

**Matéria:** D.13 Metodologia de Pesquisa

**Orientador:** Frederico Barbosa

**Aluno:** Magali Guedes de Magéla Moura

## ARTIGO

Título: Considerações sobre a institucionalidade da política pública cultural com a participação social

### Resumo

Este trabalho traz algumas considerações sobre a institucionalidade da política pública cultural, após o estabelecimento do Estado Democrático na Constituição Federal nos artigos 215, 216 e 216-A (EC 42, 48 e 71), com o reconhecimento do direito cultural no âmbito do direito social, do Plano Nacional de Cultura, do Fundo de fomento a Cultura e do Sistema Nacional de Cultura. Para tanto, apresenta uma breve análise sobre o conceito de direito cultural e procura demonstrar esta aplicação mediante o conjunto de normas e instituições da cultura; salientando o papel do Estado como garantidor e gestor da política da cultura com a participação social.

Palavras-chave: Direito Cultural, Cultura, Política Pública, Políticas Culturais, Participação social, Institucionalidade.

### Parte 1 - O que é direito cultural?

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 foi estabelecido o Estado Democrático de Direito que reconhece os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Portanto é

afirmado o direito cultural de “produzir, fruir, transmitir bens e produções culturais e reconhecer formas de vida, enfim, a democracia cultural, sendo dever do Estado a tutela do direito, ou seja, garantir sua realização por meio de ações e políticas.”<sup>1</sup>

Em complementação com a aprovação das Emendas Constitucionais, nº 42/2003 - Sistema Tributário Nacional/Fundo Fomento à Cultura, 48/2005 - Plano Nacional de Cultura e 71/2012 - Sistema Nacional de Cultura; a Cultura que era tratada como um ornamento, um objeto de proteção de mecenas, passa a ser estimada como a “chave de abertura do mundo de amanhã”<sup>2</sup>; pela qual os direitos culturais são aqueles dedicados ao modo de criar, fazer e viver, à memória coletiva, à transmissão de saberes, à diversidade das expressões culturais e à universalização do acesso aos bens e serviços culturais, dentre outros que são reforçados no Plano Nacional de Cultura, no Sistema Nacional de Cultura, nos sistemas de financiamento à cultura, nos sistemas de informações e indicadores culturais, na cooperação dos entes federados através de seus órgãos gestores e de participação social como no caso dos Conselhos de Cultura e Conferências de Cultura.

Na Declaração Universal dos Direitos do Homem o direito à cultura consta do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, no qual destaca-se que toda pessoa tem o direito “de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”<sup>3</sup> e de “à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor”<sup>4</sup>. Portanto, este direito foi recepcionado pela Constituição Brasileira de 1988, no Art. 215, IX e como

---

<sup>1</sup> SILVA, Frederico A. Barbosa; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. **A Constituição e a Democracia cultural**. In: Políticas Culturais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília/DF. IPEA, Edição Especial 17, Volume 2, 2009, p.239 .

<sup>2</sup> . SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2001, p.46.

<sup>3</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo 17.

<sup>4</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo 27 (2).

direito fundamental exige uma ação positiva do Estado na postulação de uma política cultural oficial.

Mas, o que é cultura? Qual o conceito de cultura? Considerando os aspectos gerais da expressão “cultura”, a etimologia da palavra e os conceitos a ela associados pela sociologia, pela filosofia, pela antropologia e pela semiologia, percebe-se este último como o que melhor corresponde se adéqua, à conceituação da cultura no texto constitucional, que vem a retratar, ou melhor, a reforçar a cultura do cotidiano como objeto da política. Por conseguinte, o conceito de cultura pela antropologia “quando as políticas devem promover e reconhecer a pluralidade de alternativas e conceitos simbólicos dos modos de vida”<sup>5</sup>, é, a título de curiosidade, o conceito utilizado pelo Ministério da Cultura que, embora mais abrangente, adapta-se perfeitamente ao conceito semiótico da cultura e está contido no Plano Nacional de Cultura e no Sistema Nacional de Cultura. Ressalto que este conceito é o que sempre foi utilizado pelo Ministério a Cultura por sua dimensão, abrangência. Com base nessa investigação conceitual, que objetiva a uma melhor compreensão do papel da cultura no universo político brasileiro, com o advento no campo dos direitos coletivos, a cultura deixa de ser tratada como algo exclusivo ou restrito a um ou alguns determinados grupos e passa a ser vista como expressão de todos – embora nem sempre para todos; questão que trataremos mais adiante.

Na busca do(s) significado(s) da expressão “políticas públicas” no intuito de definir o que são políticas públicas, sua evolução histórica, seu desenvolvimento e sua implementação, a concretização de ações, registra-se como primeiro exemplo, a implementada por Mário de Andrade, cujo escopo abrangia todo o universo da produção cultural e, visava atingir as diversas camadas da

---

<sup>5</sup> SILVA, Frederico A. Barbosa; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. **A Constituição e a Democracia cultural**. In: Políticas Culturais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília/DF. IPEA, Edição Especial 17, Volume 2, 2009, p.227

população. Desta forma, o início, da institucionalização da política pública deu-se com a criação de órgãos públicos com atribuições definidas por área de atuação, entre os anos 1930 a 1965, o Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico Nacional – IPHAN/1937, Fundação Biblioteca Nacional – FBN/1937(reestruturação). Posteriormente, anos 1965 a 1985, a criação do Ministério da Cultura – MinC/1985, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB/1966, Fundação Cultural Palmares – FCP/1988. Além de suas atribuições institucionais específicas, esses órgãos – e outros, novos criados em função de novas necessidades, em 2003, Agência Nacional do Cinema - ANCINE (antes vinculada a Presidência da República) e em 2009 o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM – implementaram ações que visavam democratizar a cultura e atender metas da política de desenvolvimento social do governo. Ou seja, o domínio da cultura passa constituir parte das políticas sociais, com metas próprias.

Segundo Bucci, na busca de definição sobre a política pública constatou como “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>6</sup>. No entanto, ao final concluiu que a proposição de um conceito jurídico de política pública foi improdutiva em virtude de tratar-se de uma noção interdisciplinar e o que melhor se adequa para o uso do direito é o de “arranjos institucionais complexos”.<sup>7</sup> Esses

---

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. O conceito de política pública em direito.** In Maria Paula Dallari Bucci. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo. Saraiva. 2006.

<sup>7</sup> idem

arranjos institucionais complexos podem ser observados no conjunto de ações, programas, normas e instituições criadas ou reformuladas com vista à implementação da política pública.

O Estado cria regras no intuito de legitimar uma prática da política pública demandada pela sociedade. Embora exista o monopólio do Estado para dizer o que é o direito, a força do direito se dá na aplicação imediata da regra e na regulamentação das normas. Portanto, a força do direito é contextual, o direito depende de elementos cognitivos, financeiros, recursos humanos, apoio e alianças sociais, que traduz em termo de políticas públicas para ideias genéricas ou princípios de justiça e mostra os desafios do papel político do estado e da sociedade civil na mudança de paradigma da cultura no país.

Na Constituição Federal a Cultura é tratada de forma ampla e destaca-se, portanto, uma constituição cultural a partir dos artigos que a menciona, não apenas os que são direcionados para ela (Art. 215, 216 e 216-A), mas também os demais regramentos que disciplinam a cultura no país. Partindo do pressuposto, que a “Constituição de um país é sempre um *modo de entender ou de ver as relações* entre as regras”<sup>8</sup> que a compõe, a força dos atos praticados hoje, como um Decreto autônomo, visa na sua publicação dar estabilidade as políticas públicas a serem implementadas, embora com prazo de vigência posterior, em virtude da discussão, debate e elaboração após e a partir da demanda da sociedade civil que participa como consultora do governo nos conselhos, nas conferências e outras instâncias.

As articulações internas para a produção coordenada de normas visam uma engenharia institucional que permite decisões e produção normativa em termo e de forma adequada, isto é, com

---

<sup>8</sup> BRASIL. As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Frederico A. Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Abreu (orgs). Brasília: IPEA, 2011, p. 104

apoio institucional e social. Portanto, a expressão políticas públicas possui diversas conotações e constitui uma temática oriunda da ciência política. As várias formas de concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais, originaram o estudo das políticas públicas. Como introdução, caracterizamos os chamados direitos humanos de primeira geração, como os direitos individuais, que consistem em direitos de liberdade. Isto é, direitos dos cidadãos garantidos pela não intervenção do Estado ou de concidadãos, com a segurança de que nenhuma instituição ou indivíduo irá perturbar o seu gozo. O exercício da liberdade corresponde ao direito de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo.

Os direitos sociais ditos de segunda geração englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, elaborados de forma a garantir o exercício em sua plenitude dos direitos de primeira geração. Partiremos, por ora, de uma definição sintetizada de políticas públicas como um conjunto de programas de ação governamental voltados à concretização de direitos, carregadas de um componente objetivo que é assegurar a totalidade do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos cidadãos. Portanto, toda política pública pode ser considerada, nesse sentido, ao mesmo tempo política social e sua implantação por meio de arranjo institucional, ou seja, por meio de um conjunto de regras que irá governar a forma como se coordena um conjunto específico de atividades.

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Anita Simis define como políticas públicas culturais como:

[...] escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os

quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, que no nosso campo é a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão.<sup>9</sup>

Considerando, pois, que a formulação de uma política pública se dá conforme o diagnóstico de uma realidade, implicando a identificação de um problema e a consequente urgência para a solução do mesmo, bem como o desenvolvimento do setor sobre o qual se deseja atuar; o Estado deverá efetuar um planejamento das etapas que permitirão que qualquer intervenção seja eficaz, bem como prever meios de avaliar seus resultados de forma a permitir a correção de rumos e de se atualizar permanentemente, no intuito de garantir a sua perpetuação.

## Parte 2 - Constituição Cultural

É preciso ter em conta que a cultura é um direito social. Os direitos sociais são os direitos dos cidadãos que dizem respeito a um mínimo de bem-estar econômico, de participação, de ser e viver na plenitude a civilização. Como direitos dos cidadãos, o Estado deve garanti-los, promovendo o acesso a todos e gratuitamente, admitindo um grau maior de intervenção na vida da população de forma a assegurar sua implantação e acompanhamento. O aumento na intervenção do Estado com o intuito de garantir esses direitos e prover esses serviços pode interferir em outros direitos, como o de liberdade, ainda que para assegurar o direito a todos. No Estado democrático, o papel do mesmo não é o de produzir cultura, **“mas sim o de formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la”**.<sup>10</sup> (negrito)

---

<sup>9</sup> SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 133.

<sup>10</sup> SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 135.

Os direitos culturais, com base para os demais direitos, considerados necessariamente como direitos fundamentais, pois são previstos na Constituição de 1988, são positivados nos direitos sociais, estão explicitados nos arts. 215, 216 e 216-A no qual destaca o primeiro de 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”.<sup>11</sup> Trata-se de direitos informados pela universalidade, isto é, direitos garantidos a todos.

Segundo a ativista paquistanesa e especialista independente das Nações Unidas para os Direitos Culturais, Farida Shahee “os direitos culturais constituem uma área de desafio justamente porque estão ligados a uma vasta gama de questões que variam da criatividade e expressão artísticas em diversas formas materiais e não materiais” que podem ser verificados nas “questões de língua, informação e comunicação; educação; identidades múltiplas de indivíduos no contexto de comunidades diversas múltiplas e inconstantes; desenvolvimento de visões de mundo específicas e a busca de modos específicos de vida; participação na vida cultural, acesso e contribuição a ela; bem como práticas culturais e acesso ao patrimônio cultural tangível e intangível.”<sup>12</sup>

Portanto, é para todo este universo do direito cultural que a política pública cultural irá atuar na busca de reconhecer, fortalecer e garantir a liberdade cultural, a diversidade e nas **expressões** artísticas de forma que o respeito a elas exigirá uma vontade política mais presente do que o fomento.

Para Anita Simis foi sinalizado durante um seminário por Mário Brockmann Machado que, ainda “é muito reduzida a atenção dada por políticos em geral e cientistas sociais às políticas

---

<sup>11</sup> GIL, Gilberto. **Carta Aberta aos Parlamentares**. Disponível em: < <http://www.cultura.gov.br/site/?p=10406>>. Acesso em: 04 abr. 08.

<sup>12</sup> SHAHEED, Farida. O novo papel dos direitos culturais. Entrevista concedida por Farida Shaheed para Teixeira Coelho: **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, p. 15-26, jan./abr. 2011 In. Monografia apresentada ao curso de Direito de CAROLINA SOBREIRA DE OLIVEIRA, 2013.



públicas da área cultural, sejam elas oriundas de órgãos federais, estaduais ou municipais”<sup>13</sup>. A política cultural transformou-se ao longo da história do Brasil, tema de estudos teóricos e empíricos. Contudo, é claro o descaso em relação a essa temática ainda nos dias de hoje, apesar dos esforços do governo atual para uma efetiva modificação desse panorama. Mais uma vez destaca-se o desafio da cultura, dos direitos culturais, da implantação de políticas públicas culturais em virtude de sua capilaridade e da diversidade de povos, idiomas, manifestações, tradições, entre outros que compõem a cultura brasileira.

Vislumbraremos, a seguir, a história das políticas públicas culturais no Brasil, no intuito de construir uma rede de informações capaz de delimitar o papel do Estado em relação a essas políticas, provendo aos cidadãos acesso pleno e gratuito à cultura como direito social.

### Parte 3 - Histórico das políticas públicas culturais no Brasil

Apesar de a relação entre o Estado e a cultura, no Brasil, ter uma longa história, a elaboração de políticas voltadas para o setor, através de ações de maior alcance, tornou-se proeminente a partir do século XX. A compreensão de tais políticas também é objeto de estudo recente, destacando-se o interesse sobre as décadas de 1930 e 1940, com número razoável de trabalhos que tratam da ação do Estado sobre a cultura.

Ao redor do mundo, e mesmo no Brasil, alguns atos isolados caracterizavam a existência de relações distantes entre o campo político e o cultural. A institucionalização da política cultural, típica dos tempos modernos, teve como marco internacional a criação do Ministério de Assuntos

---

<sup>13</sup> SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 134.

Culturais da França, em 1959. A instituição de um órgão dedicado exclusivamente à cultura nesse país acabou por influenciar diversas nações ocidentais.

No Brasil, foi durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que se deu o estabelecimento das primeiras políticas de cultura, através de uma série de medidas com o objetivo de institucionalizar o setor cultural. Mário de Andrade foi um importante colaborador, durante a gestão do Ministro Gustavo Capanema<sup>14</sup>, estabelecendo “as bases de uma matriz que vai sendo reapropriada, relida e adaptada ao longo do tempo pela sensibilidade dos gestores que estiveram à frente do setor cultural em nível nacional”<sup>15</sup>. Doutora em Ação Cultural, Isaura Botelho destaca que Mário de Andrade desempenhou:

[...] papel decisivo como organizador do campo de intervenção dos poderes públicos no desenvolvimento da cultura, ação que se expressa no seu anteprojeto de proteção do patrimônio artístico nacional, base (que sofreu alterações realizadas por Rodrigo Melo Franco de Andrade de forma a adequá-lo à conjuntura do momento) que se tornou o Decreto-Lei nº. 25 / 37, redigido em 1936, a pedido do ministro Gustavo Capanema. O anteprojeto é reconhecidamente inovador para a época, antecipando preocupações que só mais tarde foram incorporadas por instrumentos internacionais como a Carta de Veneza de 1964.<sup>16</sup>

A política implementada por Mário de Andrade pode ser considerada o primeiro exemplo de uma política pública de cultura, explicitando todo o universo de produção cultural abrangente e preocupando-se com todas as camadas da população brasileira. Constitui um exemplo peculiar de uma ambiciosa gestão cultural na esfera do município, prevendo sua expansão para todo o território nacional.

---

<sup>14</sup> Ministro Gustavo Capanema (1934-1945), titular da pasta do Ministério da Educação e Cultura do governo do Presidente Getúlio Vargas.

<sup>15</sup> BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano de idéias. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 112.

<sup>16</sup> Idem. p. 115-116.

A criação do Serviço do Patrimônio Histórico Nacional, o SPHAN, em 1937, é um exemplo recorrente de ação cultural da chamada Era Vargas, voltada para a preservação do patrimônio material brasileiro. Nessa mesma época deu-se, ainda, a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), do Instituto Nacional do Livro (INL) e do Conselho Nacional de Cultura (CNC) em 1938, para citar alguns.

Ainda nesse período histórico, o governo registrou a intenção de criar um órgão de pesquisa estatística específico para as áreas de educação e cultura, no volume sobre Cultura Brasileira, publicado junto com o Recenseamento Geral do Brasil de 1940. A área de radiodifusão também recebeu atenção especial do governo em vigor que, através do Decreto Lei nº. 21.111, de 1932, regulamentou o setor normatizando questões como a da formação de técnicos, veiculação de publicidade, entre outras.

O período compreendido entre 1945 e 1964 caracterizou-se pela criação do Ministério da Educação e Cultura, em 1953 – decorrido o desmembramento do antigo Ministério da Educação e Saúde; pelo desenvolvimento na área cultural no campo da iniciativa privada – o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, o Museu de Arte de São Paulo, a Fundação Bienal, outras instituições privadas e alguns grupos como o Teatro Brasileiro de Comédia, foram declarados de utilidade pública e passaram a receber intervenções do governo federal de maneira descontínua; pelo crescimento e consolidação dos meios de comunicação em massa – rádio e televisão, além do cinema (o fim da Segunda Guerra Mundial possibilitou o retorno da produção de aparelhos de rádio e equipamentos de transmissão, bem como um aumento no número de emissoras de rádio); a recriação, em 1961, do Conselho Nacional de Cultura, cujo objetivo era a implementação de um órgão subordinado à presidência da República, mas com a meta de elaborar planos nacionais de

cultura. Contudo, esse mesmo Conselho retornou, já em 1962, à subordinação do Ministério da Educação e Cultura, tendo suas atribuições mantidas.

Com o início da ditadura militar em 1964, o Estado retoma o projeto de maior institucionalização do campo da produção artístico-cultural. Em 1966, foi constituída uma comissão para avaliar a reestruturação do Conselho Federal de Cultura (CFC). “Alguns planos de cultura foram apresentados ao governo, em 1968, 1969 e 1973, mas nenhum deles foi integralmente posto em prática”<sup>17</sup>. O CFC tinha, ainda, a atribuição de analisar os pedidos de verba direcionados ao Ministério da Educação e Cultura, numa política de apoio a uma diversidade de ações culturais.

Segundo Isaura Botelho, o próximo momento a ser destacado no âmbito da organização institucional brasileira foi à ocorrência de uma reformulação significativa “do quadro existente até então e, mais uma vez, instituições foram criadas para atender às novas necessidades do período”<sup>18</sup>. Nesta década de 1970, era preparada a abertura democrática pela ditadura militar que, “necessitava melhorar sua imagem, tanto no país como no exterior, principalmente junto aos setores mais claramente de oposição, numa conjuntura em que, apesar do regime, perdurava uma relativa hegemonia cultural da esquerda no país.”<sup>19</sup>.

Na gestão do Ministro Jarbas Passarinho, no Ministério da Educação e Cultura (1969 – 1973), do governo do presidente Médici (1969-1974), foi elaborado o Plano de Ação Cultural (PAC), apresentado como um projeto de financiamento de eventos culturais, prevendo ainda a capacitação de pessoal, num processo de fortalecimento do papel da área da cultura. O Plano teve

---

<sup>17</sup> CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: Balanço e Perspectivas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 90.

<sup>18</sup> BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano de idéias. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 118.

<sup>19</sup> Idem, p. 118

como meta a implementação de um calendário de eventos culturais patrocinados pelo Estado (espetáculos, musicais, teatro, circo, cinema).

Durante o governo Geisel, a gestão do ministro Ney Braga representou um período de fortalecimento da área da cultura, com a criação de órgãos como o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro e a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE).

Em 1975, o então existente Conselho Federal de Cultura sistematiza uma política cultural em nível federal, o documento Política Nacional de Cultura (PNC), incluindo, pela primeira vez, a cultura dentro das metas políticas, formalizando um conjunto de diretrizes para o setor que se refletiu imediatamente num novo desenho institucional.<sup>20</sup>

Dessa maneira, o período caracterizou-se pela inserção efetiva do domínio da cultura entre as metas da política de desenvolvimento social do governo, que formulou um conjunto de diretrizes que orientavam atividades na área da cultura. Tudo isso graças à criação da Política Nacional da Cultura (PNC), “elaborada por um grupo de trabalho a pedido do ministro, contendo definições, fundamentos legais e traçando diretrizes de atuação do Ministério da Educação e Cultura.”<sup>21</sup>

Nesse mesmo período, outro grupo de trabalho dirigido por Aloísio Magalhães investigou alguns aspectos e especificidades da cultura e do produto cultural brasileiro, propiciando desenvolvimento econômico, a preservação cultural e a criação de uma identidade para produtos brasileiros. Essa investigação proporcionou e desencadeou em diversos movimentos, como parcerias com outros órgãos da administração pública, que finalizaram com a efetivação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC). Este Centro teve implementado os primeiros programas de

---

<sup>20</sup> BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano de idéias. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 118.

<sup>21</sup> CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: Balanço e Perspectivas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 92.

mapeamento da atividade artesanal, a história da tecnologia e da ciência no Brasil, além de levantamentos socioculturais e de documentação.

Verifica-se, pois, uma ampliação do processo de institucionalização da cultura na década de 1970, sendo que a mesma ampliação não se encontrou limitada ao âmbito nacional, expandindo o número de secretarias de cultura e conselhos de cultura nos estados e municípios brasileiros. O primeiro encontro de Secretários Estaduais de Cultura deu-se em 1976 e originou um fórum de discussão cujo conteúdo principal reforçou a idéia da criação de um ministério independente.

Nove anos depois, em 1985, no governo de José Sarney, foi criado o Ministério da Cultura. O governo, entretanto, destinava a maioria das verbas para a educação. Dessa maneira, o Ministério enfrentou problemas de ordem financeira e administrativa. A década de 1980 caracterizou-se por “uma contínua retração dos investimentos públicos na área cultural”<sup>22</sup>.

A necessidade de novas fontes de recursos para o desenvolvimento do campo de produção artístico-cultural resultou na promulgação da primeira lei de incentivos fiscais para a cultura, e um marco da política pública cultural. Para Frederico A. Barbosa da Silva, a ação do Estado passou do “conceito de democratização cultural para o de democracia cultural”<sup>23</sup>, ou seja, “o Estado passou de executor a indutor do desenvolvimento cultural”<sup>24</sup>. Neste quadro das políticas públicas culturais é apresentado a participação e realização pelas empresas privadas de “conjuntos de ações amplas, aos quais pode-se denominar quase-políticas”<sup>25</sup>.

Conclui Frederico A Barbosa da Silva que:

---

<sup>22</sup> CALABRE, Lia. Políticas cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, Lia. **Políticas Culturais: um diálogo indispensável**. Rio de Janeiro: Edições Casa Rui Barbosa, 2005, p. 15.

<sup>23</sup> SILVA, Frederico A. Barbosa. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p. 201- 141.

<sup>24</sup> idem,

<sup>25</sup> Ibidem

As políticas públicas são conjuntos de ações (e de omissões) conduzidas de forma planejada e coordenada, muitas vezes submetidas a acompanhamentos e avaliações sistemáticas e visam modificar ou manter a realidade nas diferentes áreas da vida social. A tendência atual das políticas culturais, presente em diversos graus em outros países, é que o setor público não cabe produzir ou dirigir a cultura, mas fomentar a sua produção, a sua distribuição e o seu consumo, democratizando e proporcionando acesso à produção cultural. Essa é a linha de atuação do ministério brasileiro.<sup>26</sup>

Verifica-se com todo o exposto que as políticas culturais são parte das políticas públicas, portanto, a cultura é um direito social e este é direito dos cidadãos. O Brasil iniciou a implementação da política pública com a criação de órgãos culturais. Com o crescimento destes órgãos e de sua abrangência nacional e a precariedade de recursos públicos foi necessária uma nova atuação do Estado. Isto nos remete a idéia de que a política pública não é estanque, mas sim cíclica. A evolução das políticas públicas decorre com a evolução da civilização.

#### Parte 4 - A participação social no Conselho Nacional de Política Cultural

Com o advento da Constituição Federal Brasileira em 1988 na qual foram introduzidos os instrumentos de democracia participativa, o governo do Presidente Lula, Luis Inácio Lula da Silva, trouxe, ou melhor, priorizou a gestão participativa com o fortalecimento dos conselhos e realização das conferências nacionais. Na pasta da cultura deu-se então, a institucionalização do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, em 2005 e sua instalação em 2007, com a composição de representantes do poder público e da sociedade civil mais precisamente das áreas técnico-artísticas de artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, audiovisual; e, do patrimônio

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 18.

cultural de culturas afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas populares, arquivos, museus, patrimônio material; e patrimônio imaterial.

Vale ressaltar que em 1938, no Estado Novo, foi instituído o Conselho Nacional de Cultura vinculado ao então Ministério da Educação e da Saúde Pública, no entanto, sem registro de seu funcionamento; em 1961 foi recriado o Conselho Nacional de Cultura vinculado à Presidência da República, em 1962 ele é redesenhado e passa a ser da estrutura do Ministério da Educação e Cultura, no entanto, é desativado e; em 1966, ressurgiu com o nome de Conselho Federal de Cultura composto por personalidades da cultura brasileira e atribuição de assessorar a pasta da Educação na formulação da política cultural.

Em 2009, o atual Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC que tem como finalidade a de “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional”<sup>27</sup>; aumenta a sua composição passando a integrar também representantes das áreas técnicas artísticas de literatura, livro e leitura, arte digital, arquitetura e urbanismo, design, artesanato e moda. Portanto, o debate com a sociedade civil e a consequente participação social é visível no fortalecimento dos programas e ações do Ministério da Cultura com o lançamento de editais para os programas Cultura Viva<sup>28</sup>, Mais Cultura<sup>29</sup>, entre outros.

---

<sup>27</sup> BRASIL. DECRETO Nº 5.520, de 24.08.2005, Art.5º.

<sup>28</sup> Programa Cultura Viva do Ministério da Cultura, instituído por meio do Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania em torno de 2005, tem como objetivo a autonomia, o protagonismo e o fortalecimento sócio cultural para o Brasil através da criação dos Pontos de Cultura; ou seja, ampliar e garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural de forma a promover a cultura enquanto expressão e representação simbólica, direito e economia. No dia 23 de julho de 2014 foi sancionada a Lei No 13.018, Lei Cultura Viva, que transforma o Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva – em uma Política do Estado Brasileiro, dando perenidade às ações do programa, independente das alternâncias de gestão na administração pública. A Lei tem como principal objetivo a ampliação do acesso da população brasileira aos seus direitos culturais, mediante o fortalecimento das ações de grupos culturais já atuantes na comunidade. O novo Marco Regulatório será utilizado como a política de



Segundo Celio Augusto Souza Pereira<sup>30</sup> “com o estabelecimento desse ambiente propício à participação” foi aproximado o diálogo entre o governo e a sociedade que culminou na inserção de novos elementos políticos com vista a “construção de outra cultura de gestão pública do poder executivo federal.” Com o intuito de regular ou institucionalizar esta democracia participativa, o governo executivo federal publicou o Decreto nº 8.243 em 23.05.2014 que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências; ao mesmo tempo, define, conceitua as instâncias de participação social e apresenta as diretrizes na qual reconhece no inciso I, do Art. 3º “a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia”. Portanto, esta norma tem por objetivo organizar e aperfeiçoar a participação social como método de gestão e incentivar a protagonismo da sociedade na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas, em conformidade com o parágrafo único do Art.º 1º da Constituição Federal, que institui a complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa.

---

base do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e estabelece a gestão compartilhada do Programa Cultura Viva entre a União, estados e municípios. (<http://www.cultura.gov.br/cultura-vival> )

<sup>29</sup> Programa Mais Cultura do Ministério da Cultura instituído pelo Decreto nº 6226/2007, que no seu artigo 1º dispõe sobre os seguintes objetivos: I - ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a auto-estima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural; II - qualificar o ambiente social das cidades e do meio rural, ampliando a oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produção e à expressão cultural; e III – gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda para trabalhadores, micro, pequenas e médias empresas e empreendimentos da economia solidária do mercado cultural brasileiro. Lançado em outubro de 2007, o programa Mais Cultura representa o reconhecimento da cultura como necessidade básica, direito de todos os brasileiros, tanto quanto a alimentação, a saúde, a moradia, a educação e o voto. Com a criação do Programa, o Governo Federal incorpora a cultura como vetor importante para o desenvolvimento do país, incluindo-a na agenda social – com status de política estratégica de estado para atuar na redução da pobreza e a desigualdade social. Este programa aglutinou diversas ações, programas e projetos culturais e tinha como eixos a Cultura e Cidadania, a Cultura e Cidades e a Cultura e Economia. Uma das principais ações do Programa foi à participação do Ministério da Cultura no Programa de Aceleração das Cidades – PAC como os Espaços Mais Cultura que hoje foram transformados nos Ceus – Centro de Arte e Esportes Unificados. (<http://www.cultura.gov.br/mais-cultura> )

<sup>30</sup> PEREIRA, Celio Augusto Souza. **A efetividade da institucionalização democrática da cultura: uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural**. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (orgs). *Experiência de Participação Institucionalizada*. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2013, p. 77.

Tendo em vista que este instrumento legal foi questionado pelo Poder Legislativo, por meio a apresentação de um Projeto de Decreto Legislativo que argumenta ser prerrogativa deste em legislar e que sua publicação ultrapassou a esfera do poder executivo, há um debate quanto a publicação de um decreto autônomo, ou seja, que pode ser compreendido como aquela norma que regula um fato sem necessariamente, uma legislação, uma lei, uma norma infraconstitucional. Em decorrência deste entendimento, e na valorização da participação social que aprimora, legitima e dá à visibilidade da administração, o Secretário Geral do CNPC apresentou e o plenário aprovou a Moção nº71 na qual apoia este regramento e reforça que ao contrário do que argumenta o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, o Decreto nº 8.243 não exorbita as atribuições do Poder Executivo e muito menos substitui as prerrogativas do Poder Legislativo, porque tem fundamento na Constituição Federal e também nos documentos internacionais homologados pelo Brasil, em particular a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>31</sup> que propugna o direito de todo ser humano de “tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

Ressalto que, a participação social tem registro na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1993/2002), na implementação de projetos voltados para o social e nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, e que busca diversos formatos participativos com vista a uma gestão compartilhada, na qual pode ser ressaltada a presença de um conjunto de elementos:<sup>32</sup>

1. a descentralização das decisões públicas,
2. introdução de fóruns públicos de discussão e deliberação,

---

<sup>31</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo 21

<sup>32</sup> FARIAS, Claudia Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social**. In: Módulo III - Metodologia e Participação. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2009, p. 47.

3. o incentivo institucional à participação dos atores organizacional e economicamente menos favorecidos e,
4. comprometimento dos gestores públicos com o desenvolvimento virtuoso da modalidade de gestão.

Portanto, a institucionalização da participação social reforça o avanço no campo da elaboração, proposição, debates das políticas públicas que a partir do governo do Presidente Lula foi incrementado com os conselhos<sup>33</sup> e as conferências nacionais<sup>34</sup> dos setores na definição de prioridades para agenda política, na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas, no entanto, são considerados instituições híbridas, na qual o Estado e a sociedade partilhar o poder decisório e pactuam o modo de fazer, agir e proceder com as demandas específicas de grupos envolvidos na área.

---

<sup>33</sup> Conselhos são espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade, no qual participam representantes governamentais e da sociedade civil que tem como foco o debate sobre políticas públicas suas diretrizes e são um dos instrumentos de participação social que representam uma conquista da sociedade brasileira rumo à democratização do Estado e ao fortalecimento da cidadania. (Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos Nacionais. Brasília. DF 2010). O Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC foi instituído por meio do Decreto nº 5.520/2005 e tem sua composição de forma paritária e seu funcionamento dar-se-à por meio de reuniões trimestrais com a finalidade de propor a formulação de políticas públicas.

<sup>34</sup> Conferências também um dos canais de diálogo entre a sociedade e o Estado, que o governo do Presidente Lula em 2003 adotou como método de participação social nas políticas públicas, com vista à por em prática os princípios da democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988. Em 2013 foi realizada a III Conferência Nacional de Cultura, que tem a periodicidade de 4 em 4 anos, com o debate sobre a democracia e as metas do Plano Nacional de Cultura. Destaca-se da I CNC definiu como uma das prioridades a estruturação e implantação do Sistema Nacional de Cultura; e da II CNC a aprovação do marco regulatório da Cultura composto principalmente pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC), o Plano Nacional de Cultura (PNC) e a proposta de emenda constitucional (PEC) 150/2003, que vincula à Cultura 2% da receita federal, 1,5% das estaduais e 1% das municipais. Também foi aprovado o apoio à aprovação do Programa de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que atualiza a Lei Rouanet.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 05.10.1988.

BRASIL. DECRETO Nº 5.520, de 24.08.2005.

BRASIL. DECRETO Nº. 8.243, de 23.05.2014.

BRASIL. **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura.** Frederico A. Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Abreu (orgs). - Brasília: IPEA, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas.**

\_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito.** In Maria Paula Dallari Bucci. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo. Saraiva. 2006.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. **O Estado e a participação conquistada no campo das políticas par a cultura no Brasil.** In: Políticas culturais: reflexões e ações/ organização Lia Calabre. -São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948  
[http://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_Universal\\_dos\\_Direitos\\_Humanos](http://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_Universal_dos_Direitos_Humanos), em dez/2014.

FARIAS, Claudia Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social.** In: Módulo III - Metodologia e Participação. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2009

MACHADO, Bernardo Novais da Mata. **A instituição Conselho e Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural.**

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública,** In Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (orgs.), *Políticas Públicas. Coletânea*, vol. 1. Brasília: ENAP, 2007.

PEREIRA, Celio Augusto Souza. **A efetividade da institucionalização democrática da cultura: uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural.** In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (orgs). *Experiência de Participação Institucionalizada.* Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2013.

SHAHEED, Farida. O novo papel dos direitos culturais. Entrevista concedida por Farida Shaheed para Teixeira Coelho: **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, p. 15-26, jan./abr. 2011 In. Monografia apresentada ao curso de Direito de CAROLINA SOBREIRA DE OLIVEIRA, 2013

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2001.

SILVA, Frederico A. Barbosa; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. **A Constituição e a Democracia cultural**. In: Políticas Culturais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília/DF. IPEA, Edição Especial 17, Volume 2, 2009.

VIDIGAL, Gustavo. O sentido da mudança. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIN, Iuri (Orgs.). **Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. Salvador: EDUFBA, Coleção Cult, 2010.