no tratamento à cultura), a Autora sustenta que “ao Estado mostra-se vedado programar a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”.

²²⁷ RAMOS, Dircêo Torrecillas: O Federalismo Assimétrico. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 49. Estes dois objetivos têm nítida relação com o chamado federalismo cooperativista que, segundo o Autor, se caracteriza pela “ajuda federal aos Estados sob a forma de programas e convênios”.

patrimônio cultural e histórico brasileiro; favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

Estruturalmente, o FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. Quanto aos *empréstimos reembolsáveis*, levados a efeitos por instituição financeira credenciada pelo Governo Federal, terão taxa de administração, prazos de carência, juros, limites, aval e formas de pagamento, compatíveis com a especificidade de cada segmento cultural; tais empréstimos prestam-se a incentivar projetos culturais apresentados pessoas físicas, e entidades privadas com ou sem fins lucrativos²²⁸. Relativamente ao aporte de *recursos a fundo perdido*, podem ocorrer as pessoas físicas ou de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Quanto às primeiras (pessoas físicas) recebem o incentivo do FNC por meio de bolsas, passagens e ajudas de custo; para as outras, a transferência ocorre sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições.

Em princípio não há uma limitação da quantidade de projetos apresentados por um mesmo proponente ao FNC, pois os beneficiários poderão executar mais de um, concomitantemente, considerada apenas a respectiva

²²⁸ No mesmo sentido de estimular o sistema financeiro a realizar empréstimos aos produtores culturais, o Art. 7.º da Lei nº 8.313/91, contém dispositivo que estabelece que o Governo Federal “estimulará, através do FNC, a composição, por parte de instituições financeiras, de carteiras para financiamento de projetos culturais, que levem em conta o caráter social da iniciativa, mediante critérios, normas, garantias e taxas de juros especiais a serem aprovados pelo Banco Central do Brasil”.

capacidade operacional e as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Fundo.

Quanto ao tipo de projeto a ser aprovado, basta o enquadramento nos segmentos culturais previstos na legislação. Contudo, nota-se uma prevenção contra os eventos por causa da máxima irônica de que “evento é vento”, ou seja, há a idéia de que se os eventos não forem adequadamente trabalhados não deixam resultados palpáveis para a cultura brasileira. Por isso, a legislação do FNC exige que, no caso de projetos culturais relativos a eventos, somente serão aprovados aqueles que explicitarem o processo de continuidade e desdobramento, bem como prevejam a participação da comunidade local, sob a forma de conferências, cursos, oficinas, debates e outras.

Uma vez dispondo de recursos financeiros, o FNC financia até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem. Aludida exceção consiste na possibilidade legal de um contribuinte do imposto de renda destinar doação ao FNC, vinculando-a a um projeto específico. Neste caso, se a doação é superior a 80% do total do projeto, a contrapartida do proponente será aquilo que falta para integralizar os 100%. Outras normas também excetam a regra da contrapartida mínima da 20% do valor do projeto: é o que ocorre, *e.g.*, nos casos de discriminação positiva²²⁹, a qual visa diminuir as desigualdades regionais,

²²⁹ DWORKIN, Ronald: Uma Questão de Princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 439. O Autor se refere à *discriminação inversa*, estudando-a no contexto dos direitos civis. Precisamente ao estudar “O Caso de Bakke: as quotas são injustas?”, rebate as críticas contra ela formuladas, afirmando que “(...) é a pior incompreensão possível supor que os programas de ação afirmativa têm como intuito produzir uma América balcanizada, dividida em subnações raciais e étnicas.

situação que permite a celebração de avenças entre a União e outros entes estabelecendo contrapartidas diferenciadas que, inclusive, podem chegar a zero por cento²³⁰.

Vantagem vislumbrada na lei consiste no fato de que poderão ser considerados, para efeito de totalização do valor restante do orçamento do projeto (contrapartida), bens e serviços oferecidos pelo proponente, a serem devidamente avaliados pelo Ministério da Cultura, de modo a aferir se os respectivos montantes completam a co-participação exigida.

Da mecânica operacional do FNC merecem destaque os prazos fixados para o recebimento de projetos que se candidatam a financiamento. Em princípio, o Fundo recebe projetos culturais durante todo o ano, mas fixa datas de deliberação sobre os mesmos: os projetos cujos respectivos cronogramas prevejam realização no segundo semestre deve ser apresentados, pelos proponentes, até o dia 30 de maio do ano da realização; os que estão previstos para serem encetados no primeiro semestre de certo ano, devem chegar ao MINC até 30 de setembro do ano precedente. A fixação destes prazos obriga o planejamento por parte dos produtores culturais, possibilitando ao Fundo reunir maior quantidade de recursos, bem como selecionar adequadamente os projetos que receberão o incentivo pecuniário.

Outro aspecto relevante é a necessária prestação de contas por parte dos beneficiados com verbas do FNC para, além de cumprir determinação constitucional²³¹, possibilitar ao cidadão conhecer a aplicação dos tributos que

Elas usam medidas mais vigorosas porque as mais suaves fracassarão, mas seu objetivo final é diminuir, não aumentar a importância da raça na vida social norte-americana”.

²³⁰ Constitui exemplo o programa “Comunidade Solidária”, instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

²³¹ Art. 70, Parágrafo único, da CF/88: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores

paga. Observa-se, assim, direta relação com os princípios da administração pública, principalmente o da publicidade, ensejador da transparência necessária ao exercício democrático. Na democracia, o cidadão que simultaneamente é, na linguagem de Rousseau, soberano e súdito, tem o direito de conhecer tudo que diz respeito ao Estado, não devendo, para ele existir segredos, pois somente nos “Estados absolutos (...) o vulgo devia ser mantido longe dos *arcana imperii*²³²”; se não aprovadas tais contas, podem ensejar aos responsáveis penalidades que vão da inabilitação temporária à percepção de novos financiamentos até a privação de liberdade.

Do ponto de vista gerencial, o FNC é administrado pelo Ministério da Cultura (MINC) e gerido pelo seu titular. Esta gerência unipessoal não é originária, mas imposta pela Medida Provisória nº 1.589, de 24 de setembro de 1997, reeditada várias vezes (embora com numeração diferente) e finalmente convertida na Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. Em princípio, o Ministro da Cultura contava com apoio de um Comitê Assessor, integrado pelos presidentes das entidades supervisionadas do MINC (Fundação Biblioteca Nacional – FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN) e dos titulares de órgãos da referida Pasta (Secretaria-Executiva, Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais, Secretaria de Apoio à Cultura, e Secretaria de Política Cultural), para dar cumprimento ao Programa de Trabalho Anual aprovado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC)²³³.

públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

²³² BOBBIO, Norberto: O Futuro da Democracia; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 46.

²³³ Ver Capítulo VI deste trabalho.

Como se vê, a participação da CNIC foi eliminada, o que fortaleceu o gerenciamento unipessoal do FNC, sobretudo considerando-se que todos os integrantes do Comitê Assessor eram subordinados ao Ministro da Cultura. O que decorre desta mudança é o questionamento sobre a razão da saída de um gerenciamento coletivo do FNC, para um gerenciamento individual. Tal atitude, em princípio, se choca com noções básicas de democracia que sempre anda no sentido inverso, no que concerne ao número de participantes nas tomadas de decisões, ou seja, é sempre preferível o plural ao singular²³⁴.

5.2.2. Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART.

Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART, são constituídos sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos²³⁵, relativos às seguintes áreas: produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas; produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres; edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referências outras de cunho cultural; construção, restauração, reparação ou equipamentos de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos; outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da

²³⁴ BOBBIO, Norberto: Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. São Paulo: Campus, 2000, p. 428 e ss. Neste compêndio o autor tece profundas considerações sobre a chamada “regra da maioria”, deixando firmada sua opinião de que ela não é exclusiva dos sistemas democráticos e, tampouco é sempre imprescindível a este.

²³⁵ Art. 8º da Lei nº 8.313/91.

Cultura²³⁶.

Na prática, os FICART funcionam da seguinte maneira: os empresários da indústria cultural, que têm empreendimento de vulto, podem lançar quotas nominativas (uma espécie de ação) no mercado, segundo os ditames da Lei nº 6.385/76, as quais, relativamente às outras, gozam dos seguintes incentivos fiscais: 1) Os rendimentos e ganhos de capital auferidos pelos FICART ficam isentos do Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguro, assim como do Imposto sobre Proventos de Qualquer Natureza; 2) Os rendimentos e ganhos de capital distribuídos pelos FICART, sob qualquer forma, sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Renda na fonte à alíquota de vinte e cinco por cento.

Em decorrência da mecânica de funcionamento, compete à Comissão de Valores Mobiliários, com oitiva da Administração, disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos FICART, observadas as disposições da Lei nº 8.313/91 e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento. Além da CVM, desempenha importante papel relativo aos FICART a instituição financeira (banco, corretora, etc) que os administra, isto porque à instituição administradora dos FICART compete representá-los ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente, bem como responder pessoalmente pela evicção de direito, na eventualidade da liquidação destes.

No conjunto de direitos e deveres do titular de quotas dos FICART destaca-se o fato de que não poderá exercer qualquer direito real sobre os bens e direitos integrantes do Patrimônio do Fundo e não responderá pessoalmente por qualquer obrigação legal ou contratual, relativamente aos empreendimentos do

²³⁶ Alterado pela Medida Provisória nº 1.589, de 24/09/97, reeditada várias vezes (embora com numeração diferente) e finalmente convertida na Lei n.º 9.874, de 23 de novembro de 1999. A redação original tinha o seguinte teor: " outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pela SEC/PR, ouvida a CNIC".

Fundo ou da instituição administradora, salvo quanto à obrigação de pagamento do valor integral das quotas subscritas.

5.2.3. O Incentivo a Projetos Culturais – Mecenato Federal.

Contrariamente ao Fundo Nacional da Cultura, instrumento pecuniário de atuação do governo na área cultural que tem objetivos pontuais a atingir, sendo, portanto, possível de um maior direcionamento por parte da Administração, o mecenato²³⁷ federal tem um único e amplo objetivo: “incentivar as atividades culturais”. Aludido incentivo funciona do seguinte modo: a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda a título de doações²³⁸ ou patrocínios²³⁹, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza

²³⁷ TEIXEIRA COELHO: Dicionário Crítico de Política Cultural. São Paulo: Iluminuras, 1999, pp. 246-7: “O termo deriva de um nome próprio, Mecenas, aristocrata romano de Arezzo (...). Caio Clínio Mecenas serviu ao imperador Augusto (...)”.

²³⁸ No Art. 3º, III, do Decreto nº 1.494/97 encontra-se a definição normativa de doação, para a legislação federal de incentivo à cultura: “transferência gratuita em caráter definitivo à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato”. Por sua vez o Art. 24 da Lei nº 8.313/91 amplia o conceito de doação ao estabelecer que equiparam-se a doações as distribuições gratuitas de ingresso para eventos de caráter artístico cultural por pessoas jurídicas a seus empregados e dependentes legais; as despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal, desde que atendidas as seguintes disposições: a) preliminar definição, pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, das normas e critérios técnicos que deverão reger os projetos e orçamentos de que trata este inciso; b) aprovação prévia, pelo IBPC, dos projetos e respectivos orçamentos de execução das obras; c) posterior certificado, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.

²³⁹ O Art. 23, II, da Lei nº 8.313/91 define como patrocínio, no âmbito do PRONAC, “a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3.º desta lei”.

cultural²⁴⁰, bem como através de contribuições ao FNC, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no PRONAC.

Os projetos supra referidos deverão desenvolver, para fins de incentivo, as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens e valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres²⁴¹; literatura, inclusive obras de referência; música; artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; folclore e artesanato; patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; humanidades; e rádio e televisão educativas e culturais, de caráter não-comercial.

Na prática contábil, o incentivo fiscal significa dizer que o doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais, tendo como base os seguintes percentuais: no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios; no caso das pessoas jurídicas²⁴², quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios. A rigor, os percentuais referidos acima são apenas marcos referenciais de renúncia fiscal, uma vez que fatores contábeis, como a natureza da empresa (financeira ou

²⁴⁰ É considerada pessoa jurídica de natureza cultural aquela que em seus atos constitutivos específica o desenvolvimento de atividades neste setor.

²⁴¹ Os Projetos culturais relacionados com os segmentos do audiovisual deverão beneficiar exclusivamente, produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão.

²⁴² Somente as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem beneficiar-se do incentivo fiscal à cultura.

não-financeira), a possibilidade de inclusão do incentivo como despesa operacional (para as pessoas jurídicas) e o valor efetivamente devido de imposto de renda podem elevá-los ou diminuí-los. É, por conseguinte, quase tópica, a precisão do montante do incentivo fiscal.

Outrossim, para os projetos relativos às artes cênicas, livros (de valor artístico, literário ou humanístico), música erudita ou instrumental, circulação de exposições de artes plásticas e doações de acervos (para bibliotecas públicas e para museus), os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendida em tais projetos (até 100%) nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, quer na forma de doações ou patrocínios. Neste caso, as pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio como despesa operacional, pois caso houvesse essa possibilidade, lucrariam com um benefício fiscal realizado com verba pública.

Observe-se que, para cumprir o princípio da responsabilidade fiscal, a renúncia desta natureza em favor da cultura é limitada do seguinte modo: o valor máximo das deduções é fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. Instrumento de averiguação do cumprimento desta regra está legalmente definido: o Ministério da Cultura tem a obrigação de publicar anualmente, até 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda para renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário.

Por outro lado, os benefícios tributários favoráveis à cultura, não excluem outros, mas com eles concorrem. Também milita favoravelmente aos projetos culturais, mormente em tempos inflacionários, o fato de que o Poder Executivo

tem a obrigação legal de estabelecer mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor dos mesmos.

A mecânica operacional do mecenato impele os interessados a elaborarem projetos que são apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC. Tais projetos são apresentados em formulários padronizados, fornecidos pelo Ministério da Cultura, em versão impressa ou eletrônica.

Na apreciação dos projetos, os agentes responsáveis restringem-se a averiguar o cumprimento dos requisitos legais de natureza formal; não podem rejeitar as demandas em virtude de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural, fato que, uma vez averiguado, é tipo penal (crime) sancionável com “reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, [desde que averiguada] qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença”.²⁴³ Critérios de equidade e socialização da possibilidade de acesso aos recursos públicos, porém, podem inibir a aprovação de certos projetos. Por tais razões, a lei determina que para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recurso, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal.

Uma vez enviado o projeto, e havendo rejeição do mesmo, o proponente será notificado dos motivos da decisão, no prazo máximo de cinco dias, de modo

²⁴³ Art. 39 da Lei nº 8.313/91.

a facultar ao interessado pedido de reconsideração²⁴⁴ ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias. Contrariamente, havendo aprovação, esta somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização.

Os projetos aprovados e efetivamente encetados serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pelo Ministério da Cultura ou por quem receber a delegação destas atribuições, cabendo às entidades incentivadoras e captadoras comunicar ao Poder Público os aportes financeiros realizados e recebidos, bem como às primeiras (as entidades captadoras) efetuar a comprovação de sua aplicação. Saliente-se que as transferências ora referidas não estão sujeitas ao recolhimento do Imposto sobre a Renda na fonte.

Após o término da execução dos projetos incentivados, o Ministério da Cultura deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos e, averiguando irregularidades, pode inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos, inibindo-os assim de receberem novos incentivos. No caso de decisão penalizadora, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias.

Convém concluir este tópico com algumas palavras acerca da tentativa de privilegiar os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência no que concerne ao PRONAC. Remontam à Lei nº 7.505/86 (Sarney) as denúncias de

²⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 605. Convém distinguir, a partir de critérios técnicos-jurídicos, os conceitos de *pedido de reconsideração* e *recurso hierárquico*, o que didaticamente é feito pela Autora, nos seguintes termos: “Pedido de reconsideração é aquele pelo qual o interessado requer o reexame do ato à própria autoridade que o previu (...). Recurso hierárquico é o pedido de reexame do ato dirigido à autoridade superior à que proferiu o ato”.

utilização dos incentivos fiscais à cultura para benefícios pessoais, sem efetiva realização das atividades culturais, bem como o exagerado emprego de recursos em atividades-meio, em detrimento das atividades-fins. Visando coibir tais práticas, há na legislação vigente há a determinação de que a doação ou o patrocínio não poderão ser efetuados a pessoa ou instituição vinculada ao agente beneficiário da renúncia fiscal. Em interpretação autêntica o legislador considera vinculados ao doador ou patrocinador a pessoa jurídica da qual ele seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores; o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas, ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador; e outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio. Porém, a mesma legislação abriga uma exceção tão pródiga que chega a anular os cuidados acima indicados ao estabelece que não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor.

Outro aspecto atinente ao sistema de controle reside na fonte de movimentação dos recursos canalizados para os incentivos fiscais à cultura, uma vez que os mesmos deverão ser depositados e movimentados em conta bancária específica, em nome do beneficiário, exigindo a respectiva prestação de contas a chamada conciliação bancária, sem a qual não serão consideradas, para fins de comprovação do incentivo, as comprovações de despesa em desarmonia com os créditos e débitos constantes na aludida conta.

Para encetar o princípio da eficiência e consagrar o privilegiamento das atividades-fins, a lei estabelece que nenhuma aplicação dos recursos poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação, ressalvando que a contratação

de serviços necessários à elaboração de projetos para obtenção de doação, patrocínio ou investimento, bem como a captação de recursos ou a sua execução por pessoa jurídica de natureza cultural não configura a intermediação referida neste artigo.

Como potente ferramenta favorecedora do princípio da moralidade, o desrespeito aos comandos e proibições acima aludidos sujeitam os respectivos responsáveis a sanções penais e administrativas, dentre as quais devolução do incentivo concedido, com obrigação do pagamento do valor atualizado do Imposto sobre a Renda devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie; para tais efeitos são considerados solidariamente responsáveis beneficiários e incentivadores. Também, a existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos junto ao Ministério da Cultura suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização.

5.3. Extensões do PRONAC: Os sistemas estaduais e municipais de apoio à cultura.

O Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), guardando fidelidade à própria designação, tem ambições efetivamente nacionais e não apenas federais. A distinção entre os termos *nacional* e *federal* ora referidos (em sua variação de número) precisa ser explicitada, vez que geram confusões por serem tratados, não raro, como se fossem sinônimos.

A confusão aludida consiste em que a *República* Brasileira está organizada sob a forma de uma *Federação*. A forma federativa pressupõe uma pluralidade de entes políticos autônomos, que no caso brasileiro são os Municípios, os Estados-membros, o Distrito Federal e a própria União. A União é dotada, por assim

dizer, de dupla personalidade: uma representativa da unidade do País²⁴⁵ e outra de membro autônomo da Federação. Na prática, nem sempre é fácil reconhecer a linha divisória entre uma e outra personalidade, mas há certos atos que deixam nítida tal diferença. No campo da produção normativa, por exemplo, a doutrina enxerga “leis federais” e “leis nacionais”, ambas elaboradas pela União. A União edita uma lei nacional quando os efeitos respectivos espraiam-se por todo o âmbito de competência normativa do Estado brasileiro; elabora uma lei federal para disciplinar sua própria atuação enquanto membro autônomo da federação.

E quanto à Lei nº 8.313/91 (Rouanet), que instituiu o PRONAC, é de natureza federal ou nacional? A rigor está situada no campo pouco nítido da distinção: não há dúvidas de que a Lei do PRONAC atinge a qualquer pessoa sob a jurisdição do Direito brasileiro, cujo perfil se subsuma nas respectivas prescrições; disto se infere que é uma lei nacional. Por outro lado, sendo a União uma das responsáveis pela promoção da cultura, há na Lei nº 8.313/91 dispositivos eminentemente federais, posto que acionam a máquina pública desta esfera de poder. Junte-se a este último aspecto relevante o fato de que a renúncia fiscal a que a aludida Lei se refere somente pode abranger tributos de competência da União, posto que o Art. 151, III, da Constituição Federal determina que é vedado a este ente público instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o que se estende à concessão de incentivos fiscais.

²⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto: *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 147: “Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação)”.

Não obstante tais limites, a Lei do PRONAC intentou criar um verdadeiro *sistema nacional de incentivos fiscais à cultura*, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a editarem legislações similares, integrando-as à estrutura federal. Dentre os estímulos referidos merece destaque o mecanismo da “delegação”, o qual consiste na possibilidade de a União, por meio de convênio com os demais entes políticos, permitir que estes deliberem sobre a aprovação de projetos oriundos de seu âmbito territorial, relativamente aos recursos do PRONAC. Estabelece, porém, para o usufruto de tal prerrogativa, certas condições: a primeira delas é que o conveniente tenha sua própria legislação de incentivos fiscais à cultura; além disso, que o gerenciamento de tal legislação contemple a participação da sociedade civil; e mais: que a participação da sociedade civil seja no mínimo paritária, relativamente aos representantes do poder público, mas preferencialmente em número superior.

Outro estímulo à constituição do sistema nacional de incentivo à cultura pode ser observado na permissão legal para que o proponente de um mesmo projeto possa usufruir simultaneamente dos benefícios das legislações federal, estadual e municipal, desde que o somatório dos favores não exceda o montante do orçamento respectivo.

O reflexo prático de tais estímulos, para o fito de criar um sistema cultural, é praticamente nulo, uma vez que a União jamais implementou a “delegação” para Estados, Distrito Federal ou municípios, de competências relativas ao PRONAC. Porém, muitos destes entes, criaram suas próprias leis de incentivo à cultura - em atenção ao comando constitucional do § 3º do Art. 216, o qual ordena que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de

bens e valores culturais”, embora tenham vida isolada de uma conexão com a legislação federal ou até outras legislações de mesmo nível²⁴⁶.

²⁴⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Análise da Concepção, Estrutura e Funcionamento da “Lei Jereissati”*. Sobral: Casa da Cultura, 2003. Nesta obra faz-se estudo comparativo das legislações federal, cearense e fortalezense de incentivos fiscais à cultura, observando-se que entre as mesmas não há conexão sistêmica.

CAPÍTULO VI:
AS ESTRUTURAS SOCIAIS DE CONSULTORIA E DELIBERAÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA (PRONAC)

***“Qualquer brasileiro poderá governar esse Brasil: lenhador,
lavrador, pescador, vaqueiro, marinheiro, funileiro, carpinteiro,
contanto que seja digno do governo do Brasil”.***

Gilberto Freyre

6.1. A gestão inicialmente prevista na lei.

A idéia de gestão democrática especial ou específica da legislação de incentivo à cultura era abraçada no próprio direito positivo que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), abrangendo os três mecanismos propulsores do aludido fomento (o Fundo Nacional da Cultura - FNC, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART e o Mecenato Federal). Esta autonomia de interesses e deliberações foi infirmada com a edição da Medida Provisória nº 1.589, de 17 de maio de 1995 ⁽²⁴⁷⁾, a partir da qual foram açambarcadas pelo Ministro de Estado da Cultura as prerrogativas decisórias, originariamente atribuídas aos representantes da sociedade.

Nas linhas que seguem, far-se-á a descrição e a crítica dos mecanismos consultivos e deliberativos dos FICART, FNC e Mecenato Federal, propositadamente nesta seqüência, para refletir a ordem crescente de utilização, complexidade e importância de cada um dos aludidos mecanismos do fomento cultural.

6.1.1. A Comissão de Valores Mobiliários e os FICART.

A aparentemente menos complexa e mais estável estrutura de gestão dos mecanismos de propulsão cultural é aquela atinente aos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART). A conclusão sobre esta elevada estabilidade reside no fato de que o dispositivo que os disciplina, o Art. 10 da Lei nº 8.313/91, jamais sofreu qualquer alteração mesmo considerando o transcorrer de mais de uma

²⁴⁷ Ver RIBEIRO, Valdir Uchoa: Brasil-República: Os Presidentes. Fortaleza: Premium, 2001, p. 301 a 314. A ação aqui referida foi principiada no 25º período republicano, compreendido entre as datas de 1º de janeiro de 1995 e 1º de janeiro de 1999, mas que se estendeu ao 26º período republicano, que se iniciou da última data referida até 1º de janeiro de 2003. Em ambos os períodos o Brasil foi presidido pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

década de vigência. Aludido dispositivo estabelece que “compete à Comissão de Valores Mobiliários, ouvida a SEC/PR (entenda-se: Ministério da Cultura), disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos FICART, observadas as disposições desta lei e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento”. Relativamente à sua baixa complexidade, esta é inferida do aproveitamento de estrutura mercadológica preexistente, que goza da confiança e respeitabilidade dos investidores, imbuída, por conseguinte, de legitimidade frente aos que a utilizam: a Comissão de Valores Mobiliários (CVM)²⁴⁸.

No plano dos fatos, porém, relativamente aos FICART não há como mensurar a estabilidade dos mesmos, pelo simples fato de que são, como diz o vulgo, “letra morta” na lei, ou seja, jamais foram utilizados. Certamente este desuso, *ab ovo et ad aeternum*, explica a estabilidade normativa supra referida, obedecendo à seguinte lógica: “se não é utilizado, mudar para quê?” Também no plano da complexidade de gerência dos FICART as aparências enganam; a legislação de regência baseada essencialmente na Instrução Normativa da Comissão de Valores Mobiliários IN/CVM n° 186, de 17 de março de 1992, composta de 43 longos artigos, dá uma dimensão de que o manejo exige formação técnica específica.

Em suma, conclui-se que usando a simbologia, baseada na confiança da inefetividade das normas relativamente aos FICART, o governo os reduziu ao nada, fato este que inibe o pesquisador sequer de ter condições de refletir, para além da superfície, sobre a adequação das estruturas decisórias que lhes são legalmente correspondentes.

²⁴⁸ Ver a respeito de CVM, em FREITAS, Newton: Dicionário Oboé de Finanças. Fortaleza: ABC, 2002, p. 41..

6.1.2. O Comitê Assessor e o Fundo Nacional da Cultura (FNC).

Diferentemente da estabilidade inócua que cerca os FICART, o gerenciamento do Fundo Nacional da Cultura (FNC) não passou imune a alterações centralizadoras. A gestão inicial do FNC era plural e, em última análise, auxiliar da implementação da política definida pelo próprio setor cultural, através de seus representantes na Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Com o passar do tempo e a mudança da legislação, ficou plenamente atrelada, de forma unipessoal, ao Ministro de Estado da Cultura.

Chega-se a esta conclusão observando-se o § 1º do Art. 4º da Lei nº 8.313/91. Originariamente o dispositivo referido estabelecia que “o FNC será administrado pela Secretaria da Presidência da República – SEC/PR e gerido por seu titular, assessorado por um comitê constituído dos diretores da SEC/PR e presidentes das demais entidades supervisionadas, para cumprimento do Programa de Trabalho Anual aprovado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, de que trata o Art. 32 desta Lei, segundo os princípios estabelecidos nos art. 1º a 3º da mesma”. Em 24 de setembro de 1997, porém, por meio da Medida Provisória nº 1.589, reeditada por mais de dois anos e, finalmente em 23 de novembro de 1999, convertida na Lei nº 9.784, a redação do § 1º do Art. 4º da Lei nº 8.313/91 foi alterada, passando a vigorar com o seguinte conteúdo: “o FNC será administrado pelo Ministério da Cultura e gerido por seu titular, para cumprimento do Programa de Trabalho Anual, segundo os princípios estabelecidos nos art. 1º e 3º”.

O comparativo dos textos fornece um quadro com duas alterações substanciais: 1ª) eliminou-se, de fato, a figura do Comitê Assessor do Fundo Nacional da Cultura; e 2ª) suprimiu-se a participação da Comissão Nacional de

Incentivo à Cultura (CNIC) como órgão aprovador do Programa Anual de Trabalho a ser executado com recursos do FNC. Faz-se necessário analisar estas alterações.

Relativamente à eliminação do Comitê Assessor do FNC, o ímpeto inicial é por concluir-se pela diminuição do espectro democrático da gerência do mesmo, em virtude do fato de que se saiu de uma gestão que envolvia uma multiplicidade de pessoas, para outra de natureza monocrática. Tal impulso, porém, deve ser controlado, lembrando-se a antiga composição do Comitê Assessor do FNC: os titulares de cinco Secretarias do Ministério da Cultura²⁴⁹ e os presidentes das entidades supervisionadas do MINC.²⁵⁰ Da simples observação desta composição, averigua-se que os componentes não eram mandatários de quem quer que seja, mas apenas servidores da confiança da autoridade que os nomeia: o Ministro da Cultura, ou o próprio Presidente da República, por indicação daquele. Diante de tais fatos, e considerando o princípio hierárquico²⁵¹ que rege o Direito Administrativo no Brasil, a assessoria prestada pelo antigo Comitê certamente se limitava a aspectos técnicos e reivindicatórios para órgãos e entidades representados na composição do mesmo. Do ponto de vista político não se pode crer em qualquer independência de opinião numa estrutura que envolve superiores e subordinados, mormente os demissíveis *ad nutum* (como é o caso), que têm sua permanência nos cargos que ocupam, condicionada à confiança que despertam nos primeiros. Assim, se prejuízo houve com a supressão do Comitê Assessor do FNC foi de natureza técnica (o que não

²⁴⁹ No caso: Secretaria-Executiva, Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais, Secretaria de Apoio à Cultura e Secretaria de Política Cultural.

²⁵⁰ Fundação Biblioteca Nacional – FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNART e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

²⁵¹ GASPARINI, Diógenes: *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 36. Este autor, parafraseando Hely Lopes Meirelles, define o princípio hierárquico (ou poder hierárquico, como alternativamente chamam) como a competência “que se reconhece ao Estado para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal”.

se pode comemorar), porque no que concerne ao aspecto político, como visto, não se estabelecia o confronto de opiniões divergentes, uma vez averiguado o vínculo de subordinação dos componentes para com o Ministro da Cultura. Certamente, a partir desta constatação, casando-a com as dificuldades operacionais inerentes a órgãos colegiados, o Governo houve por bem concentrar as deliberações atinentes ao FNC nas mãos do Ministro da Cultura.

Se, por um lado, a eliminação do Comitê Assessor do Fundo Nacional da Cultura não provocou grande impacto relativo a uma gestão democrática do aludido Fundo (mesmo porque remanesceu a obrigação de observância dos princípios estabelecidos nos artigos 1º e 3º da Lei nº 8.313/91), tal não se pode dizer da supressão da participação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) como órgão elaborador do Programa Anual de Trabalho a ser executado com recursos do FNC. Neste caso, o prejuízo democrático foi intenso, tendo-se eliminado a participação de representantes de distintos setores da sociedade na propositura e fiscalização da implementação das políticas públicas culturais, assertiva que terá sua fundamentação desenvolvida em pormenores no tópico seguinte.

6.1.3. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) nasce de um imperativo constitucional, e não de mera liberalidade do legislador ordinário. O diferencial das duas circunstâncias reside precisamente em que a manutenção da mesma (com este ou outro nome) é obrigatória, não constituindo faculdade do legislador ordinário sua supressão ou esvaziamento de funções. O respaldo dessa reflexão é extraído do § 1º do Art. 216 da Constituição Federal, no qual está determinado que “o Poder Público, *com a colaboração da comunidade*, promoverá e

protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. Segundo este dispositivo, como se vê, na seara da promoção e proteção da cultura é imprescindível “a colaboração da comunidade”. Neste ponto, a reflexão demanda aprofundamento: o que precisamente quis o constituinte originário dizer com tal expressão?

Se buscássemos responder à pergunta formulada a partir do sentido gramatical das palavras que compõem a expressão teríamos o quadro a seguir desenhado. Relativamente à palavra *colaboração*, os léxicos nos fornecem vários significados: “trabalho em comum com uma ou mais pessoas”; “cooperação”; “ajuda, auxílio, contribuição”. De grande significação é um sentido restrito atribuído à palavra *colaboração*, que adiante merecerá reflexão analógica: “artigo de jornal ou revista feito por *pessoa estranha ao corpo* de redatores permanente”. No mesmo diapasão, buscando o sentido da palavra *comunidade*, encontram-se distintos significados, alguns de pronto eliminados em virtude de, às escâncaras, não guardarem relação com o objeto de análise²⁵². Dentre os demais, selecionam-se: “o corpo social”; “a sociedade”; “qualquer conjunto populacional considerado como um todo, em virtude de aspectos geográficos, econômicos e/ou culturais comuns”; “grupo de pessoas considerado, dentro de uma formação social complexa, em suas características específicas e individualizantes”; “grupo de pessoas que comungam uma mesma crença ou ideal”; “agrupamento que se caracteriza por forte coesão baseada no consenso espontâneo dos indivíduos”²⁵³.

A junção dos sentidos pesquisados não fornece dificuldade para se entender que *colaboração* é auxílio, mas auxílio desprovido do preconceito que

²⁵² Exemplo disso é o significado de comunidade no campo da Ecologia: conjunto de populações animais e vegetais em uma mesma área, formando um todo integrado e uniforme; biocenose.

²⁵³ As expressões aspeadas neste parágrafo foram coletadas do Dicionário Aurélio, versão eletrônica, 2000.

envolve a palavra (mormente em um país que conhece execráveis práticas como a mendicância e o paternalismo), auxílio como participação ativa e importante, tanto que previsto no próprio texto constitucional.

Tal facilidade, porém, não se repete quando se busca delimitar, na expressão, o significado e a abrangência da palavra *comunidade*. Que comunidade deve colaborar com o poder público na promoção e proteção da cultura? A comunidade artística? Toda a população? Entidades específicas?... O conjunto de sentidos da palavra comunidade possibilitaria a adoção de qualquer delas; mas qual exegese deve efetivamente ser adotada?

A solução deste desafio somente é possível a partir da consulta ao caput do art. 216 da Constituição Federal, no qual está contida, de forma explícita, a definição de patrimônio cultural, e, implicitamente, o próprio significado de cultura²⁵⁴, bem como os titulares deste patrimônio, pessoas essas que compõem a comunidade que se deseja identificar. Impõe-se, por conseguinte, para efeitos de clareza do pensamento, mais uma vez, a transcrição do dispositivo aludido:

“Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos

²⁵⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Brasília; Brasília Jurídica, 2000, p. 30.

urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

Disto se extrai que a comunidade a qual se busca identificar é, em sentido específico, aquela particularmente responsável pelas artes, pela memória coletiva e pelo repasse de saberes, mas também, em sentido amplo, aquela composta por “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

Com isto, a expressão “com a colaboração da comunidade”, somente atende ao desiderato constitucional se a ela for atribuída a dimensão, na elaboração e efetivação da política cultural, de que os setores diretamente interessados partilhem com as instâncias estatais estabelecidas (neste caso representado o restante da sociedade, ou seja, os não-diretamente interessados) as responsabilidades, de forma efetiva, e não meramente simbólica.

Transpondo o arcabouço conceitual ora formulado para o plano da materialização do mesmo no Programa Nacional de Apoio à Cultura, tem-se que a criação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) representa essa “colaboração da comunidade” no PRONAC, a qual deve ocorrer no padrão acima definido. É imperioso portanto que se faça uma análise sobre a composição da CNIC, bem como das tarefas a ela atribuídas, de modo a conferir-se o respeito à *mens legis* de natureza constitucional que se vem de explicitar.

6.1.3.1. A Composição da CNIC.

O Art. 32 da Lei nº 8.313/91 instituiu a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), com a seguinte composição: o Ministro da Cultura (que a

preside, e nesta condição tem voto de qualidade²⁵⁵), os Presidentes das entidades supervisionadas pelo Ministério da Cultura (em número de cinco, como acima visto), o Presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das Unidades Federadas, um representante do empresariado brasileiro, e seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional.

Numericamente, portanto, a CNIC tem quatorze membros: seis representam a Administração Pública Federal, um representa as demais unidades federadas (especificamente os Estados, como adiante ficará demonstrado), um representa o empresariado nacional, e seis representam o setor cultural. Estes números oferecem a miragem de que há perfeita paridade entre a representação estatal e a da sociedade civil, o que seria verdadeiro, não fosse o voto de Minerva de que é dotado o Ministro da Cultura. Observa-se, por conseguinte, um peso favorável ao Estado, nas situações que ensejam conflitos de idéias. Deve-se admitir, contudo, que a representação dos Estados-membros, mesmo tendo natureza pública, não pode ser confundida com a da União, pelo motivo dos freqüentes antagonismos de interesses.

No aspecto da representação, a CNIC possui membros natos (os que representam o poder público) e membros eletivos (os emanados da sociedade civil). Adiante, reflexões atinentes à representatividade e adequação de cada um dos componentes da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura.

O Presidente da CNIC, como visto, é o próprio Ministro da Cultura, na condição de membro nato. Esta sorte de atribuição, que permite uma autoridade

²⁵⁵ FARHAT, Saïd: *Dicionário Parlamentar e Político: o Processo Político e Legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996, p. 971: “Prerrogativa do presidente de uma assembléia, câmara, associação ou corporação, de desempatar votações. Também chamado de voto de Minerva, em alusão à deusa da Sabedoria”.

executiva presidir órgãos normativos ou opinativos existentes na esfera de poder a que se vinculam, é prática usual em nosso país. Do próprio texto constitucional são colhidos exemplos: é o Presidente da República quem preside o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Percebe-se, por conseguinte, a curiosa reiteração de um costume administrativo, mais consentâneo com o regime parlamentarista, que propriamente com o presidencialista.

Os cinco presidentes de entidades vinculadas ao Ministério da Cultura também integram a CNIC na condição de membros natos. A rigor, como visto quando da análise do antigo Comitê Assessor do FNC, são servidores públicos subordinados ao Ministro da Cultura, o que significa dizer que, nas questões de prioritárias para o Governo Federal, os votos destas autoridades se identificam com o de seu superior. Não obstante essa limitação, é salutar a presença de representantes de entes públicos da administração indireta federal, que lidam com a cultura, como membros da CNIC porque, na pior das hipóteses têm a possibilidade de clamar atenção para os distintos segmentos culturais a que se vinculam.

O último dos membros natos da CNIC é, no dizer do inciso III do Art. 35 do Decreto nº 1.494/95, “o presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura dos Estados e do Distrito Federal”. Relativamente a ele constata-se uma deficiência de representação, se observado que o comando da Lei nº 8.313/91 se refere ao “presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das Unidades Federadas²⁵⁶”. Como se sabe, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios brasileiros o *status* de unidades da Federação²⁵⁷, decorrendo disto que, não tendo as edidades representação no órgão que reúne

²⁵⁶ Art. 32, III.

²⁵⁷ BERCOVICI, Gilberto: *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 145 e ss. No mesmo sentido, RAMOS: Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, pp. 194 a 196.

os secretários de cultura dos Estados e do Distrito Federal, a lei não está adequadamente cumprida, em virtude da dimensão que lhe deu o Decreto, como visto. É de grande importância portanto que os entes federados tenham voz e voto na deliberação da política nacional de cultura, uma vez que relativamente a ela funcionam (ou deveriam funcionar) como uma espécie de posto avançado, no suporte às atividades culturais que acontecem nos mais diferentes rincões do Brasil.

Uma outra categoria de membros da CNIC é a dos indicados, com mandato de dois anos, permitida uma recondução. Como já referido, são em número de sete, sendo que um é representante do empresariado nacional, e os outros seis são representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional²⁵⁸.

O processo de seleção do representante do empresariado brasileiro se dá da seguinte forma: suas entidades representativas, de âmbito nacional, indicam, de comum acordo, o titular, o primeiro e o segundo suplentes que as representarão na CNIC, na forma e prazo estabelecidos no ato de convocação baixado pelo Ministro de Estado da Cultura. Estrategicamente é importante, e politicamente é legítima a participação do empresariado no órgão que delibera sobre importante parcela da política cultural do país, sobremaneira se considerado o fato de que, em grande parte esta mesma política se baseia no

²⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes (atualizado por Gilmar Ferreira Mendes e Arnaldo Wald): Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública (...). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 311. No âmbito do PRONAC não se discute sobre o que efetivamente seja *âmbito nacional* das entidades representadas na CNIC, mas é razoável aplicar-se, para elas, a exigência que o Supremo Tribunal Federal impõe para conhecer a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), quando intentada pelos legitimados da parte final do inciso IX do Art. 103 da Constituição Federal, sintetizada, pelo autor em referência, desta forma: “Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha a entidade membros em pelo menos nove Estados da Federação, número que resulta da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. Exigência desta natureza tem o condão de mensurar a representatividade e, por conseguinte, a legitimidade da representação artística e cultural na CNIC.

incentivo fiscal, sistemática em que os empresários desempenham papel de protagonistas, como doadores, patrocinadores e/ou investidores.

A seleção dos representantes das entidades associativas de setores culturais e artísticos é um tanto mais complexa: tais entidades também devem ser de âmbito nacional, e com efetivo funcionamento a pelo menos dois anos. A fim de assegurar a participação dos diferentes segmentos, da mesma forma indicarão um titular, o primeiro e o segundo suplentes de cada uma das seguintes áreas: a) artes cênicas: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; b) produção cinematográfica, videográfica, discográfica e rádio e televisão educativas e culturais de caráter não-comercial; c) música; d) artes plásticas, artes visuais, artes gráficas e filatelia; e) patrimônio cultural, cultura negra, cultura indígena, folclore e artesanato; e f) humanidades, inclusive a literatura e obras de referência.

As entidades interessadas se habilitam perante o Ministério da Cultura, exibindo o respectivo estatuto, quadro de associados e relatório das atividades relativas ao biênio anterior, no prazo e forma estabelecidos no ato de convocação, expedido previamente à renovação de mandatos. Decorrido o prazo estabelecido no ato de convocação, o Ministério da Cultura confirmará, mediante publicação no Diário Oficial da União, as entidades associativas de âmbito nacional que estarão habilitadas a indicar o titular e os suplentes de cada área. Passo seguinte, as entidades habilitadas em cada área, de comum acordo e mediante processo por elas estabelecido, indicarão o respectivo titular e suplentes no prazo de quinze dias contado da data da publicação da habilitação no Diário Oficial da União. Processo idêntico é averiguado nos casos de recondução. Merece destaque o fato de que a lei permite a uma entidade associativa nacional que represente mais de uma área ser, concomitantemente, habilitada pelo Ministério da Cultura, em cada uma delas.

Em caso de não-indicação de titular e/ou suplentes, no prazo assinado no ato de convocação, a escolha caberá ao Ministro de Estado da Cultura, prescrição que vale tanto para as entidades culturais como para as empresariais.

A análise deste conjunto de representantes dos setores artísticos e culturais impele à conclusão de que neles reside a verdadeira representação da sociedade civil, ou nos termos constitucionais acima debatidos, da *comunidade cultural* que colabora com o Estado na promoção e proteção da cultura.

Os números de representantes do poder público e da sociedade civil se equilibram na formação da CNIC, sendo alentador verificar que não esteja bipolarizada sua composição apenas nestes dois segmentos, abrigando, a Comissão, representantes do empresariado e dos poderes estaduais. Esta composição pode e deve ser enriquecida com o acréscimo de outras representações, como a dos Municípios, do Ministério Público e do Parlamento, pelo grau de interesse e legitimidade, que as instituições referidas possuem, relativamente às questões culturais.

6.1.3.2. As Competências da CNIC.

Visto que a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) é o órgão de representação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas federais de cultura, faz-se necessário averiguar a dimensão desta participação, a partir das competências a ela atribuídas. Esta observação permite concluir se o setor cultural efetivamente divide com o Estado este mister, ou se sua participação é meramente formal.

Considerando que a Lei nº 8.313/91 já conta com mais de uma década de vigência, tendo sofrido substanciais alterações, a análise das competências da CNIC será dividida em “competências iniciais” e “competências atuais”.

6.1.3.2.1. Competências Iniciais da CNIC.

O texto originário da Lei nº 8.313/91 já fixava que as competências da CNIC seriam definidas no respectivo regulamento, não obstante, de forma esparsa, as mencionasse em diversos dispositivos. Efetivamente, o Decreto nº 1.494/95 previa no Art. 34, de forma sistemática, para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), atribuições normativas, executivas e fiscalizatórias.

No âmbito normativo, competia à CNIC aprovar o programa de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, além de definir outras ações e outros segmentos culturais, para além dos especificados na Lei nº 8.313/91 e no Decreto nº 1.494/95, como mercedores dos incentivos públicos; bem como, no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda, definir as prioridades para financiamento dos projetos aprovados.

Na seara executiva, competia à CNIC selecionar as instituições culturais que podiam apresentar planos anuais de atividades em substituição a projetos específicos; exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

No plano da fiscalização, direcionava-se à atuação do Estado, como também dos beneficiários do PRONAC, compreendendo as seguintes atribuições da CNIC: proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC, no do mecenato federal, e funcionar como instância recursal na área administrativa; julgar os recursos

relacionados com prestação de contas não aprovadas pelo Ministério da Cultura; avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento.

Panoramicamente vista a competência inicial da CNIC é imperioso que se faça uma análise, com o fito de apreender a *mens legis* contida nas atribuições deste órgão. Constatase que as competências executivas da CNIC são praticamente inexistentes. Observe-se que “selecionar instituições culturais que podem apresentar planos anuais de atividades em substituição a projetos específicos”, foi classificada como atividade administrativa em virtude dos efeitos concretos e pontuais da mesma, uma vez que daí decorrem beneficiários individualizados. Porém, uma vez admitida a existência de normas de efeitos concretos, esta atividade poderia estar inserida nas competências normativas da CNIC. Por outro lado, “exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura”, nada confirma que estas atribuições, se vierem a ser efetivadas, sejam executivas. Ao contrário, pela natureza de que é impregnada a CNIC, pode-se afirmar que apenas excepcional e transitoriamente esta Comissão pode receber competências administrativas, assertiva esta que ganhará maior clareza após demonstrar-se, a seguir, que efetivamente o órgão de representação da sociedade civil no sistema nacional de incentivo à cultura é de natureza normativa e fiscalizatória.

Quando o constituinte prescreveu que Estado e sociedade partilhassem a promoção e proteção do patrimônio cultural, certamente não quis desnaturar as atribuições peculiares de cada um. Assim, tendo a modernidade afirmado o Estado como instrumento da Sociedade²⁵⁹, também no plano do estudo ora

²⁵⁹ MIRANDA, Jorge: Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 163: “O Estado é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que a sociedade se enredou numa irreduzível contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis. Para que esses antagonismos,

encetado as atividades de execução de políticas devem ser implementadas pela estrutura estatal especificamente organizada para tanto. Se, *in casu*, ao Estado competem as atividades executivas, que atividades remanescem para a sociedade, nesta partilha de atribuições? Por exclusão óbvia, as de natureza normativa e fiscalizatória, sendo que esta última se direciona especificamente para averiguar a implementação da primeira.

Mas qual a abrangência destas prerrogativas normatizadoras e de fiscalização da CNIC? Formalmente, a CNIC tem atuação *secondo legem*, fato este que permitiria uma convivência harmoniosa entre os princípios de representação segmentada de setores sociais, com a da representação da vontade geral, uma vez que no tema específico da cultura a chamada comunidade cultural tem preponderância nas decisões, mas dentro de parâmetros definidos pelos representantes da sociedade como um todo. Materialmente, fica adstrita ao campo da cultura, não podendo se imiscuir em searas outras, por explícita ilegitimidade de representação.

Considerados os limites referidos, não há como fugir do fato de que eram de grande relevância as competências normativas e de fiscalização da CNIC, as quais vinculavam-se a aspectos essenciais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Como visto, era a CNIC que aprovava “o programa de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura”. Sabendo-se que o FNC é o principal instrumento do governo federal para intervir nas políticas culturais da União, e que o programa anual de trabalho deste Fundo dependia da chancela da CNIC, este fato por si só exhibe a relevância e poder que desfrutava a Comissão.

essas classes com interesses econômicos colidentes, não se devorem, e não consumam a sociedade numa luta estéril, torna-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’: esse poder é o Estado”.

Não menos importante, nessa seara normativa originária, era a prerrogativa de definir outras ações e outros segmentos culturais, para além dos especificados na Lei nº 8.313/91 e respectivo regulamento, como merecedores dos incentivos públicos. Com esta atribuição, o legislador conferiu à CNIC uma direta e explícita possibilidade de ampliar a legislação parlamentar, sem necessidade de acionar o Congresso Nacional, e ao mesmo tempo superando a prática de entregar esta fidúcia a um órgão monocrático, como a Presidência da República ou à Chefia de um Ministério.

Também no texto original da Lei nº 8.313/91 aparecia mais uma importante competência normativa da CNIC: no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda, a de definir as prioridades para financiamento dos projetos aprovados. Esta prerrogativa tem o condão de funcionar como garantia do princípio da impessoalidade²⁶⁰, uma vez que, sendo a CNIC um órgão plural, tanto no sentido numérico, quanto na abrangência da representação, os riscos de favorecimento são muito menores do que seriam, caso a definição de prioridade na escassez de recursos fosse prerrogativa de autoridade monocrática.

A análise dos poderes de fiscalização da CNIC permite constatar, assim, a submissão do próprio Estado, incluindo o Ministro da Cultura, às deliberações daquela. Note-se que a ela competia “proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC”, quando submetidos ao Mecenato Federal, e “funcionar como instância recursal na área administrativa”. Portanto, o quadro do poder deliberativo exibia a seguinte moldura: a aprovação ou não dos projetos era prerrogativa do Ministro da Cultura; se a autoridade adotasse uma decisão contrária aos interesses de um

²⁶⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes: *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 145 e seguintes.

dado proponente, este poderia recorrer da decisão junto à CNIC, que tinha poder, nos termos legais, de modificar o *decisum* ministerial. Situação similar ocorria quando da fase de prestação de contas no âmbito do Ministério quando este rejeitasse a contabilidade de um certo projeto, caberia recurso à CNIC, que proferiria, então, a decisão final²⁶¹.

Mas o papel fiscalizador da CNIC não estava adstrito às eventuais provocações de interessados; tinha também a prerrogativa de “avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento”.

6.1.3.2.2. Retrocesso democrático em decorrência de alteração legal.

A partir do que foi visto, o papel da *comunidade cultural* nas deliberações políticas era de acentuada relevância, nas esferas normativa, fiscalizatória e, mais timidamente, no âmbito executivo. Porém, em virtude da edição da Medida Provisória nº 1589/97 (²⁶²), houve a supressão dos poderes originariamente pertencentes à CNIC e, com isso, um retrocesso democrático de elevada monta na gerência dos negócios da cultura, no plano do PRONAC, estabelecendo-se a concentração de todos os poderes decisórios nas mãos do Ministro da Cultura, com a subsequente transformação da CNIC em órgão meramente consultivo, desprovido, portanto, de poderes decisórios. Tal retrocesso, porém, foi assimilado pacificamente pela *comunidade cultural*, sem que qualquer objeção expressiva fosse veiculada na imprensa ou nos debates parlamentares que precederam a transformação da aludida MP na Lei nº 9.874/99.

Em que consistiu precisamente este retrocesso? Basta que se observem, em seu conjunto, as prerrogativas originárias da CNIC, constantes do Art. 34 do

²⁶¹ Esta prerrogativa não prevalecia, por óbvio, sobre o mister do Tribunal de Contas da União.

²⁶² Trata-se da Medida Provisória nº 1.589/97, reeditada até 23 de novembro de 1999, quando foi convertida na Lei nº 9.874/99.

Decreto nº 1.494/95, diretamente afetado pela modificação. O dispositivo referido, que foi tacitamente revogado, literalmente estabelecia que

“Compete à CNIC: I - proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades e objetivos do PRONAC, no caso do Capítulo IV deste decreto, e funcionar como instância recursal na área administrativa; II - aprovar o programa de trabalho anual do FNC; III - definir as ações de que trata a alínea c do inciso V do art. 3º da Lei nº 8.313, de 1991; IV - definir os segmentos culturais não previstos expressamente nos Capítulos II e IV deste decreto; V - selecionar as instituições culturais que poderão apresentar planos anuais de atividades em substituição a projetos específicos, nos termos do art. 28 deste decreto; VI - julgar os recursos relacionados com prestação de contas não aprovadas pelo Ministério da Cultura, no que se refere à Seção V do Capítulo II deste decreto; VII - estabelecer as prioridades para financiamento dos projetos aprovados no caso de insuficiência de recursos para o atendimento de toda a demanda; VIII - avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; IX - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura”.

Theo Pereira da Silva e Yberê Eugênio Veiga asseveram que “por força da MP nº 1.589/97, as atribuições previstas neste artigo, com exceção dos incisos VIII e IX, estão automaticamente prejudicadas. No caso da competência do inciso III, a MP referenciada determina o encaminhamento da matéria em forma de consulta²⁶³”. Assim, a CNIC, antes provida de importantes competências

²⁶³ SILVA, Theo Pereira da e VEIGA, Yberê Eugênio: *Legislação Brasileira Anotada*. Brasília: MINC, 1997, p. 65.

normativas, fiscalizatórias e até executivas, passou a ser depositária tão somente das seguintes atribuições: 1) emitir ao Ministro da Cultura parecer (não vinculativo) sobre atividades culturais não previstas na Lei como merecedoras do incentivo fiscal à cultura; 2) avaliar permanentemente o PRONAC, propondo medidas para seu aperfeiçoamento; e 3) exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

A mais elementar observação comparativa entre o *antes* e o *depois* da MP n° 1.589/97 exhibe o completo esvaziamento dos poderes da CNIC, transformando-a em mero instrumento legitimador da vontade do Ministro da Cultura.

O que ensejou essa brusca alteração nas competências da CNIC? O que teria induzido o então Presidente da República e seu Ministro da Cultura, responsáveis pela edição da Medida Provisória ora analisada, a promover a destruição fática da representação popular no PRONAC?

No campo das justificações legislativas que antecedem à criação das normas primárias, no caso a Mensagem Presidencial n° 1.059/97, que acompanhou a Medida Provisória n° 1.589/97²⁶⁴, constam, oficialmente, três

²⁶⁴ A Mensagem Presidencial n° 1.059/97, datada de 24 de setembro de 1997, publicada no Diário do Congresso Nacional – Sessão Conjunta, de 12 de novembro de 1997, pp. 15659 e 15660 tem a seguinte exposição de motivos:

“As políticas culturais atravessam, presentemente, um importante momento de reorientação, ao inserirem-se num marco institucional transformado, graças ao processo de definição do novo perfil do Estado brasileiro. A modernização sócio-econômica e institucional que caracteriza a intensa fase de transformação que estamos vivendo afeta, de forma profunda, as relações entre as esferas pública e privada e requer do Estado novos instrumentos e formas de atuação.

Em consonância com este processo, a um novo estilo de política cultural passaram a corresponder novas formas de incentivo, com base em instrumentos normativos renovados. Uma legislação moderna, uma ampla informação da sociedade sobre as possibilidades de participação que ela contempla são condições para o amparo e o incentivo do Estado incidam de forma democrática sobre um setor cultural dinâmico e diversificado.

Dentro dessa nova ordem de idéias, a presente proposta de Medida Provisória visa a atualizar, não só o texto normativo básico, consubstanciado na Lei n° 8.313, de 1991, que instituiu o

motivos: 1º) atualização legislativa ao novo perfil do Estado brasileiro; 2º) simplificação de procedimentos administrativos; e 3º) recondução da representação social ao seu “verdadeiro” (na Mensagem a palavra utilizada é “fundamental”) papel de órgão consultivo. Tais motivos ensejam a devida reflexão.

Relativamente à alegada atualização da Lei 8.313/91 ao *novo perfil do Estado brasileiro*, torna-se praticamente inviável qualquer análise, sem a fixação prévia do que se entende por este novo perfil (omissão esta averiguada na Mensagem Presidencial referida). Mas, qualquer que seja esta nova face, pela supressão abrupta e autoritária da representação popular no PRONAC, é algo

Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, como, também, assegurar para alguns segmentos culturais que mais necessitam do apoio da iniciativa privada, uma reformulação da base de cálculo dos incentivos fiscais existentes, sem, contudo, afetar o montante total da renúncia fiscal prefixado pelo Governo Federal.

Assim, quanto à alteração da supracitada lei, busca-se simplificar os procedimentos administrativos de tramitação dos processos, eliminando-se a submissão e a aprovação dos projetos culturais a órgãos colegiados, como o comitê Assessor e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, o primeiro composto por servidores vinculados à própria estrutura organizacional do Ministério e, a segunda, constituída pelos mesmos servidores e mais representantes de entidades culturais credenciadas. Neste caso, extingue-se o Comitê Assessor, embora seus integrantes continuem, em suas respectivas áreas de atuação, a prestar assessoramento ao Ministro de Estado. Quanto à CNIC, retirando-se de suas atribuições a aprovação final dos projetos culturais, bem como a condição de instância recursal das decisões administrativas, para que o colegiado possa exercer o seu fundamental papel de órgão consultivo e programático das ações do Ministério.

Quanto a segunda parte da proposição, busca-se, como explicitado de início, estimular os investidores em projetos culturais, através de uma forma mais atraente para a aplicação dos recursos disponibilizados, permitindo, em certos casos, que a dedução do imposto de renda nas doações ou patrocínios em favor de projetos culturais vinculados às áreas de teatro, circo, dança, literatura e música erudita possam corresponder ao valor efetivamente despendido, o mesmo acontecendo para o caso de contribuições para a circulação de exposições de artes plásticas ou para a formação de acervos de bibliotecas e de museus.

É necessários neste ponto de fundamental importância, frisar que ficam mantidas todas as prescrições legais assecuratórias do bom e regular emprego dos recursos públicos disponibilizados pelos investidores em projetos culturais através do incentivo fiscal, inclusive as sanções de ordem administrativa e penal no caso de infringência à legislação tributária. Do mesmo modo, como acentuado, as alterações ora propostas, se de um lado dinamizam e proporcionam um avanço nas políticas governamentais de apoio à cultura, sob todas as suas formas de expressão, de outra respeitam o contingenciamento da renúncia fiscal, cujos limites são fixados, anualmente, por Decreto de Vossa Excelência, por recomendação do Ministério da Fazenda”.

incompatível com aquilo que constitucionalmente está definido como Estado Democrático de Direito.

O segundo aspecto relativo à *simplificação de procedimentos* é inquestionavelmente verdadeiro, porque, tendo havido a supressão de instâncias às quais os planos, programas e projetos culturais poderiam ou deveriam ser submetidos, quando de sua apreciação, logicamente torna-se mais célere e simples a decisão final sobre os mesmos. A eficiência dos resultados, não há dúvida, foi otimizada. Vislumbra-se, porém, o problema da legitimidade do meio utilizado para este fim. Considerando que a democracia antes de ser resultado é processo igualmente democrático²⁶⁵, não se justifica o sacrifício de sua essência (o direito à livre participação), em nome de resultados pragmáticos, no caso, a simples celeridade de processos administrativos que, aliás, pode ser obtida sem essa amputação²⁶⁶.

O último motivo alegado, *a recondução da CNIC ao papel de órgão consultivo*, pressupõe a constatação de um fato, bem como um exercício hermenêutico. O fato, seria o de que a CNIC já fôra órgão consultivo, retomando, agora, esta condição; isto jamais ocorreu na história do PRONAC. Quanto ao exercício hermenêutico, consistiria em fixar que a colaboração da comunidade para a promoção e proteção do patrimônio cultural, constitucionalmente definida, seria meramente opinativa; esta interpretação, como visto nos tópicos iniciais do

²⁶⁵ ROCHA, Leonel Severo: Teoria do Direito e do Estado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 79: "(...) podemos adiantar que não existe democracia com "verdade" (sintático-semântica), a democracia é o lugar da indeterminação e da invenção (Lefort), da possibilidade do "risco" (Luhmann-De Giorgi), pois somente o totalitarismo fornece a tranqüilidade dos lugares pré-estabelecidos".

²⁶⁶ KELSEN, Hans: A Democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 82: "De fato, democracia e burocracia parecem opor-se de modo absoluto apenas do ponto de vista ideológico, mas não se considerarmos a realidade. Ao contrário, a burocratização significa, em certas condições, manutenção da democracia. O princípio democrático, na realidade, pode ser aplicado aos estratos superiores e não pode penetrar – sem por em dúvida sua validade no campo da formação da vontade geral – nos estratos mais profundos de um processo em que o corpo do Estado se cria e renova incessantemente".

presente Capítulo, não encontra porém guarida em nosso ordenamento jurídico, posto que a essência do papel da CNIC está nos misteres normativo e fiscalizatório.

As justificativas da decisão que eliminou a possibilidade de efetiva participação da sociedade na definição da política cultural do Governo Federal, por meio da CNIC, não passam de palavras cujo conteúdo prático representa exatamente o oposto da literalidade: mero disfarce do açambarcamento autoritário de mais esta fatia do poder das mãos do povo e de sua representação.

6.2. Critério de gestão democrática para a integração de subsistemas de apoio à cultura.

A aniquilação fática dos poderes da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), além de explícita agressão ao comando constitucional que ordena o partilhamento da promoção e proteção do patrimônio cultural entre o Estado e a Sociedade Civil, impregna a Lei nº 8.313/91 - a mais importante norma de incentivo cultural do País, de uma injustificável contradição, envolvendo os conceitos de autocracia e democracia. É que, no plano federal, como visto, involuiu-se para um sistema autocrático, de poderes concentrados exclusivamente em autoridade singular, precisamente o Ministro da Cultura; curiosamente, outros dispositivos da Lei exigem para os demais entes da federação, às vezes até como condição indispensável para o exercício de certas prerrogativas, uma gestão democrática. Não que esta última exigência seja descabida, mas ao contrário, a atitude retrocesso praticada pela União é que, em nosso sistema de Estado Democrático de Direito, não tem guarida institucional.

A essência do estímulo democratizante, que parte do PRONAC em direção aos entes políticos da federação brasileira, está contida no Art. 31 da Lei

nº 8.313/91, tido como de natureza substancialmente programática²⁶⁷, pois se limita a estabelecer que, “com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artista e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização nacional sistêmica da área, o Governo Federal estimulará a institucionalização de Conselhos de Cultura no Distrito Federal, nos Estados, e nos Municípios”. A observação tópica das “intenções” que compõem o dispositivo transcrito permite identificar os grandes valores perseguidos pela legislação federal junto a Estados, Distrito Federal e Municípios: 1) participação comunitária; 2) representação de artistas e criadores no trato oficial da cultura; e 3) organização nacional sistêmica do fomento público à cultura. Os dois primeiros tópicos já foram abordados nas seções precedentes; o outro precisa ainda ser explorado.

A ambição legal para “organização nacional sistêmica” da cultura significa o desejo de criar, em expressão que soa de modo mais familiar ao administrador e ao cientista político, um *sistema nacional de apoio à cultura*. Convém lembrar, aliás, que a idéia de tratar certos assuntos de forma sistêmica é constantemente reiterada em nosso ordenamento jurídico, principalmente naquilo que se relaciona aos chamados direitos meta-individuais, e ainda às competências partilhadas por mais de um ente da federação ou de importantes segmentos da sociedade civil. A própria Constituição Federal menciona diversos sistemas²⁶⁸,

²⁶⁷ SILVA, José Afonso da: *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 138: Este autor define como “programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado”.

²⁶⁸ São sistemas mencionados expressamente na Constituição Federal de 1988, no sentido explorado no texto: sistema sindical (Art. 8º, IV e outros), sistema nacional de recursos hídricos (Art. 21, XIX), sistema nacional de viação (Art. 21, XXI), sistema monetário (Art. 22, VI), sistema nacional de emprego (Art. 23, XVI), sistema estatístico, cartográfico e de geologia (Art. 23, XVIII), sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular (Art. 23, XIX), sistema de consórcios e sorteios (Art. 23, XX), sistema eleitoral (Art. 27, § 1º), sistemas de controle interno dos poderes (Art. 27 e outros), sistema remuneratório (Art. 39, § 1º), sistema tributário (Art. 48, I e

mas, qual ocorre com os princípios relativos à cultura, mantém o hipotético *sistema cultural* no plano do subentendido.

A essência de sistema consiste em um conjunto ordenado de ações tendente a um resultado; do ponto de vista administrativo, os sistemas são particularmente úteis nos países que adotam o federalismo cooperativista, como é o Brasil, porque permitem a otimização de recursos, coordenação de atividades e maximização de resultados, entre os diversos entes da federação que têm competências sobre uma determinada matéria²⁶⁹. Especificamente sobre a cultura, a competência material ou administrativa para propiciar os meios de acesso a ela é atribuída indistintamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo Art. 23, V, da Constituição Federal. No desempenho desse mister de fomentar a cultura, é previsível que práticas idênticas surjam em distintos entes da federação, práticas estas que, se não forem coordenadas, podem ensejar repetições inadequadas e desperdício de recursos. Exatamente neste solo fértil é jogada a semente da idéia de sistema nacional da cultura²⁷⁰.

outros), sistema financeiro (Art. 109, VI e outros), sistemas de previdência e assistência social (Art. 149, § 1º e outros), sistema único de saúde (Art. 195, § 10 e outros), sistemas de ensino (Art. 211 e outros), sistema produtivo (Art. 218, § 2º), sistema de radiodifusão (Art. 223) e ecossistemas (Art. 225, § 1º, I e outros).

²⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto: *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, pp. 152 - 153: “Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo”.

²⁷⁰ FRANÇAISE, République: *Développement Culturel: Bulletin du Département des Études et de la Prospective*. Paris: Ministère de la Culture et de la Communication, hors série - octobre 2000, p. 1. Neste documento pode-se perceber, no plano financeiro, uma organização sistêmica da cultura, na França. Observe-se o seguinte trecho: “Le montant global des subventions culturelles des régions et des départements en direction des communes et de leurs groupements atteint 318 millions de francs pour les Conseils régionaux et 767 millions pour les Conseils généraux, soit au total un peu plus d’un milliard de francs (à rapporter au montant total des subventions culturelles des Conseils régionaux et des Conseils généraux: 3,8 milliards de francs). Ainsi, plus du quart des subventions culturelles des régions et des départements vont aux communes”.

Especificamente no que concerne ao PRONAC, a noção de sistema é primária e pouco desenvolvida, se comparada, por exemplo, ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), aqui invocado pelas semelhanças com o setor cultural, sobretudo nos aspectos de competência material comum, bem como na ausência de expressa previsão constitucional para a constituição do Sistema. A convicção de que o SISNAMA está mais adiantado que seu (eventual) similar da cultura é extraída do direito positivo: a Lei n° 6.938/81 foi criada especificamente para, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelecer a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e instituir o Cadastro de Defesa Ambiental²⁷¹.

²⁷¹ Especificamente sobre o SISNAMA, a norma mencionada define os órgãos que o compõem, com as respectivas competências, elaboradas de maneira a evitar sobreposição de tarefas e otimização de recursos. Observe-se, a este respeito, apenas o Art. 6° e §§, da Lei n° 6.938/81, com as alterações determinadas por normas subseqüentes: “Art. 6° Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; V - Órgãos Seccionais : os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; § 1° Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2° Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. § 3° Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada. § 4° De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades da SEMA”. (*)*Nota: Lei n° 7.804, de 18.07.89 - substituir Secretaria Especial do*

Por outro lado, o pretenso sistema nacional de apoio à cultura, como visto, pouco passa do anseio externado no Art. 31 da Lei nº 8.313/91, acima transcrito. O passo mais audacioso buscando uma integração sistemática dos membros da federação é encontrado em algo legalmente denominado de *Delegação*²⁷², que consiste na possibilidade de a União transferir a análise, a aprovação, o acompanhamento e a avaliação técnica dos projetos culturais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos. O fundamental desta norma é a exigência de natureza democrática: não é qualquer ente político interessado que pode ser um Delegado do PRONAC, pois a Delegação dependerá da existência de lei de incentivos fiscais para a cultura, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de órgão colegiado, para análise e aprovação dos projetos, onde a sociedade tenha representação pelo menos paritária e as diversas áreas culturais e artísticas estejam representadas.

Extraem-se assim os elementos indicadores da intenção, por parte do legislador, de criar um sistema cultural democrático. São exigências de formalidades típicas de garantias democráticas: 1ª) a existência da própria legislação de incentivo à cultura ou, tecnicamente falando, do subsistema cultural; 2ª) a decisão final por órgão colegiado, de natureza deliberativa, em que a sociedade esteja faticamente representada, assegurando o princípio da participação popular; 3ª) a presença, no órgão representativo da sociedade, de representantes das diversas áreas culturais e artísticas, garantindo o pluralismo cultural.

Meio Ambiente - SEMA por Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

²⁷² A Delegação é prevista no Art. 19 da Lei nº 8.313/91 e disciplinada no Art. 39 do Decreto nº 1.494/95.

Seria de perguntar não sem uma certa ironia: que autoridade tem a União de exigir de Estados e Municípios uma gestão democrática da cultura, se ela própria pratica, no setor, um ferrenho sistema autocrático? A observação não deve no entanto induzir à conclusão espúria de que se o governo federal fugiu aos deveres democráticos, os demais governos também podem fazê-lo. Dá-se exatamente o contrário: o desviado deve retornar ao leito do rio que faz o curso do governo do povo, pelo povo e para o povo²⁷³.

²⁷³ LINCOLN, Abraham: *Great Speeches*. New York: Dover Publications, 1991, p. 104: Deixamos transparecer nítida influência da singela definição de democracia, exarada por Lincoln, no campo de Gettysburg: "... and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth".

CONCLUSÃO

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública”

Anísio Teixeira

O presente trabalho foi iniciado com a hipótese de que, da mesma maneira que a vigente Constituição brasileira confere autonomia aos entes políticos, também o faz para com o segmento da cultura, fato que decorre de uma progressiva ampliação da prática da democracia. Este fenômeno da expansão democrática, facilmente averiguável em todas as sociedades que buscam ter o povo como soberano, relega no entanto a certos setores a uma espécie de exceção, cuja regência se dá por parâmetros distintos da regra geral democrática, conferindo-lhes prerrogativas por vezes aristocráticas e autocráticas, curiosamente amparadas pelo direito positivo. Esta circunstância ocorreu no Brasil, relativamente aos direitos culturais (excetuados os atinentes à educação formal), até o advento da Constituição de 1988 que, explicitando comandos precisos, ordenou a inclusão da cultura na ambiência democrática, uma vez que era tratada, até então, como assunto da elite intelectual, tanto no aspecto de conteúdos artísticos e culturais como no gerencial público.

A consciência de uma nova ordem constitucional democrática para a cultura impeliu ao estudo de seus desdobramentos no plano das ações, o que levou à análise do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), enfocando-se, com primazia, o aspecto gerencial, de modo a averiguar se a autonomia normativamente conquistada pelo segmento cultural nele estava contemplada e por qual maneira se implementaria. Desta observação resultou constatar-se que a estrutura inicial do PRONAC contemplava a possibilidade da prática gerencial pública que, ao longo do texto, foi chamada de representação de interesses, consistente na técnica de que, respeitadas as macro-balizas definidas pelo parlamento da representação nacional, a elaboração, fiscalização e, em certos casos, a aplicação de normas atinentes à cultura devem resultar do embate ideológico havido no âmbito dos interessados, quer diretamente, quando possível, ou por meio de organizações.

Para se chegar a estas conclusões, toda a análise teve de ser precedida da elaboração de uma definição de cultura, formulada a partir de parâmetros extraídos da normatividade e realidade brasileiras (*a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos*), e da identificação dos princípios constitucionais culturais (*pluralismo; participação; atuação logística do Estado; respeito à memória coletiva; universalidade; simultaneidade na relação direitos/deveres culturais*), como condição indispensável à fixação de parâmetros comuns para um adequado entendimento do tema. Demonstrou-se em seguida que a gestão pública da cultura segue normas *sui generis* de regência por parte da Administração, por necessariamente mesclar o interesse público com deliberações autônomas da *comunidade cultural*.

Não obstante as possibilidades jurídicas de democratização e gestão autônoma da cultura, as mesmas não foram implementadas, deformação decorrente de fatores como a incompreensão dos novos paradigmas constitucionais, o apego à tradição aristocrática do gerenciamento público do setor, bem como a voraz sanha de dominação e controle do poder, que desaguaram na deformação do PRONAC, tanto em termos de construção legislativa, quanto (e principalmente) no aspecto operacional do mesmo, a ponto de gerar a tentação de concluir-se pela assertiva simplória de que o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) desrespeita a representação de interesses do segmento cultural na definição e fiscalização de políticas públicas do governo federal e, por conseguinte, os princípios constitucionais culturais. Mas nesta tentação simplista não se pode cair, sob pena de não ultrapassar o lugar comum. Há que se contribuir, proativamente, com questionamentos e idéias para a materialização da vontade constituinte atinente ao segmento cultural.

Neste sentido, apresentam-se, a seguir, análises e sugestões que almejam atacar as fragilidades detectadas na concepção e na prática da legislação cultural, com especial enfoque para a democratização das relações dela decorrentes.

Incipientes estudos da cultura no mundo jurídico.

Um conjunto tão significativo de agressões aos valores culturais como o que vem de ser denunciado induz à reflexão de que se trata de descaso proposital, decorrente de anseios autocráticos e de dominação, hipótese que, pelos precedentes históricos, não pode ser descartada, mas à qual, necessariamente, deve ser adida uma outra: o incipiente estudo da cultura no plano jurídico, principalmente enquanto unidade de valores e disciplina autônoma. De fato, não obstante aspectos pontuais da cultura datem de séculos (*v.g.* direitos autorais), só muito recentemente se tem cogitado sobre a criação de disciplina autônoma dos direitos culturais, que vêm sendo referenciados tradicionalmente como meros acessórios de outros, frente aos quais são alcunhados de *sui generis*. O passo inicial para o adequado entendimento dos direitos culturais vem sendo paulatinamente construído com a identificação dos princípios que regem o setor, sobretudo os de hierarquia constitucional, condição *sine qua non* à construção das normas e parâmetro balizador das atividades administrativas atinentes à matéria.

Sistema nacional da cultura.

Ao longo do estudo, constatou-se que retórica e timidamente o Art. 31 da Lei nº 8.313/91 (Rouanet/PRONAC) se refere a uma possível organização sistêmica da cultura, mas, como visto, a estrutura da norma, em seu conjunto, lavora exatamente em sentido oposto, uma vez que avoca para a União tarefas

que deveriam ser das municipalidades e dos estados-membros, concentrando deliberações, estimulando o individualismo e desprestigiando as organizações culturais nos níveis da política participativa e da representação de interesses.

Impõe-se, por conseguinte, a correção de tais anomalias, com a construção de um adequado sistema nacional de cultura que contemple os objetivos básicos de evitar ações repetidas, otimizar os recursos e implementar as vocações de cada um dos entes da federação, a partir da lição básica de organização dos Estados complexos, qual seja, a de competir à União ações culturais de interesse nacional bem como aquelas que perpassem as divisas de mais de um Estado; do mesmo modo, deve-se atribuir aos Estados as ações culturais de interesse de todo o seu território ou população, bem como aquelas que extrapolem os limites de mais de um município; a estes, os Municípios, por fim, as responsabilidades sobre as ações culturais basicamente de interesse local. Sabe-se que pelo caráter difuso de que é impregnada a cultura, a distribuição de competências que vem de ser proposta merecerá o questionamento de que sempre será de interesse nacional a mais localizada das manifestações da cultura, isto porque, neste campo, o arraigadamente local é, ao mesmo tempo, o profundamente universal. Cabe dizer, todavia, que a divisão proposta para efeitos de atuação administrativa, deve valer-se dos chamados “conceitos jurídicos fluidos”, pelo que as formulações jurídicas inexatas gozam de um grau de certeza positiva e outro de certeza negativa; o que fica no entremeio passa, via de regra, ao campo da discricionariedade, a ser exercida dentro de parâmetros razoáveis²⁷⁴. Quer-se dizer: ficam estabelecidas as regras básicas de atuação de cada um dos componentes da federação brasileira e, como seu corolário, as exceções devem

²⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de: Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 786: “Com efeito, a imprecisão das noções práticas vazadas no pressuposto ou na finalidade legal é sempre relativa. Nunca existe imprecisão absoluta, por mais vagas e fluidas que sejam as noções manipuladas pela lei. Sobretudo dentro de um sistema de normas, há sempre referenciais que permitem circunscrever o âmbito da significação das palavras vagas e reduzi-lhes a fluidez a um mínimo”.

ser definidas por critérios razoáveis, com a participação dos diretamente interessados.

Vistos os objetivos e as estratégias básicas de um possível sistema nacional da cultura, convém lembrar que o estado de direito é necessariamente ético, e deve, para atingir seus desideratos, balizar-se por princípios, sobretudo os emanados diretamente da Constituição, a rememorar, especificamente para a cultura, os seguintes:

- 1) **Universalidade, que determina a superação da idéia aristocrática de cultura como privativa de seletos, estendendo-a a todas as pessoas sob a égide do ordenamento jurídico brasileiro;**
- 2) **Pluralismo cultural, consistente no acatamento e valorização de todas as manifestações culturais desenvolvidas em solo pátrio, sem privilegiamento ou oficialização de qualquer que seja;**
- 3) **Participação popular efetiva, real e autônoma na produção normativa estatal atinente à cultura, bem como na fiscalização relativa à implementação destas normas; quando adequado, participação também na seara executiva;**
- 4) **Atuação estatal como suporte logístico, ou seja, os conteúdos das expressões culturais devem livremente emanar dos criadores; ao Estado, mesmo que isto desagrade aos governantes, compete fornecer, quando necessário e indispensável, o apoio a tais manifestações;**

- 5) Respeito à memória coletiva, a partir do que não se pode desconsiderar os caminhos já percorridos, as experiências já vivenciadas, o acúmulo dos conhecimentos, devendo-se levar em consideração os elementos simbolizadores das etapas vivenciadas pelas gerações precedentes, quer sejam de natureza material ou imaterial, que fornecem elementos explicativos do presente e do porvir;

Além destes princípios convém, por motivos históricos atinentes ao setor cultural, estimular o entendimento de algo basilar ao Direito: a absorção da idéia simultânea de “direitos e deveres culturais”, não somente por razões lógico-jurídicas (aos direitos correspondem deveres), mas pela sedimentação da idéia cidadã de que a cultura e seu aprimoramento são responsabilidade de todos. O respeito a estes valores não dispensa, simultaneamente, a reverência ao fim último do ordenamento jurídico, qual seja, a promoção da dignidade humana.

Conceitualmente, o sistema nacional de cultura que ora se sugere não deve ser do tipo “único” mas apenas “unificador”, “coordenador” dos diversos sistemas culturais dos entes da federação, os quais, de forma voluntária e desde que comprovem determinados requisitos, podem integrar o pacto federativo cultural, como titulares de direitos e deveres. A preferência pelo termo *unificador* visa denotar unidade administrativa com preservação de diversidade dos *modus faciendi* culturais. Quanto aos critérios de integração, a construção deles não pode prescindir de um debate que considere as peculiaridades das diferentes regiões do país, sendo alguns básicos:

- 1) Há que se considerar o volume do patrimônio e de atividades culturais de cada ente associado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), ou seja, usando uma metáfora

conhecida, mensurar o volume e, por conseguinte, as responsabilidades decorrentes desta espécie de “Produto Interno Bruto (PIB)” de natureza cultural;

- 2) Outro requisito a ser considerado é a efetiva implementação de apoio às atividades culturais na esfera própria de competência, aplicando, para tanto, os recursos que dispõe, quer sejam, tais recursos, de natureza humana, informacional, material ou financeira;
- 3) A efetiva proteção do patrimônio cultural local deve constituir também requisito indispensável à integração de entes no sistema cultural porque tal atitude é credenciadora e asseguradora do incremento cultural e impeditiva de prática de oportunismo;
- 4) A demonstração de efetivo respeito aos direitos culturais, com o cumprimento dos princípios e das regras atinentes à matéria não pode ser olvidada como condição indispensável à integração, pois além de tais atitudes representarem fomento cultural, por si sós, estão na base da ética e da legalidade consagradas pelos princípios constitucionais relativos à administração;
- 5) Indispensável critério integracionista é a comprovação da efetiva gestão democrática da cultura, nos termos delineados constitucionalmente, devendo ser demonstradas as estruturas participativas, devidamente escoimadas de manipulação ou simulacros; este critério exhibe sua importância quando se declara que as certificações dos demais dele dependem, pois não há estrutura mais legítima para atestar a riqueza cultural, o

apoio público e o respeito à legalidade que a própria sociedade, diretamente ou por representantes.

Fica explicitado, pela própria natureza das relações econômico-capitalistas constitucionalmente adotadas pelo Brasil, que o sistema nacional de cultura, ora proposto, deve ter um suporte pecuniário estável para sua manutenção e desenvolvimento, nas três esferas de poder. Na verdade, o contraste entre a reconhecida importância da cultura com a histórica fragilidade da mesma face aos orçamentos públicos, fatalmente induz à conclusão de que o aporte público de recursos deve ser de natureza vinculada, tal como ocorre com a educação, a saúde e, parcialmente, a ciência e tecnologia. Observe-se que os setores referidos comungam com a cultura a característica de demandarem investimentos públicos, entendidos pelos gestores despreparados como meros gastos. Para, exatamente, evitar a descontinuidade de ações nos setores dotados de importância estratégica e fragilidade política, o constituinte ordena aos poderes constituídos investimentos obrigatórios nos mesmos; não o fez, originariamente, com a cultura, equívoco este que pode e deve ser prontamente corrigido pelo constituinte reformador que, aliás, premido pela comunidade cultural que bradou contra a ameaça de completa extinção de incentivos fiscais à cultura por parte dos Estados-membros, prevista na proposta originária da Reforma Tributária de 2003, construiu, na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, uma deficiente e vacilante possibilidade de vinculação de recursos públicos para o setor cultural. Efetivamente o que se fez, nesta seara, foi acrescentar o § 6º ao Art. 216 da Constituição Federal, no qual facultou-se “aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de (...) despesas com pessoal e encargos sociais; (...) serviço da dívida; (...)

qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados”.

O aspecto vacilante da nova norma constitucional está em que não determina, mas faculta a vinculação de recursos, o que retira qualquer estabilidade, dado o poder de revogação, a qualquer momento, mesmo para aqueles entes políticos se dispuserem a vincular verbas públicas em favor da cultura. Há outras deficiências que merecem destaque: 1) a União e os Municípios foram excluídos, até mesmo, da possibilidade de vincular receitas para a cultura; 2) a vinculação não corresponde à importância da cultura no PIB da Nação, que é, como visto, de 1% do PIB, e sequer tem-se a segurança de que atingirá metade deste percentual, uma vez que a norma utiliza meio por cento da receita tributária líquida dos Estados/DF como teto, e não como piso; 3) a vinculação necessariamente é para um Fundo, o que retira dos Estados/DF a autonomia de gerenciar as verbas eventualmente vinculadas, segundo as peculiaridades locais. O aspecto positivo do novo comando constitucional, mas que praticamente se dilui diante de tantas deficiências, é o referente ao resguardo para que todo o recurso vinculado seja destinado às atividades-fins da cultura, evitando que o mesmo seja consumido na burocracia estatal intermediária.

Mas, rememore-se, as responsabilidades para com a cultura devem ser partilhadas entre o poder público e a sociedade, do que se infere ser a vinculação de receitas públicas em favor do setor correspondente à responsabilidade do Estado (ou parte desta), demandando, ainda, a contribuição privada, frente à qual também se pugna pelo incremento. A contribuição privada pode ser completamente autônoma ou partilhada com a pública; para a última hipótese, mostra-se aconselhável a construção de mecanismos de cooperação, coleta e redistribuição de recursos, dos quais os fundos merecem destaque, desde que integradores, públicos e de gestão democrática. Não é de se desperdiçar,

outrossim, experiências exitosas com o chamado “neo-mecenato”, implementado a partir da renúncia parcial de tributos, e pelo qual os favorecidos utilizam a referida benesse para, adindo contribuição própria, multiplicar o apoio à cultura.

A organização sistêmica da cultura até agora foi tratada como possível pacto de entes públicos, mas é plenamente admissível, pela própria natureza da matéria, pelo tratamento constitucional a ela atribuído, bem como pela comparação a precedentes análogos, a integração de entes de direito privado que desenvolvam seus misteres de forma efetiva e reconhecida. Além disso, pelo fato de ser direito sem fronteiras, resguardada a soberania nacional, é de se admitir, com tranqüilidade, a participação de organismos internacionais no sistema pátrio da cultura.

Uma estrutura sistêmica nos moldes defendidos propicia o alimento contínuo da rede cultural, independentemente de projetos pontuais, a partir da adoção do apoio de políticas e estratégias culturais integrais, com a efetivação, por exemplo, do chamado repasse fundo-a-fundo, para aqueles entes que comprovarem o atendimento dos requisitos de integração, acima pormenorizados.

A efetiva implementação do sistema nacional de cultura demandanda profunda alteração legislativa e administrativa. A primeira requer, como visto, mudanças na própria Constituição Federal (vinculação de recursos para a cultura), e em todas as normas infraconstitucionais, sejam primárias ou secundárias. Quanto às modificações administrativas deverão ocorrer para adaptar a máquina pública federal à nova realidade de coordenação e fiscalização, escoimando-a do papel de concentradora das mais pontuais demandas da cultura. Procedimentos análogos, com as necessárias adaptações, devem ocorrer nos âmbitos estadual e municipal.

Do que foi ponderado poder-se-ia concluir que um sistema nacional da cultura, constituir-se-ia da conjugação de esforços dos poderes públicos das diferentes esferas (federal, estadual, distrital e municipal), de organismos internacionais e da sociedade em geral para o fomento efetivo, sistemático e ininterrupto de atividades culturais.

A representação da comunidade diretamente interessada como fonte de legitimação da atuação pública na área cultural.

Indiscutivelmente constata-se considerável evolução quando se supera a fase de fomentos pontuais e parte-se para a construção de um programa nacional de apoio à cultura e, subseqüentemente, para um sistema nacional de políticas culturais. Todos esses passos demandam a elaboração de normas e um cuidado redobrado frente ao chamado “fetichismo legal”. Quer-se dizer: o Brasil desenvolveu uma curiosa técnica de postergar a implementação de comandos constitucionais, precisamente regulamentando-os em normas que, se sabe, tendem a ser ineficazes.

Disto decorre a necessidade de compreender e difundir que os direitos pouco passam de declarações, cuja ocorrência fática depende das garantias que os cercam e permeiam. Sobre as garantias, também foi visto alhures, que além das jurídicas (as mais próximas do chamados operadores do direito), existem as de natureza política (aproximadas aos direitos homônimos) e as sociais (estas que consistem em espécie de última trincheira do titular do poder, o povo, para fazer valer sua vontade legítima, frente aos poderes constituídos). A mútua relação entre as garantias pode ser simbolizada pela imagem da construção de uma igreja em estilo gótico, na qual as paredes finas e sucessivas dão suporte de estabilidade umas às outras, todas convergindo para um fim comum de

conservar a beleza e harmonia do templo religioso, cuja finalidade é metafísica: o contato do homem com Deus.

No plano dos direitos culturais, a pressão dos diretamente interessados ou afetados pelas políticas públicas deve pugnar que seja cumprida a vontade constitucional determinadora de que tais políticas sejam desenvolvidas a partir do indispensável concurso da comunidade cultural, respeitando-se uma representação de interesses plural, autônoma e estável.

Impõe-se, por conseguinte, institucionalizar as instâncias de representação definidoras e fiscalizadoras das políticas culturais. Tais instâncias, para aproveitar o acúmulo de conhecimento até agora produzido, estruturalmente coadunam-se, em princípio, com os Conselhos de Cultura, e deverão adequar-se em forma e fundamento, com os seguintes preceitos:

- 1) Em termos de composição deve-se ultrapassar a idéia do “homem culto” para a idéia “cultura como valor social”, o que manteria os intelectuais letrados, fazendo-os dialogar com os demais atores da vida cultural, como artistas, cidadãos comuns, produtores, difusores e até financiadores;
- 2) Em termos de competência, abandonar a idéia de mero parecerista *sub censura* (ou mesmo legitimador) para atribuir a essas instâncias poderes decisórios e fiscalizatórios nas situações de definição de políticas públicas, respeitados os contornos da lei *stricto sensu*;
- 3) Relativamente à investidura, no que concerne à representação da comunidade cultural (que deve ser plural e temporária quanto

aos segmentos culturais, e no mínimo paritária considerando-se a representação do poder público), deve ser autônoma e livre de qualquer interferência estatal.

Além da macro-estrutura dos Conselhos da Cultura, quando se demande apreciação de mérito cultural, devem ser criadas ou integradas outras estruturas, de forma perene ou eventual (comissões, conselhos técnicos, etc), dotadas de reais poderes decisórios e de fiscalização, as quais devem ser formadas por pares daqueles cuja obra é submetida a veredicto.

Todas as estruturas representativas devem ser implementadas nos planos federal, estadual, distrital e municipal. Esta advertência tem sua razão de ser: na prática federalista brasileira, as cooperações da União aos Estados e destes aos Municípios são freqüentemente condicionadas ao controle social, porém, o que o ente geograficamente maior exige do menor não é por ele praticado. Precisamente esta anomalia é verificada atualmente: a União não dispõe, em sua estrutura, de um Conselho Federal ou Nacional de Cultura, mas apenas de um Conselho Nacional de Política Cultural, em cuja composição a sociedade tem representação nula (o que no plano simbólico funciona como recado sub-reptício de que a instituição de órgão de representação cultural não é deveras importante, não passando de formalidade a ser cumprida da maneira que for possível).

Viu-se, portanto, que a cultura tem elevada importância para o constituinte brasileiro, que lhe deu seção específica na Constituição Federal. Porém, viu-se, também, que o poder público não atentou para tal importância e tampouco para a disciplina própria que ela adquiriu a partir de 1988, frente a qual se podem extrair os princípios basilares. Do conjunto de tais princípios, um deles dá o condão de garantir à política cultural o rumo almejado constitucionalmente, o da participação popular, implementado essencialmente

pela representação de interesses em nível secundário, implicitamente albergado no ordenamento vigente. Esta sorte de participação é a garantia que extrapola a mera obrigatoriedade de aporte de recursos públicos para produções culturais; de fato possibilita aos distintos agentes culturais o desempenho de seu nobilíssimo papel de constante análise do *status quo*, propondo, quando acham necessário, novos rumos para a vida em sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assim como o meio do poder político é sempre em última instância a posse das armas e o meio do poder econômico é a acumulação dos bens materiais, o principal meio do poder ideológico é a palavra, e com a palavra, agora e sempre mais, a imagem.

Norberto Bobbio

Livros:

ABREU, J. Capistrano: Capítulos de História Colonial: 1500 – 1800. Brasília: Senado Federal, 1998.

ALVES, José Augusto Lindgren: A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos. São Paulo: FTD.

AMADO, Gilberto: Eleição e Representação. Brasília: Senado Federal, 1999.

ANDRADA, Bonifácio José Tamm de: Parlamentarismo e Realidade Nacional. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

ANDRADE, Mário de: Cartas de Trabalho: Correspondência com Rodrigo de Mello Franco de Andrade (1936 – 1945). Brasília: SPHAN/Pró-Memória, 1981.

ASSARÉ, Patativa do: Cante Lá que Eu Canto Cá. Petrópolis: Vozes, 1982.

AZEVEDO, Fernando de: Cultura Brasileira: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil. Obras Completas, Vol. XIII. São Paulo: Melhoramentos, s/d.

BARBALHO, Alexandre: Relações entre Estado e Cultura no Brasil. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 1998.

BARBOSA, Rui: Obras Completas de Rui Barbosa (V. 46, t. 2). Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1919.

BARROSO, Luís Roberto: O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Yves Gandra: Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988, 2º volume. São Paulo: Saraiva, 1989.

BELLUZZO, Ana Maria de Moraes: O Brasil dos Viajantes (volume I): O Imaginário do Mundo Novo. São Paulo: Objetiva/Metalivros, 2000.

BERCOVICI, Gilberto: Desigualdades Regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BLOCH, Ernst: Droit Naturel et Dignité Humaine; traduzido do alemão para o francês por Authier e Jean Lacoste. Paris: Payot, 1976.

BOBBIO, Norberto: A Era dos Direitos, tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Campus, 1992.

_____: **O Futuro da Democracia; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2002.**

_____: **Os Intelectuais e o Poder: Dúvidas e Opções dos Homens de Cultura na Sociedade Contemporânea; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 1997.**

_____: **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos; organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.**

BONAVIDES, Paulo: Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____ : **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994.

_____ : **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BOURDIEU, Pierre: A Economia das Trocas Simbólicas; tradução de Sérgio Miceli *et alli*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

BURKE, Edmund: Reflexões sobre a Revolução em França; tradução de Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lídia Richter Ribeiro Moura. Brasília: UnB, 1982.

CALDAS, Waldenir: O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Cultura. São Paulo: Global, s/d.

CAMPOS, Francisco: O Estado Nacional: sua Estrutura, seu Conteúdo Ideológico. Brasília: Senado, 2001.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes: Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO, Kildare Gonçalves: Curso de Direito Constitucional Didático. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

CHAUÍ, Marilena: Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas. São Paulo: Cortez, 2001.

CHOAY, Françoise: A Alegoria do Patrimônio; tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: UNESP, 2001.

COOLEY, Thomas: Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América; tradução de Alcides Cruz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.

COSTA, Pedro Pereira da Silva: Machado de Assis. São Paulo: Editora Três, 2001.

COULANGES, Fustel: A Cidade Antiga; tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001.

CUNHA Filho, Francisco Humberto: Análise da Concepção, Estrutura e Funcionamento da “Lei Jereissati”. Sobral: Casa da Cultura, 2003.

_____: Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____: Teoria e Prática da Gestão Cultural. Fortaleza: UNIFOR, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu: Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

_____: Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e Outras Formas. São Paulo: Atlas, 2002.

DUVERGER, Maurice: Introdução à Política; tradução de Mário Delgado. Lisboa: Estúdios Cor, 1964.

DWORKIN, Ronald: Uma Questão de Princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

EHRLICH, Eugen: Fundamentos da Sociologia do Direito; tradução de René Ernani Gertz. Brasília: UNB, 1986.

FAUSTO, Boris: História do Brasil. São Paulo: São Paulo: USP, 2001.

FERREIRA, Pinto: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREITAS, Sebastião Costa de: D. Pedro II. São Paulo: Três, 2001.

FREYRE, Gilberto: Poesia Reunida. Recife: Pirata, 1980.

GASPARINI, Diógenes: Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOYARD-FABRE, Simone: O Que é Democracia? Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRIGORIÁN, L. *et alli*: Conocimientos Básicos Acerca de la Constitución Soviética; tradução espanhola de Sánchez Estéban e Angel Pozo. Moscou: Editorial Progreso, 1980.

GUERRA FILHO, Willis Santiago: Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

HÄBERLE, Peter: Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição; tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HÄBERLE, Peter: Le Libertà Fondamentali Nello Stato Costituzionale. Roma: La Nuova Itàlia Scientifica, 1993.

HAMILTON, A., MADSON J. e JAY: El Federalista; tradução espanhola de Gustavo R. Velasco. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

HAUSER, Arnold: História Social da Arte e da Literatura; tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HEGEL, George Guillermo Federico: Filisofia de la Historia Universal; tradução espanhola de J. Gaos. Madrid: Revista de Occidente, 1928.

HEILBRONER, Robert: A História do Pensamento Econômico; tradução de Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HERSCOVICI, Alain: Economia da Comunicação e da Cultura. Vitória: UFES, 1995.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W: **Dialética do Esclarecimento: Fragmentos Filosóficos**; tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

IHERING, Rudolf von: **A Luta pelo Direito**; tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

JAEGER, Werner: **Paidéia - A Formação do Homem Grego**; tradução de Artur M. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

JAGUARIBE, Helio: **Sociedade e Cultura**. São Paulo: Vértice, 1986.

KANT, Immanuel: **Crítica da Razão Pura**, tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger In: **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

KANTOROWICZ, Ernest H.: **Os Dois Corpos do Rei: um Estudo sobre Teologia Política Medieval**; tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KELSEN, Hans: **A Democracia**; tradução de Vera Barkow [*et alli*]. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____ : **Teoria Pura do Direito**; tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KRUSCHEV, Nikita: **Kruschev e a Cultura**; tradução de José Auto. Rio de Janeiro: Cadernos Brasileiros, nº 4, 1963.

LASSALLE, Ferdinand: A Essência da Constituição; tradução institucional da editora, baseada na de Walter Stöner. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LINCOLN, Abraham: Great Speeches. New York: Dover Publications, 1991.

LIMA, Oliveira: D. João VI no Brasil: 1808 – 1821, 1º vol. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1945.

LIRA, Mariza: Chiquinha Gonzaga: Grande Compositora Popular Brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Jacinto Editora, 1939.

LOCKE, John. Ensaio Acerca do Entendimento Humano. Segundo Tratado Sobre o Governo; tradução de Anuar Alex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MACHADO Neto, A. L.: Sociologia Jurídica. São Paulo: Saraiva, 1997.

MAESTRI, Mário: Uma História do Brasil: Colônia. São Paulo: Contexto, 1997.

MARX e ENGELS: Manifesto do Partido Comunista; tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

MÁYNES, Eduardo García: Filosofía del Derecho. México: Editorial Porrúa, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes (atualizado por Gilmar Ferreira Mendes e Arnaldo Wald): Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública (...). São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de: **Curso de Direito Administrativo; 8ª edição.** São Paulo: Malheiros, 1996.

_____ : **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira: **Direitos Fundamentais e Controle da Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional.** São Paulo: Celso Bastos Editor – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MILL, John Stuart: **O Governo Representativo;** tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1983.

MIRANDA, Jorge: **Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

MIRANDA, Jorge: **Manual de Direito Constitucional.** Coimbra – Portugal: Coimbra Editora, 1993.

_____ : **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MÜLLER, Friedrich: **Quem é o Povo: A Questão Fundamental da Democracia;** tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

MUYLAERT, Roberto: **Marketing Cultural e Comunicação Dirigida.** São Paulo: Globo, 1993.

NASO, Publios Ovídios: **A Arte de Amar;** tradução de Dúnia Marinho da Silva. Porto Alegre: L&PM, 2001.

NEVES, Marcelo: **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

PERRIN, Dimas: **Inconfidência Mineira: Causas e Conseqüências**. Brasília: Coordenada-Editora de Brasília, 1969.

POLETTI, Ronaldo: **Constituições Brasileiras: 1934**. Brasília, Senado Federal (*et alii*), 1999.

PONTIER, Jean-Marie, RICCI, Jean-Claude e BOURDON, Jacques: **Droit de la Culture**. Paris: Daloz, 1990.

PRÉLOT, Marcel: **As Doutrinas Políticas**; tradução de Natália Couto. Lisboa: Presença, s/d.

_____ : **Sociologie Polotique**. Paris: Daloz, 1973.

RAMOS, Dircêo Torrecillas: **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel: **Cinco Temas do Culturalismo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

REIS, Ana Carla Fonseca: **Marketing Cultural e financiamento da Cultura: Teoria e Prática em um Estudo Internacional Comparado**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

REIS, Nestor Goulart: Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colônia. São Paulo: EDUSP, 2001.

RIBEIRO, Valdir Uchoa: Brasil-República: Os Presidentes. Fortaleza: Premium, 2001.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes: Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, José de Albuquerque: Estudos sobre o Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROCHA, Leonel Severo: A Problemática Jurídica: Uma Introdução Transdisciplinar. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1985.

_____ : Teoria do Direito e do Estado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

RODRIGUES, Leda Boechat: A Corte de Warren (1953 – 1969): Revolução Constitucional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ROUSSEAU, Jean Jacques: O Contrato Social e Outros Escritos; tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, s/d.

SAAVEDRA, Miguel de Cervantes: Dom Quixote de la Mancha; tradução de Viscondes de Castilho e Azevedo. São Paulo: Nova Cultural, 2002.

SALDANHA, Nelson: A Tradição Humanística; Ensaio sobre Filosofia Social e Teoria da Cultura. Recife: UFPE, 1981.

SANTOS, José Luis dos: O Que é Cultura. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

SAUNDERS: Frances Stonor: The Cultural Cold War: The CIA and the World of Arts and Letters. Londres: The New Press, s/d.

SAVRANSKI, I: A Cultura e as Suas Funções; tradução de Sampaio Marinho. Moscou: Edições Progresso: 1986.

SCHMITT, Carl: Teoría de la Constitución; tradução espanhola de Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; AZEVEDO, Paulo César de; COSTA, Ângela Marques da: A Longa Viagem da Biblioteca dos Reis: do Terremoto de Lisboa à Independência do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SHAKESPEARE, William: Hamlet; tradução institucional da editora. São Paulo: Martin Claret, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph: A Constituinte Burguesa – O que é o Terceiro Estado? Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1988.

SILVA, José Afonso da: Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____: Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros, 1993.

_____ : Ordenação Constitucional da Cultura. São Paulo: Malheiros, 2001.

STEPHANOU, Alexandre Ayub: Censura no Regime Militar e Militarização das Artes. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

TAUNAY, Afonso de Escragnole: A Missão Artística de 1816. Brasília: UNB, 1983.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra: A Constituinte de 1934 e a Representação Profissional: Estudo de Direito Comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

TEIXEIRA, Anísio Spínola: Educação não é Privilégio. São Paulo: Ed. Nacional, 1997.

TOLSTOI, Leon: O Que é Arte? Tradução de Bete Torili. São Paulo: Ediouro, 2002.

URFALINO, Philippe: L'Invention de la Politique Culturelle. Paris: Comité d'Histoire du Ministère de la Culture, s/d.

VASCONCELOS, Arnaldo: Teoria da Norma Jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____ : Teoria Pura do Direito: Repasse Crítico de seus Principais Fundamentos. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Artigos, Capítulos de Livros, Teses e Dissertações:

ADEODATO, João Maurício: *Pressupostos e Diferenças de um Direito Dogmaticamente Organizado*, in Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Portugal: 2000.

ALAMBERT, Francisco: *A Irresistível Presença de Macunaíma*. Revista Nossa História, Rio de Janeiro, v. 1, ano I, nº 1: Biblioteca Nacional, nov. 2003.

ARANTES, Paulo Eduardo: *Adorno – Horkheimer: Vida e Obra*. In: HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W.: Textos Escolhidos; tradução Zeljco Laparié [et al.]; Coleção Os Pensadores, 16. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

AUDIT, Bernard: *Le Statut des Biens Culturels en Droit International Privé Français*. In: Revue Internationale de Droit Comparé, 46ème année, nº 2, avril-juin 1994.

BARBALHO, Alexandre: *A Economia da Cultura: Algumas Questões em torno do Conceito de Indústria Cultural*. In: LEITÃO, Cláudia (org.): Gestão Cultural: Significados e Dilemas na Contemporaneidade. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

BENJAMIN, Walter: *A Obra de Arte na Época de sua Reprodutibilidade Técnica*. In: Adorno *et alli*: Teoria da Cultura de Massa; comentários e seleção de Luiz Costa Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BUENO, Eduardo: *Apresentação*. In VESPÚCIO, Américo: Novo Mundo – As Cartas que Batizaram a América. São Paulo: Planeta, 2003.

COLI, Jorge: *A Primeira Missa no Brasil, de Vítor Meirelles: A Arte Fabrica a Imagem do Descobrimento*. Revista Nossa História, Rio de Janeiro, v. 1, ano I, nº 1: Biblioteca Nacional, nov. 2003.

COMPARATO, Fábio Konder: *Fundamentos dos Direitos Humanos – A Noção Jurídica de Fundamento e sua Importância em Matéria de Direitos Humanos*, in Revista Consulex – Ano IV – nº 48 – Dezembro/2000.

COTTA, Maurizio: *Representação Política*. In: BOBBIO, Norberto [et alli]: Dicionário de Política; tradução Carmen C. Varriale [et al]. Brasília: UnB, 1994.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Participação Popular na Formação da Vontade do Estado: um Direito Fundamental*. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago: Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FERNANDES, José Ricardo Oriá: *Direito à Memória - A Proteção Jurídica ao Patrimônio Histórico-Cultural Brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Fortaleza: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, 1995.

KOLARSKA-BOBINSKA, Lena: *Social Interests and their Political Representation: Poland in transition*. In: The British Journal of Sociology, volume 45. nº 1, march 1994.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto: *Jurisdição Constitucional: Um Problema da Teoria da Democracia Política*. In: Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

LONGLEY, Lawrence D.: *Interest Group Interaction in a Legislative System*. In: *The Journal of Politics*, volume 29. Florida: The University of Florida, 1967.

MACHADO, Maria Cristina Miguéns de Sousa: *O Direito à Criação Artística na Constituição Portuguesa de 1976 – Enquadramento Constitucional da Actuação do Estado na Efectivação dos Direitos Culturais*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, s/d.

NIETZSCHE, Friedrich: *Anaximandro de Mileto*; traduzido por Rubens Rodrigues Torres Filho. In: *Pré-Socráticos*, coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural: 1991.

ORTEGA, Antonio César: *Corporatismo e Novas Formas de Representação de Interesses na Agricultura: Uma Abordagem Teórica*. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 36, nº 4 Out./Dez., 1998.

QUINTELLA, Maria Madalena Diegues: *Cultura e Poder ou Espelho, Espelho Meu: Existe alguém mais Culto do Que Eu*. In: MICELI, Sérgio: *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1984.

SANTOS, Ângelo Oswaldo de Araújo: *Administração da Cultura: Política e Gerência*. In: BRASIL: *Desafios para o Século XXI: Coletânea de Textos da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SUNDER, Madhavi: *Cultural Dissent*. In: *Stanford Law Review*, volume 54, December 2001.

WILLIAMS, Daryle: *Gustavo Capanema, Ministro da Cultura*. In: GOMES: Ângela de Castro: *Capanema: O Ministro e seu Ministério*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

Obras de Referência:

ANDREW, Edgard; SEDGWICK, Peter: *Teoria Cultural de A a Z: Conceitos-Chave para Entender o Mundo Contemporâneo*; tradução de Marcelo Rollemberg. São Paulo: Contexto, 2003.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto: *Textos Políticos da História do Brasil*, vol. I. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL: *Economia da Cultura*. Ministério da Cultura, 1998.
<http://www.cultura.gov.br>.

_____ : *Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 1987/1988*.

BRUNO, Artur e CUNHA FILHO, Francisco Humberto (organizadores e anotadores): *Normas Básicas da Atividade Cultural*. Fortaleza: INESP - Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, 1998.

Dicionário Alemão/Português. Porto/São Paulo: Porto Editora e Martins Fontes Editora.

Dicionário Aurélio, versão eletrônica, 2000.

Enciclopédia Mirador Internacional, v. 7. São Paulo - Rio de Janeiro: Encyclopédia Britannica do Brasil, 1986.

FERREIRA, António Gomes: Dicionário de Latim - Português. Porto: Porto Editora, s/d.

FRANÇAISE, République: Développement Culturel: Bulletin du Département des Études e de la Prospective. Paris: Ministère de la Culture et de la Communication, hors série – octobre 2000.

_____ : **Vademecum Culturel Juridique. Paris: Département des Affaires Internationales, s/d.**

FREITAS, Newton: Dicionário Oboé de Finanças. Fortaleza: ABC, 2002.

HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro Sales: Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KOOGAN/HOUAIS: Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. Rio de Janeiro: Seifer, 2000.

NÁUFEL, José: Novo Dicionário Jurídico Brasileiro. São Paulo: Parma, 1984.

O Novo Testamento; tradução de José Ferreira de Almeida. Os Gideões Internacionais, s/d.

SANDRONI, Paulo: Dicionário de Economia e Administração. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SILVA, Theo Pereira da e VEIGA, Yberê Eugênio (supervisão e organização; coordenação e pesquisa): **Legislação Cultural Brasileira Anotada**. Brasília: Ministério da Cultura, 1997.

TEIXEIRA COELHO: **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1999.

VICTORIA, Luiz A. P.: **Diccionario Básico de Mitología: Grécia, Roma, Egito. Ilustrado**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

Legislação:

BRASIL, Império do: **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**.

_____ : Decreto Imperial s/n, de 12 de agosto de 1816.

_____ : Decreto Imperial s/n, datado de 20 de novembro de 1826.

BRASIL, Estados Unidos do: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, de 24 de fevereiro de 1891**.

BRASIL, República dos Estados Unidos do: **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, de 16 de julho de 1934**.

BRASIL, Estados Unidos do: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, de 10 de novembro de 1937**.

_____ : Decreto-lei nº 526, de 1º de julho de 1938.

_____ : Decreto-lei nº 802, de 21 de outubro de 1938.

_____ : Decreto-Lei nº 4.064, de 29 de janeiro de 1942.

BRASIL, Estados Unidos do: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

_____ : Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961.

_____ : Decreto nº 50.366, de 20 de março de 1961.

_____ : Decreto nº 50.870, de 27 de junho de 1961.

_____ : Decreto nº 771, de 23 de março de 1962.

_____ : Decreto nº 9, de 2 de outubro de 1961.

_____ : Decreto nº 74, de 21 de novembro de 1966.

BRASIL: Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

_____ : Decreto, de nº 60.448, de 13 de março de 1967.

_____ : Lei nº 6.001/73, de 19 de dezembro de 1973.

_____ : Decreto nº 76.275, de 15 de setembro de 1975.

_____ : Decreto nº 77.299, de 16 de março de 1976.

_____ : Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

_____ : Decreto nº 84.252, de 28 de novembro de 1979.

_____ : Decreto nº 92.000, de 28 de novembro de 1985.

_____ : Decreto nº 93.629, de 28 de novembro de 1986.

_____ : Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

_____ : Decreto nº 94.979, de 29 de setembro de 1987.

BRASIL, República Federativa do: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____ : Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990.

_____ : Decreto Presidencial s/n, de 06 de setembro de 1991.

_____ : Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

_____ : Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

_____ : Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995.

_____ : Medida Provisória nº 1.589, de 24 de setembro de 1997.

_____ : Decreto nº 94.979, de 29 de setembro de 1997.

_____ : Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

_____ : Decreto nº 3.617, de 2 de outubro de 2000.

_____ : Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS: Instrução Normativa IN/CVM nº 186, de 17 de março de 1992.

UNESCO: Déclaration Universelle sur la Diversité Culturelle.

AUTORIZAÇÃO

Autorizo a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

Autor: FRANCISCO HUMBERTO CUNHA FILHO

Assinatura: _____

Instituição: Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Local: Fortaleza – Ceará

E-mail: humbertocunha@unifor.br