

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**DIREITO E CULTURA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS
BRASILEIRAS EM ÂMBITO FEDERAL**

GABRIELA CARRARA

**Rio de Janeiro
2019 / 2**

GABRIELA CARRARA

**DIREITO E CULTURA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS
BRASILEIRAS EM ÂMBITO FEDERAL**

Monografia de final de curso,
elaborada no âmbito da graduação em
Direito da Universidade Federal do Rio
de Janeiro, como pré-requisito para
obtenção do grau de bacharel em
Direito, sob a orientação da
**Professora Ana Luiza Fernandes
Calil.**

**Rio de Janeiro
2019 / 2**

GABRIELA CARRARA

**DIREITO E CULTURA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS
BRASILEIRAS EM ÂMBITO FEDERAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Ana Luiza Fernandes Calil**.

Data de aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2019 / 2**

CIP - Catalogação na Publicação

C257a Carrara, Gabriela
Uma análise das Políticas Públicas Culturais
Brasileiras em Âmbito Federal / Gabriela Carrara. -
Rio de Janeiro, 2019.
63 f.

Orientadora: Ana Luiza Fernandes Calil.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Culturais. 3.
Direitos Culturais. 4. Fomento. I. Fernandes Calil,
Ana Luiza, orient. II. Título.

RESUMO

CARRARA, Gabriela. *Direito e Cultura: Uma análise das Políticas Públicas Culturais Brasileiras em Âmbito Federal*. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A presente monografia tem como principal objetivo apresentar uma análise a respeito do cenário concernente às políticas públicas culturais brasileiras em âmbito federal. Para isso, inicialmente será examinada a visão geral da doutrina jurídica brasileira a respeito das políticas públicas, evidenciando o papel exercido pelo direito em sua estruturação, implementação e avaliação. Na sequência, serão analisadas de forma mais específica as políticas públicas culturais no Brasil. Nesse sentido, será apresentada primeiramente uma breve evolução da concepção de cultura como direito nos ordenamentos jurídicos brasileiros, e posteriormente, um panorama histórico das políticas públicas culturais estabelecidas no país desde suas origens. Ademais, serão discutidas de forma mais detalhada algumas das políticas culturais mais relevantes que seguem sendo implementadas no país nos dias atuais. Por fim, será debatido o conceito de fomento e seus desdobramentos, evidenciando sua correlação com a efetivação de políticas públicas culturais no Brasil.

Palavras-chave: Políticas públicas; Políticas culturais; Direitos culturais; Sistema Nacional de Cultura; Lei Rouanet; Fomento.

ABSTRACT

CARRARA, Gabriela. *Law and Culture: An analysis of the Brazilian cultural public policies in the federal scope*. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This current work has the main purpose of providing an analysis about the scenario concerning the Brazilian cultural public policies in the federal scope. To this end, the general view of the Brazilian legal doctrine regarding public policies will be examined, highlighting the role played by the legal order in its structuring, implementation and evaluation. In the following, this study will analyze, more specifically, the cultural public policies in Brazil. In this regard, it will be presented first a brief evolution of the conception of culture as a right in the Brazilian legal systems, and later, a historical overview of the cultural public policies established in the country since its origins. Furthermore, the paper will present in a more detailed way, some of the most relevant cultural policies that are currently been implemented in the country. Finally, the concept of fomentation and its consequences will be debated, showing its correlation with the enforcement of cultural public policies in Brazil.

Palavras-chave: Public policies; Cultural policies; Cultural rights; National Culture System; Rouanet law; Fomentation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO: VISÃO GERAL DA DOCTRINA NO BRASIL	11
1.1 O ciclo das políticas públicas e suas relações com o direito.....	16
1.1.1 Os papéis do direito no ciclo das políticas públicas	18
1.2 Monitoramento e avaliação de políticas públicas	20
2. POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: CONCEITO, DESENVOLVIMENTO E EXEMPLOS NO BRASIL	24
2.1 Direitos culturais no ordenamento jurídico brasileiro	24
2.2 Políticas Públicas Culturais no Brasil: Panorama histórico	28
2.3 Principais políticas culturais implementadas na atualidade.....	36
2.3.1 A Lei Rouanet.....	36
2.3.2 O Sistema Nacional de Cultura.....	41
2.3.3 A Política Nacional de Cultura Viva.....	44
2.3.4 O Vale-Cultura.....	46
3. O FOMENTO COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS	49
4. CONCLUSÃO	57
5. BIBLIOGRAFIA.....	59

INTRODUÇÃO

A cultura e as atividades culturais constituem um importante setor brasileiro tanto no âmbito econômico quanto na vida social do país. Sua importância não se relaciona apenas com a expressiva geração de renda, empregos e arrecadação de impostos, mas também diz respeito ao seu alto poder de impacto na vida dos cidadãos. Evidente é que o acesso à cultura promove inclusão e cidadania, além de contribuir diretamente para o desenvolvimento dos seres humanos e a intensificação de elos de identidade.

Ademais, quanto ao seu impacto econômico, a Secretaria Especial da Cultura registra que, conforme estudo realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) - com base em dados do IBGE -, as atividades culturais e criativas geram 2,64% do PIB brasileiro e são responsáveis por mais de um milhão de empregos formais diretos. Ressalta-se que há no setor cerca de 250 mil empresas e instituições.

Contudo, mesmo que expressiva sua relevância, ainda é muito reduzida a atenção dada tanto pelo Estado, como pelos cientistas sociais e jurídicos, às políticas públicas culturais - meio pelo qual são estruturadas e consolidadas as ações no setor. Nesse sentido, observa-se que o histórico das políticas culturais é excessivamente marcado por instabilidades e inseguranças.

Examinando o contexto atual, percebe-se uma manifesta tentativa de desmonte do setor. A extinção do Ministério da Cultura e sua conseqüente redução à Secretaria Especial da Cultura, o menosprezo à cultura popular brasileira e as constantes ameaças de extinção de órgãos culturais marcam o atual governo federal, demonstrando claramente a desvalorização da área cultural.

Dentro deste contexto, o presente trabalho pretende apresentar uma análise das políticas públicas culturais brasileiras em âmbito federal, de forma desenvolver seu conceito e histórico, e compreender seus principais elementos, aspectos e ferramentas de implementação no Brasil.

De forma geral, as políticas públicas são estudadas pelos mais diversos campos do saber, e dentre eles encontra-se também o direito - principalmente o Direito Administrativo. Como se denota, o direito possui grande influência no campo em questão, sendo muitas vezes responsável por fornecer o instrumental normativo - ou não - necessário à estruturação, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, analisar as políticas culturais acaba por não se tratar de tarefa meramente das ciências sociais, sendo extremamente necessário, como pretende o presente ensaio, trazer o estudo para o âmbito jurídico.

Deste modo, no que diz respeito à metodologia empregada pelo trabalho registra-se que o estudo se pretendeu como descritivo e adotou uma abordagem qualitativa. Foram utilizados então os procedimentos de análise documental e de revisão bibliográfica. Neste ponto, importante consignar que os autores explorados não se restringiram apenas ao campo da doutrina jurídica, de forma que foram também adotados outros relevantes estudiosos das áreas das ciências políticas e sociais, principalmente no que tange aos saberes culturais.

Assim, verifica-se que o trabalho foi dividido em três capítulos, nos quais serão amplamente discutidos os pontos acima explicitados. No primeiro capítulo será analisada a visão geral da doutrina jurídica brasileira quanto ao próprio conceito de políticas públicas, de forma a indicar as dificuldades encontradas pelo campo jurídico no que tange ao estudo do instituto. Ainda, serão analisados (i) a relação do direito com as políticas públicas, (ii) os papéis que ele exerce sobre sua estruturação e implementação, e (iii) os aspectos jurídicos de sua avaliação.

No segundo capítulo o ensaio adentrará mais especificamente nas políticas públicas de cultura no Brasil. Inicialmente, será desenvolvida a ideia da cultura como direito e a evolução dessa concepção ao longo dos anos. Em seguida, será realizado um panorama histórico das políticas públicas culturais implementadas no país desde seu surgimento, e por fim, serão examinadas com maior grau de detalhamento algumas das mais relevantes políticas implementadas nos dias atuais.

Finalmente, no terceiro capítulo será analisado o instituto do fomento, importante instrumento jurídico utilizado pela Administração Pública para estruturar e

concretizar políticas públicas de cultura no Brasil. Nesse sentido, será desenvolvido o seu conceito e desdobramentos, e sua direta correlação com o setor cultural.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO: VISÃO GERAL DA DOCTRINA NO BRASIL

As políticas públicas, por se tratarem de uma categoria evidentemente interdisciplinar acabam por encontrar diversas definições a depender do ramo do conhecimento que as tem como objeto de estudo. Nas ciências políticas, por exemplo, há diversas definições do instituto, que por vezes acabam encontrando pontos de convergência.

Dentre as definições de políticas públicas no âmbito da *policy science*, destaca-se primeiramente a exposta por Willian Jenkins. Segundo o autor, política pública pode ser conceituada como:

(...) um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar inseridas no poder de alcance destes atores¹.

Ademais, uma segunda definição que merece destaque é a dada por James Anderson. Para o doutrinador, as políticas públicas podem se caracterizar como “um curso de ação intencional construído por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema ou um motivo de preocupação”².

No âmbito brasileiro, um dos autores mais relevantes para a ciência política no que tange os estudos de políticas públicas é Leonardo Secchi. De acordo com com Secchi, uma política pública trata-se de uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, possuindo dois elementos essenciais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Ou seja, a razão para o estabelecimento de uma política pública seria a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante³.

O que se observa das definições acima apresentadas, é que por mais abrangentes ou restritas que sejam, ainda assim é possível identificar alguns pontos

¹ Cf. HOWLET, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995, p. 4-7; BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. New York: M.E. Sharpe, 2005, p.18.

² Idem.

³ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014, p. 1.

de convergência entre elas, como a ideia de que as políticas públicas resultam de decisões governamentais, ou a própria noção de problema público ou coletivo.

Feitas as referidas considerações, importante agora passar às definições e conceitos desenvolvidos no plano do direito. Muitos doutrinadores e juristas brasileiros têm buscado analisar e definir as políticas públicas sob o ponto de vista jurídico. Contudo, grande parte deles tem encontrado nesta tarefa um grande desafio, questionando inclusive se há de fato a possibilidade de construir uma definição puramente jurídica das políticas públicas, em vista do alto teor interdisciplinar do conceito⁴.

Um dos problemas identificados pelo professor Diogo R. Coutinho no que tange à relação do direito com as políticas públicas, é o de que atualmente o ensino jurídico não se propõe a formar profissionais do direito preparados para estruturar, operar e aprimorar políticas públicas e programas de ação governamental. Nesse sentido o autor destaca:

(...) a disciplina do direito tem uma relação um tanto ambígua com o campo transversal das políticas públicas. Se, de um lado, quando desempenham os papéis de gestores, administradores ou procuradores, os juristas interagem com elas intensamente (moldando-as e operando-as), de outro lado delas mantêm, como cientistas sociais, uma reveladora distância⁵.

Deste modo, o que se observa é que alguns doutrinadores acabam por apresentar definições um tanto quanto abrangentes das políticas públicas, não alcançando muitas vezes o objetivo de uma construção jurídica completa. Dentre eles, destaca-se o ex Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, que indica que “a expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público da vida social”⁶.

Para Felipe de Melo Fonte a referida definição é tão abrangente que acaba transformando até “decisões judiciais em espécie de política pública, já que se trata

⁴COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas: Política Pública como Campo Disciplinar**. Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013, p. 2.

⁵COUTINHO, Diogo R. Op. cit., p. 3.

⁶GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 16.

de uma intervenção do Estado na vida social”⁷. É esta inclusive a conclusão de Eros Grau, que enxerga também o próprio direito como uma política pública⁸.

Nesse sentido, um outro conceito que vale ser mencionado é aquele denotado por Fábio Konder Comparato, que define as políticas públicas como o “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”⁹. Para o autor, há uma distinção entre as políticas públicas e os atos e normas que as concretizam, de modo a afirmar que “o juízo de validade de uma política pública - seja ela empresarial ou governamental - não se confunde nunca com o juízo de validade das normas e dos atos que a compõem”¹⁰.

Ademais, indispensável se faz consignar as ponderações apresentadas por Maria Paula Dallari Bucci, uma das mais relevantes doutrinadoras responsáveis pela estruturação e construção do conceito de políticas públicas no ramo do direito. Em sua obra “Direito Administrativo e Políticas Públicas” a autora apresenta diversas concepções de políticas públicas, traçando um panorama geral de seus numerosos aspectos.

De forma geral, a autora caracteriza as políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”¹¹, identificando-as deste modo, como “metas coletivas conscientes” e, portanto, um problema de direito público em sentido lato.

Bucci¹², ao apresentar um estudo estruturado das políticas públicas acaba se deparando com alguns desafios quanto à construção de uma noção jurídica do conceito. Segundo a autora, uma das dificuldades identificadas diz respeito à relação existente entre o direito e o modelo de Estado.

⁷FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.51.

⁸GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p. 27.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais, n. 737. São Paulo, 1997, p. 18.

¹⁰COMPARATO, Fábio Konder. 1997. Op. Cit., p. 18.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit., p. 244.

Nessa perspectiva, a autora questiona se sendo as políticas públicas vistas como uma forma de intervenção do Estado, típica do Estado de bem-estar social e, portanto, caracterizada por um forte intervencionismo estatal, seria válido continuar a utilizar esse mesmo esquema conceitual para buscar definições numa época não mais pautada pela subordinação de indivíduos e de organizações ao Estado, mas sim pela coordenação das ações privadas e estatais sob a orientação do Estado.

Como resposta à problemática exposta, a administrativista desenvolve que as diversas técnicas de intervenção jurídica típicas de um ou outro modelo de Estado muitas vezes são utilizadas de forma concomitante, fazendo conviver desta maneira, modos de ação do Estado Liberal, do Estado intervencionista e do Estado propulsivo (centrado em programas finalísticos) num mesmo espaço e tempo. Assim, a noção de política pública desenvolvida sob a égide de um modelo de dirigismo estatal acaba sendo válida no atual modelo de Estado, uma vez muitas das figuras criadas foram absorvidas e ganharam novo sentido, “não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado”¹³.

Ainda no que tange às análises realizadas pela autora na obra acima mencionada, destaca-se a conexão identificada entre o Direito Administrativo, o Direito Constitucional e as próprias políticas públicas. Bucci destaca a ideia de García de Enterría¹⁴, de que o Direito Administrativo seria o Direito Constitucional concretizado, levado então à sua aplicação última. Nesse aspecto, o Direito Administrativo seria a área do direito responsável pelo estudo da instituição estatal em sua vertente executiva, “enquanto o direito constitucional trata da organização do poder e dos direitos dos cidadãos, estes, como balizas negativas e positivas para o exercício do poder estatal”¹⁵.

Deste modo, a autora destaca que a partir da obra de José Joaquim Gomes Canotilho¹⁶ consolida-se a ideia de um direito administrativo voltado à concretização,

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit., p. 245-247

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como norma y el tribunal constitucional**. 3. ed. Madrid: Ed. Civitas, 1991, p. 20.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit., p. 248

¹⁶CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Ed., 1994, p. 401-415.

pela Administração Pública, dos comandos constitucionais e, por conseguinte, de políticas públicas.

Neste ponto, importante ressaltar que muitos outros juristas brasileiros também adotam uma concepção de políticas públicas sob essa perspectiva da efetivação e concretização de diretrizes constitucionais ou de direitos sociais de forma geral. Para Ana Paula de Barcellos, caberia à Administração Pública o papel de dar efetividade aos comandos contidos na ordem jurídica, por meio das políticas públicas:

(...) compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como políticas públicas¹⁷.

Em mesmo sentido, Américo Freire Júnior aponta que a expressão tem a pretensão de “significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito”¹⁸. Por fim, ainda sob esse ângulo, evidencia-se a concepção adotada por Felipe de Melo Fonte, que buscando conciliar conceitos apresentados pelos mais diversos doutrinadores e juristas, apresenta a seguinte definição:

(...) as políticas públicas compreendem as ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam da ação estatal. Portanto são as ações levadas a cabo pela Administração Pública que se encaixam nesta definição¹⁹.

O que se observa, contudo, é que para o autor, as políticas públicas não estão necessária e invariavelmente conectadas aos direitos fundamentais prestacionais, mesmo que fortemente relacionados a eles, mas sim ao Estado que possui a pretensão de intervir na realidade social por múltiplas razões.

Assim, levando em consideração este panorama geral da doutrina brasileira quanto à conceituação das políticas públicas, observa-se que por mais que tenham sido apresentadas diversas concepções, é possível, em maior ou menor grau, identificar pontos de congruência entre alguns dos conceitos apresentados, assim

¹⁷ BARCELOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo n. 240, 2005, p. 90.

¹⁸ FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2005, p. 47.

¹⁹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 53.

como o ocorrido com as perspectivas da ciência política. Deste modo, destacam-se as ideias de ação governamental, atuação do Estado, efetivação da ordem jurídica e a concretização de direitos.

1.1 O ciclo das políticas públicas e suas relações com o direito

Muitos doutrinadores ainda apresentam uma visão das políticas públicas sob um aspecto procedimental. Para Maria Paula Dallari Bucci²⁰, ao adotar uma concepção de políticas públicas como um processo ou um conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades para a definição de interesses públicos reconhecidos pelo direito, prontamente denota-se à ideia de procedimentos coordenados pelo governo. As políticas públicas nesse sentido traduzem-se como um processo de formação do interesse público.

Já na percepção de Fonte²¹, a ideia de que as políticas públicas compreendem leis, atos administrativos e fatos tendentes à realização de determinada finalidade, necessariamente remete à noção de procedimento. Deste modo, estes e outros juristas brasileiros reconhecem uma processualidade nas políticas públicas, identificando diversas etapas que dão ensejo à sua formação e execução. Tal estruturação é recorrentemente denominada como ciclo das políticas públicas.

Nesse sentido, Bucci reconhece três momentos das políticas públicas: o de sua formação, de sua execução e o de sua avaliação. O primeiro momento seria aquele em que ocorre a “apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aqueles”²². O segundo momento é aquele que engloba as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. Por fim, o terceiro momento é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados.

²⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. 2002. Op. cit., p. 254.

²¹ FONTE, Felipe de Melo. 2015. Op. cit., p. 57-58.

²² BUCCI, Maria Paula Dallari. 2002. Op. cit., p. 266.

Ademais, na visão de Fonte²³, o ciclo das políticas públicas pode ser fragmentado em basicamente quatro fases: (i) a definição da agenda pública; (ii) a formulação e escolha das políticas públicas; (iii) sua implementação pelo órgão competente; e (iv) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis.

Para o autor, a definição de uma agenda pública decorre da percepção de um problema pelo governo, que por sua vez demanda sua ação. Nesse sentido, destacam-se três dimensões da agenda política, sendo elas a agenda sistêmica, a agenda institucional e a agenda constitucional. A primeira diz respeito à percepção dos problemas que têm os membros da comunidade política, seus pensamentos difusos. Já a segunda, a agenda institucional, representa a agenda oficial dos agentes públicos, ou seja, a definição de suas prioridades. E por fim, a agenda constitucional consiste nas prioridades e diretrizes que encontram fundamento na própria Constituição Federal, aquelas que reclamam algum tipo de ação governamental.

O segundo momento do ciclo corresponde à formulação e escolha das políticas públicas. O autor ao mencionar a técnica da ciência política, ressalta que a formulação das políticas públicas corresponde a uma etapa prévia, na qual os atores sociais e agentes políticos envolvidos apresentam diversas soluções para o problema a ser resolvido pelo Estado. Já a segunda etapa, da escolha, representa o momento em que ocorre a escolha de uma ou outra dentre as diversas opções apresentadas.

Quanto ao processo de implementação das políticas públicas já mapeadas, destaca-se que é neste momento que os planos e programas normativos deixam o espectro das ideias e traduzem-se em ação efetiva do Estado. Assim, configura-se como todas as atividades realizadas pelo Estado e destinadas ao planejamento voltado a efetivar a finalidade pública colimada. Enfim, a avaliação de políticas públicas - ou monitoramento, como alguns autores a chamam²⁴ - é identificada como a etapa final do ciclo, e se propõe a efetuar algum tipo de controle sobre as políticas implementadas e seus resultados. Felipe de Melo Fonte²⁵ destaca quatro principais

²³ FONTE, Felipe de Melo. 2015. Op. cit., p. 58.

²⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **Políticas públicas e o dever de monitoramento: Levando os direitos a sério**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, 2018.

²⁵ FONTE, Felipe de Melo. 2015. Op. cit., p. 68.

mecanismos de avaliação: (i) político-eleitoral; (ii) administrativo-interno; (iii) legislativo; e (iv) judicial.

Importante consignar neste ponto, que a avaliação ou monitoramento de políticas públicas ganhará destaque em momento posterior do presente trabalho, oportunidade na qual serão esmiuçadas as técnicas e etapas envolvidas nessa fase do ciclo.

Assim, delimitadas as etapas envolvidas no processo das políticas públicas, torna-se necessário analisar as relações que o direito possui com o ciclo e seus desdobramentos. Não obstante, antes de passar ao próximo ponto deste ensaio, é necessário fazer uma pequena ressalva.

Ao se adotar uma visão procedimental das políticas públicas, muitos juristas administrativistas acabam por identificá-las como uma sucessão de atos administrativos e não como um continuum articulado e dinâmico, estruturado em torno de fins previamente articulados a meios²⁶. Estruturar o estudo das políticas públicas em forma de um ciclo e com etapas bem delimitadas não significa dizer que estas correspondem a momentos verdadeiramente estanques entre si, mas deve ser compreendido como uma tentativa de organizar e facilitar o estudo do tema²⁷.

1.1.1 Os papéis do direito no ciclo das políticas públicas

Assim como o destacado por Diogo R. Coutinho²⁸, o campo do direito, analisado em sua interação com as políticas públicas, abrange um extenso conjunto de normas e processos. Em vista desse fator, seja para fins de definir os objetivos das políticas públicas e situá-las no ordenamento, seja para promover arranjos institucionais ou para construir canais de accountability e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas etapas e ciclos.

Isto posto, verificar os diferentes modos pelos quais o direito se relaciona com as políticas públicas, identificando e compreendendo seus papéis, torna-se tarefa essencial. É justamente nesse sentido que Coutinho apresenta em seu artigo “O

²⁶COUTINHO, Diogo R. 2013. Op. cit., p. 10.

²⁷FONTE, Felipe de Melo. 2015. Op. cit., p. 58.

²⁸COUTINHO, Diogo R. 2013. Op. cit., p. 7.

direito nas políticas públicas” alguns papéis atribuídos ao direito quanto à temática. São eles: (i) direito como objetivo; (ii) direito como arranjo institucional; (iii) direito como ferramenta; e (iv) direito como vocalizador de demandas.

Na visão do autor, o primeiro papel identificado é o do direito como objetivo de políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser compreendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ao enxergar o direito como fonte definidora dos objetivos das políticas públicas, sugere-se que ele possui a aptidão de formalizar as metas e decisões políticas, agregando-lhe traços cogentes e caráter vinculante.

Quanto ao direito em sua dimensão de arranjo institucional de políticas públicas, observa-se que são propriamente as normas jurídicas que estruturam o funcionamento, regulam os procedimentos e viabilizam a articulação entre os atores envolvidos na implementação das políticas públicas. Nesse sentido, Coutinho denota:

Atributos do desenho institucional de políticas públicas - como seu grau de descentralização, autonomia e coordenação inter-setorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua integração com outros programas - de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as “vertebra”²⁹.

No que se refere ao terceiro papel, o do direito como ferramenta de políticas públicas, percebe-se que selecionar e formatar os meios a serem empregados para perseguir os objetivos das políticas públicas previamente definidos, traduz-se como tarefa jurídica. Os estudos das diversas possibilidades de modelagem jurídica, a escolha dos instrumentos jurídicos mais adequados, o desenho de sanções, a seleção dos tipos de normas a serem utilizados são todos exemplos de como o direito é utilizado verdadeiramente como uma ferramenta para concretização de políticas públicas.

Finalmente, o direito ainda é assinalado pelo autor como vocalizador de demandas. Isso significa dizer que ele é utilizado como meio para garantir e assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação das políticas públicas. Sob essa perspectiva, o direito se propõe a promover mecanismos de deliberação, participação, consulta e colaboração de todos os

²⁹COUTINHO, Diogo R. 2013. Op. cit., p. 20.

possíveis interessados, possivelmente levando as políticas públicas a caminhos mais democráticos.

Como forma de sintetizar todas as ideias desenvolvidas, Coutinho apresenta um quadro bastante elucidativo quanto aos papéis desenvolvidos pelo direito nas políticas públicas³⁰. É o que se segue:

	Direito como objetivo	Direito como arranjo institucional	Direito como ferramenta	Direito como vocalizador de demandas
Idéia-chave	Direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que <i>deve ser</i>	Direito define tarefas, divide competências, articula e coordena relações inter-setoriais no setor público e entre este e o setor privado	Como “caixa de ferramentas”, direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da política	Direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização
Perguntas-chave	Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles?	Quem faz o que? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?	Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?	Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?
Dimensão	Substantiva	Estruturante	Instrumental	Participativa

1.2 Monitoramento e avaliação de políticas públicas

Conforme sinalizado anteriormente, o presente tópico será dedicado a trabalhar os desdobramentos da avaliação das políticas públicas. Uma vez que a política pública esteja sendo implementada, a verificação da adequação de seus resultados com os fins por ela almejados torna-se ofício imprescindível. Isso porque, não apenas as políticas públicas muitas vezes envolvem o dispêndio de vultosas quantias de

³⁰COUTINHO, Diogo R. 2013. Op. cit., p. 23.

dinheiro público, mas também pelo fato de que elas são importante instrumento na efetivação de direitos.

Deste modo, adotando a visão de que as políticas públicas seriam meios para dar concretude aos direitos fundamentais, Ana Paula de Barcellos desenvolve em “Políticas públicas e o dever de monitoramento: ‘levando os direitos a sério”, diversas dimensões envolvidas na avaliação dessas políticas, o que é denominado pela autora como monitoramento de políticas públicas.

Barcellos destaca que o monitoramento envolve verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas, além de acompanhar o que de fato se está sendo executado, e levantar os resultados concretos produzidos - sempre considerando o problema que se pretendia solucionar por meio dela. O objetivo desse monitoramento seria o de adquirir um arcabouço informacional que permitisse rever a política - ou aspectos dela -, de modo a aperfeiçoar sua capacidade de promover os resultados desejados³¹.

Assim, Barcellos³² identifica sete etapas desse monitoramento. A primeira estaria relacionada à coleta de dados acerca da realidade, envolvendo não apenas a coleta em sentido lato, mas o exame das informações sobre o problema que se pretende solucionar.

A autora destaca que a informação acerca da realidade do problema é relevante não apenas para que seja possível dimensionar os recursos que serão necessários e possivelmente estabelecer prioridades, mas também para que se possa avaliar, ao longo da execução da política, os possíveis impactos por ela gerados na realidade. Nesse sentido, a segunda etapa do monitoramento seria a de fixação de metas a serem atingidas ao longo do tempo pela política, com base nas informações obtidas.

Ademais, conforme o explicitado pela autora, as três próximas etapas do monitoramento encontram-se relacionadas à observação de três grandes grupos de

³¹BARCELLOS, Ana Paula de. 2018. Op. cit., p. 257.

³²BARCELLOS, Ana Paula de. 2018. Op. cit., p. 257.

fenômenos que devem ser acompanhados, e sobre os quais deverão ser geradas informações desagregadas: os *inputs*, os *outputs* e os *outcomes*.

Os *inputs* fazem referência a todos os recursos utilizados e investidos nas políticas públicas, o que inclui não somente os financeiros, como os recursos humanos ou de qualquer outra natureza. Tais dados reputam-se relevantes na medida em que auxiliam no controle das despesas públicas, das previsões orçamentárias e inclusive possibilitam identificar indícios de desvios ou de superfaturamento na execução das políticas públicas.

Quanto aos *outputs*, estes tratam de tudo aquilo que efetivamente foi realizado por conta da política pública, os serviços prestados, as atividades desenvolvidas e os bens fornecidos. Finalmente, a terceira informação a ser monitorada são os *outcomes*, ou seja, os resultados e o impacto real que a política pública teve sobre os direitos fundamentais e os objetivos traçados.

Por fim, as duas últimas etapas envolvidas no monitoramento de políticas públicas são a avaliação de todos os dados produzidos e a eventual revisão da política. Nessa perspectiva, a autora destaca que a necessidade de avaliações e possíveis revisões de políticas públicas é natural, “mas ela somente poderá ocorrer diante do monitoramento efetivo dessas políticas em face do resultado concreto esperado em termos de direitos fundamentais”³³.

Isto posto, e conforme o anteriormente apontado, no que diz respeito à avaliação das políticas públicas propriamente dita, Felipe de Melo Fonte³⁴ identifica a existência de quatro principais mecanismos: (i) o político-eleitoral; (ii) o administrativo-interno; (iii) o legislativo; e (iv) o judicial. Quanto ao primeiro, o autor salienta que este seria método puramente político, exercido pelos cidadãos quando do exercício do seu direito ao voto. Nesse sentido, os interessados, por meio do acesso à informação³⁵ poderiam avaliar os planos de ação dos governos eleitos e fazer escolhas a partir dos cenários concretizados.

³³BARCELLOS, Ana Paula de. 2018. Op. cit., p. 261.

³⁴FONTE, Felipe de Melo. 2015. Op. cit., p. 68.

³⁵ Nesse ponto, Felipe de Melo Fonte destaca que o acesso à informação é uma garantia fundamental da cidadania, conforme o determinado pela Constituição Federal em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII. FONTE, Felipe de Melo. 2015. Op. cit., p.69.

Outro instrumento de avaliação seria o administrativo-interno, no qual a avaliação e controle ocorre por meio dos próprios mecanismos internos da Administração Pública, seria o chamado controle administrativo ou autotutela³⁶. Ademais, evidencia-se ainda o mecanismo legislativo, aquele exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas. No que tange ao primeiro, tem-se como exemplo a necessidade de concordância do Congresso Nacional para o aperfeiçoamento de diversos atos administrativos; a permissão constitucional de sustação de atos normativos do Poder Executivo; ou ainda a possibilidade de fiscalização direta pelo legislativo, exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Além disso, há também funções autônomas que são exercidas pelos Tribunais de Contas, como a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no âmbito de toda a esfera de poder (art. 70, *caput*, e 71, IV, da Constituição Federal de 1988).

Por fim, o autor destaca o mecanismo de avaliação judicial das políticas públicas, por meio do qual o Poder Judiciário realiza um juízo de adequação de atos da Administração Pública com os ditames legais e constitucionais.

Em vista de todo o exposto neste capítulo, torna-se possível identificar a visão geral da doutrina jurídica brasileira no que diz respeito ao instituto das políticas públicas. Assim, realizadas as referidas considerações, passa-se neste segundo momento à análise específica das políticas públicas culturais no Brasil, de forma a explorar suas concepções, desenvolvimento e materialidade.

³⁶ Quanto ao instituto da autotutela: MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008: “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los”.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: CONCEITO, DESENVOLVIMENTO E EXEMPLOS NO BRASIL

2.1 Direitos culturais no ordenamento jurídico brasileiro

Uma vez traçadas as percepções gerais da doutrina jurídica brasileira a respeito das políticas públicas, passa-se neste momento à análise particular das políticas públicas culturais no Brasil, objeto do presente trabalho. Contudo, é evidente que não há como se falar especificamente de políticas públicas culturais e seu histórico no país, sem antes abordar a própria noção de cultura como direito e o desenvolvimento do conceito ao longo dos anos no território brasileiro.

Para Francisco Humberto Cunha Filho, um dos primeiros a tratar do tema no Brasil, os direitos culturais podem ser assim definidos:

Direitos culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana³⁷.

Allan Rocha de Souza por sua vez, considera que os direitos culturais “significam o direito de participação cultural, de vivenciar as experiências culturais desejadas. A participação cultural é um caminho seguro da cidadania e da dignidade, ao instrumentalizar a emancipação individual e coletiva”³⁸

No plano internacional, Patrice Meyer-Bisch e Mylène Bidault apresentam a seguinte concepção:

(...) direitos culturais designam direitos e liberdades que tem uma pessoa, isoladamente ou em grupo, de escolher e de expressar sua identidade e de ter acesso às referências culturais, bem como aos recursos que sejam necessários a seu processo de identificação, de comunicação e de criação³⁹.

³⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 34.

³⁸ SOUZA, Allan Rocha de. **Direitos culturais no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue, 2012, p. 62.

³⁹ MEYER-BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylène (Org.). **Afirmar os direitos culturais: comentário à declaração de Friburgo**. Trad. Ana Goldberg. São Paulo: Iluminuras, 2014. p. 31.

Os direitos culturais passaram a ser tutelados nos ordenamentos, sobretudo a partir do século XVIII, por meio das previsões de proteção às liberdades de pensamento, culto e expressão; e com a positivação dos direitos autorais⁴⁰. Contudo, observa-se que o conceito de direitos culturais propriamente dito somente ganhou maior destaque no século XX. Assim, foi apenas em 1948, com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que os direitos culturais são expressamente reconhecidos pela primeira vez no plano internacional⁴¹. Neste ponto, destacam-se os artigos 22 e 27 do referido dispositivo:

Artigo 22. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo 27.

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a proteção à cultura é um tema bastante recente, e foi tratado pela primeira vez na Constituição de 1934. Naquela ocasião havia uma preocupação da Carta Maior com a proteção à cultura e à arte, sem, contudo, tratá-las ainda como direitos. Deste modo, seu Título V era responsável pela disciplina “Da Família, da Educação e da Cultura”, e a cultura era abordada junto à educação no segundo capítulo⁴². Destaca-se que nos termos de seu art. 148, era competência de todos os entes “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral”.

⁴⁰ ALEM, Nichollas. **Direito da cultura, direito do entretenimento e direitos culturais: diferenças de sentido e caminhos de pesquisa**. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 998, dez. 2018, p. 7.

⁴¹ ALEM, Nichollas. 2018. Op. cit., p. 7.

⁴² GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. **A lei Rouanet e a importância da definição do conceito de cultura**. Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE. Belo Horizonte, v. 5, n. 9, mar.ago. 2016, p. 110.

Como bem pontua Raquel Lamboglia Guimarães⁴³, A Constituição de 1937 também disciplinava conjuntamente educação e cultura. Em que pese não haver menção à cultura, mas à arte, pode-se entender, pelo título do capítulo - “Da Educação e da Cultura” -, que o Poder Constituinte considerou ambas como sinônimas. A redação do art. 128 desta Carta determinava um dever ao Estado de contribuir, seja favorecendo, seja fundando instituições artísticas:

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro [da arte, da ciência e do ensino], favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

As Constituições de 1946 e 1967 (alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969) retomam o uso da palavra “cultura”. Seus artigos 174, caput, e 180, caput, respectivamente, apresentam redação idêntica e determinam que “o amparo à cultura é dever do Estado”. Assim, a noção de “amparo” em ambos os dispositivos contém uma ideia não apenas de proteção, mas também de suporte, gerando uma obrigação positiva para o Estado no sentido de agir e desenvolver ações de proteção à cultura⁴⁴.

Finalmente, na Constituição de 1988 a cultura foi alocada na Seção II do Capítulo III (que versa também sobre a educação e o desporto) do Título VIII - da “Ordem Social”. De acordo com Cunha Filho “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 (...)”⁴⁵.

O art. 215 da Carta determina 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”.

Na visão de Raquel Lamboglia Guimarães⁴⁶, o referido artigo acaba por criar, no âmbito dos direitos culturais individuais, uma obrigação negativa para o Estado, a

⁴³ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. 2016. Op. cit., p. 110.

⁴⁴ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Op. cit., p. 111.

⁴⁵ 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. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, p. 118.

⁴⁶ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Op. cit., p. 112.

de não interferência no exercício dos direitos culturais pelos cidadãos e de garantia da proteção desses direitos.

Ademais, destaca-se o art. 216 do dispositivo constitucional, que delimita o que seria considerado como patrimônio cultural brasileiro, constituído por 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. Ainda, é previsto 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 (§ 1º).

Como se sabe, a atual Constituição Federal não se caracteriza como imutável, permitindo, portanto, sua modificação por meio de Emendas Constitucionais (EC). Desse modo, ao longo dos anos, é possível identificar a edição de algumas Emendas de grande relevância no que tange à efetivação dos direitos culturais. Dentre elas destacam-se a EC 42/2003, a EC 48/2005 e a EC 71/2012.

A EC 42/2003 foi responsável por incluir o § 6º no art. 216 que, numa tentativa de incentivar o apoio cultural nos Estados e Distrito Federal, facultou aos referidos entes a vinculação ao fundo estadual de fomento à cultura de até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedando-se o desvio para finalidades “disfarçadas”.

Por sua vez, a EC 48/2005, que incluiu o § 3º no art. 215, foi significativa ao prever o Plano Nacional de Cultura, “visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público”, e assim conduzindo à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura; democratização do acesso aos bens de cultura; e valorização da diversidade étnica e regional.

Por fim, a mais relevante emenda, a EC 71/2012 incluiu o art. 216-A na Carta Constitucional, de forma a criar o Sistema Nacional de Cultura, “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa”, que institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e

permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, e tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. O referido sistema configura-se como um importante marco para o desenvolvimento das políticas públicas culturais no Brasil, e por essa razão, será melhor desenvolvido no tópico posterior, que tratará especificamente dessa categoria de políticas e de seus desdobramentos.

Como se verifica pela leitura dos artigos expostos acima, no que se refere à Constituição de 1988, é possível atribuir ao Estado brasileiro não apenas obrigações negativas para com os direitos culturais, mas também obrigações positivas, como o planejamento e fomento de atividades culturais. Não foi diferente com as constituições anteriores, que igualmente previram alguns direitos e obrigações do Estado em relação à cultura. Entretanto, evidente é que para a concretização de direitos culturais eventualmente previstos em ordenamento jurídico, se faz necessária a construção de políticas públicas culturais efetivas.

No tópico seguinte serão tratadas as políticas culturais no país desde seu surgimento, evidenciando as principais ações do Estado referentes ao tema.

2.2 Políticas Públicas Culturais no Brasil: Panorama histórico

No que tange às políticas públicas culturais, pode-se afirmar que foi durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que foram institucionalizadas e implementadas as primeiras políticas públicas de cultura no Brasil⁴⁷. Um dos principais marcos da época foi a criação, em 1937, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Como destaca Rodrigo Manoel Dias da Silva⁴⁸, essa entidade foi responsável por assumir inúmeras incumbências no âmbito da administração da cultura, enquanto instância de política pública, tanto na defesa das obras de arte patrimoniais, monumentos, paisagens, folclore; quanto em seu tombamento.

⁴⁷CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas**. In: III ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA. Salvador: Faculdade de Comunicação/ UFBA, 2007.

⁴⁸SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. **As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento**. Revista Sociedade e Estado, v. 29, n. 1, jan.abr. 2014, p. 201.

Outra iniciativa federal do período foi a criação do primeiro Conselho Nacional de Cultura, em julho de 1938.

No período seguinte, entre 1945-1964, Lia Calabre ressalta que o grande desenvolvimento na área cultural se deu no campo da iniciativa privada. Assim, por mais que em 1953, o Ministério da Educação e Saúde tenha sido desmembrado, fazendo surgir os Ministérios da Saúde (MS) e o da Educação e Cultura (MEC), o Estado não promoveu no período, ações diretas de grande vulto no campo da cultura, mantendo-se em linhas gerais, a estrutura da fase anterior⁴⁹.

Já em 1961, o então presidente Jânio Quadros recriou o Conselho Nacional de Cultura, subordinando-o à presidência da república, e visando à ideia de instalação de um órgão responsável pela elaboração de planos nacionais de cultura. Contudo, com as mudanças políticas no país já em 1962, o projeto acabou por não ter prosseguimento⁵⁰.

A partir de 1964, com a instalação do regime militar, o Estado retomou o protagonismo das ações culturais, consolidando um projeto de maior institucionalização do campo da produção artístico-cultural. Em novembro de 1966, foi criado o Conselho Federal da Cultura (CFC), que possuía a atribuição de analisar os pedidos de verba ao MEC, instituindo uma política de apoio a uma série de ações⁵¹. Ademais, destaca-se ainda a elaboração do Plano de Ação Cultural (PAC) - projeto de financiamento de eventos culturais -, e a criação de órgãos estatais, tais como: o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, e a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE)⁵².

Durante o governo do presidente José Sarney - já finda a ditadura militar -, a cultura finalmente ganha um Ministério próprio, criando-se em 1985, do Ministério da

⁴⁹CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁵⁰CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁵¹CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁵²Antonio Albino Canelas Rubim ressalta que “A FUNARTE, inicialmente uma agência de financiamento de projetos culturais, paulatinamente consolida-se como um organismo com intervenções bastante inovadoras no campo cultural, com a constituição de um corpo técnico qualificado, em geral oriundo das próprias áreas culturais, e na tentativa de superar a lógica fisiológica, através de uma análise de mérito dos projetos realizados e financiados”. RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios**. Em **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 22.

Cultura. Contudo, como destaca Lia Calabre, logo de início o Ministério já se deparou com problemas tanto de ordem financeira quanto administrativa. Desse modo, na tentativa de criar novas fontes de financiamento para impulsionar o campo da produção cultural, foi promulgada a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura, a Lei nº 7.505 de 1986, conhecida também como Lei Sarney⁵³.

Sobre a Lei Sarney, Rodrigo Manoel Dias da Silva pontua que esta:

(...) passou a conceder benefícios e concessões fiscais no imposto de renda para iniciativas operacionalizadas no setor cultural ou artístico, isto é, foi instaurado um mecanismo de financiamento das políticas públicas de cultura através de renúncia fiscal. O governo admitia a carência de recursos públicos para o setor, ao reduzir seu financiamento direto, mas observava que as verbas alternativas deveriam ser buscadas no mercado⁵⁴.

O ano de 1990, início do governo de Fernando Collor, ficou marcado pelo desmonte da área cultural no plano federal. Uma das medidas adotadas pelo presidente foi a dissolução do recém-criado Ministério da Cultura, reduzindo-o à Secretaria da Cultura. Além disso, foram extintas diversas entidades e organizações públicas importantes para o setor, como a FUNARTE, a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), a Fundação Pró-Memória, e o Conselho Nacional de Cinema. Por fim, destaca-se também no mesmo ano, a revogação da Lei Sarney. Como evidencia Calabre, “A retirada do governo federal de cena faz com que uma maior parte das atividades culturais passassem a ser mantidas pelos estados e municípios”⁵⁵.

Ainda no governo Collor, em 23 de dezembro de 1991 foi promulgada a Lei nº 8.313, conhecida como Lei de Incentivo à Cultura ou Lei Rouanet. A nova lei, importante marco na história das políticas culturais, foi colocada como um aprimoramento à Lei Sarney, e foi responsável por injetar aos poucos, novos recursos financeiros no setor através do mecanismo de renúncia fiscal⁵⁶.

Em 1992, sob o governo de Itamar Franco, o Ministério da Cultura foi recriado, em conjunto de algumas de suas instituições, como a FUNARTE. Logo em seguida, em 1993, foi criada uma lei de incentivo específica para a área do audiovisual, de

⁵³CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁵⁴ SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014. Op. cit., p. 202.

⁵⁵CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁵⁶ CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

forma a ampliar os percentuais de renúncia a serem aplicados. O que se percebe, portanto, é que as políticas implementadas nesse período - marcado pelo neoliberalismo - possuem direcionamento mais voltado para as leis de mercado, de forma a reduzir cada vez mais o poder de interferência do Ministério⁵⁷.

Ademais, foi durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁵⁸ – 1995 a 2003 –, que se consagrou esse novo modelo responsável por transferir à iniciativa privada o poder de decisão a respeito da alocação dos recursos públicos incentivados pela Lei Rouanet⁵⁹. Nesse sentido, Rodrigo Manoel Dias da Silva expõe:

Em todo caso, observamos um movimento de reversão à tendência das políticas culturais efetuadas no período histórico anterior, as quais estavam baseadas na responsabilização institucional das iniciativas políticas e, neste momento, desde a consolidação das leis de incentivo e iniciativas correlatas, os próprios atores responsabilizam-se pela busca de recursos, em fontes diversas, que subsidiem seus projetos culturais, havendo, pois, uma responsabilização individual⁶⁰.

Por fim, passamos agora ao último período de análise do desenvolvimento das políticas culturais no Brasil, que vai de 2003, na era Lula, até o presente ano de 2019, no atual governo Bolsonaro. Como se depreende do artigo “As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento” de autoria de Rodrigo Manoel Dias da Silva, a era Lula foi marcada principalmente pela “reinserção da cultura na pauta política da nação, a interiorização destas iniciativas e a pluralização identitária”⁶¹.

Em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência e passou a pasta da Cultura ao então Ministro Gilberto Gil, muitas mudanças foram realizadas no âmbito das políticas culturais, passando o Estado a adotar uma postura mais ativa no setor. Dentre elas, destaca-se a reformulação do Ministério da Cultura, que passou a contar com as seguintes Secretarias: a de Políticas Culturais, a de Fomento e

⁵⁷ CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁵⁸ No âmbito do setor cultural, destaca-se que foi durante o governo FHC que foi criada a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), por meio da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, importante autarquia especial que mantém sua atuação até os dias de hoje.

⁵⁹ CALABRE, Lia. 2007. Op. cit.

⁶⁰ SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014, Op. cit., p. 203.

⁶¹ SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014. Op. cit., p. 199.

Incentivo à Cultura, a de Programa e Projetos Culturais, a do Audiovisual e a de Identidade e Diversidade Cultural⁶².

Além disso, observa-se que na agenda do Ministério encontrava-se a pretensão de uma reestruturação mais ampla das políticas culturais, voltada à elaboração de um Plano Nacional de Cultura⁶³. Nesse sentido, em 2005, foi realizada a I Conferência Nacional de Cultura, cujas reuniões preliminares foram municipais, estaduais e interestaduais, com a finalidade de obter subsídios para a elaboração do referido Plano⁶⁴.

Destaca-se ainda uma das mais relevantes políticas culturais instauradas pelo governo Lula: o Programa Cultura Viva, criado pela Portaria Ministerial nº 156/2004. O programa foi instituído com a finalidade de promover o acesso à fruição, produção e difusão cultural, por meio de mecanismos de cooperação social, e visou à articulação de cinco principais ações: os Pontos de Cultura, os Agentes Cultura Viva, a Cultura Digital, a Escola Viva e os Griôs-Mestres dos Saberes⁶⁵. Como aponta Lia Calabre, a seleção dos projetos era feita por meio de editais públicos:

As seleções seriam feitas por meio de editais públicos e cada projeto de Ponto de Cultura selecionado receberia recursos da ordem de R\$ 150 mil ao longo de cinco semestres e também passaria a ser beneficiado por ações e parcerias formalizadas pelo Ministério da Cultura (MinC), visando à ampliação das atividades realizadas⁶⁶.

Por meio da instituição do referido programa e de muitas outras ações integradas implementadas na era Lula (2003-2010), é possível inferir que o governo em questão foi marcado por pilares como (i) a ampliação do conceito de cultura, pautada no interesse do Estado em contemplar em seu campo de intervenção, grupos antes não reconhecidos pelas ações ministeriais (cultura popular)⁶⁷, (ii) a consequente

⁶² SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014. Op. cit., p 203.

⁶³ Como já mencionado no item 2.1, a previsão de um Plano Nacional de Cultura foi constitucionalizada por meio da EC 48/2005, que atribuiu à lei a incumbência de sua elaboração plurianual.

⁶⁴ SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014. Op. cit., p 203-204.

⁶⁵ SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014. Op. cit., p 203-204.

⁶⁶ CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 124.

⁶⁷ SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. 2014. Op. cit., p 205.

pluralização da questão identitária e a valorização da diversidade cultural, (iii) o estabelecimento de canais de diálogo com a sociedade civil, entre outros⁶⁸.

Logo em seguida, com a eleição de Dilma Rousseff (2011-2016), o campo das políticas culturais acabou perdendo um pouco da sua centralidade política, o que pode ser evidenciado tanto pela demora da escolha do titular da pasta quanto pela falta de critérios e projetos políticos para a mesma⁶⁹. De acordo com Lia Calabre, o Ministério da Cultura direcionou seu foco nas problemáticas do mercado, como se denota da criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC), que possuía pretensão de funcionar como um braço operacional para aprofundar a relação entre cultura e o mercado⁷⁰.

Observa-se, contudo, que no período em questão foram finalizados alguns relevantes projetos oriundos de gestões anteriores, como a elaboração de metas do Plano Nacional de Cultura, a aprovação do Vale-Cultura e da Lei Cultura Viva. Além disso, em 2012, foram dados dois importantes passos para a efetiva institucionalização do já mencionado Sistema Nacional de Cultura (SNC): o encaminhamento à Presidência da República do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Cultura e a aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 71/2012, que introduz o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal (art. 216-A).

Neste ponto, importante consignar a seguinte descrição do SNC:

O Sistema Nacional de Cultura é um processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação (União, Estados, DF e Municípios) e a sociedade. O SNC é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais⁷¹.

⁶⁸ Além das políticas mencionadas na era Lula, destaca-se também a criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), por meio da Lei nº 11.906/2009.

⁶⁹ CALABRE, Lia. **Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014**. Em **Políticas culturais no governo Dilma**. Antonio Albino Canelas Rubim, Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Organizadores. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 37-38.

⁷⁰ CALABRE, Lia. 2015. Op. cit., p.37-38.

⁷¹ Ministério da Cidadania/Secretaria Especial da Cultura. **Sistema Nacional de Cultura**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sobre/o-que-e-o-snc/>>. Acesso em 04.11.2019.

Como será aprofundado em item posterior, o SNC, pautado pelos princípios da diversidade das expressões culturais, fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais, integração da execução das políticas, e outros; estrutura-se a partir da instituição de órgãos como o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC). O referido órgão colegiado, implementado inicialmente pelo Decreto 5.520/2005, teria como finalidade 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” (art. 5º do Decreto 5.520/2005)⁷².

Posteriormente em 2016, o impeachment da presidente Dilma e a consequente instalação do governo de Michel Temer (2016-2019) marcaram uma época de grande crise institucional, que perpassou pelos setores político, econômico, social e também pelo setor cultural. O governo, promovendo uma pauta de viés liberal, não deu especial foco às políticas públicas culturais e acabou por enfraquecer as instâncias participativas de políticas públicas⁷³.

Como se verifica, Temer brevemente extinguiu o Ministério da Cultura por meio da Medida Provisória nº 726/2016. Contudo, acabou recuando da decisão após sofrer grandes pressões de movimentos sociais e mobilizações de artistas e grupos culturais por todo o país, anunciando assim a recriação do MinC por meio da Medida Provisória nº 728/2016.⁷⁴

Por fim, quanto ao recente governo de Jair Bolsonaro neste ano de 2019, torna-se evidente que ainda é cedo para a realização de uma análise mais profunda a respeito da conjuntura e dos possíveis rumos das políticas culturais em âmbito federal no Brasil. Contudo, uma das principais ações executadas pelo governo já no início

⁷² Sobre o tema: “O CNPC já sofreu duas alterações, em 2009 e 2015. Atualmente, é formado por 18 colegiados setoriais, entre eles artes visuais, design, música, teatro, cultura dos povos indígenas e expressões artísticas culturais afro-brasileiras, estes últimos reconhecidos como elementos culturais após o governo adotar o conceito antropológico de cultura na gestão de Gilberto Gil. Entre as atribuições do plenário do CNPC, estão propor e aprovar as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura, acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura e estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não-governamentais e o setor empresarial.” SEGANFREDO, Thaís. **O que está em jogo na gestão da Cultura no governo Bolsonaro**. 2019. Disponível em: <<http://www.nonada.com.br/2019/01/o-que-esta-em-jogo-na-gestao-da-cultura-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em 06/11/2019.

⁷³ BARBALHO, Alexandre. **POLÍTICA CULTURAL EM TEMPO DE CRISE: o Ministério da Cultura no Governo Temer**. Revista de Políticas Públicas, v. 22. 2018, p. 240-241.

⁷⁴ BARBALHO, Alexandre. 2018. Op. cit., p. 246-247.

deste ano foi a extinção do Ministério da Cultura e sua transformação em Secretaria Especial da Cultura⁷⁵. A referida Secretaria, que no início do governo encontrava-se vinculada ao Ministério da Cidadania, foi recentemente transferida para o Ministério do Turismo por meio do Decreto nº 10.107 de 6 de novembro de 2019⁷⁶.

Por meio da referida conduta e de outras, como a realização de mudanças nos procedimentos de execução e acompanhamento dos projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet⁷⁷, a transferência do Conselho Superior de Cinema da pasta da Cultura para o Ministério da Casa Civil,⁷⁸ e as diversas ameaças de extinção à Ancine⁷⁹, percebe-se que não há no presente governo o ímpeto de estimular e fortalecer as políticas públicas no âmbito cultural. Muito pelo contrário, é possível inferir à atual gestão uma evidente desestruturação e sucateamento do setor cultural. Neste contexto, um dos problemas identificados no horizonte quanto às políticas culturais é a possível alteração do Plano Nacional de Cultura, que possuindo validade de 10 anos, poderá ser modificado a partir de 2020.

Diante de todo o exposto, torna-se perceptível que o histórico de desenvolvimento das políticas culturais no Brasil, desde seu surgimento até os dias atuais, é fortemente marcado por instabilidades e descontinuidades, o que pode ser evidenciado pela própria extinção e recriação do Ministério da Cultura em diversos momentos da história - e da atualidade. Observa-se que foi apenas a partir do governo Lula que se passou a uma maior institucionalização dessas políticas, como por meio da criação do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura.

⁷⁵ Vide Medida Provisória nº 870/2019.

⁷⁶ Por meio do referido Decreto também foram transferidos à pasta, o Conselho Nacional de Política Cultural; a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; a Comissão do Fundo Nacional de Cultura e seis Secretarias. Além disso, o Decreto nº 10.108 de 7 de novembro de 2019, alterou o Decreto nº 9.660/2019, transferindo à pasta do Turismo os seguintes órgãos: ANCINE; Iphan; IBRAM; Fundação Biblioteca Nacional (FBN); Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); Fundação Cultural Palmares (FCP); e FUNARTE.

⁷⁷ Vide Instrução Normativa nº 2, de 23 de abril de 2019.

⁷⁸ Vide Decreto nº 9.919/2019.

⁷⁹ VEJA. **Bolsonaro volta a atacar Ancine: Poder público não faz filme. Presidente diz querer extinguir a agência e solicitou recuo em captação de 530 mil já realizada para produzir documentário sobre sua própria campanha.** Veja, 26/07/2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/entretenimento/bolsonaro-vou-buscar-extinguir-a-ancine-poder-publico-nao-faz-filme/>> Acesso em 07/11/2019; CONVERSA AFIADA. **Bolsonaro ameaça fechar a Ancine!** Conversa Afiada, 19/07/2019. Disponível em: <<https://www.conversaafiada.com.br/brasil/bolsonaro-ameaca-fechar-a-ancine>>. Acesso em 07.11.2019.

2.3 Principais políticas culturais implementadas na atualidade

Após a realização do panorama histórico das políticas públicas culturais no Brasil em âmbito federal, torna-se imprescindível se aprofundar naquelas que foram as mais relevantes e que continuam sendo implementadas na atualidade. Deste modo, nos próximos tópicos serão melhor desenvolvidas as seguintes políticas: (i) a Lei Rouanet; (ii) o Sistema Nacional de Cultura; (iii) a Política Nacional de Cultura Viva; e (iv) o Vale-Cultura.

2.3.1 A Lei Rouanet

A já mencionada Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei de Incentivo à Cultura, ou Lei Rouanet, foi responsável pela implementação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

O Programa foi instituído com finalidade captar e canalizar recursos para o setor cultural (art. 1º, *caput*), e possui como alguns de seus 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 e conteúdos locais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal; e priorizar o produto cultural originário do País (Art. 1º, incisos I a III, VI, VIII e IX).

Verifica-se ainda que o PRONAC é dotado de três mecanismos destinados a dar efetividade ao seu objetivo de captar e distribuir recursos para o setor da cultura: (i) o Fundo Nacional da Cultura (FNC); (ii) os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e (iii) o incentivo a projetos culturais, conhecido como Mecenato⁸⁰.

Conforme evidencia Francisco Humberto da Cunha Filho, o acesso a qualquer um dos mecanismos implementados pelo PRONAC se dá em decorrência da aprovação pelo Poder Público Federal, de projetos apresentados por produtores da

⁸⁰ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **O programa nacional de apoio à cultura como embrião do sistema nacional de cultura**. Revista Pensar, v. 11, n. 1. Fortaleza: 2006, p. 74.

área cultural, devendo obrigatoriamente possuir veiculação pública e enquadramento em uma 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 à 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 - CNIC⁸¹.

Quanto ao primeiro dos mecanismos, o Fundo Nacional de Cultura, observa-se que este surge com a ratificação e renomeação do Fundo de Promoção Cultural (FPC), instituído pela Lei nº 7.505/1986. Raquel Lamboglia expõe que de acordo com a exposição de motivos da Lei Rouanet, o FNC foi pensado como um “instrumento de estímulo direto à distribuição regional equitativa de bens e serviços culturais e democratização do acesso à cultura”, e para tanto deveria atender a “projetos com significativo conteúdo cultural, que acentuem a criatividade brasileira, a diversidade cultural do país e o aperfeiçoamento profissional e artístico do seu povo”⁸².

Como se depreende do art. 5º do referido dispositivo legal, o FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, e que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. Assim, algumas das fontes de recursos do fundo são: 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; resultado das aplicações em títulos públicos federais; saldos de exercícios anteriores; entre outros.

À luz do exposto, Cunha Filho destaca que o mecanismo do FNC destina-se à direta intervenção da Administração Pública no setor cultural, de forma a efetivar as

⁸¹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. 2006. Op. cit., p. 74-75.

⁸² GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. **A lei Rouanet e a importância da definição do conceito de cultura.** Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE. Belo Horizonte, v. 5, n. 9, mar.ago. 2016, p. 115-116.

prioridades definidas pela Constituição Federal na área⁸³. Nesse sentido, o art. 4º da Lei nº 8.313/1991 previu que o fundo deve captar e distribuir recursos para projetos compatíveis com as finalidades do Pronac já descritas, além de favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios (inciso V). Sobre o tema, Raquel Lamboglia ressalta que:

A disciplina dos objetivos do FNC, de modo diferente do Pronac, pensou na questão dos projetos com menores possibilidades de serem executados sem auxílio de recursos públicos, determinando sua priorização, mas não exclui a possibilidade de os demais projetos, capazes de se autofinanciar, receberem o benefício⁸⁴.

Quanto aos Ficart, responsáveis pelo o “atendimento aos segmentos competitivos, com maior perspectiva de retorno econômico”⁸⁵, salienta-se que estes são constituídos sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos(art. 8º).

O art. 9º da Lei em apreço elenca como projetos elegíveis ao Ficart as atividades comerciais ou industriais de interesse cultural. Incluem-se no rol as produções comerciais de instrumentos musicais e demais formas de reprodução fonovideográficas; produção de espetáculos teatrais, de dança, música, e demais atividades congêneres; e produção de obras relativas a ciências, letras e artes, bem como a construção e restauração de ambientes culturais de entidades com fins lucrativos.

Francisco Humberto da Cunha Filho elucida o funcionamento prático do mecanismo:

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

⁸³ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. 2006. Op. cit., p. 75.

⁸⁴ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. 2016. Op. cit., p. 116.

⁸⁵ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. 2016. Op. cit., p. 116.

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 cento⁸⁶.

Destaca-se ainda que, conforme o art. 12 do dispositivo, os titulares de quotas dos Ficart não exercem qualquer tipo de direito real sobre os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo, bem como não respondem pessoalmente por qualquer obrigação legal ou contratual, relativamente aos empreendimentos do fundo ou da instituição administradora, salvo quanto à obrigação de pagamento do valor integral das quotas subscritas.

Por fim, no que tange ao instrumento de incentivo a projetos culturais - mecenato privado -, observa-se uma diferença quanto aos demais, uma vez que este possui mecanismos de análise e aprovação de projetos, e de avaliação durante e após a sua finalização⁸⁷. De acordo com o art. 18 da Lei de incentivos, com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União pode facultar às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de natureza cultural, bem como por meio de contribuições diretas ao FNC, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no PRONAC.

Desse modo, verifica-se que quanto ao funcionamento prático do mecanismo, a Lei exige a elaboração e apresentação de projetos culturais à Secretaria Especial de Cultura, para sua posterior aprovação e implementação. No site oficial do Governo Federal, a Secretaria Especial de Cultura elucida o funcionamento dessa modalidade de incentivo:

Um produtor cultural, artista ou instituição, como um museu ou teatro, por exemplo, planeja fazer um evento cultural – um festival, uma exposição, uma feira de livros, entre outros. Para tornar a ideia dele mais atrativa para patrocinadores, ele pode submetê-la à análise da Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania para receber a chancela da Lei de Incentivo à Cultura. Se a proposta apresentada for aprovada, o produtor vai poder captar recursos junto a apoiadores (pessoas físicas e empresas) oferecendo a eles a oportunidade de abater aquele apoio do Imposto de Renda. O governo abre mão do imposto (renúncia fiscal) para que ele seja direcionado à realização de atividades culturais. Com isso, ganha o produtor

⁸⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. 2006. Op. cit., p. 77.

⁸⁷ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. 2016. Op. cit., p. 117.

cultural, ganha o apoiador e ganham os brasileiros, que terão mais opções à disposição e mais acesso à cultura⁸⁸.

Ademais, destaca-se que atualmente, para ser aprovado pela Secretaria Especial da Cultura, o projeto cultural obrigatoriamente deve passar pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Trata-se de órgão colegiado formado por membros da sociedade civil e do poder público - com representantes de todas as regiões brasileiras e das principais áreas culturais e artísticas -, que analisa os projetos que pleiteiam o benefício da Lei de Incentivo à Cultura, emitindo parecer favorável ou contrário ao empreendimento. É esse parecer que vai subsidiar a decisão final sobre a aprovação, ou não, dos projetos pela Secretaria⁸⁹.

Como evidenciado acima, após a aprovação pela Secretaria e posterior implementação do projeto, este será submetido a mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação de seus resultados, conforme se extrai do Capítulo VII (do acompanhamento, da fiscalização e da avaliação de resultados) da Instrução Normativa nº 2/2019 - responsável por estabelecer os procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do PRONAC.

Atualmente, a Lei de Incentivo à Cultura é a mais relevante ferramenta de fomento à Cultura do Brasil, contribuindo com a efetivação de milhares de projetos culturais e com a democratização do acesso à cultura. Contudo, importante mencionar que são numerosas as polêmicas envolvidas em sua aplicação. Destacam-se nesse sentido as críticas quanto aos critérios utilizados para a concessão dos benefícios, os escândalos de corrupção envolvendo seus recursos e ainda, a evidente concentração de seus recursos na região sudeste⁹⁰.

⁸⁸SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Lei de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/>>. Acesso em 08/11/2019.

⁸⁹SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Lei de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/>>. Acesso em 08/11/2019.

⁹⁰ Em 2015, a região Sudeste deteve o maior número de projetos aprovados (60,9% do total), seguido pelo Sul (28,6%). A região Norte não chegou a 1% do total. Ademais, em relação ao volume total de recursos, a diferença é ainda maior. O Sudeste ficou novamente em primeiro lugar, com 77,3% dos recursos, o equivalente a mais de dez vezes o volume detido pela região Norte, que ficou com 0,77%. GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. 2016. Op. cit., p. 122.

2.3.2 O Sistema Nacional de Cultura

O Sistema Nacional de Cultura (SNC), como bem mencionado anteriormente, foi incluído na Constituição Federal por meio da EC nº 71/2012, contudo, antes disso a ideia do sistema já vinha crescendo no Brasil. O SNC foi previsto explicitamente pela primeira vez no programa de governo do presidente Lula - eleito em 2002 - e foi gradualmente desenvolvido e implementado no país. Destaca-se que em 2005, na 1ª Conferência Nacional de Cultura, precedida por conferências regionais, estaduais e municipais, o SNC ficou definido como uma das prioridades para o setor cultural⁹¹.

Ademais, ressalta-se no histórico de desenvolvimento do sistema que entre 2005 e 2006, foram celebrados Protocolos de Intenções da União com 21 estados e 1.967 municípios para implantação do SNC. Além disso, em 2006, realizou-se o 1º Ciclo de Oficinas do Sistema Nacional de Cultura⁹².

Conforme o documento básico do Sistema Nacional de Cultura aprovado em agosto de 2009 pelo CNPC, o objetivo do SNC é formular e implantar políticas públicas culturais, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes federativos e a sociedade civil, de forma a promover o desenvolvimento - humano, social e econômico - com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais⁹³. Desse modo, observa-se que o SNC se propõe a sistematizar, institucionalizar e fortalecer a gestão pública da cultura, pautando-se em um modelo descentralizado, colaborativo e participativo.

Como se depreende do art. 216-A, § 1º da Constituição Federal o Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Cultura, regendo-se pelos seguintes princípios:

- I – diversidade das expressões culturais;
- II – universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

⁹¹ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: Histórico**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/historico-2/>>. Acesso em 08/11/2019.

⁹² SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: Histórico**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/historico-2/>>. Acesso em 08/11/2019.

⁹³ MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Documento básico do SNC, dez. 2011.

V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
VI – complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
VII – transversalidade das políticas culturais;
VIII – autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
IX – transparência e compartilhamento das informações;
X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Quanto aos seus elementos constitutivos, destaca-se que o sistema é estruturado por meio dos (i) órgãos gestores da cultura; (ii) conselhos de política cultural; (iii) conferências de cultura; (iv) comissões intergestores; (v) planos de cultura; (vi) sistemas de financiamento à cultura; (vii) sistemas de informações e indicadores culturais; (viii) programas de formação na área da cultura; e (ix) sistemas setoriais de cultura (art. 216-A, § 2º).

Cada um dos elementos acima evidenciados possui suas particularidades e funções no sistema. Registre-se inicialmente, que os órgãos gestores da cultura são órgãos da Administração Pública responsáveis pela coordenação dos sistemas de cultura, podendo ser modelados por meio de secretarias exclusivas, departamentos específicos, fundações, entre outros⁹⁴.

Os conselhos de política cultural são colegiados de caráter permanente, consultivos e deliberativos, vinculados à estrutura do órgão gestor de cultura. Sua composição é no mínimo paritária entre o Poder Público e sociedade civil, e sua atuação é voltada para a formulação de diretrizes e estratégias, e controle da execução das políticas públicas de cultura. No âmbito Federal, destaca-se o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC)⁹⁵.

As conferências de cultura são os espaços de participação social nos quais o Estado e a sociedade civil debatem e analisam a conjuntura da área cultura, e

⁹⁴ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: sistemas de cultura.** Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>>. Acesso em: 12/11/2019.

⁹⁵ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: sistemas de cultura.** Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>>. Acesso em: 12/11/2019.

propõem diretrizes para a formulação de políticas públicas no setor⁹⁶. Destaca-se ainda que elas são convocadas pelo Poder Executivo dos entes federativos, no âmbito de suas respectivas esferas de atuação.

As comissões intergestores, por sua vez, são instâncias de deliberação e pactuação para negociação e operacionalização dos sistemas de cultura. Assim, funcionam como órgãos de assessoramento técnico ao Conselho Nacional de Política Cultural e aos conselhos estaduais de Política Cultural⁹⁷.

No tocante aos planos de cultura, estes são os instrumentos de gestão que abarcam um conjunto de diretrizes, objetivos, estratégias, metas, ações e prazos de execução das políticas públicas de cultura, além de indicadores de resultados para seu acompanhamento. São o principal componente de planejamento de longo prazo do órgão gestor que direciona a execução das políticas públicas de cultura em uma perspectiva de dez anos. Nesse sentido, tem-se o Plano Nacional de Cultura (PNC), criado pela Lei nº 12.343/2010, e suas metas, estabelecidas por meio da Portaria nº 123/2011⁹⁸.

Em relação aos sistemas de financiamento à cultura, salienta-se que estes são constituídos pelo conjunto de instrumentos, políticas de incentivo e apoio financeiro público à cultura, sendo seus principais mecanismos o orçamento público, o incentivo fiscal, os Ficart e os Fundos de Cultura, como o FNC⁹⁹.

Ademais, faz-se importante mencionar os sistemas de informações e indicadores culturais, hoje consolidados por meio do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Sua finalidade é a de integrar os cadastros culturais e os indicadores a serem coletados pelos entes federativos, a fim de gerar informações a respeito da realidade cultural brasileira. O sistema de informações é constituído por bancos de dados referentes a bens, serviços, infraestrutura,

⁹⁶ MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC.** Documento básico do SNC, dez. 2011.

⁹⁷ MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC.** Documento básico do SNC, dez. 2011.

⁹⁸ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: sistemas de cultura.** Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>>. Acesso em: 12/11/2019.

⁹⁹ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: sistemas de cultura.** Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>>. Acesso em: 12/11/2019.

investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições, gestão cultural, entre outros¹⁰⁰.

Menciona-se também os programas de formação na área da cultura, que são o conjunto de iniciativas de qualificação voltadas a gestores e conselheiros do setor cultural, com a finalidade de capacitar os agentes envolvidos. Podem ser constituídos por oficinas práticas, cursos de nível médio, de especialização, e extensão universitária. De acordo com a plataforma da Secretaria Especial da Cultura, “O Programa Nacional de Formação na Área da Cultura já disponibilizou mais de 35 cursos em todas as regiões e em quase todos os estados do Brasil”¹⁰¹.

Por fim, os sistemas setoriais de cultura são os subsistemas dos sistemas de cultura, que se estruturam para atender às demandas e necessidades específicas dos diversos segmentos da cultura. Dentre os Sistemas Setoriais Nacionais destacam-se o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), o Sistema Brasileiro de Museus (SBM) e o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC).

2.3.3 A Política Nacional de Cultura Viva

A Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), instituída pela Lei nº 13.018/2014, é resultado do Programa Cultura Viva criado em 2004¹⁰². De acordo com Medeiros e Farah¹⁰³, o Programa Cultura Viva adveio da ideia de incentivar ações culturais já existentes no cotidiano de comunidades e de grupos culturais, proporcionando sua continuidade e institucionalização como “pontos de cultura”.

Consoante à Secretaria Especial de Cultura, a referida política é responsável por capacitar e fomentar os chamados pontos cultura, além de desenvolver e

¹⁰⁰ MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Documento básico do SNC, dez. 2011.

¹⁰¹ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: sistemas de cultura**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>>. Acesso em: 12/11/2019.

¹⁰² Portaria Interministerial nº 156 de 2004.

¹⁰³ MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. **Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva**. Revista do Serviço Público, v. 65, n. 1, 2014, p. 8.

fortalecer o campo das artes e da cultura no país, principalmente no que tange à inclusão social, respeito e reconhecimento da diversidade cultural¹⁰⁴.

Nesse sentido, a PNCV possui como alguns de seus objetivos, garantir o pleno exercício dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros; estimular o protagonismo social na elaboração e na gestão das políticas públicas da cultura; estimular iniciativas culturais já existentes, por meio de apoio e fomento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; potencializar iniciativas culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade; e promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural (art. 2º Lei nº 13.018/2014).

Para cumprir seus objetivos, a política utiliza-se dos Pontos de Cultura e dos Pontões de Cultura. Os Pontos de Cultura são grupos ou coletivos de natureza ou finalidade cultural que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades.

Já os Pontões de Cultura são entidades de natureza ou finalidade cultural e/ou educativa que desenvolvem, acompanham e articulam atividades culturais em parceria com as redes regionais, identitárias e temáticas de pontos de cultura. São responsáveis por ações de mobilização, troca de experiências e articulação entre os diferentes Pontos de Cultura que poderão se agrupar em nível estadual, regional ou por áreas temáticas, visando à capacitação, ao mapeamento e a ações conjuntas (art. 4º da Lei nº 13.018/2014)¹⁰⁵.

Importante consignar ainda os mecanismos práticos utilizados pela política para atingir seus objetivos, sendo eles: o fomento direto aos projetos culturais de Pontos e Pontões de Cultura; premiação de projetos, iniciativas, atividades ou ações destes e de pessoas físicas; concessão de bolsas a pessoas físicas com vistas ao desenvolvimento de atividades que colaborem com as finalidades da PNCV; e parcerias entre os entes federados e outras instituições públicas e privadas¹⁰⁶.

¹⁰⁴ SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA. **Ações e Programas. Política Nacional de Cultura Viva.** Disponível em: <<http://cultura.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/>>. Acesso em 13/11.2019.

¹⁰⁵ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Cultura Viva: REDE DE INCENTIVO E DISSEMINAÇÃO DE INICIATIVAS CULTURAIS.** Disponível em: <<http://culturaviva.gov.br/saiba-mais/>>. Acesso em 13/11/2019.

¹⁰⁶ Art. 4º da Instrução Normativa nº 08/2016.

Ademais, registra-se que o governo federal, especificamente por meio da Secretaria da Diversidade Cultural, mantém um amplo registro de todas as redes de Pontos de Cultura, bem como dos próprios pontos¹⁰⁷. De acordo com a Secretaria, o programa já está presente em todos os estados brasileiros e em cerca de mil municípios, alcançando o montante de aproximadamente 3.500 Pontos e Pontões de Cultura por todo Brasil¹⁰⁸.

2.3.4 O Vale-Cultura

Por fim, o Vale-Cultura, regido pela Lei nº 12.761/2012, é uma política criada no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador, que visa a incentivar a participação das pessoas na vida cultural. Assim, o art. 2º do dispositivo mencionado determina como objetivos do programa: (i) possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais; (ii) estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e (iii) incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos.

Depreende-se do portal do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), uma breve descrição da política:

O Vale-Cultura é uma parceria criada entre o Governo Federal e empresas para beneficiar trabalhadores com vínculo empregatício formal. O benefício concedido é pelo empregador em um cartão magnético pré-pago com crédito de R\$ 50,00 mensais. O valor, que é cumulativo, pode ser consumido para comprar ingressos de teatro, cinema, museus, espetáculos, shows, circos, além de CDs, DVDs, livros, revistas e jornais, ou ainda para pagar mensalidades de cursos artístico-culturais¹⁰⁹.

Ressalta-se que os agentes que participam do programa são as empresas beneficiárias (empregadores), seus trabalhadores, as empresas receptoras (ofertantes de produtos e serviços culturais habilitadas para receber o Vale-Cultura como forma de pagamento) e as operadoras do cartão. Cabe destacar que as empresas beneficiárias - as que fornecem o benefício aos seus empregados - terão

¹⁰⁷ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Cultura Viva: REDE DE INCENTIVO E DISSEMINAÇÃO DE INICIATIVAS CULTURAIS**. Disponível em: <<http://culturaviva.gov.br/saiba-mais/>>. Acesso em 13/11/2019.

¹⁰⁸ SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Cultura Viva: REDE DE INCENTIVO E DISSEMINAÇÃO DE INICIATIVAS CULTURAIS**. Disponível em: <<http://culturaviva.gov.br/saiba-mais/>>. Acesso em 13/11/2019.

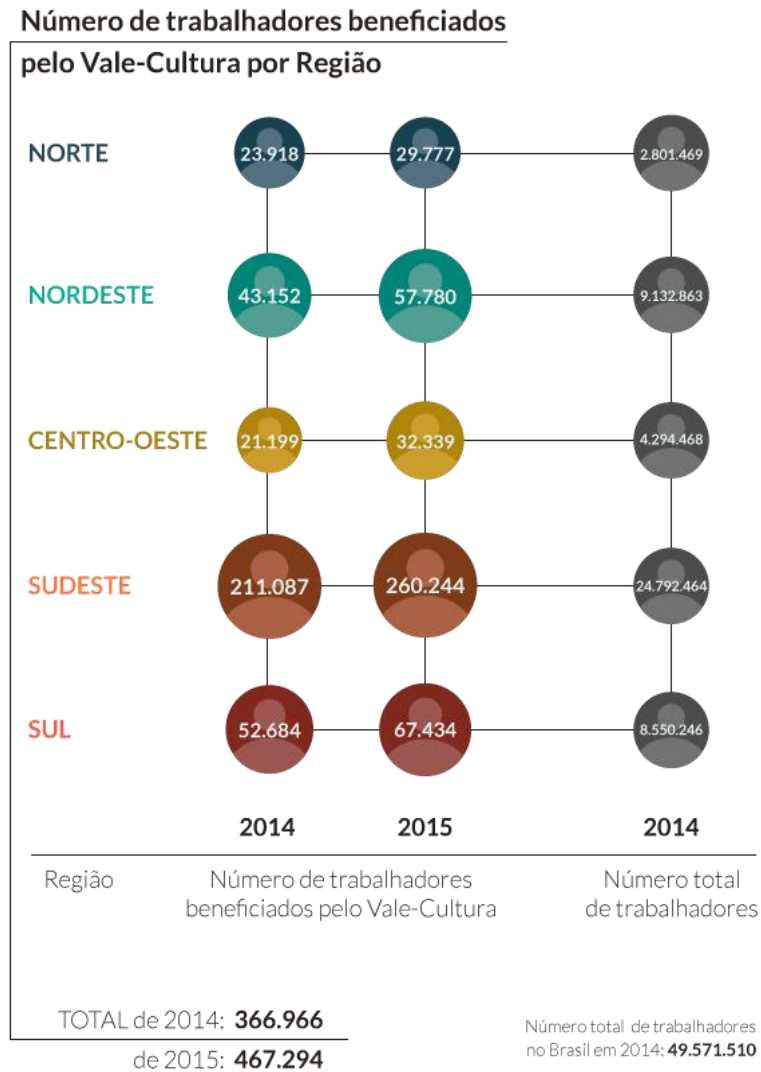
¹⁰⁹ SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS (SNIIC). **Indicadores do Vale Cultura**. Disponível em: <<http://sniic.cultura.gov.br/indicadores/indicadores-do-vale-cultura/>>. Acesso em: 14/11/2019.

direito a usufruir de benefícios fiscais, podendo deduzir o valor despendido a título de aquisição do Vale-Cultura como despesa operacional para fins de apuração do imposto sobre a renda - desde que tributada com base no lucro real (art. 10, § 2º).

Ainda, importante mencionar que os valores desembolsados a título de Vale-Cultura não possuem natureza salarial, não constituem base de incidência de contribuição previdenciária e não se configuram como rendimento tributável do trabalhador (art. 11).

Mesmo que ainda não seja tão expressiva quanto outras políticas culturais, o Vale-Cultura tem se tornado um importante instrumento de democratização e estímulo ao acesso da população à vida cultural. De acordo com os Indicadores do Vale Cultura, até 31 de dezembro de 2015, R\$ 264.465.493,39 foram consumidos com o Vale-Cultura e cerca de 467 mil trabalhadores foram beneficiados pelo programa¹¹⁰. Tal informação pode ser extraída do quadro abaixo apresentado, no qual é apontado o número de trabalhadores beneficiados pelo Vale-Cultura por região, nos anos de 2014 e 2015:

¹¹⁰ SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS (SNIIC). **Indicadores do Vale Cultura**. Disponível em: <<http://sniic.cultura.gov.br/indicadores/indicadores-do-vale-cultura/>>. Acesso em: 14/11/2019.



Fonte (Vale-Cultura): Dados enviados pelas operadoras do Vale-Cultura, em até 20/04/2016.
 Fonte (Trabalhador): <<http://bi.mte.gov.br/>>. Acesso em: 4 maio 2016. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Ministério do Trabalho (MTE).

Como se percebe, o capítulo em apreço reputou-se responsável por elucidar os aspectos relevantes do cenário brasileiro quanto à criação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de cultura em âmbito federal. A partir da compreensão do referido panorama, cabe neste momento posterior - último capítulo do ensaio - analisar uma das principais ferramentas jurídicas utilizadas em termos de ação estatal no que se refere às políticas culturais: o instituto do fomento.

3. O FOMENTO COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS

O fomento é hoje um dos principais instrumentos utilizados pelo Poder Público para o desenvolvimento de políticas culturais. Nesse sentido, torna-se relevante para a finalidade do presente trabalho desenvolver o conceito jurídico do fomento e identificar, a partir de todas as exposições já feitas, sua correlação e implicações para com o setor cultural.

Há de se observar que a doutrina jurídica brasileira, especialmente no âmbito do Direito Administrativo, traz diversas definições do instituto do fomento, cabendo, portanto, apresentar algumas delas.

Inicialmente, destaca-se a definição dada por Odete Medauar, que considerando o fomento como atividade administrativa, o define como “estímulo a condutas e atuações de particulares, sem uso de mecanismos de coação (por exemplo: subsídios, incentivos fiscais, prêmios e condecorações)”¹¹¹.

Outro doutrinador que se propõe a conceituar o fomento é Carlos Ari Sunfeld, que aduz que:

(...) o fomento estatal à vida privada consiste na concessão de benefícios a particulares de modo a induzir suas ações em certo sentido. Quem não se dispõe a adotar o comportamento pretendido não é sancionado; apenas deixa de usufruir o benefício que teria, em caso contrário¹¹².

Ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, indica que o fomento “abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública”¹¹³. Em mesmo sentido, Carolina Caiado Lima¹¹⁴ entende o fomento público como uma atividade administrativa voltada ao amparo ou incentivo de atividades de interesse

¹¹¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 110.

¹¹² SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 16-17.

¹¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 56.

¹¹⁴ LIMA, Carolina Caiado. **O convênio administrativo colaborativo para transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos como instrumento dos mecanismos diretos de fomento público**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, p. 69.

público e coletivo desenvolvidas por particulares, que se concretiza por atuação indireta e não coercitiva do Estado.

Para José Vicente Santos de Mendonça¹¹⁵, fomento é a atividade pública de apoio à iniciativa privada, quando esta desenvolve atividades de interesse social. Partindo da mesma premissa, tem-se a definição apresentada por Diogo Figueiredo Moreira Neto que define o fomento como:

(...) a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades públicas e privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade¹¹⁶.

Como se verifica da leitura das diversas concepções doutrinárias expostas, evidente é que elas não destoam muito quanto aos aspectos essenciais da atividade de fomento, bem como de sua finalidade. Rodrigo Goulart de Freitas Pombo¹¹⁷, ao sintetizar o conceito apresentados pelos doutrinadores, denota que o instituto visa a:

(...) incentivar ou desincentivar o desenvolvimento de certas atividades eleitas como desejáveis ou indesejáveis para a coletividade, sem o exercício da coação, de modo a conformar a atuação de determinados sujeitos para propiciar (...) um “benefício coletivamente auferível”.

É possível inferir que as definições acima desenvolvidas, por mais numerosas que sejam, não esgotam o rol das manifestações de juristas brasileiros quanto à temática. Em verdade, um dos mais importantes doutrinadores a desenvolver o tema é Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto.

Para o autor, o instituto do fomento é tradicionalmente estudado no Direito Público como um instrumento de incentivo em parcerias estabelecidas entre poder o público e o terceiro setor para promoção de serviços sociais diversos, como a assistência social e a cultura. Contudo, o autor ressalta que ele também pode servir a

¹¹⁵ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista**. Revista de Direito Processual Geral, Rio de Janeiro, n. 65, 2010, p. 135.

¹¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 525.

¹¹⁷ DE FREITAS POMBO, Rodrigo Goulart. **Controle de resultados da atividade de fomento pelo Tribunal de Contas da União**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 18, v. 203, jan. 2018, p. 49-59.

uma maior gama de finalidades, como inclusive a de instrumento de interferência “estatal na propriedade privada, viabilizando grandes empreendimentos de infraestrutura necessários ao aperfeiçoamento de determinadas atividades econômicas”¹¹⁸.

No tocante à sua definição, Floriano Peixoto conceitua o fomento como “a atividade estatal de incentivo positivo ou negativo a outra atividade desenvolvida por um ou vários particulares, de forma a condicionar o comportamento privado”¹¹⁹. Deste modo, o fomento positivo seria aquele em que o Estado se volta a tornar a atividade privada mais viável, interessante ou abrangente, efetivando-se a partir de medidas positivas, de caráter premial e não coativas. Já o fomento negativo seria aquele realizado por meio de medidas ou restrições estatais, com vistas a induzir, incentivar ou desestimular ações dos agentes privados, e com isso obter o desenvolvimento ou redução de certas atividades pretendidas ou indesejadas¹²⁰.

Não apenas o fomento visa a um certo condicionamento da atividade do particular, como, à luz das diversas definições acima apresentadas, também tem a pretensão atender a necessidades públicas. Nesse sentido, Floriano destaca que a intervenção fomentadora normalmente escolhe um setor, atividade ou até mesmo um agente econômico para receber um incentivo ou um suporte, com a finalidade de torná-lo mais apto ou capacitado a se desenvolver, e assim alcançar um objetivo coletivamente auferível.

Deste modo, o fomento pode ser visto, em suma, como “a atividade estatal de convergência entre os interesses privados e o interesse público, pela qual o Estado fomenta aqueles como forma de consecução deste.”¹²¹.

Sob o ponto de vista estrutural, Heloisa Conrado Caggiano¹²² destaca que o fomento possui alguns elementos caracterizadores que possibilitam sua identificação,

¹¹⁸MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica**. Revista de Direito Público da Economia—RDPE, Belo Horizonte, a. 8, v. 32, out./dez, 2010, p. 57-71.

¹¹⁹MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. 2010. Op. cit. p. 57-71.

¹²⁰MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. 2010. Op. cit.

¹²¹MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. 2010. Op. cit.

¹²²CAGGIANO, Heloisa Conrado. **Apontamentos sobre o conceito de fomento público**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE. Belo Horizonte, a. 16, v. 61, jan.mar. 2018, p. 77-92.

são eles: (i) o destinatário da ação fomentadora e seu objeto; (ii) sua forma de operacionalização; e (iii) sua finalidade. O primeiro deles, qual seja o destinatário da ação fomentadora e seu objeto, consistiria na pessoa jurídica de direito privado enquanto na realização de atividades econômicas.

Nessa perspectiva, o objeto do fomento - o agente privado fomentado - não teria como objetivo imediato o alcance de finalidades públicas, mas sim voltaria-se à realização de seu objeto social e à busca de lucros. Uma vez aderindo ao estímulo oferecido pelo Estado é que o exercício da atividade do agente fomentado passaria a atender também aos fins públicos específicos visados pelo agente fomentador.

O segundo elemento distintivo identificado pela autora é a sua forma de operacionalização, ou seja, “a forma como a Administração Pública pretende vincular a atividade privada ao objetivo público”¹²³. No caso do instituto em questão, a Administração se utiliza de uma forma voluntária de adesão do particular às políticas de fomento, razão pela qual não há que se falar em ilicitude ou violação de normas quando o particular opta por não anuir à política.

Todavia, uma vez aceitos e recebidos os benefícios advindos da política ou norma fomentadora - que envolve a distribuição seletiva de recursos públicos - contrapartidas passam a ser exigidas do agente fomentado, submetendo-o a um rigoroso regime de cumprimento a certas condicionantes, inclusive com a aplicação de sanções quando cabíveis¹²⁴.

Por fim, o último elemento associado ao fomento é a finalidade. De forma ampla, e identificando o fomento como típica atividade administrativa, sua finalidade será sempre relacionada à consecução de objetivos públicos. Entretanto, a finalidade não pode ser vista como um elemento que de fato sirva para a diferenciação do instituto das demais atividades administrativas. Isso porque, alguns objetivos, ainda que usualmente associados ao fomento estatal, podem ser alcançados por meio de outras medidas estatais, como pelo exercício do poder de polícia ou em regime de serviço público.

¹²³CAGGIANO, Heloisa Conrado. 2018. Op. cit., p. 84.

¹²⁴CAGGIANO, Heloisa Conrado. 2018. Op. cit., p. 85-86.

O que se observa deste modo, é que um mesmo fim atribuído à Administração Pública pode ser atingido por meio do exercício de mais de uma função, de modo que o Direito Administrativo é considerado por muitos como uma caixa de ferramentas a serem manejadas para melhor atender aos fins públicos¹²⁵.

Não obstante ao acima exposto, é possível identificar alguns autores que utilizam a finalidade como critério para classificação das modalidades de fomento estatal. Nesse âmbito, destaca-se Moreira Neto¹²⁶, que afirma que o fomento pode ser classificado a partir das finalidades que normalmente cumpre, sendo assim subdividido em fomento social e fomento econômico. O fomento social seria aquele pautado pela definição constitucional de ordem social (art. 193 e seguintes c/c art. 6º da Constituição Federal de 1988), sendo composto de questões relacionadas à educação, cultura, desporto, saúde, assistência social, meio ambiente e população indígena. Nesse sentido Heloisa Conrado afirma:

Nestes termos, será denominada fomento social a atuação estatal – de usual implementada através de políticas públicas – que visa a alterar a estrutura social, para garantir de imediato algum direito que também tenha aquela natureza¹²⁷.

Já o fomento econômico seria a regulação estatal com foco nos preceitos constitucionais da ordem econômica (art. 170 e seguintes), pautando-se deste modo na livre concorrência, na redução de desigualdades sociais e regionais, na busca do pleno emprego, na defesa da indústria nacional, entre outros. Como afirma a autora supramencionada, seria “o Estado alterando o funcionamento da economia para corrigir falhas de mercado ou direcionar os agentes econômicos à realização dos fins previstos na CF”¹²⁸.

Há ainda outros autores que visam a esquematizar as modalidades de fomento a partir do estabelecimento de critérios, dentre eles, André Luiz Freire¹²⁹. Na visão do autor a primeira classificação diz respeito a forma de atuação do Poder Público sobre a vontade dos administrados, tema já brevemente tratado quando da apresentação

¹²⁵CAGGIANO, Heloisa Conrado. 2018. Op. cit., p. 87.

¹²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 2009. Op. cit., p 585.

¹²⁷CAGGIANO, Heloisa Conrado. 2018. Op. cit., p. 87.

¹²⁸CAGGIANO, Heloisa Conrado. 2018. Op. cit., p. 88.

¹²⁹ FREIRE, André Luiz. **Responsabilidade patrimonial na atividade administrativa de fomento**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, a. 14, v. 167, nov. 2015, p. 23-35.

da definição de fomento de Floriano Peixoto. Sob essa perspectiva, existem os meios positivos de intervenção, e os negativos.

Além disso, há também a classificação que utiliza como critério o tipo de vantagem conferido ao administrado. Assim, o fomento pode ser categorizado em fomento honorífico, jurídico e econômico. O fomento honorífico seria aquele em que o Estado incentiva a prática de certas condutas de interesse público por meio da outorga de títulos, condecorações, comendas e prêmios.

Por sua vez, o fomento jurídico seria aquele no qual a Administração age conferindo aos agentes fomentados uma posição jurídica privilegiada, sendo em regra, um mecanismo para obtenção de benefícios financeiros, como a concessão de isenções¹³⁰. Finalmente, o fomento econômico - sendo o mais usual - ocorre por meio do incentivo estatal a atividades de interesse público, por meio da conferência de vantagens de natureza patrimonial aos agentes fomentados¹³¹. Esta modalidade de fomento ainda pode ser classificada pelos meios utilizados, sendo eles os: (i) meios reais; (ii) meios fiscais; (iii) meios creditícios; e (iv) meios econômicos em sentido estrito¹³².

A utilização dos meios reais pode ser observada quando o Poder Público coloca à disposição do agente fomentado, bens de sua titularidade, a exemplo, da concessão, pela Administração, do uso de um bem público para o desenvolvimento de uma atividade de interesse público pelo particular¹³³.

Quanto aos meios fiscais de fomento, tratam-se das medidas de isenções, diminuição de alíquotas, remissões, anistias e parcelamento de tributos concedidas pelo Estado. Ainda, os meios creditícios são aqueles pelos quais a Administração

¹³⁰ Neste ponto, importante ressaltar que nem todos os autores defendem essa classificação, não reconhecendo por exemplo a qualificação dos instrumentos jurídicos como forma de fomento. Dentre eles destaca-se José Roberto Pimenta Oliveira. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006..

¹³¹ FREIRE, André Luiz. 2015, Op. cit., p. 28.

¹³² ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1990. v. 2, p. 863; ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2006., p. 37.

¹³³ FREIRE, André Luiz. 2015. Op. cit., p. 28.

incentiva condutas por meio da concessão de linhas privilegiadas de crédito ou meios alternativos de financiamento de bens.

Por fim, os meios econômicos de fomento em sentido estrito, compreendem-se na transferência de recursos aos agentes fomentados - pelos mais diversos meios - para que eles desenvolvam suas atividades.

Por todo exposto, é possível identificar que a atividade de fomento pode dirigir-se a uma grande diversidade de setores e, ainda, utilizar-se de uma ampla quantidade de mecanismos. Como destaca Rodrigo Goulart de Freitas Pombo:

Um aspecto marcante da atividade de fomento consiste na multiplicidade de mecanismos teoricamente aptos à sua implementação. A atividade de fomento se traduz em uma grande quantidade de mecanismos, e cada qual reflete um modo específico de execução do fomento, variando conforme os meios a atingir os resultados, quanto à intensidade dos benefícios indutores entre outros aspectos¹³⁴.

Realizada essa importante análise a respeito do instituto do fomento, cabe neste momento evidenciar sua já mencionada correlação com as políticas culturais. Consoante o exposto anteriormente, o fomento é o instrumento de incentivo utilizado pela Administração Pública para intervir na iniciativa privada, com a finalidade de se alcançar um objetivo público.

Como se verifica, a Constituição Federal de 1988, ao contrário por exemplo da Constituição de 1937¹³⁵, não atribuiu ao Estado o status de produtor cultural, mas sim o dever de incentivar, apoiar e proteger as iniciativas culturais.

Nessa perspectiva, o fomento é demasiadamente utilizado pelo Poder Público como instrumento materializador das políticas públicas culturais. Ao incentivar as iniciativas privadas do setor cultural o Estado acaba por consecutar o interesse público e efetivar as diretrizes constitucionais voltadas para a cultura, como o pleno exercício dos direitos culturais; o acesso da população às fontes da cultura nacional; e o apoio

¹³⁴DE FREITAS POMBO, Rodrigo Goulart. 2018. Op. cit., p. 51.

¹³⁵ Importante mencionar que durante o regime militar também houve uma preocupação do Estado em produzir cultura como forma de preservar e consolidar a identidade e a cultura nacional. FERNANDES, Natalia Ap. Morato. **A política cultural à época da ditadura militar**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 3, n. 1, jan-jun 2013, p. 188.

e incentivo da valorização e da difusão das manifestações culturais (art. 215 da CF/88).

Deste modo, no que diz respeito à aplicação prática do instituto no setor cultural, observa-se que o fomento de iniciativas culturais pelo Poder Público pode se dar tanto de forma direta como de forma indireta. O fomento indireto é aquele que se dá por meio da utilização dos mecanismos de incentivos fiscais, como por exemplo o mecenato privado previsto na Lei Rouanet, e já amplamente explorado no capítulo anterior. Além disso, há também de se mencionar a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), que igualmente prevê mecanismos de incentivo fiscal - abatimento ou isenção de tributos -, dessa vez voltados ao apoio de projetos audiovisuais aprovados pela Ancine.

Quanto ao fomento direto, trata-se de aporte estatal direto a projetos culturais, sendo realizado por meio de editais, seleções públicas, prêmios e ainda, investimentos diversos, como os fundos de investimento administrados pelo governo - a exemplo o já analisado FNC. Ademais, cabe ressaltar que dentre as políticas públicas culturais analisadas no capítulo anterior, também se encaixa nesta modalidade de fomento, a Política Nacional de Cultura Viva, que direciona recursos estatais para os chamados Pontos e Pontões de Cultura.

Em virtude de todo exposto, resta evidente a importância que possui o fomento como ferramenta para a concretização de políticas culturais federais no Brasil. É ele o instrumento jurídico mais recorrentemente escolhido pela Administração Pública para operar e implementar as políticas constituídas no setor.

4. CONCLUSÃO

Inicialmente, cabe mencionar que não há muita produção jurídica a respeito do tema específico das políticas públicas culturais no Brasil. Uma das possíveis explicações para isso reside no fato de que há uma grande dificuldade geral da doutrina jurídica em tratar do tema de políticas públicas, uma vez tratar-se de temática altamente interdisciplinar.

Nesse sentido, à luz do exposto no presente, verifica-se um grande lapso do ensino jurídico na formação de profissionais do direito preparados para estruturar, operar e aprimorar políticas públicas e programas de ação governamental neste e em outros setores brasileiros.

Como já amplamente discutido, o direito perpassa todas as fases envolvidas no consubstanciamento das políticas públicas, e sendo ele uma ciência social aplicada e prática - não voltada apenas para si mesma - torna-se extremamente necessário que seus operadores reconheçam os aspectos da realidade que os cercam. Nesse sentido, destaca-se a importância de se compreender o cenário brasileiro quanto às políticas públicas de cultura.

Ao se analisar o panorama histórico de desenvolvimento das políticas culturais no Brasil em âmbito federal - desde seu surgimento até os dias atuais - torna-se perceptível que o setor foi marcado ao longo dos anos por expressivas instabilidades e descontinuidades. Inúmeras foram as vezes em que com a mudança de governos, o setor passou a um grande desprestígio e desmonte, não ganhando centralidade ou até mesmo especial atenção do Poder Público. Isso pode ser evidenciado inclusive pela própria extinção e recriação do Ministério da Cultura em diversos momentos da história.

Assim, evidente é que foi apenas a partir do governo Lula que se passou a uma maior consolidação e institucionalização do setor cultural. O referido governo concedeu certa centralidade à cultura, reconhecendo, em âmbito nacional, a importância de seu amparo e incentivo, principalmente como forma de exercício da cidadania e fortalecimento identitário.

Ademais, importante ressaltar ainda, que no que tange às análises oferecidas no presente ensaio, o fomento apresentou-se como instituto de grande relevância. Conforme já exposto, o fomento é o instrumento de incentivo utilizado pela Administração Pública para intervir na iniciativa privada (por meio de benefícios, subsídios, incentivos fiscais, prêmios, etc.), com a finalidade de se alcançar um objetivo público.

Assim, ele é uma das principais ferramentas empregadas pelo Poder Público para fins de concretização e materialização das políticas públicas culturais. Ao incentivar as iniciativas privadas do setor cultural o Estado acaba por consecutar o interesse público e efetivar as diretrizes constitucionais voltadas para a cultura.

Levando em consideração tudo o que foi apontado, observa-se que o presente trabalho ao (i) desenvolver as concepções jurídicas a respeito das políticas públicas; (ii) traçar um panorama histórico e destacar as particularidades das mais relevantes políticas culturais que foram e seguem sendo implementadas no país; e (iii) evidenciar um dos principais instrumentos utilizados pela Administração para a concretização destas, objetivou a possibilitar uma melhor compreensão a respeito do cenário fático concernente às políticas públicas culturais no Brasil em âmbito federal, de forma a possivelmente fornecer um instrumental útil ao aperfeiçoamento das ações no setor.

5. BIBLIOGRAFIA

ALEM, Nichollas. **Direito da cultura, direito do entretenimento e direitos culturais: diferenças de sentido e caminhos de pesquisa.** Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 998, dez. 2018, p. 7.

BARBALHO, Alexandre. **POLÍTICA CULTURAL EM TEMPO DE CRISE: o Ministério da Cultura no Governo Temer.** Revista de Políticas Públicas, v. 22. 2018, p. 240-241.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Políticas públicas e o dever de monitoramento: Levando os direitos a sério.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, 2018.

BARCELOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas.** Revista de Direito Administrativo n. 240, 2005.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making.** New York: M.E. Sharpe, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CAGGIANO, Heloisa Conrado. **Apontamentos sobre o conceito de fomento público.** Revista de Direito Público da Economia - RDPE. Belo Horizonte, a. 16, v. 61, jan.mar. 2018.

CALABRE, Lia. **Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014.** Em **Políticas culturais no governo Dilma.** Antonio Albino Canelas Rubim, Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Organizadores. Salvador: EDUFBA, 2015.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas.** In: III ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA. Salvador: Faculdade de Comunicação/ UFBA, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.** Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** Revista dos Tribunais, n. 737. São Paulo, 1997.

CONVERSA AFIADA. “**Bolsonaro ameaça fechar a Ancine!**”. Conversa Afiada, 19/07/2019. Disponível em: <<https://www.conversaafiada.com.br/brasil/bolsonaro-ameaca-fechar-a-ancine>>. Acesso em 07.11.2019.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas: Política Pública como Campo Disciplinar**. Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013.

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. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **O programa nacional de apoio à cultura como embrião do sistema nacional de cultura**. Revista Pensar, v. 11, n. 1. Fortaleza: 2006.

DE FREITAS POMBO, Rodrigo Goulart. **Controle de resultados da atividade de fomento pelo Tribunal de Contas da União**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 18, v. 203, jan. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1990. v. 2.

FERNANDES, Natalia Ap. Morato. **A política cultural à época da ditadura militar**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 3, n. 1, jan-jun 2013.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2005.

FREIRE, André Luiz. **Responsabilidade patrimonial na atividade administrativa de fomento**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, a. 14, v. 167, nov. 2015.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como norma y el tribunal constitucional**. 3. ed. Madrid: Ed. Civitas, 1991.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. **A lei Rouanet e a importância da definição do conceito de cultura**. Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico - RFDPE. Belo Horizonte, v. 5, n. 9, mar.ago. 2016.

HOWLET, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

LIMA, Carolina Caiado. **O convênio administrativo colaborativo para transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos como instrumento dos mecanismos diretos de fomento público**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica**. Revista de Direito Público da Economia–RDPE, Belo Horizonte, a. 8, v. 32, out./dez, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. **Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva**. Revista do Serviço Público, v. 65, n. 1, 2014.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista**. Revista de Direito Processual Geral, Rio de Janeiro, n. 65, 2010.

MEYER-BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylène (Org.). **Afirmar os direitos culturais: comentário à declaração de Friburgo**. Trad. Ana Goldberg. São Paulo: Iluminuras, 2014.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA/SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sobre/o-que-e-o-snc/>>. Acesso em 04.11.2019.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Documento básico do SNC, dez. 2011.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2006.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios**. Em **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Cultura Viva: REDE DE INCENTIVO E DISSEMINAÇÃO DE INICIATIVAS CULTURAIS**. Disponível em: <<http://culturaviva.gov.br/saiba-mais/>>. Acesso em 13/11/2019.

SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Lei de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <<http://leideincentivoocultura.cultura.gov.br/>>. Acesso em 08/11/2019.

SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: Histórico**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/historico-2/>>. Acesso em 08/11/2019.

SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura: sistemas de cultura**. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>>. Acesso em: 12/11/2019.

SEGANFREDO, Thaís. “**O que está em jogo na gestão da Cultura no governo Bolsonaro**”. 2019. Disponível em: <<http://www.nonada.com.br/2019/01/o-que-esta-em-jogo-na-gestao-da-cultura-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em 06/11/2019.

SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. **As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento**. Revista Sociedade e Estado, v. 29, n. 1, jan.abr. 2014.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS (SNIIC). **Indicadores do Vale Cultura**. Disponível em: <<http://sniic.cultura.gov.br/indicadores/indicadores-do-vale-cultura/>>. Acesso em: 14/11/2019.

SOUZA, Allan Rocha de. **Direitos culturais no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

VEJA. **“Bolsonaro volta a atacar Ancine: ‘Poder público não faz filme: Presidente diz querer extinguir a agência e solicitou recuo em captação de 530 mil já realizada para produzir documentário sobre sua própria campanha’**”. Veja, 26/07/2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/entretenimento/bolsonaro-vou-buscar-extinguir-a-ancine-poder-publico-nao-faz-filme/>> Acesso em 07/11/2019.