

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL**  
**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA**

**DÉBORA VASCONCELLOS CAVALCANTI**

**LEI Nº 8.313/1991: REFLEXOS JURÍDICOS DA LEGISLAÇÃO INFRALEGAL NO**  
**FINANCIAMENTO CULTURAL BRASILEIRO**

**Maceió/AL**

**Maió/2021**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C3761 Cavalcanti, Débora Vasconcellos.  
Lei nº. 8.313/1991 : reflexos jurídicos da legislação infralegal no financiamento cultural brasileiro / Débora Vasconcellos Cavalcanti. – 2021.  
82 f.

Orientador: Gabriel Ivo.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 76-82.

1. Brasil. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. 2. Brasil. Ministério da Cidadania. Instrução normativa n. 2, de 23 de abril de 2019. 3. Cultura e direito. 4. Política pública. 5. Incentivo fiscal. I. Título.

CDU: 342.951:351.85

Ao meu pai, que me levou ao local de prova do vestibular.  
Toda esta jornada acadêmica começou ali: durante a prova  
que me levaria à aprovação no curso de Direito da  
Universidade Federal de Alagoas.

## AGRADECIMENTOS

Desenvolver parcela deste trabalho em meio a uma crise de saúde pública em nível mundial foi, no mínimo, desafiador. Mas os desafios se tornam mais fáceis de serem enfrentados quando se tem um bom time. E eu tenho um dos melhores times que alguém poderia ter e é em virtude disso que passo a tecer os seguintes agradecimentos:

À minha família nuclear, composta pelos meus pais, irmão e avó, por todo o apoio, confiança e exclusão de boa parte das atividades domésticas no decorrer do desenvolvimento desta monografia. Vocês são o meu alicerce.

A Deus, às treze almas e ao meu anjo Miguel, por sempre iluminarem o meu caminho e aquecerem meu coração, quando preciso.

Ao meu nobre orientador, professor Gabriel Ivo que, desde o quarto período do curso, me encanta com todo o seu profissionalismo, responsabilidade e caráter e prestou preciosas considerações para esta pesquisa.

À Nala e Maria Flor, companheiras inestimáveis que estiveram ao meu lado, literalmente, durante o período de escrita e sempre se mostravam presentes quando eu respirava fundo.

À Sara e Sofia, que sempre me deixam feliz com suas presenças.

Às minhas amigas tão queridas Larissa, Gabi Buarque e Mirella, por todo o apoio, incentivo e carinho. Esta monografia ficou mais leve com vocês.

A Robson, amigo inestimável que, com toda a sua paciência, se dispôs a refletir comigo sobre o objeto da presente pesquisa, ainda na fase de pré-projeto.

A Evandro, pelos ouvidos sempre atentos, palavras de incentivo e confiança.

À Carol, que me acompanhou durante parte da graduação, ouvindo todas as minhas histórias, da conciliação entre os cursos de Direito e Teatro aos aperreios de finalização do curso. À Dra. Gláucia, que foi essencial para a minha saúde mental neste período pandêmico, permeado de tantas incertezas.

A Tágore, Laryssa e Ana Rodrigues pelos excelentes materiais acadêmicos que me foram encaminhados.

A Ednelson Júnior, por todo o zelo e paciência empregados na revisão deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos os trabalhadores que financiaram os meus estudos numa universidade pública, gratuita e de muita qualidade.

“Você não precisa de artistas?  
Então me devolve os momentos bons  
Os versos roubados de nós  
As cores do seu caminho  
Arranca o rádio do seu carro  
Destrói a caixa de som  
Joga fora os instrumentos  
E todos aqueles quadros  
Deixe as paredes em branco [...]”  
Zélia Duncan

## RESUMO

Este trabalho visa ao estudo da política pública cultural adotada, a nível nacional, no tocante à Lei nº 8.313/1991, mais conhecida como Lei Federal de Incentivo à Cultura ou Lei Rouanet, sob a perspectiva da Instrução Normativa nº 2/2019, editada pelo Ministério da Cidadania. A pesquisa identificou a concentração da referida política cultural implementada no mecanismo de incentivo fiscal, desvirtuando os propósitos dos outros dois mecanismos previstos na Lei, a saber o Fundo Nacional de Cultura e os Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos. A metodologia adotada voltou-se ao estudo bibliográfico sobre o tema, a partir da leitura de textos jurídicos e relacionados ao segmento cultural, trazendo, de igual maneira, olhares das ciências sociais e da economia, a fim de buscar, na interdisciplinaridade, uma melhor compreensão dos aspectos da política cultural adotada no país, assim como da delimitação do conceito de cultura, a fim de compreender seu enquadramento enquanto direito fundamental. Diante da preferência pública em regulamentar, cada vez mais, o mecanismo de incentivo fiscal, observou-se, para além da fragilidade da política cultural, a interferência no efetivo acesso ao direito à cultura, tutelado constitucionalmente.

**Palavras-chave:** Direito à Cultura; Política Pública; Lei Federal de Incentivo à Cultura; Instrução Normativa nº 2/2019; Incentivo Fiscal.

## ABSTRACT

This work aims to study the cultural public policy adopted, at the national level, regarding the Law n° 8.313/1991, known as the Federal Culture Incentive Law or Rouanet Law, under the perspective of Normative Instruction n° 2/2019, edited by the Ministry of Citizenship. This research identified the concentration of the cultural policy implemented in the fiscal incentive mechanism, discrediting the purposes of the other two mechanisms of the Law, named National Culture Fund and the Cultural and Artistic Investment Funds. The methodology adopted was based on the bibliographic study of the theme, from the reading of legal documents to related texts of the cultural segment, bringing perspectives from the social sciences and economics, in order to search, in the interdisciplinarity, a better understanding of the aspects of the cultural policy adopted in this country, as well as the delimitation of culture's concept, in order to understand its framing as a fundamental right. In view of the public preference to regulate, more and more, the fiscal incentive mechanism, it was observed, beyond the fragility of cultural policy, the interference in the effective access to the right to culture, constitutionally protected.

**Key-words:** Right to Culture; Public policy; Federal Culture Incentive Law; Normative Instruction n° 2/2019; Fiscal Incentive.

## **LISTA DE SIGLAS**

CF – Constituição Federal

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

FICART – Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos

FNC – Fundo Nacional de Cultura

IN – Instrução Normativa

IR – Imposto de Renda

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MinC – Ministério da Cultura

ONU – Organização das Nações Unidas

PF – Pessoa Física

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PJ – Pessoa Jurídica

PPA – Plano Plurianual

Procultura – Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura

PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura

SNT – Serviço Nacional de Teatro

SPHAN – Serviço Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1. A CULTURA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 INTER-RELAÇÕES ENTRE DIREITO E CULTURA.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 DIREITO DA CULTURA E DIREITO À CULTURA.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 A CULTURA INSERIDA NO CONTEXTO JURÍDICO.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3.1 O Acesso à Cultura Enquanto Direito Fundamental.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4 A CULTURA TUTELADA PELO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>26</b>
<b>2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O DIREITO.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 O PAPEL DO ESTADO NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3 A POLÍTICA CULTURAL.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.1 Política Pública Cultural de Fomento Direto.....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.2 Política Pública Cultural de Fomento Indireto.....</b>	<b>47</b>
<b>3. A LEI FEDERAL DE INCENTIVO À CULTURA.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 O SISTEMA DE FUNCIONAMENTO.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1.1 Os Incentivos Fiscais.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2 A ATUAL CONJUNTURA.....</b>	<b>62</b>
<b>3.2.1 A Extinção do Ministério da Cultura.....</b>	<b>62</b>
<b>3.2.2 A Instrução Normativa nº 2/2019 e Seus Desdobramentos Jurídicos.....</b>	<b>65</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>76</b>

## INTRODUÇÃO

O homem é um ser cultural por natureza: todas as suas ações, pensamentos, regras de conduta, relacionamentos com seus semelhantes e com a natureza, tudo caminha para a consolidação de um determinado modo de pensar ou de agir. A sociedade humana é o próprio reflexo da cultura de um povo. Os traços culturais são os elementos diferenciadores de uma nação, que carrega em si a identidade de seus cidadãos, condicionando-os à determinada maneira de agir.

É nessa relação entre o ser humano e a cultura, que o define e por ele é definida, que o presente trabalho se propõe a estudar o direito à cultura, que nos parece relegado à margem de irrelevância, não se constituindo elemento prioritário nas agendas de governo, sendo frequentemente tratado enquanto gasto e não como investimento. A concepção de gasto nos remete à ideia de aplicação sem retorno, sem frutos. Contudo, ao mudarmos a perspectiva e enxergarmos algo enquanto investimento, a situação muda de figura e logo visualizamos que todo investimento nos dá um retorno, normalmente positivo, de melhoria.

Nesse viés, a Constituição Federal de 1988, promulgada no período pós-Ditadura Militar, consagrou, em seu art. 215, os direitos culturais enquanto elementos integrantes da tutela de proteção do Estado, prevendo o acesso às fontes da cultura nacional e o apoio e incentivo da valorização e da difusão das manifestações culturais. Por conseguinte, a Constituição de 1988 se firma como contraponto à Ditadura, marcada por forte censura à liberdade de expressão, por autoritarismo e tortura.

Tal previsão demonstrou um forte avanço no campo do direito à cultura: o conjunto de normas jurídicas hierarquicamente mais importantes no país elegeu e validou o direito cultural enquanto direito a ser observado e garantido pelo Poder Público. Por essa perspectiva, surgem as primeiras leis de incentivo fiscal no país, dentre elas a Lei nº 8.313/1991, mais conhecida como Lei Rouanet ou Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Esse texto legal prevê a instituição de um programa nacional de apoio à cultura, o PRONAC, com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural. Desse modo, foram previstos três mecanismos auxiliares de maneira a possibilitar o devido funcionamento e implementação desse programa, sejam eles o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e o incentivo a projetos culturais, este mais conhecido como mecenato.

Diante da complexidade do segmento cultural, o PRONAC visa à atuação do efetivo exercício do direito à cultura mediante a implantação dos três mecanismos acima mencionados,

os quais atuam sobre diferentes perspectivas. O FNC tem como objetivo a captação e destinação de recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC e outras previstas no texto legal. Já o FICART foi desenvolvido para a caracterização de comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. Por outro lado, o mecenato, protagonista do presente trabalho, visou ao incentivo das atividades culturais, mediante dedução de parcelas do Imposto sobre a Renda (IR), a título de doações ou patrocínios, por parte de pessoas físicas ou jurídicas. Ou seja: por parte do setor privado, especialmente de empresários.

Leitura da Lei Federal de Incentivo à Cultura, do Decreto nº 5.761/2006, que a regulamenta, e de uma das mais recentes Instruções Normativas (IN), a de nº 2/2019, editada pelo Ministério da Cidadania, assim como de outras pesquisas, revela a concentração da política cultural brasileira, a nível nacional, no mecanismo de incentivo fiscal, o contingenciamento do FNC e a ausência de implementação do FICART. Tal constatação evidencia a fragilidade e a deficiência da política pública adotada e não implementada em sua integralidade, com a consequente falha da tutela pública sobre o direito à cultura.

Observa-se, diante da concentração do mecanismo do mecenato, que o financiamento cultural abarcado pela Lei Rouanet tem origem predominante nos cofres públicos. No entanto, a escolha de quais projetos ou programas culturais a serem incentivados continua sob responsabilidade do setor privado, onde há a preferência de financiamento a artistas mais consagrados, em detrimento dos artistas que não têm tanta visibilidade no mercado cultural, marginalizando geralmente manifestações de natureza popular ou local.

Assim, com o fito de estruturar esta pesquisa para uma melhor compreensão e identificação da política cultural brasileira adotada, partimos do estudo, no primeiro capítulo, das inter-relações entre o Direito e a cultura, de modo a conceituá-la sob o olhar jurídico, trazendo definições das ciências sociais, que fossem compatíveis ao objeto juridicamente tutelado. Também foi abordada a diferenciação entre direito da cultura e direito à cultura, passando ao enquadramento do acesso à cultura enquanto direito fundamental e delimitando a cultura tutelada pelo Estado brasileiro.

Após, no segundo capítulo, o trabalho se dedicou ao estudo das políticas públicas no país, conceituando-as para o mundo jurídico, diante da sua natureza interdisciplinar. De igual modo, discutiu-se acerca do papel do Estado no planejamento das políticas públicas para, ao final, abordar a política pública voltada ao setor cultural, distinguindo as políticas culturais de fomentos direto e indireto.

Por fim, no capítulo final deste trabalho, destinou-se especial atenção ao estudo da Lei Federal de Incentivo à Cultura, seu sistema de funcionamento e os objetivos a que se propõe,

com destaque aos incentivos fiscais, objeto de diversas regulamentações desde a promulgação da Lei. De igual maneira, discutiu-se a atual conjuntura da Lei, ressaltando a extinção do Ministério da Cultura (MinC) e a edição, pelo Ministério da Cidadania, da Instrução normativa nº 2/2019 e seus desdobramentos jurídicos.

## 1. A CULTURA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 1.1 INTER-RELAÇÕES ENTRE DIREITO E CULTURA

Antes de adentrar a correlação existente entre o Direito e a Cultura, cumpre discorrer acerca do que se entende por cultura e qual o tratamento destinado a ela pelo ordenamento jurídico brasileiro para, a partir daí, evidenciar a relação há muito existente entre esses dois institutos que, embora sejam constantemente tratados de maneira dissociada, são plenamente conectados (tradução nossa).<sup>1</sup>

Nesse viés, cabe fazer um breve histórico acerca do conceito de “cultura”, termo cujo significado passou por diversas transformações, desde os primórdios da civilização humana até os dias atuais. Importante mencionar que, a depender da disciplina que se estude, a cultura será tratada através de um olhar específico, tendo em vista que não há, exatamente, um consenso acerca de seu significado.<sup>2</sup>

Dito isso, o termo “cultura” é de origem latina, sendo seu sentido etimológico entendido enquanto cultivo do campo, abrangendo os conceitos de instrução e conhecimento adquirido.<sup>3</sup> Tal entendimento também é corroborado por Miguel Reale, que relata que o conceito tornou-se denso devido às especulações filosóficas, afirmando que a chamada “cultura do espírito” também seria expressão de cultura, visto que “tudo aquilo que o homem realiza na História, na objetividade de fins especificamente humanos, nós denominamos cultura”.<sup>4</sup>

Para o autor, a cultura pode ser compreendida como uma realidade axiológica e teleológica, em virtude da conexão entre valor e finalidade, por ser inerente àquele uma postura de adesão ou de repulsa por parte de quem entra em relação com ele, o que implica numa atitude positiva ou negativa do sujeito, que age.<sup>5</sup> Reale conclui que a cultura seria a “unidade sintética de todos os objetos do conhecimento e das criações da espécie humana”.<sup>6</sup>

As origens da cultura, embora ainda não devidamente esclarecidas, estão intrinsecamente ligadas ao evolucionismo natural do ser humano, em que a cultura seria, para

---

<sup>1</sup> MEZEY, Naomi. *Law as Culture. The Yale Journal of Law & the Humanities*, Connecticut, vol. 13, p. 35. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1233&context=yjlh>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

<sup>2</sup> SOUZA, Nádia Livia Ferreira Romão de. **Direito à Cultura: A efetividade depende da atuação do Estado?**. 2016. 81 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016. p. 12.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 20.

<sup>4</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 217.

<sup>5</sup> *Idem*. **Cinco temas do culturalismo**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 8.

<sup>6</sup> *Ibidem*. p. 17.

Roque de Barros Laraia, “o resultado de um cérebro mais volumoso e complexo”.<sup>7</sup> Nessa seara, Claude Lévi-Strauss entende o surgimento da cultura a partir da primeira convenção social, esta como sinônimo de regramento, limite social, o que a caracterizaria enquanto concepção moral. Para Strauss, tal regra primária seria a proibição do incesto, essa padronizada a todas as sociedades humanas.<sup>8</sup>

A cultura, como é entendida hoje, foi conceituada pela primeira vez por Edward Tylor, que a definiu como sendo “todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade”.<sup>9</sup> Tal entendimento evidencia a compreensão abrangente de seu significado que está amplamente ligado à atividade do homem.

Tylor levava em consideração a diversidade cultural, típica de um mundo que abarca culturas tão distintas. Para ele, tal diversidade seria oriunda de eventuais desigualdades de estágio ocorridas durante o processo evolutivo.<sup>10</sup> Essa proposta de estratificação social evidenciava o estabelecimento de uma escala de civilização, na qual as nações mais “civilizadas”, consideradas notadamente as europeias, estariam num extremo frente a civilizações mais bárbaras, que estariam localizadas no oposto. Nesse sentido, cabe ressaltar a crença de Tylor de que todo ser humano era capaz de produzir cultura, contribuindo, dessa forma, para o progresso.<sup>11</sup>

Em contraposição à teoria evolucionista cultural de Tylor, temos Franz Boas, que acreditava que a principal diferença humana estaria concentrada em seu aspecto cultural e não racial.<sup>12</sup> Boas se atentava à história sócio-cultural de um povo, afirmando que o desenvolvimento cultural de uma sociedade estaria intimamente ligado à sua história e a seus acontecimentos biográficos, porque estes exerceriam uma forte influência em seu meio social. Sendo assim, propunha não a aplicação de um método comparativo simples, mas, sim, uma comparação entre os resultados obtidos mediante estudos históricos e compreensão dos efeitos psicológicos e do meio ambiente.<sup>13</sup>

Em igual época, na França, Émile Durkheim tecia a teoria da consciência coletiva, cuja definição era sistematizada no conjunto de características e peculiaridades pertencentes à

---

<sup>7</sup> LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 29. *E-book*.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>9</sup> *Apud* CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. 2ª Edição. Bauru: EDUSC, 2002. p. 35 *et seq.*

<sup>10</sup> LARAIA, *op. cit.*, p. 18.

<sup>11</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 16.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> LARAIA, *op. cit.*, p. 20.

determinada sociedade, culminando no comportamento tipicamente semelhante entre os indivíduos. Tal teoria correspondia a uma espécie de teoria cultural, a qual demonstrava um tipo de código de ética social, regramento regido por normas e práticas. Para ele, a cultura se constituía enquanto dimensão do caráter social dos indivíduos, instituído mediante interiorização do padrão comportamental vigente, inerente à manutenção da ordem social.<sup>14</sup>

Durkheim ainda afirmava que os fatos sociais transcendiam os indivíduos e se constituíam enquanto elemento coercitivo, impondo certos tipos de comportamento a serem por eles interiorizados. A referida coerção seria demonstrada quando houvesse resistência a regras, o que ensejaria uma tensão social entre indivíduo e sociedade.<sup>15</sup> Tal consciência coletiva exerceu grande influência sobre Alfred Kroeber.

Kroeber acreditava que o comportamento humano seria determinado pela cultura, sendo esta elemento individualizador que permitiria a perda do caráter animal do homem, alargando o conceito de “cultura”. Ele defendeu que o comportamento humano não estaria condicionado à sua genética, o que, por conseguinte, motivaria um caráter de imutabilidade, mas, sim, aos padrões culturais a ele expostos no ambiente em que vive.<sup>16</sup>

Dessa forma, houve um certo descarte da teoria de padronização genética, dentro da qual existiria uma espécie de previsão do comportamento humano através de seu material genético. O processo de endoculturação, ou seja, processo cultural em que o indivíduo é condicionado a externalizar um determinado tipo de padrão cultural imposto pelo ambiente em que vive, existindo uma internalização de determinado sistema de valores, há muito visto no período iluminista, seria determinante para a reprodução de certo tipo de comportamento. Sob esta perspectiva, é interessante observar o caráter cumulativo cultural.<sup>17</sup> Nessa seara, é pertinente destacar a semelhança de pensamento de Margaret Mead, que afirma que “a personalidade individual não é explicada pelas características biológicas, mas pelo padrão cultural de educar as crianças adotado por cada sociedade”.<sup>18</sup>

Diante de tal polissemia, necessário se faz abordar a ótica de Humberto Cunha sobre o tema:

---

<sup>14</sup> PORTO, Cristiane de Magalhães. Um olhar sobre a definição de cultura e de cultura científica. *In*: PORTO, C. M.; BROTAS, A. M. P.; BORTOLIERO, S. T. (Orgs.). **Diálogos entre ciência e divulgação científica**: leituras contemporâneas. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 93-94. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/y7fv/pdf/porto-9788523211813-06.pdf>> Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>15</sup> SARTI, Cynthia Andersen. A dor, o indivíduo e a cultura. **Saúde e Sociedade**, 2001, v. 10, n° 1, São Paulo, jan./jul. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902001000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902001000100002)> Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

<sup>16</sup> LARAIA, *op. cit.*, p. 26.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 21.

Dentre mais correntes significados atribuídos à palavra cultura podemos enumerar: (1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa; mais utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito ‘homem popular’; (2) um segundo que confunde expressões como ‘arte’, ‘artesanato’ e ‘folclore’, como sinônimas de cultura, algo que muito nos lembra figuras da linguagem como a sinédoque e metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro que concebe cultura como conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; (4) mais um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias; (5) ainda o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito...); (6) outro vinculado à semiótica, retratador do conjunto de signos e símbolos das relações sociais; (7) por último, em nossa modesta lista, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade.<sup>19</sup>

Pelas explanações acima expostas, evidencia-se a diversidade de estudos realizados com o intuito de esclarecer todas as questões e significados que permeiam o termo “cultura”, sem, contudo, obter êxito em conceituá-lo num único significado. Para Clifford Geertz, defensor da concepção semiótica da cultura, tais teorizações acerca do conceito de cultura, estas sendo derivadas do estilo tayloriano, não teriam tanta utilidade, tendo em vista a necessidade de se escolher uma vertente.<sup>20</sup>

Dentro dessa perspectiva, Geertz formulou um conceito semiótico da cultura, em que acredita, seguindo a linha de pensamento de Max Weber. De acordo com esse conceito:

O homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, a procura de significado. É justamente uma explicação que eu procuro, ao construir expressões sociais enigmáticas na sua superfície. Todavia, essa afirmativa, uma doutrina numa cláusula, requer por si mesma uma explicação.<sup>21</sup>

Sendo assim, Geertz entende a cultura não como entidade, mas, sim, como contexto, em que há possibilidade de estudo dos acontecimentos sociais de maneira concreta.<sup>22</sup>

Vistas algumas definições do conceito de “cultura”, cabe ressaltar que a proposta deste trabalho não é exaurir todo o seu amplo arcabouço significativo que, nas palavras de Raymond Williams, seria “uma das duas ou três palavras mais complicadas da língua inglesa, afirmação

<sup>19</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 22-23.

<sup>20</sup> GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1ª ed., 13ª reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2008. p. 4.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 33.

que pode facilmente ser estendida para as demais línguas”.<sup>23</sup>

Postas as diversas acepções de seu significado, torna-se perceptível a difícil compreensão referente à limitação do conceito cultural, de modo a possibilitar ao Estado a garantia do exercício do acesso à cultura, direito previsto constitucionalmente no art. 215. Devido à proximidade das ciências sociológicas e antropológicas com o Direito, em razão destas terem, basicamente, o mesmo objeto de estudo – o homem e suas relações –, este trabalho irá apreciar a abordagem humanista da cultura, a fim de poder evidenciá-la enquanto elemento jurídico, sem, contudo, se esquecer da visão semiótica a respeito do tema.

Nesse viés, o humanismo observa no homem o centro de todos os acontecimentos. Francisco J. C. Falcon registra que os humanistas renascentistas eram conhecidos pelo culto das humanidades, as chamadas *humanitas*, compostas pelas artes, literatura e filosofia.<sup>24</sup> A abordagem humanista da cultura, portanto, enxerga o homem enquanto ponto primeiro da cultura, sendo ela dele oriunda, vez que o homem é um ser cultural.

Sendo assim, quando relacionada ao mundo jurídico, a cultura deve ser analisada de maneira clara e objetiva, sem eventuais abstrações, tendo em vista o caráter normativo que veicula a cultura enquanto objeto a ser tutelado pelo Direito. Todavia, é certo que o Direito deve considerar as transformações sociais, culturais e econômicas, inerentes ao processo evolutivo do homem, a fim de que suas normas tenham caráter eficaz frente à sociedade a que se pretenda regular.<sup>25</sup> Nesse sentido, José Afonso da Silva orienta:

É necessário, porém, acautelar-se para não se dar um conceito muito estrito de cultura, considerando-a apenas como o que é criação artística ou intelectual; a Constituição quer mais do que isso, pois, se é certo que a cultura inclui esse tipo de atividade humana, não se limita a ela. Mas também não há de ser um conceito muito elástico de cultura, onde tudo é absorvido pelo cultural, e então a proteção constitucional da cultura ficará sem um parâmetro que delimite sua incidência.<sup>26</sup>

Nesse viés, o referido autor ainda relata que a concepção semiótica da cultura, anteriormente mencionada, serve de grande auxílio para a compreensão constitucional que é atribuída a ela, tendo em vista que a cultura, assim como o Direito, parte do pressuposto de

<sup>23</sup> PEREIRA, Laryssa Custódio de França. **A Proteção do Patrimônio Cultural**: entre o dever do Estado, o Princípio da Participação Popular e os Desafios das Políticas Públicas. 2019. 295 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p. 27.

<sup>24</sup> *Apud* JR, Eduardo Marandola. Humanismo e a Abordagem Cultural em Geografia. **Geografia**, Rio Claro, v. 30, nº 3, p. 393-419, set./dez. 2005. p. 395.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Tágore Neves dos Anjos Brandão de. **Direito Fundamental à Cultura**: o caso da cota de tela no cinema brasileiro. 2018. 76 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 12.

<sup>26</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 20.

carência de uma interpretação que atribua a ela um significado para que possa ser compreendida. Afinal, o Direito é cultura e, análogo a esta, carece da via interpretativa para ser concebido.<sup>27</sup>

Desse modo, insta salientar a necessidade de se delimitar um conceito jurídico acerca da cultura, tendo em vista que nem toda forma de expressão pode ser juridicamente tutelada pelo Estado, de modo a protegê-la, e nem todos os sentidos a ela atribuídos merecem incidência normativa.<sup>28</sup> Nesse aspecto, José Afonso da Silva reforça a ideia de que a concepção abordada pela Constituição Federal não se trata da antropológica, mas, sim, daquela referente a todo o sistema identitário brasileiro, formado por diversos grupos étnicos e sociais.<sup>29</sup>

Importante ressaltar a importância da simbologia inserida no contexto da ordenação constitucional da cultura enquanto parâmetro para um bem ser, ou não, tutelado. A incidência da norma jurídica diz respeito à espécie de forma cultural constituinte do patrimônio cultural brasileiro a ser protegido, sendo, por óbvio, que a valoração do bem cultural atribuída pelo homem deve ser levada em consideração para a análise de normas jurídicas relacionadas à seara cultural.

Acerca do tema, o professor Vasco Pereira da Silva delimita três acepções possíveis do conceito cultural que seriam relevantes para o mundo jurídico: a primeira diz respeito ao domínio específico do Direito da cultura – que será melhor explanado posteriormente – referente a sua unicidade frente à educação e à ciência, por exemplo, e entende a cultura enquanto “realidade intelectual e artística do passado, presente e do futuro”; a segunda concepção é mais intermediária, diferente da primeira, mais restrita, e entende que a cultura compreende a criação, o processo intelectual, e se relaciona com outros direitos espirituais, como, por exemplo, a ciência e o ensino. Relaciona-se ainda com a aplicação das normas do Direito da Cultura e “concerne à necessidade de coordenação e articulação das políticas públicas em razão de interdependência jurídico-material de forma a propiciar uma realização mais completa e efetiva dos direitos fundamentais concernentes a esta acepção e da própria Constituição”; e, por fim, a terceira, a mais ampla dentre as mencionadas, referente à concepção da Constituição enquanto realidade cultural e do Direito Constitucional enquanto Ciência da Cultura, culminando na obrigação de “ir além do próprio direito em busca da identidade cultural

---

<sup>27</sup> *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>28</sup> COSTA, Rodrigo Vieira. Cultura e patrimônio cultural na Constituição da República de 1988 — a autonomia dos direitos culturais. **Revista CPC**, 2008, nº 6, São Paulo, p. 21-46, mai./out. 2008, p. 28. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/15623/17197>> Acesso em: 3 jan. 2020.

<sup>29</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 35.

dos fenômenos jurídicos”.<sup>30</sup>

Levando em consideração tais concepções, somadas ao fato de que deve a Constituição ter eficácia social, tendo em vista seu principal objetivo, este trabalho visa adotar a interdisciplinaridade presente no tema, de modo que as áreas subjacentes possam contribuir de maneira bastante significativa para a melhor compreensão do assunto e elucidação do aspecto cultural na seara jurídica brasileira sem, contudo, admitir eventuais abstrações não relevantes para o Direito, prezando sempre pela máxima clareza e objetividade exigida pelo mundo jurídico.

## 1.2 DIREITO DA CULTURA E DIREITO À CULTURA

Antes de adentrarmos a questão de como o Direito brasileiro se relaciona com a cultura, importante se faz delinear alguns conceitos, normalmente tratados enquanto sinônimos, tais como direito da cultura e direito à cultura.

Como veremos mais adiante, a cultura, ao longo da história brasileira, era percebida de modo bastante sutil pelo Estado. Somente a partir da Constituição de 1988, com a previsão da cultura enquanto objeto a ser tutelado, houve a previsão da demanda de uma atuação positiva pelo Estado, em que este se encontrava eleito como provedor do direito à cultura.

Na Carta, há uma série de dispositivos relativos aos “direitos culturais”, que serão melhor abordados posteriormente. Tal expressão, encartada no art. 215, *caput*, da nossa Constituição, indica o dever do Estado em garantir a todos o pleno exercício desses direitos. O texto assim prevê:

**Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.**

**§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.**

**§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.**

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

**I** defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

**II** produção, promoção e difusão de bens culturais;

**III** formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

**IV** democratização do acesso aos bens de cultura;

<sup>30</sup> *Apud* PEREIRA, *op. cit.*, p. 54.

V valorização da diversidade étnica e regional.<sup>31</sup>  
(Grifo nosso)

Leitura do dispositivo acima transcrito evidencia claramente o papel de provedor dos direitos relacionados à cultura a ser desempenhado pelo Estado, atribuição esta prelecionada expressamente pelo legislador. A referida norma ainda vai mais além: versa acerca não somente do acesso às fontes da cultura nacional, passando pelo incentivo de manifestações culturais e proteção de expressões culturais de grupos integrantes do processo civilizatório nacional, mas também do desenvolvimento da cultura no país e da integração das ações da Administração Pública, de modo a democratizar o acessos aos bens culturais. Inequívoco o protagonismo estatal no alcance de tais objetivos.

Ainda é válido salientar que uma leitura mais cautelosa desse dispositivo pode nos levar à conclusão de que, pela primeira vez, um texto constitucional reconheceu de forma imperiosa a importância e abrangência do papel cultural na vida social,<sup>32</sup> a ponto de reservar um espaço no texto legal mais importante do país, traduzindo-se enquanto referência de constitucionalidade e pressuposto jurídico de obediência a serem observados pelas demais normas do Ordenamento Jurídico.

Enfrentando o dilema e a necessidade de uma compreensão mais restrita do que seria a cultura, Peter Häberle previu que os direitos culturais poderiam ser estudados sob dois aspectos: o *lato* e o *stricto sensus*. Quando analisada sob o viés *lato sensu*, a cultura seria traduzida enquanto base de todos os direitos fundamentais, sendo ela precursora de todos eles, ao tempo em que estes a determinariam, tendo em vista que a tornam possível.<sup>33</sup>

Em contrapartida, os direitos culturais devem ser estudados de modo restrito, tendo em vista que, enquanto direito amparado legalmente, devem ser entendidos objetivamente, de modo que tenha a possibilidade de ser tangível e de fácil identificação para ser efetivado e pleiteado por quem de direito, em razão de demandar atuação positiva. Sendo assim, é importante dizer que, apesar de ter apontado o estudo dos direitos culturais em sentido restrito, Häberle não se propôs a delinear tal conceito, restringindo-se apenas a identificar quais seriam os direitos culturais, a partir do estudo de Direito Comparado.

Nesse sentido, José Afonso da Silva se propõe a delinear o conceito encartado no art. 215 da Constituição afirmando que os direitos culturais se apresentam em duas dimensões:

---

<sup>31</sup> Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>32</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 30.

<sup>33</sup> *Ibidem*. p. 30-31.

enquanto *norma agendi*, ou seja, o direito cultural como uma regra de ação ou norma de conduta (direito objetivo), e como *facultas agendi*, que seria a faculdade de agir, o poder de exigir ou de exercitar um direito (direito subjetivo).<sup>34</sup>

De outro modo, José Ricardo Oriá Fernandes acredita que os direitos culturais sejam os direitos pertinentes à cultura da sociedade a qual o indivíduo pertence, desde o direito de acesso, incluindo-se o direito à produção cultural, até o direito de memória histórica, em que os titulares seriam os próprios indivíduos.<sup>35</sup>

Para Francisco Humberto Cunha Filho, porém, tal definição encontra algumas lacunas, visto que não seriam somente os indivíduos os titulares de tais direitos, nem exclusivamente estes estariam limitados à expressão “produção cultural”. Ao invés de se aventurar na tentativa de delimitar um termo tão abrangente como é o direito cultural, Cunha Filho propõe uma série de elementos norteadores que auxiliariam na identificação dos ditos direitos culturais sem, necessariamente, demarcar exatamente um significado que poderia se tornar obsoleto no decorrer do tempo. Assim, sob sua ótica, os direitos culturais seriam aqueles ligados às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes. Tais direitos assegurariam a seus titulares — estes não identificados por Cunha Filho — “o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referente ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”.<sup>36</sup>

Assim, pode-se depreender que o direito da cultura se constitui no conjunto de normas jurídicas referentes à cultura, sejam elas constitucionais, sejam elas ordinárias, isto é, o direito objetivo da cultura.

Na perspectiva de Pontier, Ricci e Bourdon, o direito da cultura pode ser revelado pela existência de um serviço público da cultura, pela polícia e contencioso culturais.<sup>37</sup> Para José Afonso da Silva, o estabelecimento de uma política cultural, em que é realizado um planejamento pelo Poder público, de modo a propiciar o acesso aos direitos culturais, ensejando a instituição de órgãos destinados à administração específica do assunto, assim como a criação de normas jurídicas que disciplinem as relações jurídicas culturais, daria origem ao sistema normativo da cultura, que constitui o direito da cultura.<sup>38</sup>

Por outro lado, o direito à cultura pode ser entendido enquanto direito fundamental constitucionalmente tutelado – teoria a ser melhor abordada no item seguinte –, o que exige,

---

<sup>34</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 47.

<sup>35</sup> *Apud* CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 32.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>37</sup> *Apud* SILVA, *op. cit.*, p. 51.

<sup>38</sup> *Ibid.*

por assim dizer, uma atuação positiva e efetiva do Estado de modo a assegurar a fruição de tal direito. No entanto, cabe mencionar que não deve haver um segmento cultural imposto pelo Estado, sob risco de incorrer numa eventual forma de censura, mas sim a criação de um ambiente propício que facilite o acesso às diversas expressões culturais, uma espécie de democratização cultural.

Insta salientar que tais classificações e conceituações não são unânimes na doutrina, visto que cada autor apresenta sua própria classificação e abrangência do teor da palavra cultura, assim como de que forma este termo se insere no conteúdo normativo.<sup>39</sup>

### 1.3 A CULTURA INSERIDA NO CONTEXTO JURÍDICO

#### 1.3.1 O Acesso à Cultura enquanto Direito Fundamental

Conforme observado, vimos que é dever do Estado — assim como é dever do cidadão reivindicar tal direito — valorizar a cultura, garantindo seu exercício e sua difusão nas mais variadas formas de manifestação, além de assegurar o acesso às fontes de cultura nacional. Tais deveres são oriundos dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, no qual se insere o Estado brasileiro, que incluem “a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução da desigualdade sociais e regionais e a promoção do bem de todos”.<sup>40</sup>

Assim, embora não estejam elencados no Capítulo II da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais, mas sim no Capítulo III, Seção II, do referido texto legal, que versa acerca da educação, cultura e desporto, as normas legais que veiculam a cultura são equiparadas à natureza jurídica dos direitos fundamentais. Tal entendimento se encontra corroborado por José Afonso da Silva<sup>41</sup> e Francisco Humberto Cunha Filho<sup>42</sup>, que seguem essa corrente doutrinária.

Dessa forma, cumpre discorrer acerca do que seriam os direitos fundamentais, como o Estado brasileiro se relaciona com eles, para então classificar os direitos culturais enquanto

---

<sup>39</sup> FERREIRA, Gustavo Assed; MANGO, Andrei Rossi. Cultura como Direito Fundamental: regras e princípios culturais. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, 2017, v. 3, n° 1, Brasília: CONPEDI, p. 80-98, jan./jun. 2017, p. 84.

<sup>40</sup> FERREIRA; MANGO, *Ibid.*, p. 83.

<sup>41</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 50.

<sup>42</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 43.

fundamentais ao princípio da dignidade da pessoa humana e, inseridos assim, na Constituição.

Importante se faz mencionar que o Direito não é oriundo, somente, de um paradigma racional, científico, objetivo e certo. Aliás, a sua aplicação se dá mediante elementos estéticos, da sensibilidade, em razão de considerar que o ser humano, intérprete e destinatário normativos, é permeado de emoções.<sup>43</sup>

Destarte, é importante observar a ampla utilização das mais variadas expressões referentes aos direitos fundamentais, tanto na doutrina quanto no direito positivo, como “direitos humanos”, “direitos subjetivos públicos”, “direitos individuais”, “direitos humanos fundamentais”, entre outras. Isso evidencia a heterogeneidade, ambiguidade e ausência de um consenso jurídico no que diz respeito à sua expressão terminológica, inclusive presente na Constituição brasileira, que emprega diversos vocábulos neste sentido, a exemplo das expressões “direitos humanos”, inserida no art. 4º, inc. II, e “direitos e garantias fundamentais”, epígrafe do Título II, e art. 5º, § 1º do referido texto legal.<sup>44</sup>

Ingo Sarlet ainda se propõe a diferenciar os direitos fundamentais dos direitos humanos, em virtude de sua frequente utilização sinonímica, ao tempo que entende que aqueles se referem aos direitos do ser humano reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional Positivo de cada Estado, em contraposição a estes, que seriam relacionados ao âmbito do Direito Internacional, em que existem documentos que reconhecem direitos ao ser humano, inerentes à condição e dignidade humana, e que aspiram à validade universal, que abrange todos os povos e nações, revelando a sua natureza supranacional.<sup>45</sup>

Nesse sentido, Pérez Luño aponta ainda que os direitos fundamentais possuem um sentido mais objetivo e melhor delineado do que os direitos humanos, visto que seriam institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo Direito Positivo de respectivo Estado, ou seja, estariam delimitados tanto no espaço quanto no tempo, constituindo assim o “caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito”.<sup>46</sup>

Para José Afonso, os direitos fundamentais são pressupostos que determinam prerrogativas que norteiam uma convivência digna, livre e igualitária para os indivíduos de uma nação, ao passo em que esses direitos estabeleceriam relações jurídicas essenciais à dignidade

---

<sup>43</sup> VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Direito e música: aproximações para uma "razão sensível"**. pp. 12 - 13. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21120/direito-e-musica-aproximacoes-para-uma-razao-sensivel>> Acesso em 13 jan. 2017.

<sup>44</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 17.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 19.

da pessoa humana.<sup>47</sup>

Já na visão de Paulo Bonavides, o direito seria fundamental quando se traduz na essencialidade de garantia de uma vida digna e do exercício da cidadania, vinculados aos princípios da liberdade e dignidade da pessoa humana.<sup>48</sup> Para Cunha Filho, os direitos fundamentais não estariam restritos ao rol constitucional, e também não estariam a bel-prazer do legislador. Ao contrário, o viés fundamental estaria embutido na convergência de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, integrando a cláusula aberta dos direitos fundamentais, tese esta condizente com a de Canotilho.<sup>49</sup>

Desse modo, pode-se depreender que há direitos fundamentais que estão encartados expressamente na Constituição, reconhecidos do ponto de vista formal e previstos no Título II, do referido texto legal; outros, que, em virtude de seu caráter essencial na proteção da dignidade da pessoa humana, da cidadania e da liberdade, também são considerados, embora se encontrem dispersos na Carta; e, por último, os que são dotados de elevada importância, mas que não encontram previsão no texto legal, embora sejam reconhecidos em razão de seu conteúdo.<sup>50</sup>

André Ramos explica que a doutrina tende a reconhecer os direitos humanos enquanto direitos estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e outras normas internacionais sobre a matéria, enquanto que os direitos fundamentais seriam os reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional. Para o autor, os direitos humanos seriam aqueles atribuídos a qualquer indivíduo, sendo a condição humana atributo para o exercício desses direitos, a serem assegurados via proteção judicial internacional.<sup>51</sup> Flávia Piovesan aponta que os direitos fundamentais serviriam como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico, sendo de responsabilidade do Poder Público conferir máxima e imediata eficácia a todo preceito definidor de direito fundamental.<sup>52</sup>

Visualiza-se assim, certa convergência de entendimentos doutrinários sobre em que residiriam as diferenças entre direitos humanos e fundamentais: no quesito de positivação do direito no ordenamento jurídico de um Estado. Enquanto os direitos fundamentais têm como destinatários cidadãos de determinada nação, os direitos humanos são direcionados à condição humana. Ambos os direitos passíveis de controle jurisdicional, um em esfera nacional (direito fundamental), outro em âmbito internacional (direito humano).

---

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 183.

<sup>48</sup> *Apud* FERREIRA; MANGO, *op. cit.*, p. 87.

<sup>49</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 39-41.

<sup>50</sup> FERREIRA; MANGO, *op. cit.*, p. 87-88.

<sup>51</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 47-48.

<sup>52</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9ª ed. rev. amp. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 35-36.

Assim, esclarecidos tais aspectos, passamos a relacionar de que modo os direitos culturais se inserem na natureza jurídica de direito fundamental, questionando se seriam todos os direitos culturais dotados dessa classificação, quais seriam os possíveis reflexos jurídicos dessa categorização e de que forma isso impactaria no tratamento destinado à cultura no Estado brasileiro, de modo a obstaculizar a eventual divergência existente com os conceitos outrora preestabelecidos no Ordenamento Jurídico.

Sob a ótica de Francisco Humberto Cunha Filho, para um direito cultural ser enquadrado enquanto fundamental, seria necessário a observação da existência de um dos seguintes pontos: a sua inserção no texto constitucional, preferencialmente no título que versa acerca dos direitos e garantias fundamentais; ou então ser dotado de tamanha relevância de modo que pudesse justificar a sua tutela pelos princípios constitucionais fundamentais, estes sintetizados na dignidade da pessoa humana. Assim, em caso positivo, o direito cultural receberia o tratamento reservado aos direitos fundamentais, no que tange à sua supressão do ordenamento e à sua aplicabilidade imediata.<sup>53</sup>

Sob essa perspectiva, José Afonso, Gustavo Assed e Andrei Rossi também concordam em atribuir a fundamentalidade aos direitos culturais, uma vez que, para esses autores, tais direitos expressam aspectos subjetivos notórios de individualidade correspondentes à identidade cultural e dignidade da pessoa humana. Esses autores também defendem que os direitos culturais se configuram enquanto imprescindíveis para o exercício dos demais a serem reivindicados pela sociedade.<sup>54</sup>

De igual maneira, também visualizamos nos direitos culturais sua natureza jurídica de direito fundamental, porquanto encartados na Constituição e serem passíveis de controle judicial. Mas não somente. A cultura é a essência do ser humano, que interfere em seu modelo comportamental e, embora não esteja prevista no título dos direitos e garantias fundamentais, nele pode ser facilmente identificada, conforme exemplo dado por Gustavo Assed e Andrei Rossi, que mencionam o inciso XXVII, art. 5º, Constituição, que dispõe sobre o direito autoral.<sup>55</sup>

Logo, considerando que o direito à cultura se traduz enquanto fundamental, independente de estar inserido, ou não, no espaço reservado aos direitos e garantias fundamentais, imperioso se faz a adoção, pelo Estado, de uma política cultural oficial, de modo a efetivar tal direito, conforme outrora abordado. Tal política pública direcionada ao setor

---

<sup>53</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 41.

<sup>54</sup> FERREIRA; MANGO, *op. cit.*, p. 87-89.

<sup>55</sup> FERREIRA; MANGO, *ibid.*, p. 89.

cultural não significa, necessariamente, uma espécie de privilégio a determinada manifestação a ser adotada nacionalmente, de modo que descaracterize outras formas culturais. Ao contrário, o Estado tem o papel de auxiliar o desenvolvimento de diversas expressões culturais, especialmente as que valorizem a história nacional, conforme previsto na Constituição Federal (CF).

Além disso, cumpre destacar ainda o direito à cultura no cenário internacional, mais especificamente em 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em que foi consagrado, em seu art. 27, que “toda pessoa tem direito a tomar parte livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”.<sup>56</sup> Mais tarde, em 1966, também houve a classificação e o reconhecimento do direito à cultura enquanto direito social, pela primeira vez, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Esse pacto estabeleceu o direito que todo ser humano tem de participar da vida cultural, conforme prelecionado no art. 14, inciso I, alínea “a”. O Brasil, enquanto país ratificador do pacto em 1992, assumiu o compromisso, perante a comunidade internacional, de providenciar os instrumentos necessários à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da cultura em todas as suas manifestações.<sup>57</sup>

No entanto, apesar de o direito à cultura ter sido reconhecido enquanto direito social, importante avanço no plano internacional e nacional, por conseguinte, é importante notar o elevado grau de abstração dos referidos enunciados normativos, fato que obstaculizou a efetivação da norma no mundo dos fatos, exigindo grande esforço hermenêutico de modo a identificar seu real sentido. Diante de tal impasse, Perez Luño indica que o melhor caminho a ser trilhado rumo à identificação do sentido da referida norma e a consequente operatividade dos regulamentos da Constituição Cultural seria por intermédio hermenêutico.<sup>58</sup>

Com esta finalidade, o Comitê de Direitos Econômicos e Culturais, comitê instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o fito de monitorar esse acordo, editou a Observação Geral nº 21/2009. Tal observação orienta os Estados signatários a efetivar a participação social na vida cultural, com o auxílio de implementação de políticas públicas e de instrumentos normativos. Nesse viés, o PIDESC surge “enquanto instrumento normativo

---

<sup>56</sup> Assembleia Geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Paris, 1948. p. 14-15. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

<sup>57</sup> LINS JÚNIOR, George Sarmiento. O Direito de Participar da Vida Cultural e a Promoção da Identidade Nacional. **Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL: O desafio da efetividade dos direitos humanos fundamentais na contemporaneidade**. v. 7, nº 1, 2016. p. 8.

<sup>58</sup> *Ibid.*

supraestatal, de natureza vinculante, que orienta o sistema constitucional brasileiro na tutela dos direitos culturais”,<sup>59</sup> auxiliando no avanço da efetivação e consolidação da Constituição Cultural. Dessa forma, o Brasil, periodicamente, apresenta relatórios ao Comitê, nos quais constam as eventuais medidas adotadas, de modo a efetivar as disposições do Pacto, do qual é signatário.

Sob essa perspectiva, cabe trazer à baila os resultados observados no Relatório do Comitê em 2009, em que se pode perceber, infelizmente, que no Brasil o direito cultural ainda está restrito às classes sociais mais abastadas, que dispõem de um maior nível educacional, ao passo em que a concentração de recursos destinados ao setor cultural está situada nas grandes cidades. Diante de tal panorama, o Comitê recomendou ao Estado brasileiro que viabilizasse a destinação de mais recursos financeiros a regiões mais carentes, a fim de que o acesso à cultura estivesse um pouco mais próximo de ser efetivado, sugerindo a inclusão de direitos culturais na matriz escolar brasileira, de modo que a democratização do acesso à cultura pudesse ser melhor proporcionada.<sup>60</sup>

Assim, passamos à análise da cultura enquanto objeto tutelado pelo Poder Público no Brasil.

#### 1.4 A CULTURA TUTELADA PELO ESTADO BRASILEIRO

A partir da declaração de independência, em 7 de setembro de 1822, o Brasil deixa de ser uma colônia portuguesa e passa a assumir o papel de nação independente, organizando-se numa forma de governo monárquica, a qual tinha Dom Pedro I enquanto imperador. Com a criação de um Conselho de Estado, a fim de elaborar um projeto governamental nos moldes imperiais, nasce a primeira Constituição brasileira, datada de 1824.<sup>61</sup>

Além de evidenciar o fortalecimento do poder imperial, mediante criação de um quarto poder, qual seja o Moderador, este em clara posição hierárquica em detrimento dos demais — Executivo, Legislativo e Judiciário —, a referida Constituição tratou somente da concepção cultural sob a ótica da monarquia e nobreza elitista,<sup>62</sup> em que previa, em seu art. 179, XXXIII, o ensino das ciências, belas letras e artes pelos colégios e universidades. O texto legal ainda

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>60</sup> LINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 15.

<sup>61</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 31.

<sup>62</sup> COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura**: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012. p. 132.

referencia a cultura no mesmo artigo, porém, no inciso XXIV, prevê que nenhum gênero cultural poderá ser proibido, desde que não vá de encontro aos costumes públicos da época, à segurança e à saúde dos cidadãos.

De mais a mais, é imperioso mencionar ainda o embrião dos direitos autorais, previsto no mesmo artigo, no inciso XXVI, o qual dispõe que a propriedade das descobertas ou produções realizadas seria dos próprios inventores, e que haveria, por conseguinte, ressarcimento, pelo Estado, de eventual perda em detrimento da “vulgarização”.<sup>63</sup>

Ainda na busca de traçar um breve histórico acerca do tratamento constitucional brasileiro destinado ao setor cultural, durante todas as sete Cartas que o Brasil adotou, cabe passar à análise da Constituição Republicana de 1891, em que houve mudanças significativas no sistema político e econômico do país, a exemplo da abolição do trabalho escravo e da substituição do modelo parlamentarista franco-britânico para o presidencialista norte-americano. Essa Carta, diferentemente da anterior, instituiu o Congresso Nacional enquanto responsável pelo desenvolvimento das letras, artes e ciências, embora não de modo privativo, conforme pode-se perceber no art. 35, § 2º. Além disso, ainda houve uma preocupação destinada ao patrimônio histórico, haja vista o art. 8º das Disposições Transitórias, em que está descrita a aquisição, pelo Governo Federal, da casa onde Benjamin Constant faleceu.<sup>64</sup>

Depois da abolição da Constituição de 1891, em razão da instalação de um Governo Provisório instituído por Getúlio Vargas, foi a vez da Constituição de 1934, que trouxe maior poder ao governo federal, criando leis trabalhistas e estabelecendo, em seu art. 23, § 7º, que a representação das atividades econômicas e culturais nacionais deveriam ser asseguradas por lei, associando educação e cultura no título V, capítulo II.

Ademais, em seu art. 148, destinou à União, aos Estados e aos Municípios o papel de favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, além do papel de proteção dos objetos de interesse histórico e do patrimônio artístico do País, prestando assistência ao trabalhador intelectual. Nesse sentido, José Afonso adverte que esse dispositivo, à época, foi fortemente influenciado pela Constituição Mexicana de 1917, esta sendo a precursora da integração da cultura em título especial do texto constitucional, e pela Constituição de Weimar de 1918.<sup>65</sup>

Pouco depois, com o golpe ditatorial de Getúlio Vargas, ao dissolver o Congresso

---

<sup>63</sup> Brasil. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 de abril de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>64</sup> BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. p. 88.

<sup>65</sup> SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 39.

Nacional e outorgar a Constituição de 1937, concentrando o poder no supremo Executivo, os direitos fundamentais foram enfraquecidos frente à natureza ditatorial e autoritária do poder central. Dito isso, torna-se inequívoco concluir que diversas manifestações culturais, a exemplo do teatro, da radiodifusão e do cinematógrafo, foram censuradas de acordo com os pensamentos políticos e socioeconômicos do Governo.

Contudo, é de se mencionar a criação de diversos órgãos federais, referentes ao setor cultural, que se constituíram, enquanto ferramenta do Executivo, para a propagação do ideário de integração nacional eleito por Vargas, a exemplo do Serviço Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e do Serviço Nacional de Teatro (SNT). Além do mais, nos arts. 128 e 134, respectivamente, houve a disposição do dever do Estado na contribuição do estímulo e desenvolvimento da arte, da ciência e do ensino; e a imposição da proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais à Nação e aos Estados e Municípios, o que evidencia uma maior cautela com o patrimônio cultural nacional, ao ampliá-lo às paisagens e locais dotados pela natureza.

Já na Carta de 1946, com a volta da democracia e restabelecimento do Congresso Nacional e dos direitos individuais, com o retorno do bicameralismo e a independência dos poderes, três artigos nos chamam a atenção: (a) art. 173, que versa acerca da liberdade das ciências, letras e artes; (b) art. 174, referente ao dever do Estado em prover a cultura; e (c) art. 175, relacionado à continuidade da proteção do patrimônio cultural pelo Poder Público. Nesse sentido, José Afonso da Silva alerta, acertadamente, para a maneira vaga e sintética do tratamento destinado à cultura pelo texto constitucional, até então,<sup>66</sup> evidenciando a fragilidade da efetividade ou eficácia social, nas palavras de Silva.<sup>67</sup>

Em 1964, em virtude do Golpe Militar, o autoritarismo retornou ao cenário brasileiro, concentrando o poder em âmbito federal, visando combater eventuais inimigos do regime. Paradoxalmente, a Constituição de 1967 conservava a liberdade das ciências, artes e letras e o dever do Estado em amparar a cultura, e incluía o incentivo à pesquisa científica e tecnológica (art. 171, § único), ao tempo em que suprimia a criação de institutos de pesquisas junto a instituições de ensino superior, visto na Constituição anterior.

Vale lembrar que, apesar de descrita no texto constitucional, a liberdade a que se referia o Estado não encontrava alcance no plano fático, visto que o período ditatorial foi marcado por forte censura, especialmente no setor cultural, onde existiam barreiras à criação artística, mediante censura de obras e prisão de autores e artistas. Paralelamente, notou-se um grande

---

<sup>66</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 39.

<sup>67</sup> *Idem. Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 65.

investimento financeiro destinado ao setor, especialmente nos governos Médici e Geisel.<sup>68</sup>

Por fim, chegamos à Constituição de 1988, oriunda do período de redemocratização, que inaugurou um novo processo jurídico-institucional no país, ampliando as liberdades civis e, especialmente, os direitos e as garantias fundamentais. Amplamente democrática, a Carta Maior representou um enorme avanço no que tange à tutela cultural brasileira, isto porque apresenta em seu texto uma série de artigos referentes à cultura, reservando uma Seção inteira (Capítulo III, Seção II, CF) ao tema.

Acerca dessa Seção, cabe tecer alguns comentários em razão de seus dispositivos terem sido modificados por três emendas constitucionais, quais sejam: EC 42/2003, EC 48/2005 e EC 71/2012, desde a promulgação constitucional até o presente. A primeira interferiu no Sistema Tributário Nacional, tornando facultativo aos Estados e ao Distrito Federal a vinculação a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais; a segunda, visando o desenvolvimento cultural nacional, estabeleceu o Plano Nacional de Cultura, mediante edição de lei ordinária e tendo duração plurianual; e, por último, a terceira, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura, fundamentado na política nacional de cultura e em suas diretrizes, estabelecidas no Plano previamente citado, a fim de promover o desenvolvimento humano, social e econômico.<sup>69</sup>

Imperioso destacar que, anteriormente, o tratamento dado à cultura era intimamente ligado ao grau de escolarização. Porém, após a promulgação da Carta de 1988, o Estado passou a prever, no art. 215, CF, a garantia a todos do exercício pleno dos direitos culturais e do acesso à cultura nacional, evidenciando caminhos para a construção de uma política diversificada e democrática.

Em relação às diversas referências à cultura na Constituição vigente, José Afonso da Silva alerta para as competências comum e concorrente na área, em que a prestação do serviço cultural estaria sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, incisos III, IV e V, CF), ao passo em que a atribuição normativa sobre a matéria seria de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VII, VIII e IX, CF), expondo o entendimento de que os Municípios também seriam competentes para editar normas referentes ao patrimônio cultural local, a partir da leitura do art. 30, incisos II e IX, CF.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> SILVA, Vanderli Maria da. **A Construção da Política Cultural no Regime Militar**: concepções, diretrizes e programas (1974 - 1978). 2001. 211 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. p. 40.

<sup>69</sup> LINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 14.

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 42-44.

Dentro dessa perspectiva, o direito à cultura é classificado enquanto norma constitucional de eficácia limitada de princípio programático, o que transparece a carência de normatividade suficiente para possibilitar a produção de efeitos a partir de sua entrada em vigor. Denomina-se programática em razão de sua limitação em ser norteadada apenas por princípios, ao invés de uma regulamentação direta e imediata, enquanto programa de atividades com o fito de realizar a atividade-fim do Estado.<sup>71</sup>

Trazendo um outro olhar, Cunha Filho discorda de tal classificação, advertindo que, no âmbito dos direitos fundamentais, essa categorização se torna problemática, tendo em vista a possibilidade de utilização do argumento de insuficiência normativa na seara cultural, com o objetivo de se eximir da efetivação da referida prestação constitucional, ou ao menos postergá-la, razão pela qual sua aplicação deveria ser imediata, seguindo os moldes do art. 5º, § 1º, CF.<sup>72</sup> No entanto, não devemos olvidar de que, independente de sua classificação, a qual varia conforme o pensamento de cada autor, as normas culturais encontram um empecilho maior em sua efetivação, se comparadas a outros dispositivos normativos, seja pela elasticidade de sua denotação, seja em decorrência de consenso acerca de sua importância.

Sob esse viés, Perez Luño enfatiza que o direito à cultura se constitui essencial ao bem-estar social e, ao ser desprezado pelo Estado, provoca a alienação das pessoas, de modo que enseja uma condição de subalternidade, privando-as do contato com aspectos importantes do mundo sensorial, a exemplo da arte, da literatura e do teatro. Destarte, imperioso se torna a adoção de políticas públicas no sentido de assegurar o exercício de tal direito, relacionado à tutela da personalidade humana, e de abraçar medidas que imponham a proteção do patrimônio cultural, a fim de preservar, não só a história do país, mas também como prenúncio de responsabilidade social perante às passadas, presentes e futuras gerações.<sup>73</sup>

Depreende-se então que, sob o olhar jurídico, a cultura se traduz enquanto, nas palavras de Cunha Filho, produção humana juridicamente protegida, que se relaciona às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e se encontra vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo e de cada um dos indivíduos.<sup>74</sup>

Assim, o capítulo seguinte se dedica ao estudo da relação entre a política e o Poder Público, questionando de que maneira essa relação influencia na efetivação do acesso à cultura,

---

<sup>71</sup> *Idem. Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 138.

<sup>72</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 41-42.

<sup>73</sup> LINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 5.

<sup>74</sup> 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). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. p. 53-54.

tomando como referência, especificamente, a Lei Federal de Incentivo à Cultura.

## 2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO

### 2.1 O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O DIREITO

Conforme abordado no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988, fruto do processo de redemocratização brasileiro, trouxe uma série de inovações no campo normativo, especialmente no tocante à ampliação e à positivação do rol de direitos e garantias individuais a serem observados e tutelados pelo Estado em relação não somente a brasileiros, mas também a estrangeiros residentes no país. A Constituição reservou ao Estado a atribuição de zelar pelos direitos dos cidadãos mediante prestações positivas.

Assim, é válido notar a transformação da função social do Estado brasileiro ao longo da história, especialmente após o período pós-ditadura, visto que com o desenvolvimento e aprimoramento da democracia, seu leque de responsabilidades foi ampliado, com a particular previsão de funções específicas a ele atribuídas pelo texto legal.

Destarte, Sonia Miriam Draibe explica que, com a adoção do modelo de Estado de bem-estar social, evidenciada no cenário pós-Segunda Guerra Mundial e, conseqüentemente, com a expansão do grau de atuação do Estado dentro do contexto social, enquanto regulador e provedor de direitos sociais, estes compreendidos como condições básicas do ser humano, na tentativa de reduzir as desigualdades produzidas pelo mercado capitalista, através de um sistema integrado de direitos e políticas sociais,<sup>75</sup> o campo das políticas públicas no país se tornou melhor delineado.

Na visão de Celina Souza, a adesão às políticas restritivas de gasto em substituição às políticas keynesianas do pós-guerra, somada à árdua tarefa de firmar acordos de coalizão habilitados que desenvolvessem uma política pública apta a fomentar o desenvolvimento econômico e a promover a inclusão social dos cidadãos, contribuiu significativamente para a evidenciação do tema e, conseqüentemente, destinou uma maior atenção ao crescimento do ramo das políticas públicas nos países em estado de desenvolvimento, incluído o Brasil.<sup>76</sup>

Segundo Fernando J. Cardim de Carvalho, a proposta de John Maynard Keynes estaria

---

<sup>75</sup> DRAIBE, Sonia Miriam. *Welfare State*. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 1028.

<sup>76</sup> SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-66.

centrada na aprovação da realização de déficits fiscais, estando sua estratégia amparada na política de gastos expansionista, acreditando que o crescimento da renda social levaria ao aumento da arrecadação de impostos e ao crescimento dos investimentos da poupança, aumentando conseqüentemente a demanda por títulos, inclusive os de dívida pública, financiando-se assim de forma não inflacionária o déficit restante.<sup>77</sup> Para ele, Keynes defendia uma postura intervencionista do Estado, o qual funcionaria como uma espécie de corretor econômico, responsável pela adequação da política macroeconômica, em que o governo agiria diretamente sobre a demanda através de seus gastos, ou indiretamente, através da imposição de tributos sobre os agentes privados.<sup>78</sup>

Em contraposição a esse pensamento, substituído majoritariamente pelo modelo de adoção de políticas restritivas de gasto, temos como corolário a redução de implementação de políticas sociais, o que desemboca no agravamento das problemáticas sociais, exigindo do Estado um posicionamento no sentido intervencionista de amenizador de desigualdades, elegendo o campo das políticas públicas como norteador desse processo.

Celina Souza acredita ter sido nesse cenário que os governos começaram a condicionar as políticas públicas por eles adotadas ao “cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa”,<sup>79</sup> de modo que restrita fica a atuação do Estado na economia, assim como a esfera de atuação da política pública adotada. Acerca desse termo, a autora o define como sendo o campo do conhecimento destinado a colocar o governo “em ação”, analisando-a enquanto variável independente e dependente, esta última referente a eventuais mudanças a serem realizadas nas tomadas de decisão no curso da ação governamental. Para ela, a formulação de políticas públicas reflete nos programas e nas ações aos quais se propuseram os governos democráticos.<sup>80</sup>

Sendo assim, as políticas públicas se constituem enquanto instrumento auxiliar do Estado na execução dos objetivos previstos constitucionalmente, mas não somente. Tal afirmativa se consubstancia no fato de que, a depender da política de governo adotada pelo Chefe de Estado, as decisões tomadas frente à sociedade civil mudam de figura, considerando os objetivos políticos latentes e que permeiam a relação Estado-cidadão. Pode-se dizer então que, além de oriundas da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, as políticas públicas estão diretamente associadas a questões políticas e governamentais que mediam a

---

<sup>77</sup> CARVALHO, F. J. C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana, **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, nº 50, p. 7-25, set/2008. p. 7.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>79</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 65.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 69.

relação entre Estado e sociedade tendo, por conseguinte, um caráter político-administrativo, perpassando por áreas da Economia, do Direito e das Ciências Sociais.

Nesse contexto, depreende-se que as políticas públicas também são objeto de estudo para o Direito enquanto ferramenta de concretização de direitos sociais, os chamados direitos humanos fundamentais de segunda geração, tendo em vista serem um conjunto de ações e decisões governamentais, voltados para o bem-estar social e ao interesse público. Convém destacar que tal bem-estar, embora tenha natureza social, é definido pelos representantes políticos eleitos, observando-se o exercício da soberania popular previsto no art. 14 da Constituição, sendo de responsabilidade destes a percepção, compreensão e seleção das demandas latentes a serem elencadas enquanto prioridade. Interessante mencionar ainda que o interesse público é formado pela disputa de todos os grupos da sociedade civil organizada.

Desse modo, as políticas públicas podem ter natureza econômica, administrativa, externa (relações exteriores), social, entre outras. Este trabalho referir-se-á às políticas públicas de caráter social, uma vez que as políticas culturais se inserem nesse ramo. Para Nina Ranieri, tal caráter reveste a política pública cultural com a previsão de exigências de prestação positiva do Estado, cuja realização depende de sua interferência e cuja titularidade varia conforme o sujeito a qual se destina, de modo a erradicar a desigualdade social.<sup>81</sup>

Apesar de ser pouco abordada pela doutrina e jurisprudência brasileiras, a política pública, para Maria Paula Dallari Bucci, é constituída por programas governamentais, que têm como finalidade a coordenação dos meios à disposição do Estado e as atividades privadas em direção à realização de objetivos socialmente relevantes e determinados politicamente.<sup>82</sup> Tal entendimento é corroborado por Eloísa de Mattos Höfling, que acredita que, ao se falar em políticas públicas, se fala no Estado em ação, onde está sendo implantado um projeto de governo traduzido em programas e ações voltadas a setores específicos da sociedade.<sup>83</sup>

Nesse sentido, interessante pontuar que ambas as autoras, ao tratarem sobre políticas públicas, mencionam “projetos de governo” e não projetos de Estado, como seria o ideal. Isso ocorre porque especialmente no Brasil há uma certa dificuldade, ou ausência de interesse governamental, no tocante à implantação de políticas de Estado e de políticas públicas de longo prazo, o que seria de vital importância para a consolidação da política cultural brasileira, de

---

<sup>81</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Direitos humanos. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 275-276.

<sup>82</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 38.

<sup>83</sup> HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, a. XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-41. p. 31.

modo a fornecer os subsídios necessários para o fortalecimento das expressões artísticas e para o desenvolvimento de uma “marca” da cultura brasileira, esta fruto de um mercado cultural consistente.

Sob a ótica de Gilberto Bercovici, apesar de diversas tentativas, é histórica a ausência de planejamento do Estado brasileiro, diante da falta de organização no tocante à formulação e à execução de uma política de desenvolvimento continuada. Para ele, o surgimento de planos sem quaisquer planejamentos carecem de efetividade prática, obstaculizando a persistência da continuidade temporal de uma política pública de longo prazo. Seria necessário haver uma integração entre os órgãos responsáveis pela elaboração do plano de desenvolvimento e a Administração Pública, diante da sua necessidade de adaptação e de execução, além da indispensabilidade de transformação de sua estrutura.<sup>84</sup>

Nesse rumo, Nelson Mello e Souza acredita que, em razão da dificuldade pública em se diferenciar o plano do planejamento, haveria uma incompatibilidade entre este e a Administração, dificultando o processo de adequação dos meios de execução aos fins da política pública. Por planejamento entenda-se a formulação de decisões político-econômicas e sociais que devem ser tomadas levando em consideração a atuação harmônica e integrada do Estado para o alcance de finalidades explícitas, enquanto que o plano seria a concretização desse processo, o qual seria responsável pela instrumentalização das políticas públicas pelo Estado.<sup>85</sup>

Logo, vislumbra-se que o ramo das políticas públicas se encontra nitidamente vinculado ao Direito Administrativo, sendo, na visão de Maria Paula Dallari Bucci, um problema de direito público *lato sensu*, tendo como fundamentos mediato e imediato a existência dos direitos sociais e o encargo de governança atribuído ao Estado, respectivamente.<sup>86</sup> Em sua visão, a origem normativa da política pública seria de competência do Poder Legislativo, ainda que resultante da iniciativa legislativa do Poder Executivo, manifestando-se geralmente através de leis, existindo programas de ação com detalhamentos expressos em normas infralegais.<sup>87</sup>

Nesse viés, a autora defende que as atividades referentes à elaboração e à execução dessa espécie de política estariam aliadas à criação de novos procedimentos nas relações entre os poderes públicos, a chamada “procedimentalização”, o que demandaria o estudo da política

---

<sup>84</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 148.

<sup>85</sup> SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico do Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, nov./dez. 2012. p. 66-68.

<sup>86</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo, **Revista de Informação Legislativa**, a. 34, n. 133, Brasília, p. 89-98, jan./mar. 1997. p. 90 *et seq.*

<sup>87</sup> *Idem, ibidem*. p. 95.

pública pelo Direito Administrativo, tendo em vista a evidenciação da iniciativa legislativa do Poder Executivo. Bucci explica que as diretrizes das políticas públicas adotadas pelo Estado, por serem opções políticas de atribuição do Poder Legislativo, o qual se compõe por representantes eleitos mediante voto popular, seria de sua competência exclusiva no tocante a programas de longo prazo, que não sofressem alterações em razão de eventuais mudanças de governo. No entanto, a própria autora reconhece que os programas de governo, no sentido lógico das coisas, seria de iniciativa legislativa do Poder Executivo, a ser realizado, contudo, em observância às diretrizes e aos limites aprovados pelo Legislativo.<sup>88</sup>

Assim, para compreender devidamente as políticas públicas, a competência dos Poderes e a sua vital importância no decorrer deste trabalho, diante da intrínseca relação de dependência da concretização do efetivo exercício do direito cultural frente a uma política cultural eficaz, necessário se faz mencionar seu processo de desenvolvimento, da elaboração à avaliação, tendo em vista que, no olhar de Gustavo de Mendonça Gomes, seu conceito jurídico não apresenta adequadamente os elementos essenciais que servem de parâmetro à elaboração do instituto no Direito.<sup>89</sup> Para Celina Souza há certa lacuna no tocante à literatura traduzida para o idioma português sobre o tema,<sup>90</sup> o que, por certo, inviabiliza uma melhor compreensão acerca do assunto, sobre o qual será melhor delineado a seguir.

## 2.2 O PAPEL DO ESTADO NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a contextualização do conceito de política pública sob a ótica jurídica, assim como o esquadramento do papel por ela desempenhado frente à concretização dos direitos fundamentais de segunda geração, neles incluso o direito à cultura, tratada no início deste capítulo, passamos à análise do papel do Estado na formulação de políticas públicas, a começar pelo seu planejamento, para posterior abordagem da política cultural, discutida no tópico seguinte.

Antes de adentrarmos o quesito de planejamento de uma política pública, é válido refletir sobre quais seriam os motivos que levam o Poder Executivo a escolher, dentre tantas alternativas, um problema e elencá-lo enquanto prioridade de governo, de meta a ser alcançada e incluída na agenda governamental. Ora, um país tão extenso e dotado de tantas

---

<sup>88</sup> *Idem, ibidem.* p. 96-97.

<sup>89</sup> GOMES, Gustavo de Mendonça. **Políticas Públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional**: base legal e elementos formadores. Curitiba: Juruá, 2015. p. 22.

<sup>90</sup> SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 66.

particularidades em suas diferentes regiões e estados da federação teria, no mínimo, diversas questões que exigiriam a atenção governamental, especialmente quando levadas em consideração as desigualdades regionais brasileiras, sendo o Estado o principal responsável pelo desenvolvimento nacional.

Sendo assim, partimos da visão de Ana Cláudia N. Capella, para a qual dois modelos exercem papel de destaque no quesito de escolha da formulação das agendas de governo, quais sejam: o Modelo de Múltiplos Fluxos, referente às ideias de John Kingdon, e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones. O primeiro defende que as políticas públicas são formadas por quatro processos, são eles: a) a formulação de uma agenda de políticas públicas; b) a análise das alternativas para essa formulação; c) a escolha das alternativas disponíveis; e, por fim, d) o poder decisório implementado. Nessa lógica, Kingdon esclarece que, a partir do momento em que o Estado assume uma questão enquanto problema, ele automaticamente ignora outras questões. A diferença reside no fato de que a questão é enxergada enquanto situação social percebida pelo governo, enquanto que o problema se constitui quando da adoção de medidas cabíveis a fim de solucionar uma questão.<sup>91</sup>

Para que uma questão seja considerada um problema, é preciso que ela desperte o interesse das figuras detentoras do poder decisório mediante a observância de três mecanismos principais: os indicadores, que servem para demonstrar concretamente a existência de uma questão; os eventos, crises e símbolos, em casos de eventos de grande repercussão que condirjam a atenção a determinado assunto específico; e a observância dos *feedbacks* das ações governamentais, referentes aos resultados obtidos em programas anteriores, a exemplo do monitoramento de gastos e cumprimento de metas. Para Kingdon, os problemas se constituem enquanto construções acerca da interpretação de uma dinâmica social, desempenhando o chefe do Executivo papel de influência decisiva na formulação da agenda, sem intervenção da mídia.<sup>92</sup>

Lançando um outro olhar acerca da questão, o Modelo de Equilíbrio Pontuado formula o conceito de *policy image*, entendido como “a forma como uma política é compreendida e discutida [...]”.<sup>93</sup> O Modelo entende tal imagem enquanto componente estratégico de modo a atrair atenção do macrossistema em torno de uma questão, exercendo papel central para a definição de problemas e seleção de soluções. Segundo essa visão, a formulação de políticas

---

<sup>91</sup> CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-122. p. 87 *et seq.*

<sup>92</sup> *Idem, ibidem*. p. 90 *et seq.*

<sup>93</sup> *Idem, ibidem*. p. 112.

públicas estaria influenciada, nas opiniões de Baumgartner e Jones, pelas mudanças nas definições das questões sociais sujeitas à apreciação governamental e das soluções mais efetivas de determinado problema público, exercendo o contexto político e institucional influência na definição de tais problemas e soluções. Diferentemente de Kingdon, Baumgartner e Jones acreditam que a mídia direcionaria a atenção dos cidadãos, fato que a constitui enquanto fundamental para a formação de uma agenda.<sup>94</sup>

É certo que as políticas públicas são executadas em todas as esferas federativas, e que o interesse público deve prevalecer em detrimento da alternância de governos, desempenhando a norma jurídica, nesse contexto, papel essencial à viabilização da política e à realização de direitos. Isso posto, Patrícia Helena Massa-Arzabe enxerga a essencialidade dos juristas em conhecerem o ciclo das políticas públicas, a fim de viabilizar o controle jurídico de seus processos e resultados.<sup>95</sup>

Destarte, a autora lembra que é importante atentar-se que, após a fase de agenda, tem-se a fase da formulação para posterior implementação da política, sendo a avaliação o último ponto a ser observado, visto que esse se faz necessário de modo a verificar os impactos da política implementada, o alcance das metas propostas e eventuais modificações a serem realizadas, para oferecer elementos às instâncias de controle judicial, social ou perante os Tribunais de Conta.<sup>96</sup>

Em se tratando da fase de formulação, cabe mencionar que esta se refere à definição das linhas de ação a serem adotadas para solucionar os problemas inseridos na agenda, assim como a deliberação das metas e dos objetivos aos quais a política se propõe. Após, tem-se a fase das decisões, em que são escolhidas as alternativas intervencionistas a serem colocadas em prática frente aos problemas previamente selecionados, definindo-se os recursos financeiros e o prazo temporal de ação da política, sendo as escolhas expressas em leis, decretos, ou outros atos da Administração Pública. A quarta fase, referente à implementação da política, se traduz no momento em que o corpo administrativo, responsável pela execução da política, implementa o planejamento e as escolhas das etapas anteriores. Por último, mas não menos importante, chegamos à fase da avaliação, elemento essencial de análise do desempenho obtido por uma política pública, responsável por verificar as ações que realmente contribuíram para a eficácia,

---

<sup>94</sup> *Idem, ibidem*, p. 113 *et seq.*

<sup>95</sup> MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74. p. 70.

<sup>96</sup> *Idem, Ibid.* p. 70-71.

ou não, da implementação da política, além dos impactos e das funções as quais se propôs.<sup>97</sup> Constitui-se numa espécie de termômetro que examina quais fatores levaram a um melhor resultado.

Nessa seara, há ainda de se fazer menção aos elementos essenciais às políticas públicas, uma vez que estão associados ao plano normativo. Em se tratando dessa tarefa, Gustavo de Mendonça Gomes adota a classificação que enxerga na finalidade, nos princípios reitores, nas diretrizes, na organização e gestão, detalhamento de ações governamentais a serem postas em prática e na identificação das fontes orçamentárias, os seis integrantes fundamentais de uma política pública.<sup>98</sup>

Em vista disso, o autor identifica a finalidade, como o próprio nome sugere, enquanto os desígnios, metas e resultados a serem alcançados pelo gestor público, ao passo em que a organização e gestão se traduzem na essencialidade de se ter o mínimo de organização do Estado, a fim de preestabelecer quais os setores governamentais e privados envolvidos e qual o papel por eles desempenhado em tal política. Gomes alerta ainda para a questão da temporalidade, diante das causas logísticas e orçamentárias, tendo em vista a necessidade de observância das leis que autorizam o dispêndio de valores. O autor ainda defende a necessidade de descrição clara, inteligível e suficientemente descritiva, e nesse ponto acreditamos ser de extrema importância, das atividades a serem desenvolvidas, assim como das responsabilidades e competências de cada órgão, entidade ou pessoa jurídica envolvida na política.<sup>99</sup> Torna-se evidente que eventual confusão nas ações a serem adotadas ou conflitos de competência que surjam no decorrer da execução podem obstar o desenvolvimento regular de uma política pública eficiente e ensejar insegurança jurídica.

Gomes esclarece que as ações do Estado cumprem determinados regimes jurídicos, em que os princípios surgem enquanto normas norteadoras do sistema, ao tempo em que as diretrizes são responsáveis por garantir a uniformidade e coerência das políticas públicas, assim como servem para “enquadrar os atos administrativos editados para dar cumprimento aos planos normativos, sendo os princípios reitores os meios para avaliar se os comportamentos subsequentes acompanham a política em sua integralidade”.<sup>100</sup>

Por fim, a identificação das fontes orçamentárias é essencial, visto que a implementação de determinada política demanda o empreendimento de gastos, especialmente de recursos

---

<sup>97</sup> **Políticas Públicas:** conceitos e práticas. CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. p. 12 *et seq.*

<sup>98</sup> GOMES, *op. cit.*, p. 43-44.

<sup>99</sup> *Idem, ibidem.* p. 45-53.

<sup>100</sup> *Idem, ibidem.* p. 55.

públicos, os quais são oriundos majoritariamente da arrecadação tributária e dependem de verbas públicas direcionadas à sua realização, que podem ser previstas nas leis orçamentárias vigentes no Estado brasileiro ou noutro instrumento normativo.

Importante atentar-se ao que defende Gustavo de Mendonça no tocante à atividade financeira do Estado, porquanto os gastos públicos pressupõem existência de recursos suficientes e aptos a suportar o dispêndio, assim como o cumprimento das normas que regulam como esses recursos devem ser geridos. Além de visar à orientação dos agentes envolvidos na execução, a indicação das fontes de financiamento de determinada política também garante o cumprimento do plano ou fornece subsídios às instâncias de controle acerca de eventual insuficiência da destinação. O autor alerta ainda que a análise das leis orçamentárias, a saber plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), permite a verificação de eventual inexistência de destinação de valores financeiros a determinado conjunto de interesses.<sup>101</sup>

No tocante à destinação de verbas direcionadas à execução de determinada política pública, Gomes alerta para três momentos. O primeiro diz respeito à fase de elaboração, momento em que as necessidades financeiras devem ser mostradas, bem como o modo através do qual as despesas serão custeadas, podendo a iniciativa privada participar do processo, enquanto concessionária de serviço público, por exemplo. O segundo se refere à elaboração, nos moldes do art. 165 da Constituição, da proposta orçamentária, mediante PPA, LOA ou LDO, a serem levados em consideração os recursos do Tesouro quando o Estado é o responsável pela execução da política, uma vez que, quando ausentes, há o comprometimento do funcionamento e da existência do programa. Por último, o terceiro momento trata do efetivo emprego dos valores observados na execução da política, visto que não é incomum os valores previstos nas leis orçamentárias não serem disponibilizados ou gastos, configurando insuficiência ou falta de política pública quando, em período razoável de tempo, não hajam recursos destinados a cobrir os gastos por ela demandados.<sup>102</sup>

Gilberto Bercovici ainda nos lembra de que o planejamento do Estado previsto constitucionalmente deve observar a ampla participação do Poder Legislativo e a vinculação do plano ao orçamento e aos fins previstos na Constituição, sendo dever do gestor público observar a hierarquia de prioridades e recursos fixada no plano e possível a sua adaptação face a novos eventos. Para o autor, a previsão orçamentária é condicionante da realização do plano, sendo este implementado através de investimentos públicos, não podendo o planejamento ser reduzido

---

<sup>101</sup> *Idem, ibidem.* p. 56.

<sup>102</sup> *Idem, ibidem,* p. 57.

ao orçamento, posto que, se assim o fosse, impossibilitaria a fixação de diretrizes à atuação do Estado. Bercovici ainda explica que a implementação de políticas públicas pode exigir a contenção de despesas e a geração de déficits orçamentários, não sendo viável limitar a atuação do Estado para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes do liberalismo.<sup>103</sup>

Em relação ao sucesso da política pública, compartilhamos da visão de Maria Paula Dallari Bucci, que acredita que esse está relacionado à qualidade do processo administrativo prévio à realização e que a implementa. A autora continua explicando que:

As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento.<sup>104</sup>

Assim, abordados os aspectos considerados mais relevantes para o desenvolvimento deste trabalho, no tocante ao papel do Estado na formulação das políticas públicas, tal como seus elementos integradores e pressupostos jurídicos a serem observados, direcionamos a discussão acerca da vertente cultural da política pública, pois o trabalho tem como objeto principal a efetivação do direito à cultura mediante a implementação da Lei Federal de Incentivo à Cultura e os desdobramentos jurídicos da Instrução Normativa nº 2/2019, editada pelo Ministério da Cidadania, o que demanda discorrer acerca da política cultural adotada.

### 2.3 A POLÍTICA CULTURAL

Considerada enquanto espécie de política pública em razão da necessidade de atuação positiva do Estado de modo a garantir o efetivo exercício do direito social cultural, a política cultural reside na concretização da obrigação de promoção e difusão culturais, em observância ao art. 215 da Constituição Federal, já mencionado anteriormente, o qual prevê expressamente o dever público de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, o acesso às fontes da cultura nacional e de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais. O dispositivo estabelece diretrizes concretas para a atuação do poder público na promoção dos direitos culturais, fixando competências institucionais para essa atuação.

Neste ínterim, convém também transcrever os outros dispositivos constitucionais reservados à Seção de cultura:

---

<sup>103</sup> BERCOVICI, *op. cit.*, p. 153 *et seq.*

<sup>104</sup> BUCCI, *op. cit.*, p. 97.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

[...]

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, 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, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.**

§ 1º O **Sistema Nacional de Cultura** fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e **rege-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;

[...] <sup>105</sup>

(Grifo nosso)

Desse jeito, torna-se notável a importância atribuída ao segmento cultural pela Constituição que, além de prevê-la expressamente no texto legal, indicou a necessidade da existência de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, que fossem articuladas entre os entes federativos e a sociedade civil, visando à promoção do desenvolvimento humano, social e econômico com o pleno exercício dos direitos culturais. Além disso, ainda há a previsão de um Sistema Nacional de Cultura, que se fundamenta, aqui destacamos, na política nacional de cultura, regida pelos princípios da diversidade cultural, universalização do acesso a bens e serviços, e de fomento, todos direcionados ao setor cultural.

Tendo em vista que a viabilização dos meios de acesso à cultura é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista expressamente no art. 23, III a V, CF, é notória a conveniência e necessidade de implementação de uma política cultural eficiente e articulada entre os diversos entes da Federação, que atenda aos princípios previstos constitucionalmente, considerando os aspectos sociológico, político e jurídico constitucionais, de modo a consolidar a cultura basilar do Estado, que lhe outorgue o reconhecimento de identidades interna, entendida como sentimento de pertencimento dos cidadãos em relação ao país de origem, e externa, quando o Estado é reconhecido culturalmente como tal perante outros Estados-nação.

<sup>105</sup> Brasil. Constituição (1988), *op. cit.*

Nesse sentido, convém esquadrihar o que seria uma política cultural, qual fora a adotada predominantemente em território brasileiro, as suas classificações e as problemáticas existentes, para adentrar, no último capítulo deste trabalho, a atual situação da Lei Federal de Incentivo à Cultura e os desdobramentos jurídicos da Instrução Normativa nº 2/2019, editada pelo Ministério da Cidadania, visto que foi extinto o Ministério da Cultura no ano de 2019.

Embora seja tratada enquanto campo de investigação consolidado, calha mencionar a ausência de entendimento compartilhado acerca de um conceito delimitado de política cultural, sendo esta classificada a partir das visões políticas e dos objetivos aos quais se propõe atingir.<sup>106</sup> Por esse caminho, Marilena Chauí alerta para o fato de que, no Brasil, uma política cultural se encontra intrinsecamente aliada à invenção de uma nova cultura política, a qual evidencie as dificuldades e desafios para implantá-la, diante das quatro principais modalidades de relação do Estado brasileiro no que se refere à cultura, quais sejam: a) a liberal, identificada pela cultura e belas-artes, e que se constitui enquanto privilégio da elite; b) autoritária, enquadrando-se o Estado como produtor oficial de cultura e crítico cultural da sociedade civil; c) populista, referente à cultura popular; e d) neoliberal, a qual identifica cultura e evento de massa, com tendência de privatização de instituições públicas de cultura, ficando a cargo de empresários culturais.<sup>107</sup>

Ainda na visão de Chauí, não seria adequado polarizar a cultura em popular e elitista, uma vez que a criação cultural seria oriunda da experimentação inovadora e da repetição conservadora, enfatizando o caráter público da ação cultural do Estado e defendendo a política cultural como cidadania cultural, que clama uma nova cultura política.

Já para Alexandre Barbalho, a política cultural seria entendida como um conjunto de princípios, objetivos, estratégias, meios e ações, no qual deveria existir uma relação lógica entre todos esses componentes, de modo a conferir sentido a determinada política cultural adotada.<sup>108</sup> Outra definição interessante a ser abordada é a de Néstor García Canclini, para o qual a política cultural se configura enquanto conjunto de intervenções sociais e estatais com o fito de orientar o desenvolvimento simbólico, a satisfação das necessidades culturais dos cidadãos e a auferição de uma espécie de transformação social.<sup>109</sup>

Nesse cenário, interessante mencionar a necessidade de garantia, não somente dos meios

---

<sup>106</sup> LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. **O que são as Políticas Culturais?** Uma Revisão Crítica das Modalidades de Atuação do Estado no Campo da Cultura. IV Seminário Internacional – Políticas Culturais. Rio de Janeiro, outubro. 2013. p. 1-2.

<sup>107</sup> CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estud. av.**, vol. 9, nº 23. São Paulo, Jan./Abr. 1995.

<sup>108</sup> BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural**. Salvador: P55 Edições, 2013. p. 8.

<sup>109</sup> *Apud* SALLES, Maria Beatriz Corrêa. **A Lei da Cultura e a Cultura da Lei**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 46.

de acesso, mas também dos meios de difusão cultural, dado que é imprescindível que a política cultural adotada promova o efetivo acesso ao bem cultural, existindo a necessidade de considerar o público ao qual se destina, suas necessidades e motivações, assim como ter em mente o universo de atuação, para que as estratégias a serem aplicadas sejam mais efetivas.

Como bem nos lembra Telma Rocha, a compreensão dos direitos culturais previstos na Constituição Federal vai além: também visa à proteção do patrimônio cultural, assim como o incentivo, a promoção e a difusão de diversas espécies de manifestações artísticas, exigindo uma postura ativa do Estado. Para ela, tal compreensão tem caráter fundamental quando se pensa em falar em políticas públicas culturais, em razão de que a formulação de um programa de ação só seria apropriada em caso de reconhecimento de direito que demande um dever do Estado, como é o caso em tela.<sup>110</sup>

Partilhando da mesma opinião, Gilberto Bercovici também destaca que o fundamento próprio que justifica a formulação de uma política pública reside na necessidade de concretização de determinado direito mediante prestação positiva do Estado.<sup>111</sup> Salienta-se assim que tal exigência denota o surgimento da política a ser adotada, em virtude de que além de ser dever do ente federativo efetivar a norma jurídica prevista pelo legislador, é objetivo fundamental da República brasileira garantir o desenvolvimento nacional, expressamente prelecionado no art. 3º, inciso II, do texto constitucional, panorama este em que a preservação e fomentação da cultura nacional desempenha papel de elevada relevância.

Sob a ótica de José Afonso da Silva, no entanto, o desafio enfrentado pela política cultural seria o de equilibrar a cultura oficial adotada pelo Estado e a democracia cultural, sendo desnecessária tal observância pelo Estado brasileiro, em razão da impossibilidade de imposição de determinada cultura, depreendida do texto constitucional, prezando o Poder Público pela facilitação de acesso às diversas manifestações culturais. Em concordância com o pensamento de Pierre Gaidobert, Silva acredita que a democratização cultural estaria vinculada à democratização social e econômica, velando o Estado pela liberdade e promoção culturais.<sup>112</sup>

Já para Ezequiel Ander-Egg, a democratização da cultura teria como finalidade a ampliação do acesso à cultura e à vida artística do grande público, mediante as instituições e equipamentos culturais. O autor também nos traz o conceito de democracia cultural, entendido enquanto paradigma de ampliação da preocupação com o acesso aos bens culturais, de modo a

---

<sup>110</sup> LISOWSKI, Telma Rocha. As Políticas Públicas de Acesso e Difusão da Cultura no Brasil e o caso do Programa Nacional de Apoio à Cultura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2015, v. 5, nº 1, Brasília, p. 156-169, jan./jun. 2015. p. 160.

<sup>111</sup> BERCOVICI, *op. cit.*, p. 144.

<sup>112</sup> SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 209-210.

proporcionar o acesso dos instrumentos necessários para um desenvolvimento cultural autônomo, de sorte que garantisse a real participação dos indivíduos na realização das atividades culturais.<sup>113</sup>

Nesse sentido, é interessante refletir acerca da possibilidade de desenvolvimento cultural autônomo quando pensado na tarefa do Estado em ofertar as possibilidades para que isso aconteça. No entanto, insta pontuar que, além de propiciar o acesso aos bens culturais, é necessária a presença do Estado na fomentação de diversas manifestações culturais, oportunizando a grupos o desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus trabalhos artísticos, assim como a oferta de espaços públicos destinados ao consumo cultural. O direito à cultura merece ser visto não só enquanto opção de divertimento, mas, sim, enquanto construção e fortalecimento de uma identidade nacional, assim como ofício daqueles que a manifestam.

É nesse viés que a Constituição de 1988 desempenha papel essencial no tocante à observação e tutela dos direitos culturais, porquanto impõe ao Estado a observância e concretização de tais direitos, destrinchando a competência dos entes federativos, a quem se destinam os encargos financeiro e orçamentário, tolhendo eventuais debates acerca do tema, ao passo em que auxilia a visualização dos cidadãos no que se refere a cobranças governamentais da prestação de direitos previstos constitucionalmente. Ressalte-se que, em razão da complexidade da cultura tutelada pelo Estado brasileiro, a política cultural adotada deve ser equiparada ao objeto ao qual se destina.

Ainda acerca da democracia cultural, Isaura Botelho alerta que, em detrimento da democratização cultural, a democracia visa ao favorecimento da expressão de subculturas particulares e à promoção dos meios de desenvolvimento da cultura nacional aos excluídos, de modo a propiciar o consumo cultural individual, considerando-se as necessidades e individualidades de cada um. A autora destaca a necessidade de reconhecimento de diversos tipos de público, cada qual com suas características de consumo.<sup>114</sup>

Por esse ângulo, concordamos com a visão de Canclini, para o qual não haveria somente uma cultura legítima, razão pela qual a política cultural não deveria se dedicar somente à difusão de manifestações culturais hegemônicas, mas também seria responsável pela promoção de desenvolvimento de todas as representantes de grupos sociais.<sup>115</sup>

É nesse cenário que calha mencionar as três gerações de políticas culturais sob a

---

<sup>113</sup> LIMA; ORTELLADO; SOUZA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>114</sup> BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas, **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 2. p. 81-82.

<sup>115</sup> *Apud* LIMA; ORTELLADO; SOUZA, *op. cit.*, p. 3.

perspectiva de Luciana Piazzon, Pablo Ortellado e Valmir de Souza, os quais destacam a geração referente à formação da identidade e preservação do patrimônio, a geração segunda que diz respeito à intervenção e regulação econômica, e a terceira geração, concernente aos aspectos de produção e difusão culturais, todas as quais constituem-se em atividades cumulativas assumidas pelo Estado. Nesse modelo, as políticas culturais teriam, enquanto características, o desenvolvimento histórico e o acréscimo de atividades a serem assumidas pelo ente federativo, de sorte a garantir a propagação da política pública independente à alternância de governos.<sup>116</sup>

Observa-se aqui a importância de se atribuir cumulativamente as diferentes versões culturais aos programas de ação do Estado, vez que, ao se falar em cultura, não se pensa somente nas manifestações por ela emanadas, mas também em todo o patrimônio cultural e artístico, material e imaterial, que narra a história de uma nação, que apresenta os traços culturais enquanto elementos individualizadores de um Estado-nação e que assim o insere no cenário mundial.

É nesse sentido que José Afonso da Silva explica que as intervenções e competências públicas em matéria cultural se justificam mediante a observância do valor simbólico representante de uma identidade coletiva e do poder de transformação social, este efetivado através das políticas de proteção cultural, entendida como a tutela de bens e objetos culturais e construída a partir do art. 216, CF, que revela a proteção do patrimônio cultural brasileiro; de formação cultural, referente ao ensino das artes em estabelecimentos públicos e privados; e, por último, a política de promoção cultural, que versa acerca da constituição do patrimônio cultural, assim como do estímulo da criação, produção e conhecimento e do favorecimento do progresso cultural.<sup>117</sup>

Em relação ao tema, Isaura Botelho alerta ressaltando a tendência das políticas governamentais em enxergar a área da cultura enquanto acessória,<sup>118</sup> e não independente, o que seria ideal, visto que os direitos culturais estão diretamente relacionados ao livre desenvolvimento da personalidade humana. Faz-se necessário atentar-se também à concentração de fomento em determinadas atividades culturais, em razão de privilégio de certas expressões ou de falha na distribuição dos recursos financeiros nas diversas regiões do país.

Diante de todo o exposto, torna-se nítida a necessidade de articular o fomento às diversas expressões culturais. Para Cristiane Olivieri:

---

<sup>116</sup> *Idem, ibidem.* p. 9-10.

<sup>117</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 211 *et seq.*

<sup>118</sup> BOTELHO, *op. cit.*, p. 76.

A política cultural para uma sociedade deve ser pensada considerando-se a idéia do flexível, com a inclusão das mais diversas formas de manifestação, de públicos e de produtores. A política deve permitir a viabilização não somente do produto cultural, mas também do processo criativo e do fomento das idéias.<sup>119</sup>

### 2.3.1 Política Pública Cultural de Fomento Direto

Abordado o tema das políticas públicas no setor cultural, mister se faz estreitar um pouco o olhar na medida em que se considera dois tipos de fomento: o direto e o indireto, este último a ser tratado no tópico seguinte e que engloba a Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Quando se pensa em política cultural de fomento direto, as primeiras ideias que vêm à mente inserem o Estado enquanto detentor de todo o controle efetivo no que se refere à escolha de programas, ações e projetos a serem incentivados. É nesta modalidade que o ente federativo seleciona o que será investido com recursos públicos, a exemplo da realização de editais, seleções públicas e concursos culturais.

Mateus Maia e Nichollas de Miranda explicam que nos primeiros anos da Nova República houve significativa diminuição do financiamento cultural direto quando comparado aos anos anteriores, alertando que a retomada da atuação direta do Estado no setor cultural ocorreu a partir do ano de 2003, quando houve a retomada, por parte do Governo Federal, dos editais de fomento, dos convênios celebrados entre o extinto Ministério da Cultura (MinC), os estados e municípios, e quando foram instituídos programas que visavam ao aumento do número de equipamentos culturais, ao passo em que foi estruturado o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura.<sup>120</sup>

Para tais autores, o financiamento cultural direto ocorre quando é realizado pela própria Administração Pública, a qual destina os recursos incorporados ao erário mediante arrecadação tributária, respeitando as finalidades e os objetivos previamente estabelecidos no orçamento anteriormente aprovado pelo Legislativo.<sup>121</sup>

É por esse olhar que se destaca o papel do poder público municipal, que se insere numa realidade mais próxima da do cidadão e que, por conseguinte, pode identificar com mais facilidade o público destinatário da política cultural a ser implementada. Para Eros Grau, a

---

<sup>119</sup> OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura neoliberal**: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. p. 50.

<sup>120</sup> SOUZA, Mateus Maia de; ALEM, Nichollas de Miranda. Direito à Cultura e Políticas Públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 2, 2016, p. 93-112. p. 95.

<sup>121</sup> *Idem, ibidem*. p. 96.

política pública, aqui inserida a de ramo cultural, engloba todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social, institucionalizando o Direito também como política pública.<sup>122</sup>

Importante atentar-se à importância do financiamento direto no setor cultural, ainda que minoritário se comparado com as leis de incentivo predominantes em território nacional, oriundas de políticas culturais de fomento indireto, visto que, além de ser fundamental a diversificação dos tipos de financiamento da cultura, fortalece e enxerga a cultura não só como direito a ser observado, mas também enquanto mercado gerador de empregos e lucrativo aos cofres públicos do Estado, mas que dele precisam para se afirmar.

Nesse sentido, Cristiane Olivieri argumenta que o mercado cultural brasileiro é financeiramente fraco, detentor de raras exceções, e que exclui cidadãos e diversas manifestações artísticas, não sendo possível a produção cultural brasileira se sustentar via receita direta, destacando que mesmo espetáculos de tendência de grande aceitação pelo público, como o teatro musical e o cinema brasileiro, dependem de financiamento cultural, pois o espetáculo em si não se custeia, dado os altos custos presentes, não só vinculados à produção, mas também aos equipamentos e ao grande corpo técnico e artístico envolvido. A autora ainda alerta para a questão da formação de público, fator relevantíssimo ao se pensar na realização de uma produção cultural, que não consegue custear, mediante pagamento de ingressos, os custos envolvidos da obra, de modo que a realização das produções não seria viável em caso de ausência de financiamento.<sup>123</sup>

Assim, como a política cultural brasileira está atualmente concentrada na modalidade de fomento indireto, passamos a abordá-la no tópico seguinte.

### 2.3.2 Política Pública Cultural de Fomento Indireto

Majoritariamente incorporada à política cultural brasileira, o financiamento indireto ocorre principalmente mediante a implementação de leis de incentivo fiscal, em âmbito federal, estadual ou municipal, a literatura jurídica tende a ser mais generosa ao tratar desse aspecto justamente por ser o modelo predominante hodiernamente.

Em contraposição ao modelo de financiamento visto anteriormente, a questão da fomentação cultural via indireta ocorre quando o Estado divide as responsabilidades a ele

---

<sup>122</sup> *Apud* CAVALCANTE, Hermano Barreira. A Implementação de Políticas Públicas Culturais: fomento da cultura como forma de combate à exclusão social (*on-line*). **I Encontro Internacional de Direitos Culturais**, Fortaleza, 2012. p. 5.

<sup>123</sup> OLIVIERI, *op. cit.*, p. 27 *et seq.*

atribuídas com o setor privado, sendo que este detém maior poder de escolha dos projetos a serem fomentados.

Nesse contexto, aparece a figura da renúncia fiscal, de modo a estimular o apoio do setor privado no fomento cultural, a qual possibilita o abatimento do imposto devido quando o particular financia algum tipo de projeto cultural, ficando a cargo deste contribuinte a escolha do que será financiado, deslocando a competência do Estado para o ente particular, neste caso, o mercado.

Desse modo, torna-se imperioso destacar a atividade financeira extrafiscal exercida pelo Poder Público enquanto intervencionista social. A atividade financeira do Estado não se resume somente ao recolhimento de tributos de modo a subsidiar a oferta de serviços públicos com os recursos arrecadados, ao contrário, vai muito além disso: existem situações que demandam do Estado um caráter intervencionista, em que há a necessidade de coibir ou estimular determinados tipos de comportamentos sociais. Para Carlos Alberto de Moraes, refere-se à função intervencionista e redistributiva do Estado, que intervém na sociedade mediante a utilização de finanças públicas, constituindo um importante instrumento de política fiscal. O autor comenta que a concessão de benefícios fiscais ou a imposição de cargas tributárias mais pesadas, que terminam por coibir ou estimular determinadas atividades econômicas, tem como objetivo a realização de outros valores constitucionalmente assegurados, sociais, políticos ou econômicos, que prevalecem sobre finalidades arrecadatórias de recursos monetários.<sup>124</sup>

É importante trazermos para a discussão a extrafiscalidade estatal porquanto entendemos que as políticas públicas culturais de fomento indireto, ocorridas principalmente mediante leis de incentivo fiscal, se enquadram perfeitamente nessa função intervencionista do Estado. Nossas razões residem no fato de que, ao conceder a possibilidade de abatimento de tributo devido por parte do contribuinte, seja ele pessoa física, seja ele pessoa jurídica, em contrapartida de financiamento em algum projeto ou programa cultural, o Estado apresenta vantagens ao particular, de modo a estimular a participação do setor privado no segmento cultural, mediante benefício fiscal. Trata-se de ação puramente intervencionista que visa ao alcance de determinada finalidade pública, qual seja o financiamento da cultura.

Na visão de Lia Calabre, entre os anos de 1995 e de 2002, ocorreu uma espécie de aprimoramento das leis de incentivo, uma vez que “as discussões e propostas de implantação

---

<sup>124</sup> RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 46-47.

e elaboração de políticas culturais praticamente desapareceram da prática governamental”,<sup>125</sup> ainda bastante presente atualmente, diante da predominância de financiamento cultural via leis de incentivo, em detrimento de outras formas de se garantir o acesso à cultura.

É nesse cenário que Mateus Maia e Nichollas de Miranda explicam o conceito de “gastos públicos indiretos”, os chamados gastos tributários, que se constituem como formas de renúncia fiscal promovida pela Administração Pública, sendo operacionalizados com estrita observância da legislação tributária e com destinação prevista pelos agentes econômicos beneficiados por tais renúncias. Os autores esclarecem ainda que os gastos públicos indiretos têm como ponto de partida uma exceção das normas tributárias de referência, apresentando-se enquanto redução da potencial arrecadação tributária, em favor da disponibilidade econômica dos contribuintes beneficiados.<sup>126</sup>

Um grande expoente deste tipo de modalidade é a Lei nº 8.313/1991, antiga Lei Rouanet e conhecida atualmente como Lei Federal de Incentivo à Cultura, a qual instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) com o fito de ampliar o acesso à cultura e a produção cultural nas regiões brasileiras, além de visar à valorização e à difusão das manifestações artísticas brasileiras, protegendo e preservando o patrimônio. É importante mencionar que a referida Lei retomou alguns aspectos da Lei nº 7.505/1986, responsável primeira pelo estabelecimento das bases de financiamento cultural mediante renúncia fiscal.

Isaura Botelho assinala que a atual produção cultural brasileira depende predominantemente das leis de incentivo fiscal, sendo os recursos orçamentários dos órgãos públicos irrisórios, o que leva as suas próprias instituições a concorrerem com os produtores culturais por financiamento privado. A autora destaca que tal busca pelo patrocínio privado é oriunda do movimento mundial iniciado na década de 80, quando da crise econômica, época em que houve cortes nos financiamentos culturais, resultando, em solo brasileiro, na mobilização de artistas e produtores para encontrar patrocínios que financiassem seus espetáculos, “deixando de ver os poderes públicos como os principais responsáveis pelo suporte ao seu trabalho”.<sup>127</sup>

Desta feita, tratada esta última classificação da política cultural, passamos a abordar, no capítulo último deste trabalho, a Lei Federal de Incentivo à Cultura, criada em 1991 e que constitui, hodiernamente, um dos principais mecanismos de financiamento cultural brasileiro.

---

<sup>125</sup> *Apud* SOUZA, Mateus Maia de; ALEM, Nichollas de Miranda. Direito à Cultura e Políticas Públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 2, 2016, p. 93-112. p. 95.

<sup>126</sup> *Idem, ibidem*. p. 96.

<sup>127</sup> BOTELHO, *op. cit.*, 76-77.

Doravante, destrinchamos suas especificidades e adentrando nas mudanças normativas instauradas com a Instrução Normativa nº 2/2019, editada pelo Ministério da Cidadania.

### 3. A LEI FEDERAL DE INCENTIVO À CULTURA

#### 3.1 O SISTEMA DE FUNCIONAMENTO

Após a discussão acerca dos conceitos que permeiam a cultura, qual a importância dela para o mundo jurídico, bem como a delimitação de qual cultura estaria incluída enquanto objeto de tutela do Estado brasileiro, adentramos o conceito de política pública, relacionando-o com a literatura jurídica atual, ao passo em que foi abordada uma espécie particular de política pública, voltada ao setor cultural, que desdobrou-se em duas espécies de financiamento: o direto e o indireto.

Assim, depois de consolidadas as bases do tema desta monografia, passamos a discutir acerca do ponto principal deste trabalho, qual seja: os desdobramentos jurídicos oriundos da Instrução Normativa nº 2/2019 na Lei nº 8.313/1991, aquela editada pelo Ministério da Cidadania, dado que em 2019 o Ministério da Cultura (MinC) foi extinto, sendo a questão cultural vinculada àquele ministério, por meio do Decreto nº 9.674/2019, atualmente revogado pelo Decreto nº 10.357/2020.

Desse modo, é conveniente discorrer acerca da sistemática da Lei nº 8.313/1991, mais conhecida como Lei Federal de Incentivo à Cultura ou Lei Rouanet, que constitui hodiernamente um dos principais mecanismos de financiamento cultural do país, seu contexto histórico e sua efetividade no concernente ao exercício do direito cultural do cidadão brasileiro.

Em atenção à política neoliberal adotada pelo governo brasileiro à época, a Lei Federal de Incentivo à Cultura, posterior à primeira lei de incentivos fiscais do país, a Lei nº 7.505/1986, também trouxe o empresariado e o particular enquanto aliados no desenvolvimento cultural brasileiro. Telma Rocha assertivamente comenta que, não por acaso o mecenato se constitui enquanto principal mecanismo do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), ambos a serem discutidos mais adiante, visto que o favorecimento da iniciativa privada é um dos reflexos do neoliberalismo.<sup>128</sup>

Embora tenha entrado em vigor em dezembro de 1991, sendo prevista sua regulamentação pelo Poder Executivo em até sessenta dias, conforme previsto em seu art. 41,

---

<sup>128</sup> LISOWSKI, *op. cit.*, p. 157.

a Lei nº 8.313/1991 somente foi regulamentada no ano de 1995, com a publicação do Decreto nº 1.494/1995, atualmente revogado pelo Decreto nº 5.761/2006.

De modo a esclarecer os diversos mecanismos existentes na referida lei, tomamos como base a obra de Cristiane Olivieri,<sup>129</sup> a qual esclarece devidamente seus fundamentos e propriedades, assim como a própria legislação vigente, ressalvadas as alterações trazidas pelo Decreto nº 5.761/2006 e demais instrumentos normativos.

Na época de sua promulgação, a Lei Federal estabelecia como limite para incentivos fiscais o percentual correspondente a 8% (oito por cento) de Imposto de Renda para empresas, sendo reduzido a 4% (quatro por cento) em virtude da instabilidade econômica gerada pela crise do México.

A Lei nº 8.313/91 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura, vulgo PRONAC, com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural de modo a facilitar os meios para o livre acesso às fontes culturais, o pleno exercício dos direitos culturais, entre outras funções. Nessa rota, destacamos o intuito de promoção e fomento da regionalização da produção cultural e artística brasileira, com a conseqüente valorização de recursos humanos e conteúdos locais, previsto no art. 1º, inciso II, da referida lei.

Tal destaque se deve ao diagnóstico referente à concentração geográfica dos recursos financeiros oriundos da Lei Rouanet: análise dos dados fornecidos pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) demonstra nitidamente a profunda concentração inter-regional. Do total de recursos captados entre os anos de 1993 e 2018, através do mecanismo de renúncia fiscal, observou-se que 79,52% foram alocados em projetos culturais localizados no Sudeste, 11,62% na região Sul, 5,45% na região Nordeste, 2,58% na região Centro-Oeste e apenas 0,83% na região Norte,<sup>130</sup> o que somente evidencia o fato de que nem a norma jurídica tampouco a política cultural implementada estão produzindo os efeitos almejados no plano fático.

Importa mencionar os mecanismos através dos quais há previsão em que o PRONAC seja implementado, quais sejam o Fundo Nacional da Cultura (FNC), os incentivos a projetos culturais, os quais podem ser entendidos enquanto renúncia fiscal ou mecenato e, por último, mas ainda não implementados, ainda que decorridos aproximadamente trinta anos, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), referentes à “comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos, de cunho comercial, com participação dos

---

<sup>129</sup> OLIVIERI, *op. cit.*, *passim*.

<sup>130</sup> Confederação Nacional de Municípios. **Concentração dos recursos captados por meio do incentivo fiscal da lei Rouanet**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/download/3608>>. Acesso em: 03 mar. 2021. p. 2.

investidores nos eventuais lucros”.<sup>131</sup> Assim, pode-se afirmar que, atualmente, de três, o PRONAC possui apenas dois mecanismos em funcionamento: o FNC e o Incentivo Fiscal.

Conforme assinala Laryssa França, a razão da existência dos três mecanismos do PRONAC reside na consideração da política pública em atender a diversas realidades fáticas e projetos, respeitando suas peculiaridades. Considerou-se a diversidade cultural brasileira e econômica, em razão da desigualdade social existente no país, e questões referentes ao pluralismo cultural, para que o objetivo ao qual o PRONAC se submete fosse observado, de modo a abarcar os diferentes projetos mediante o financiamento do mecanismo que a ele melhor se adequa.<sup>132</sup>

O Fundo Nacional da Cultura, conforme expresso no art. 4º da referida lei, visa à captação e à destinação de recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC e, por exemplo, estimular igualmente a distribuição regional dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos e contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro. O dispositivo legal também prevê a administração do FNC pelo Ministério da Cultura, atual Secretaria Especial da Cultura, sua natureza contábil e seu prazo indeterminado de duração.

Nessa direção, Cristiane Olivieri adverte para o fato de que não foi estabelecida uma política clara e objetiva de modo a possibilitar a utilização das verbas oriundas do FNC, não tendo sido esse mecanismo alvo de divulgação massiva, em comparação ao mecenato, nem de sua utilização nem de seus resultados, dada a restrição de verbas. Insta mencionar que o FNC é composto por recursos oriundos, entre outras fontes, do Tesouro Nacional, de porcentagem da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais previstos pela Lei nº 8.167/1991, e da conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros mediante doações, esse último recurso a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e os procedimentos do Banco Central.

Ademais, o FNC permite o financiamento de até 80% (oitenta por cento) do custo total de cada projeto cultural a ser aprovado anteriormente pelo extinto Ministério da Cultura (MinC), mediante proposta da Comissão do Fundo Nacional da Cultura, sendo o montante disponível do FNC variável conforme a disponibilidade das fontes anteriormente abordadas. O FNC ainda adota duas formas operacionais de fomento cultural, quais sejam a disponibilização de verba a fundo perdido e a efetivação de empréstimos reembolsáveis.

---

<sup>131</sup> GUIMARÃES, Bruno Costa. Concentração Cultural: por que podemos dizer que, no Brasil, o investimento na cultura está mais concentrado que o PIB?. **Mediações**, Londrina, v. 25, n. 2, p. 412-426, mai/ago. 2020. p. 415.

<sup>132</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 229.

Tais empréstimos têm como objetivo o incentivo a projetos, ações ou programas culturais apresentados por pessoas físicas e entidades privadas com fins lucrativos, sendo executados via instituição financeira credenciada pelo Governo Federal. Por essa razão, terão taxa de administração, prazos de carência, juros, limites, aval e formas de pagamento compatíveis com a especificidade de cada segmento cultural. Doutro lado, a disponibilização de verba a fundo perdido, que se constitui em recurso não-reembolsável, visa à assistência de pessoas físicas, que recebem o incentivo do FNC via ajuda de custo, por exemplo, e de pessoas jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, que são incentivadas via subvenções, auxílios ou contribuições.<sup>133</sup>

Assim, torna-se perceptível que, nesse mecanismo, os proponentes arcam com 20% (vinte por cento) do custo total do projeto cultural, cuja disponibilidade deverá ser comprovada no momento da propositura. Vale dizer que tal porcentagem pode ser valorada de outras formas, que não a monetária exclusivamente, mas deve existir a possibilidade de ser avaliada economicamente, a exemplo de bens ou serviços, inclusive os prestados pelo próprio proponente do projeto.

O parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 5.761/2006, o qual regulamenta a sistemática de execução da Lei nº 8.313/1991, ainda explicita que a contrapartida obrigatória oferecida pelo proponente do projeto cultural, a saber a complementação do custo total do projeto submetido, deverá ser efetivada mediante aporte de numerário, bens ou serviços, ou até mesmo a comprovação de habilitação de obtenção do respectivo financiamento por meio de outra fonte devidamente identificada, sendo vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais previsto.

No entanto, como toda regra, há exceções que merecem ser destacadas. Dentre as situações que dispensam contrapartida mínima, todas previstas no art. 13, do Decreto nº 5.761/2006, estão as decorrentes dos recursos depositados no FNC com destinação especificada na origem, a exemplo da possibilidade legal de um contribuinte do imposto de renda destinar doação ao FNC, vinculando-a a um projeto específico e requerendo que o depósito seja no valor integral do projeto.<sup>134</sup> Outra situação especificada é em caso de existência de emendas aditivas ao orçamento do FNC, desde que correspondam ao valor total do projeto.

Francisco Humberto Cunha Filho ainda atenta para outras normas que excetuam a regra da contrapartida mínima da 20% do valor do projeto, a exemplo dos casos de discriminação

---

<sup>133</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 230.

<sup>134</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O Programa Nacional de Apoio à Cultura como Embrião do Sistema Nacional de Cultura. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 73-82, fev. 2006. p. 76.

positiva que visam à diminuição das desigualdades regionais, permitindo a celebração de avenças entre a União e outros entes, estabelecendo contrapartidas diferenciadas que podem zerar a porcentagem de contrapartida mínima. O autor ainda alerta para a necessidade de prestação de contas pelos beneficiários das verbas do FNC, de modo a não somente cumprir determinação constitucional, mas também a possibilitar ao cidadão o conhecimento da aplicação dos tributos pagos, evidenciando os princípios norteadores da Administração Pública, como o da publicidade.<sup>135</sup>

Há quem critique o FNC pelo fato de o mecanismo sofrer limitações impostas pelas políticas de governo, oriundas da redução ou do contingenciamento de recursos do fundo, o que faz com que sua função, promover a distribuição regional equilibrada de recursos e de financiamento de projetos que detenham maior dificuldade de captação junto a outros mecanismos, reste prejudicada.<sup>136</sup> Cunha Filho esclarece que, geralmente, as atividades pouco apelativas no sentido comercial, mas constitucionalmente delineadas como sendo de relevante valor cultural e importantes para a formação da identidade e da diversidade cultural brasileira, devem receber financiamento via FNC.<sup>137</sup>

Nesse sentido, é conveniente trazer a visão de Marcus Abraham acerca do mecanismo da limitação de empenho, previsto no art. 9º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes, assim como o Ministério Público, promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, a serem observados os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, tal mecanismo não poderá ser aplicado às despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente,<sup>138</sup> situação na qual se enquadram os direitos culturais.

Abraham ainda menciona que o contingenciamento de despesas consiste no adiamento ou na ausência de realização de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária, em razão da insuficiência de receitas, ressaltando a existência de parcela do orçamento público

---

<sup>135</sup> *Idem, ibidem.* p. 76.

<sup>136</sup> Fórum Brasileiro pelos Direitos Culturais (ed.). **Lei Rouanet**: conheça esse sistema de incentivo à cultura. São Paulo: Conteúdo Comunicação, 2016. p. 7. Disponível em: <[https://www.fbdc.com.br/wp-content/uploads/2016/11/Lei\\_Rouanet\\_20161128.pdf](https://www.fbdc.com.br/wp-content/uploads/2016/11/Lei_Rouanet_20161128.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2021.

<sup>137</sup> *Apud* PEREIRA, *op. cit.*, p. 229.

<sup>138</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier, 2010. p. 301.

impedida de ser executada, sofrendo contingenciamentos a critério do Poder Executivo, especialmente diante do desequilíbrio orçamentário oriundo de uma menor arrecadação.<sup>139</sup>

Importante observar, no entanto, conforme assinala Laryssa França, a inexistência de previsão, nem por parte do Decreto nº 5.761/2006, tampouco da Lei nº 8.313/1991, de mecanismos de controle dos resultados da aplicação de verbas do FNC, o que seria relevante para o público-alvo da manifestação cultural financiada. Laryssa ainda alerta para o fato de que, ao longo de todos os anos de existência da Lei Rouanet, vislumbrou-se a gradativa ampliação dos recursos destinados ao incentivo fiscal e a redução dos recursos do FNC.<sup>140</sup>

No tocante aos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART), os quais ainda carecem de implementação, ao menos até a data de conclusão deste trabalho, importa mencionar que estão previstos no art. 8º da Lei Federal de Incentivo à Cultura, a qual autorizou a sua devida constituição sob a forma de condomínio sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. Em verdade, o FICART diz respeito à criação de fundos de investimento em cultura com isenção de imposto de renda em operações de crédito, câmbio e seguro, além dos rendimentos deste tipo de investimento.

Leitura da Lei Federal de Incentivo à Cultura revela a atribuição da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ouvida a Secretaria Especial da Cultura, em disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração do FICART, a serem observadas as disposições da lei e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento. Importa mencionar que o FICART foi pensado com o intuito de “captar recursos no mercado financeiro para investimento no mercado cultural, visando o retorno de recursos”,<sup>141</sup> o que termina por atribuir a este mecanismo um caráter voltado ao lucro.

No entanto, conforme explanado anteriormente, tal fundo ainda não fora operacionalizado pelo mercado financeiro, embora tenha sido regulamentado via Decreto nº 5.761/2006 e via Instrução CVM nº 186/2002. Essa Instrução, editada pela CVM, conforme mencionado no parágrafo anterior, dispôs sobre a constituição, funcionamento e a administração do FICART, porém tal incumbência não foi cumprida. Para Laryssa França, o principal problema do referido fundo foi a ausência de incentivo fiscal para sua constituição, o que desencadeou a não-atratividade para sua implementação.<sup>142</sup>

Nesse viés, Cunha Filho explica como funcionaria, na prática, este mecanismo:

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 231-232.

<sup>141</sup> Fórum Brasileiro pelos Direitos Culturais (ed.), *op. cit.*

<sup>142</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 238.

[...] os FICART funcionam da seguinte maneira: os empresários da indústria cultural, que têm empreendimento de vulto, podem lançar quotas nominativas (uma espécie de ação) no mercado - segundo os ditames da Lei nº 6.385/76 -, as quais, relativamente às outras, gozam dos seguintes incentivos fiscais: 1) Os rendimentos e ganhos de capital auferidos pelos FICART ficam isentos do Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguro, assim como do Imposto sobre Proventos de Qualquer Natureza; 2) Os rendimentos e ganhos de capital distribuídos pelos FICART, sob qualquer forma, sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Renda na fonte à alíquota de vinte e cinco por cento.<sup>143</sup>

Abordados os dois mecanismos do PRONAC, quais sejam o FNC e o FICART, passamos à análise do último e o mais utilizado mecanismo previsto pela Lei Rouanet: o mecenato ou os incentivos fiscais. Pelo fato do cerne desta monografia se referir aos desdobramentos jurídicos oriundos da Instrução Normativa nº 02/2019, no tocante ao mecenato, separou-se um item somente para abordá-lo.

Tal escolha reside no fato de que o incentivo fiscal será o único, dos três mecanismos previstos na Lei Rouanet, objeto de estudo na presente pesquisa, pois representa o principal modo de captação de fomento do setor cultural brasileiro.

### 3.1.1 Os Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais previstos pela Lei nº 8.313/1991 são por ela disciplinados, mas não somente. Diante de sua natureza jurídica, a eles também se aplicam as Leis nº 9.249/1995 e nº 11.945/2009, assim como o Decreto nº 5.761/2006, este já mencionado anteriormente e que é responsável pela regulamentação da Lei Federal de Incentivo à Cultura. No tocante à Lei nº 9.249/1995, importa mencionar que ela se refere à alteração da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido, e a outras providências. Já a Lei nº 11.945/2009 altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Isso posto, cabe tecer algumas considerações acerca do mecanismo de incentivo pelas lentes da exoneração fiscal.

Celso de Barros Correia Neto nos traz uma reflexão bastante interessante acerca dos conceitos de incentivo e renúncia fiscais, os quais são regularmente tratados enquanto sinônimos.<sup>144</sup> Como o próprio termo já diz, “incentivo” traz uma conotação positiva, de estímulo para que uma determinada atividade aconteça. Já a palavra “renúncia” implica uma

---

<sup>143</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 77.

<sup>144</sup> CORREIA NETO, Celso de Barros. **O Avesso do Tributo**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016. p. 27.

espécie de abdicação, de cessão de um direito, por exemplo, em prol da realização de uma determinada ação.

Para o autor, ao se analisar incentivo e renúncia fiscais, é importante trazer para o debate as problemáticas jurídicas que permeiam tais institutos, que vão desde a identificação de incidência, ou não, do tributo, passando pela determinação do *quantum debeatur*, caso devido, até os fins que justificam sua concessão e os efeitos externos almejados. Correia Neto ainda adverte acerca da relação de instrumentalidade, de meio e fim, presente entre o instrumento tributário e os objetivos norteadores de sua utilização específica em determinado contexto.<sup>145</sup>

Desse modo, torna-se perceptível o objetivo da produção de efeitos extrafiscais, indutores de determinados comportamentos ou que visam ao alcance de certos resultados, no caso em tela, o estímulo para que pessoas físicas ou jurídicas comecem a figurar no polo ativo do financiamento cultural brasileiro, refletindo na jurisdicionalização da pragmaticidade proposta.

Ao discutirmos acerca do mecanismo de incentivo fiscal presente na Lei nº 8.313/1991, e nesta monografia optamos propositadamente pela utilização do termo “incentivo fiscal”, ao invés de “renúncia fiscal”, por entendermos que o mecenato se constitui enquanto estímulo positivo para agregar a sociedade civil e o empresariado brasileiro ao Estado no objetivo constitucional de concretização do direito à cultura, também devemos lembrar da abdicação fiscal em recolher parte do Imposto de Renda (IR) devido.

No tocante às renúncias fiscais, Georgenor de Souza Franco salienta que os incentivos a projetos culturais são doutrinariamente denominados mecenato, alusão a Caio Cílnio Mecenas, patrocinador das ciências, letras e artes, e conselheiro do imperador romano Augusto. Para ele, o mecenato é definido como o mecanismo de financiamento à cultura através de incentivos fiscais a projetos culturais concedidos pela União, em virtude de doações ou patrocínios.<sup>146</sup> Já os incentivos fiscais são estímulos concedidos pelo governo na área fiscal, de modo a viabilizar empreendimentos estratégicos, culturais, econômicos ou sociais.<sup>147</sup>

De igual maneira, Cristiane Oliveiri aponta o mecenato enquanto concessão de benefícios fiscais direcionada a projetos culturais<sup>148</sup>. Assim, torna-se perceptível a diferença que reside entre incentivos (ou renúncia) fiscais e mecenato.

---

<sup>145</sup> *Idem, ibidem*, p. 17.

<sup>146</sup> *Apud PEREIRA, op. cit.*, p. 233.

<sup>147</sup> *PEREIRA, op. cit.*, p. 233.

<sup>148</sup> *OLIVIERI, op. cit.*, p. 80.

A renúncia fiscal, ou renúncia de receita, diz respeito aos incentivos fiscais, instrumentos adotados pelo Poder Público que visam à criação de melhores condições para o desenvolvimento de determinadas regiões, dentre outras. No entanto, ao conceder um incentivo, fica notável a percepção de abdicação de renúncia de receita pelo Estado, com a consequente diminuição da arrecadação tributária, que deverá ser compensada por outros fatores.<sup>149</sup> O art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), prevê que:

**art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:**

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de **que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;**  
 II - **estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**<sup>150</sup>

(Grifo nosso)

No entanto, apesar deste trabalho não se propor a discutir a perspectiva da renúncia fiscal que, conforme apontado por Correia Neto, se refere aos custos financeiro-orçamentários decorrentes da concessão de incentivos fiscais,<sup>151</sup> é importante ter em mente a fixação de critérios objetivos para se pleitear a dedução tributária, diante da necessária aprovação do projeto cultural pela Secretaria Especial da Cultura vinculada ao Ministério do Turismo. Análise legislativa revela uma série de procedimentos a serem observados de modo a tornar possível a captação de recursos por quem submete o projeto, figura esta denominada como proponente.

Pela natureza jurídica do imposto, tem-se que ele se constitui enquanto tributo não vinculado, pois previsto no art. 167, IV, CF, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as situações previstas no referido inciso. De igual maneira, não se permite a instituição ou o aumento deste tributo que configure destinação específica para o produto de sua arrecadação.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> RAMOS FILHO, *op. cit.*, p. 189-190.

<sup>150</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *In*: Portal Palácio do Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2021.

<sup>151</sup> CORREIA NETO, *op. cit.*, p. 27.

<sup>152</sup> MARQUES, Márcio Severo. Espécies Tributárias. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz (coord.). **Curso de Especialização em Direito Tributário**: estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 45.

Tal compreensão se faz necessária na medida em que se percebe que, ao optar pela aplicação de parcela do IR em um produto cultural, o valor investido, que antes não teria uma destinação específica visível aos olhos do contribuinte, passa a financiar uma importante política pública, que é a política cultural. Ressalte-se que a criação do mecanismo de incentivo fiscal voltado ao setor cultural, que visa à indução de comportamentos, qual seja influenciar o particular a participar do financiamento cultural brasileiro, reside na observância do interesse público, aqui inserido o direito fundamental à cultura, revelando o fundamento essencial ao qual se propõe a Administração Pública.

Isso posto, parece conveniente explicar acerca do funcionamento do mecanismo de incentivo fiscal previsto na Lei Federal de Incentivo à Cultura, também conhecido como mecenato ou renúncia fiscal, que constitui predominantemente um dos mecanismos mais utilizados pela lei.

Conforme previsto pelo art. 18, *caput* e § 3º, o mecenato visa ao incentivo das atividades culturais e pode se apresentar de duas formas: via patrocínio ou doação, ambas a serem destinadas exclusivamente, nesta forma de captação, aos seguintes segmentos:

- a) artes cênicas;
- b) livros de valor artístico, literário ou humanístico;
- c) música erudita ou instrumental;
- d) exposições de artes visuais;
- e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos;
- f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual;
- g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial.
- h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.<sup>153</sup>

Nessa modalidade, a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção de direcionar parte do imposto de renda devido, a título de doações ou patrocínios, a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de natureza cultural, esta última definida como sendo aquela que em seus atos constitutivos descreve o desenvolvimento de atividades neste setor,<sup>154</sup> e mediante contribuições ao FNC, a serem observados os arts. 5º, II, e art. 1º da referida lei.

---

<sup>153</sup> BRASIL, Lei nº. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. *In*: Portal Palácio do Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2021.

<sup>154</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 78.

Importante observar que o apoio através do mecanismo de incentivo fiscal apresenta duas versões. A primeira, acima mencionada, concernente ao art. 18 da Lei que, conforme regulamentado pelo art. 28 do Decreto nº 5.761/2006, prevê a possibilidade de abatimento de até 100% (cem por cento) do imposto de renda devido por parte dos financiadores, nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente (4% para pessoa jurídica e 6% para pessoa física), quando do investimento em projetos de áreas consideradas menos atrativas, a exemplo da música erudita e instrumental, conforme dispositivo acima transcrito.<sup>155</sup>

Nesse caso, conforme preleciona o § 2º, art. 18, as pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio como se despesa operacional fosse. Importa mencionar que despesas operacionais se enquadram naquelas não computadas nos custos, mas necessárias à atividade da empresa e à manutenção da respectiva fonte produtora, entendendo-se como necessárias as pagas ou incorridas para a realização das transações ou operações exigidas pela atividade da empresa.<sup>156</sup>

Cunha Filho assinala que, caso houvesse essa possibilidade, as empresas lucrariam com um benefício fiscal realizado com verba pública, o que não seria possível. O autor ainda alerta para a observância do princípio da responsabilidade fiscal que, a nosso ver, deve nortear todo o mecanismo de incentivo, para fins de cumprimento, e limitar o incentivo: o valor máximo das deduções é fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. O instrumento normativo de averiguação do cumprimento desta regra, previsto no art. 19, §7º, da Lei, indica que o MinC, hodiernamente SEC, tem a obrigação de publicar anualmente, até a data de 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda, hodiernamente Ministério da Economia, para renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário. Cunha Filho ainda alerta para o fato de que os benefícios tributários favoráveis à cultura não excluem outros, mas com eles concorrem.<sup>157</sup>

Já a segunda versão do mecanismo, mediante observância do art. 26 da Lei, permite a dedução do Imposto de Renda (IR) dos valores investidos em projetos culturais aprovados. Em

---

<sup>155</sup> SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. As Políticas de Financiamento à Cultura: a urgência de uma reforma. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 87-110. p. 89.

<sup>156</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Orientação tributária. In: **Ministério da Economia**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ecf-escrituracao-contabil-fiscal/perguntas-e-respostas-pessoa-juridica-2018-arquivos/capitulo-viii-lucro-operacional-2018.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2021.

<sup>157</sup> CUNHA FILHO, *op. cit.*, p. 79.

caso de o financiador ser pessoa física, a dedução será de 80% (oitenta por cento) para as doações, e de 60% (sessenta por cento) para os patrocínios. Por outro lado, as PJ financiadoras contam com deduções tributadas com base no lucro real, sendo de 40% (quarenta por cento) no caso de doações, e de 30% (trinta por cento) para os patrocínios.<sup>158</sup> Nesse percurso, Cunha Filho chama a atenção para o fato de que os percentuais acima referidos são apenas marcos referenciais de incentivo fiscal, uma vez que fatores contábeis, como a natureza da empresa, a possibilidade de inclusão do incentivo como despesa operacional (válida para as pessoas jurídicas) e o valor efetivamente devido de imposto de renda podem elevá-los ou diminuí-los.

Nesse panorama, o Decreto nº 5.761/06 apresenta a definição das duas modalidades do incentivo fiscal previsto na Lei: a doação e o patrocínio, quais sejam:

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:

[...]

IV - doação: a transferência definitiva e irreversível de numerário ou bens em favor de proponente, pessoa física ou jurídica sem fins lucrativos, cujo programa, projeto ou ação cultural tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura;

V - patrocínio: a transferência definitiva e irreversível de numerário ou serviços, com finalidade promocional, a cobertura de gastos ou a utilização de bens móveis ou imóveis do patrocinador, sem a transferência de domínio, para a realização de programa, projeto ou ação cultural que tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura;<sup>159</sup>

Para Cesnik, a principal diferença entre doação e patrocínio reside no fato de que na primeira modalidade pode existir transferência de domínio do patrimônio do doador, mas não há a possibilidade de utilização de publicidade paga na divulgação do ato, enquanto no patrocínio acontece o contrário, visto que este é a aplicação de recursos de um patrocinador visando a valorização da marca da empresa incentivadora.<sup>160</sup>

Os projetos culturais que visam ao benefício fiscal desta espécie de mecanismo da lei podem ser apresentados por pessoas jurídicas (PJ) ou pessoas físicas (PF). Os proponentes, ou seja, as PF ou PJ que submetem um projeto cultural ao programa de financiamento público, devem apresentar objetivo social e currículo culturais, quando PJ, e currículo cultural, quando PF.

Na visão de Cristiane Olivieri, o mecenato previsto na referida lei seria melhor enquadrado enquanto parceria, visto que a maior parte da verba destinada ao projeto cultural,

<sup>158</sup> SALGADO; PEDRA; CALDAS, *op. cit.*, p. 88-89.

<sup>159</sup> BRASIL, Decreto nº. 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. In: Portal Palácio do Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2021.

<sup>160</sup> *Apud* PEREIRA, *op. cit.*, p. 233.

via renúncia fiscal, tem natureza pública, sendo que a empresa privada entraria para complementar o resto do valor empreendido, geralmente em torno de 30% (trinta por cento) a 40% (quarenta por cento) do valor total do projeto.<sup>161</sup>

## 3.2 A ATUAL CONJUNTURA

### 3.2.1 A Extinção do Ministério da Cultura

Antes de discorrer acerca da “nova” extinção do Ministério da Cultura (MinC), uma vez que ele já fora extinto ao longo da história brasileira, cabe traçar o histórico de como a cultura conseguiu almejar o *status* de ministério e qual a importância desta conquista para a implantação de uma política cultural brasileira consolidada, uma vez que, até a década de 1970, o setor cultural ainda estava vinculado ao educacional, constituindo o Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura. Ao desmembrar a cultura da educação, atribuindo àquela o *status* de ministério, a cultura terminou por sofrer determinadas perdas orçamentárias e políticas, pois não mais compartilhava do orçamento destinado à área da educação e o que lhe era destinado era irrisório. Foi nesse contexto de escassez orçamentária que a Lei nº 7.505/1986 (Lei Sarney) foi criada, recebendo o título de primeira lei de incentivos fiscais do país.

Nesse sentido, é importante entender o contexto político da época, em razão do período de redemocratização pelo qual o Brasil se encontrava, o qual foi marcado por uma forte transição política e social após a Ditadura Militar, que interferiu diretamente na liberdade de expressão de artistas e de projetos culturais mediante forte utilização de censura.

Foi nesse cenário que as instituições públicas de cultura no Brasil foram estruturadas. Isaura Botelho explica que, a partir de 1982, as primeiras eleições diretas para os governos estaduais trouxeram alterações nas políticas regionais, o que desembocou no fortalecimento da área cultural no Brasil, demonstrado pelo surgimento de diversas secretarias estaduais de cultura, as quais eram, majoritariamente, departamentos vinculados às secretarias de educação. Botelho ainda afirma que a criação do MinC estava relacionada com as expectativas políticas

---

<sup>161</sup> OLIVIERI, *op. cit.*, p. 71.

dos gestores das secretarias estaduais e não às exigências provocadas pela própria política cultural.<sup>162</sup>

Para José Aparecido de Oliveira, o primeiro Ministro da Cultura na história do país, a criação do Ministério da Cultura representou um enorme avanço na história da política cultural do Brasil, visto que a cultura era constantemente marginalizada enquanto secretaria vinculada ao MEC, diante da prioridade educacional. José Aparecido ainda enfatizou que “o ‘C’ continua letra muda na sigla do MEC”.<sup>163</sup>

Acerca do quadro cultural importa salientar que, apesar de ter sido uma grande conquista no cenário brasileiro desvincular a secretaria de cultura do Ministério da Educação e elencá-la enquanto protagonista de um ministério só dela, posto que a cultura perpassa por todos os aspectos da vida humana e interfere diretamente no modo como o cidadão brasileiro se enxerga enquanto parte de um todo e em seu sentimento de pertencimento e de identificação com a própria nação brasileira, os primeiros anos do MinC estiveram permeados de desafios.

Nesse curso, Cristiane Olivieri aponta para visível fragilidade do órgão ao mencionar a dificuldade de preenchimento do cargo de Ministro da Cultura após a saída de José Aparecido de Oliveira, e o fato de que, entre 1985 e 1993, um total de nove ministros foram nomeados para o cargo, sendo o MinC transformado em secretaria vinculada à Presidência no ano de 1990, e revertido novamente em ministério em 1992.<sup>164</sup>

Nesse contexto, é importante trazer à tona a visão de Maria Helena Melo da Cunha, para a qual:

O Ministério da Cultura, em seu primeiro ano de vida, apresentou um quadro de vulnerabilidade em razão da sua estrutura frágil e da pouca representatividade perante demais órgãos federais. **Não foi criado a partir de bases reais e necessárias para se estruturar uma instituição do porte de um ministério, pois não tinha, naquele momento, uma base forte que lhe proporcionasse capacidade de articulação política suficiente para lutar por um orçamento próprio e condizente com as demandas do setor.** Tampouco possuía um quadro de funcionários especializados para ocupar todas as funções inerentes ao porte da instituição, tanto que, na visão dos “técnicos da Secretaria de Cultura e das instituições a ela vinculadas, estavam todos de acordo em um aspecto: como já pregava Aloísio Magalhães, ‘preferiam uma secretaria forte a um ministério fraco e sem prestígio’”.<sup>165</sup>

(Grifo nosso)

<sup>162</sup> *Apud* CUNHA, Maria Helena Melo da. **Gestão Cultural: profissão em formação**. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2005. p. 37 e 41.

<sup>163</sup> *Apud Idem, ibidem*. p. 37.

<sup>164</sup> OLIVIERI, *op. cit.*, p. 34-35.

<sup>165</sup> CUNHA, *op. cit.*, p. 41.

Interessa-nos trazer a opinião de Maria Helena para analisar a fragilidade demonstrada no MinC desde a sua criação, que não apresentou uma base forte e consolidada a fim de evidenciar a força e a importância do setor cultural no país, nem articulação política a fim de almejar ampliação orçamentária com o fito não somente de adotar uma política cultural forte e consolidada, mas também de proteção e preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural do país. Análise da gestão cultural nacional evidencia a inconstância do ministério que até 2018 contou com vinte e um ministros.

Em 2016, houve nova tentativa de extinção do MinC, a ser transformado numa pasta vinculada ao Ministério da Educação. No entanto, devido aos protestos do setor e de artistas, a decisão foi revertida. Já em 2019, com a edição da Medida Provisória nº 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, o MinC foi novamente extinto e, dessa vez, incorporado ao Ministério da Cidadania, junto com os Ministérios de Desenvolvimento Social e do Esporte.

Atualmente, a Secretaria Especial da Cultura se encontra inserida no Ministério do Turismo, por força do Decreto nº 10.107/2019, ficando a cargo do referido Ministério a política nacional de cultura, a proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural e a regulação dos direitos autorais, entre outras competências. O referido ato administrativo também transferiu para o Ministério do Turismo a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), responsável por emitir pareceres sobre os pedidos de artistas que visam ao financiamento mediante Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Em seminário realizado em maio de 2019, na Câmara dos Deputados, sob requerimento nº 15/2019, de autoria da Deputada Áurea Carolina e outros, foram realizadas uma série de discussões acerca da necessidade e da importância desempenhada pelo reconhecimento de atribuir à cultura a condição de Ministério, atribuição essa extremamente significativa para o setor. Pela extrema relevância do debate, julgamos válido trazer alguns pontos discutidos na reunião, os quais refletem diretamente na postura do Estado frente ao direito constitucionalmente tutelado e, conseqüentemente, nos novos rumos a serem percorridos pela Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Cida Falabella destacou que a cultura poderia ser uma alternativa à criação de novas matrizes econômicas e que seria insuficiente uma política cultural alicerçada somente em leis de incentivo fiscal, explicando a necessidade de programas estruturantes que aliem Estado e município na criação de um Sistema de Cultura. Por outro lado, Juca Ferreira defendeu o caráter simbólico da existência do MinC, uma vez que foi a primeira medida governamental após o fim

da ditadura militar, e o desenvolvimento cultural enquanto precursor da democracia e do desenvolvimento do país, salientando a diversidade cultural brasileira (informação verbal).<sup>166</sup>

Por sua vez, Dalva Santos ressaltou que a política cultural brasileira ainda é recente e carece de tempo de investimento e de estímulo à participação da sociedade civil, alertando para o fato de que os setores culturais ainda são altamente dependentes de política pública (informação verbal).<sup>167</sup>

Isso posto, fica notória a ponderação acerca dos reflexos jurídicos que a extinção do Ministério da Cultura provoca na política cultural adotada no país e, conseqüentemente, na Lei Rouanet, devido à irrefutável instabilidade que permeia o órgão do Executivo, não somente da variedade de ministros à frente da pasta ao longo da história, mas também as constantes extinções do ministério que obstam a consolidação e o arraigamento das políticas culturais adotadas e da identificação social da cultura brasileira enquanto elemento a ser preservado e nutrido.

Enquanto reflexo jurídico da extinção ministerial, podemos mencionar que à pasta da cultura não mais compete o direito de participar das rodadas da Secretaria do Orçamento Federal, a quem compete a coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual da União (LOA), uma vez que não mais se constitui enquanto ministério, mas sim como Secretaria Especial vinculada ao Ministério do Turismo. Tal circunstância desemboca no embargo, por óbvio, da atuação no tocante à captação de recursos para o setor cultural, influenciando na fragilidade e na autonomia do setor.

Diante do exposto e de todas as considerações tecidas acerca da extinção do MinC e do reflexo da medida na política cultural brasileira, nela inclusa a Lei Rouanet, passamos ao ponto final deste trabalho no tópico seguinte.

### 3.2.2 A Instrução Normativa nº 2/2019 e Seus Desdobramentos Jurídicos

Antes de iniciarmos a discussão central acerca do tema desta monografia, importa esclarecer alguns aspectos, isto é, as alterações sofridas pela Lei nº 8.313/1991 no decorrer do desenvolvimento do presente trabalho. Após a edição da Instrução Normativa nº 2/2019, foram editadas três outras instruções normativas: a IN nº 4/2020, IN nº 5/2020 e IN nº 6/2020. As INs

---

<sup>166</sup> **CULTURA:** os impactos da extinção do Ministério da Cultura. Câmara dos Deputados. Seminário. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-HbmwZrpWQU>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

<sup>167</sup> *Ibidem.*

podem ser definidas enquanto documentos de organização e ordenamento administrativo interno destinados ao estabelecimento de diretrizes, à normatização de métodos e procedimentos, assim como a regulamentação de matéria específica anteriormente disciplinada, a fim de orientar os dirigentes e servidores no desempenho de suas atribuições.<sup>168</sup>

Em razão da pandemia de COVID-19 iniciada no ano de 2020 e que subsiste até o momento de finalização desta monografia, foi editada, pelo Ministério da Cidadania, a Instrução Normativa nº 5/2020, que estabeleceu procedimentos extraordinários para captação, execução, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados mediante mecanismo de incentivo a projetos culturais do PRONAC. Posteriormente, a edição da Instrução Normativa nº 6/2020, pelo mesmo órgão, estabeleceu procedimentos extraordinários referentes aos parcelamentos de débitos regulados pelo art. 64 da Instrução Normativa nº 2/2019, também do Ministério da Cidadania.

Com o fito de nos atermos ao objeto central desta pesquisa, não serão abordadas as referidas instruções normativas, que somente foram citadas por caráter explanatório. Embora a Instrução Normativa nº 04/2020, editada pelo Ministério da Cidadania, tenha alterado a Instrução Normativa nº 02/2019, objeto desta pesquisa, aquela também não será abordada em virtude de ausência de caráter permanente, uma vez que as alterações por ela provocadas somente permanecem em vigor enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública decorrente da COVID-19. Explanadas as devidas ressalvas, passamos ao cerne da questão.

O incentivo fiscal (mecenato) será o único, dos três mecanismos previstos na Lei nº 3.313, objeto de estudo da presente pesquisa pois se constitui na principal forma de captação de recursos do setor cultural brasileiro, assumindo papel estratégico não apenas como propulsor do segmento criativo, mas também como instrumento de desenvolvimento econômico do País, cumprindo relevante papel social.

Além disso, a Instrução Normativa nº 2, de 23 de abril de 2019, estabeleceu 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 Programa Nacional de Apoio à Cultura. Ou seja: a referida IN somente trouxe mudanças no mecenato, permanecendo silente acerca dos demais mecanismos que demandam uma melhor regulamentação, inclusive no tocante à aplicação prática do FICART. Em se tratando de uma política pública que estabelece

---

<sup>168</sup> Tribunal Superior Eleitoral. **Atos Normativos Internos**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

três diferentes mecanismos de modo a atingir o setor cultural sob diversos ângulos, não seria conveniente, de certo modo, priorizar um instrumento em detrimento de outros.

Acerca do referido ato administrativo, Laryssa França adverte para o fato de que, apesar de não ter interferido de forma significativa na questão do Patrimônio Cultural, atingiu outras áreas de forma mais negativa, não representando avanços para a área e desvencilhando-se de discussões relativas à preservação do patrimônio, ao FNC, à doação de pessoas físicas e ao FICART. A autora ainda relata que uma mudança normativa mais benéfica do que a referida IN seria a aprovação do Procultura, projeto de lei que prevê dispositivos mais eficientes na desconcentração de recursos e fortaleceria o SNC ao possibilitar a adoção de um modelo misto de financiamento, no qual haja repasses do FNC aos fundos estaduais e municipais. As normas inscritas no referido projeto também preveem uma maior participação social no CNIC (órgão colegiado do Ministério da Cultura, hoje Secretaria Especial da Cultura) e que objetivam transformar o FNC em fundo financeiro e contábil.<sup>169</sup>

Algumas inovações da IN nº 2/2019 versam acerca do dever das propostas culturais que tenham recursos previstos para a contratação de pessoal com vínculo empregatício em ofertar aos seus funcionários o benefício do Vale-Cultura, nos termos da Lei nº 12.761/2012, durante o período de execução das atividades do projeto; e da possibilidade de dispensa de comprovação de atuação na área cultural do proponente que apresentar o seu primeiro projeto junto ao Pronac, sendo este limitado ao valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

No entanto, as mudanças mais polêmicas acarretadas pela entrada em vigor da referida IN versam acerca do cumprimento do princípio da não concentração de recurso, em observância ao § 8º, do art. 19, da Lei, onde houve a previsão, no art. 4º da IN, de redução do teto dos valores que os projetos poderiam captar via Lei Rouanet.

Antes da IN nº 2/2019, estavam previstos os seguintes limites de quantidades e valores de projetos por proponente:

- a) para Empreendedor Individual (EI), com enquadramento Microempreendedor Individual (MEI), e para pessoa física, **até 4 (quatro) projetos, totalizando R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);**
  - b) para os demais enquadramentos de Empreendedor Individual (EI), **até 8 (oito) projetos, totalizando R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais);** e
  - c) para Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedades Limitadas (Ltda.) e demais pessoas jurídicas, **até 16 (dezesesseis) projetos, totalizando R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).**
- II – o custo per capita, ou seja o **Valor por Pessoa Beneficiada** (Anexo I) do produto, dos bens e/ou serviços culturais **será de até R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco**

<sup>169</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 243-244.

**reais**), podendo ser computados os quantitativos totais previstos para os produtos secundários, excetuando-se sítio da Internet e TV aberta;<sup>170</sup>  
(Grifo nosso)

Após a redução do teto de valores, não aplicada aos projetos que versam sobre: a) planos anuais e plurianuais de atividades; b) patrimônio cultural material e imaterial; c) museus e memória; d) conservação, construção e implantação de equipamentos culturais de reconhecido valor cultural pela respectiva área técnica do Ministério da Cidadania; e e) construção e manutenção de salas de cinema e teatro em municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes; os mesmos dispositivos acima transcritos passaram a vigorar com a seguinte redação, ressalvada a inclusão da alínea d:

- a) para Empreendedor Individual (EI), com enquadramento Microempreendedor Individual (MEI), e para pessoa física, **até 4 (quatro) projetos ativos, totalizando R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**;
- b) para os demais enquadramentos de Empreendedor Individual (EI), **até 8 (oito) projetos ativos, totalizando R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais)**; e
- c) para Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedades Limitadas (Ltda.) e demais pessoas jurídicas, **até 16 (dezesesseis) projetos ativos, totalizando R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**.
- d) **o valor homologado para captação por projeto fica limitado em R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**, respeitando-se as exceções.  
II – o custo per capita, ou seja o **Valor por Pessoa Beneficiada** (Anexo I) do produto, dos bens e/ou serviços culturais **será de até R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais)**, podendo ser computados os quantitativos totais previstos para os produtos secundários, excetuando-se sítio da Internet e TV aberta;<sup>171</sup>  
(Grifo nosso)

Depreende-se dos valores acima transcritos a significativa redução do teto orçamentário de valores de projetos anteriormente contemplados, o que pode claramente interferir na produção de projetos culturais que demandem valor superior ao estipulado, a exemplo de espetáculos teatrais, que contam com diversos agentes envolvidos, não somente em prosscênio mas também nos bastidores, desde os contrarregras, passando por produtores e diretores, até aos técnicos de som, de luz, entre outros. Sem mencionar os custos que permeiam as apresentações e suas temporadas em cartaz, os cenários, figurinos, equipamentos e eventuais adequações do espaço aos objetivos de cena. Necessário se faz repensar o limite previsto para

<sup>170</sup> BRASIL. Instrução normativa nº 5, de 26 de dezembro de 2017. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 2017. Seção 1. p. 20-33.

<sup>171</sup> BRASIL. Instrução normativa nº 2, de 23 de abril de 2019. Estabelece 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 Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2019. Seção 1, p. 3-15.

que esteja adequado às necessidades culturais que o setor exige, de modo a aprimorar a lei no plano fático.

Outra mudança que vale a pena ser mencionada é a permissão de acréscimo dos limites quantitativos previstos no inciso I, que versa sobre projetos de inclusão de deficientes e outros, de até 50% (cinquenta por cento) para novos projetos a serem integralmente executados na Região Sul e nos estados de Espírito Santo e Minas Gerais, e de até 100% (cem por cento) nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste.

Destaque-se a retirada do § 1º, do art. 8º, da IN nº 5/2017, que previa, para projetos integralmente executados nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, a ampliação do percentual previsto no *caput* (10% do valor do custo do projeto) para 15% (quinze por cento) e 12,5% (doze e meio por cento) para a Região Sul e para os estados de Espírito Santo e Minas Gerais.

Outra alteração trazida pela IN nº 2/2019 reside na Seção III, referente às contrapartidas sociais (antigas ações educativas), que exige que todas as propostas culturais ofereçam contrapartidas sociais, a exemplo de ações formativas. O percentual do valor mínimo de ingressos gratuitos também foi ampliado de 10% (dez por cento) para 20% (vinte por cento) da quantidade total de ingressos previstos, o que pode acarretar seu encarecimento, pois ainda conta com a distribuição gratuita por patrocinadores e proponente em ações de divulgação do projeto. Outra alteração a ser considerada é a impossibilidade prevista no art. 20, II, b, da IN, referente à bilheteria, visto que o produtor cultural não poderá ter uma bilheteria maior do que o recurso captado, o que amplia a dependência do mecanismo.

Segundo o boletim do mês de março do ano de 2020 sobre os subsídios da União, referentes à Lei Federal de Incentivo à Cultura, a Instrução Normativa nº 2/2019 promoveu alterações com o fito de promover a desconcentração dos incentivos fiscais e de ampliar o acesso à cultura em todas as regiões do país, ressaltando que o Estado financiou, por meio de subsídios tributários, mais de 80% dos recursos destinados ao apoio a projetos culturais em 2019. O boletim também verificou a existência de regressividade presente no acesso à cultura no Brasil: enquanto os 20% mais ricos da população concentram 49,6% das despesas em cultura, os 20% mais pobres da população respondem por apenas 5,5%, sugerindo que as mudanças nas regras de financiamento podem não ser suficientes para promover a democratização do acesso e a redução na concentração dos benefícios.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Boletim Mensal sobre os subsídios da União. Lei Federal de Incentivo à Cultura. **Ministério da Economia**. Edição 16. 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de)

Apesar das análises dos resultados da referida IN ainda serem precoces, o boletim demonstrou que os primeiros resultados apontaram que, em relação ao ano de 2018, houve um aumento de 9,7% no volume de recursos captados por meio dos incentivos e de 1,4% na quantidade de projetos apoiados em 2019, observando-se um aumento dos índices de concentração da distribuição dos recursos entre proponentes e projetos beneficiados e da concentração regional dos recursos. O relatório apontou que, aproximadamente 65% do total de recursos incentivados em 2019 foram apropriados por apenas 10% dos proponentes, enquanto 60% dos recursos destinaram-se a 10% dos projetos. Outro dado apontou para o aumento da concentração de recursos no Sudeste, que elevou sua participação na captação de 77,5% para 79,1%, e para o aumento do nível de concentração espacial em escala municipal em 2019: somente os municípios de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS e Curitiba/PR absorveram 73,4% dos recursos captados em 2019, em detrimento dos 71,7% captados em 2018.<sup>173</sup>

Ainda que seja um momento precoce para discutir os efeitos da referida IN, pelos resultados alcançados até então, pode-se visualizar que seus objetivos não foram atingidos. Além disso, cabe mencionar a quantidade de instruções normativas editadas, desde a criação da Lei até o presente momento somam o número de nove, revelando a instabilidade da política, com a consequente centralização no mecanismo de incentivo fiscal, visto que, de todos, é o que mais sofre alterações.

Nesse cenário, importa trazer à tona o debate que circunda a política cultural adotada no país, a qual se encontra majoritariamente centrada no mecanismo de incentivo fiscal, visto que não há incentivo a outros mecanismos presentes na Lei, já que o FNC não é tão utilizado nem divulgado e o FICART tampouco fora implementado. Percebe-se que a política de fomento à produção cultural no país tem se restringido cada vez mais ao modelo de incentivo fiscal que não se demonstra hábil a abarcar toda a diversidade cultural existente no país.

Ainda há que se falar no contexto de uma gritante desigualdade social e regional de acesso a bens e serviços culturais no Brasil, importando lembrar que, apesar da preponderância de financiamento público no mecenato, visto que o Estado abdica de receber parcela do IR para que pessoas físicas e jurídicas possam se sentir mais estimuladas a incentivar projetos culturais, são os incentivadores privados, majoritariamente as grandes empresas, que decidem quais os

---

conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2020/boletim-lei-federal-de-incentivo-a-cultura.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

<sup>173</sup> *Ibid.*

projetos culturais a serem financiados, estes ligados ao pensamento de maior retorno de *marketing* cultural para as empresas.<sup>174</sup>

Para alguns, e concordamos com a visão, a lógica do mercado estaria se afirmando como superior, tendo o Estado terceirizado ao mercado a decisão do que seria pertinente patrocinar, do que seria legítimo de receber financiamento, o qual pode ter aparência privada, mas que é majoritariamente público. Ademais, estudos apontam que, ao passo em que o total de recursos financeiros aportados no financiamento de cultura por intermédio da referida Lei aumentou anualmente, a porcentagem correspondente a recursos privados diminuiu anualmente. Importante mencionar ainda que, apesar disso, a iniciativa privada tem anualmente se utilizado com maior frequência do mecanismo de renúncia fiscal.<sup>175</sup>

Ainda há que se falar na dificuldade dos produtores culturais em obter, quando ultrapassada a burocracia existente de aprovação, financiamento privado, visto que nem todos os projetos aprovados conseguem captar recursos para executar as atividades previstas. Segundo o Salicnet, metade das propostas não consegue captar recursos no mercado.<sup>176</sup>

Apesar de a Lei Federal de Incentivo à Cultura representar um importante marco na implementação de políticas culturais no país e ter servido enquanto inspiração para outras leis de incentivo, torna-se notória a ausência de sua implantação de forma integral e a consequente concentração da produção cultural sob a tutela do setor privado, fato que não alcança o pequeno produtor ou artista. Além disso, também percebe-se a concentração regional dos mecanismos previstos na região Sudeste, onde se encontram a maioria das empresas tributadas com base em lucro real, característica inerente à possibilidade de se financiar um projeto cultural via pessoa jurídica.

Também inexistente, no Brasil, o pensamento de que a cultura também se constitui enquanto atividade econômica, que integra o Produto Interno Bruto (PIB). Estudos da Fundação Getúlio Vargas demonstraram que, a cada R\$1 investido por patrocinadores em projetos culturais por meio da Lei Rouanet, R\$1,59 retornava para a economia do País.<sup>177</sup> Percebe-se que o Estado tem adotado uma postura próxima ao neoliberalismo, exonerando-se de seu papel social e constitucional no tocante à atividade de proporcionar o direito à cultura e o acesso às

---

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> BELEM, Marcela Purini; DONADONE, Julio César. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”, *Norus*, vol. 1, nº 1, jan./jun., 2013. p. 57-58.

<sup>176</sup> ALBUQUERQUE, Alan Santos de. **A Lei Rouanet e suas Perspectivas Comunicacionais Ecosistêmica em Manaus**. 2020. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020. p. 38.

<sup>177</sup> Secretaria Especial da Cultura. **Projetos da Rouanet injetaram R\$ 49,78 bilhões na economia em 27 anos**. Disponível em: <<http://cultura.gov.br/projetos-da-rouanet-injetaram-r-49-78-bilhoes-na-economia-em-27-anos/>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

mais diversas manifestações culturais, terceirizando a atribuição para o setor privado e inabilitando que outros mecanismos da Lei atinjam o plano fático.

Assim, diante das problemáticas discutidas, defende-se a descentralização da Lei no mecenato, com a conseqüente articulação dos outros mecanismos, de modo a tentar atingir os objetivos constitucionais culturais previstos. Reitera-se que o FNC foi criado com o fito de descentralizar os recursos destinados à cultura, bem como promover e garantir a distribuição regional, sofrendo contingenciamento no orçamento da União. Também é importante mencionar a necessária concentração de todos os normativos em uma única Instrução Normativa, de modo a propiciar uma melhor compreensão e acesso à informação ao público, assim como a necessidade de propagação dos benefícios sociais e econômicos de se investir em projetos culturais.

Para Laryssa França, alguns dos ajustes que poderiam melhorar o funcionamento da Lei nº 8.813/1991 são o fortalecimento e aprimoramento do FNC (que deveria se tornar um fundo financeiro e contábil), uma maior divulgação e estímulo das doações por parte de pessoas físicas, implementação do FICART, uma maior integração com o Sistema Nacional de Cultural e normas mais efetivas de desconcentração de recursos e de descentralização administrativa. A autora ainda alerta para o fato de que, apesar de todas as problemáticas, deve-se enfatizar a importância da Lei para o país, que sofre diversas carências culturais.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> PEREIRA, *op. cit.*, p. 244.

## CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs analisar a problemática residente na efetividade do direito à cultura, tutelado constitucionalmente, através do art. 215, da Constituição Federal, sob a perspectiva da Lei nº 8.313/1991. Para atingir tal finalidade, mostrou-se necessário o entendimento acerca dos conceitos que permeiam o termo “cultura”, visto que não há um consenso específico de qual seria sua delimitação, diante de sua inerente natureza polissêmica.

Assim, no capítulo inicial desta monografia, priorizou-se a abordagem humanista desse termo, diante da proximidade das ciências sociológicas e antropológicas com o Direito, em razão de estas terem, basicamente, o mesmo objeto de estudo, qual seja o homem e suas relações, a fim de poder evidenciá-la enquanto elemento jurídico, sem, contudo, se esquecer da visão semiótica a respeito do tema. Em momento subsequente, foi discutida a inter-relação do Direito com a cultura, a fim de melhor compreender suas interseções e de que modo se relacionam.

Dessa maneira, também foram distinguidos os conceitos, frequentemente tratados enquanto sinônimos, de direito da cultura e direito à cultura, visando delinear seus significados. De igual modo, mostrou-se pertinente entender qual seria a cultura inserida no contexto jurídico, enquadrando o direito à cultura à natureza jurídica de direito fundamental de segunda geração, integrante dos direitos sociais.

Pelo fato da cultura estar inserida no rol de direitos constitucionais a serem tutelados pelo Estado, evidenciou-se a necessidade de delimitação desse conceito, a fim de evitar as abstrações inerentes ao termo, de modo a identificar assertivamente qual seria a cultura tutelada pelo Direito, diante da exigência de objetividade demandada pelo mundo jurídico.

Enquanto consequência da natureza jurídica de direito fundamental de segunda geração, visualiza-se a essencialidade e necessidade de intervenção e atuação do Poder Público frente à concretização dos direitos culturais, sendo de responsabilidade do Estado a promoção, difusão, financiamento e afins, das manifestações culturais. Ainda que não haja o estabelecimento de uma cultura oficial adotada no Brasil, a Constituição Federal impõe a observância de fomentar e facilitar o acesso às mais diversas expressões culturais.

Depreende-se, assim, o papel central atribuído constitucionalmente ao Estado no tocante à implementação de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos culturais no país. Nesse caso, o Poder Público exerce um papel estratégico, porquanto sua preocupação central não está relacionada ao lucro obtido quando do financiamento de determinado projeto cultural, mas sim à materialização de seus deveres constitucionais.

Dentre as políticas públicas culturais adotadas, destaca-se a Lei Federal de Incentivo à Cultura, uma das primeiras leis de incentivo fiscal do país, e que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura, com o objetivo de captar e canalizar recursos para o setor cultural. Para isso, foram previstos três mecanismos de modo a possibilitar a devida implementação deste programa, a saber o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e o incentivo a projetos culturais ou mecenato.

Desde a sua criação, em 1991, diversas foram as oportunidades concedidas ao Estado para melhor regulamentar a Lei Federal, de maneira a ensejar o seu efetivo funcionamento para que alcançasse o objetivo ao qual se propôs, qual seja o de proporcionar o acesso à cultura, objetivo constitucionalmente previsto e atribuído ao Poder Público. No entanto, o estudo concluiu pela concentração dessa política cultural no mecanismo de incentivo fiscal, bem como pelo contingenciamento do Fundo Nacional de Cultura e pela ausência de implementação dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico.

Aliado a isso, uma das mais recentes Instruções Normativas editada, a de nº 2/2019, estabeleceu um novo teto orçamentário de valores de projetos contemplados pela referida Lei, reduzindo-o significativamente, o que pode claramente interferir na produção de projetos culturais que demandem valor superior ao estipulado, considerando-se a tendência dos projetos culturais em não se custearem via receita direta, ou seja, via comercialização de ingressos, entre outros.

Além disso, tal Instrução somente regulamentou os aspectos relativos aos incentivos fiscais, eximindo-se da responsabilidade de qualquer outra regulamentação acerca dos demais mecanismos. Evidenciou-se que a política cultural adotada hodiernamente, via Lei Rouanet, está centrada no mecenato. Assim, conforme visto, a dedução tributária fornecida pelo Estado ao setor privado é oriunda de renúncias fiscais, constituindo-se, portanto, em dinheiro público.

No entanto, apesar do financiamento cultural adotado ter natureza pública, a escolha dos projetos culturais a serem contemplados pela Lei permanece concentrada nas mãos de particulares, notadamente de empresas, que tendem a escolher os projetos mais rentáveis, do ponto de vista lucrativo e de *marketing* cultural, deixando de lado projetos que tenham artistas pouco conhecidos ou que tenham natureza local. Salienta-se assim, uma espécie de terceirização do papel do Estado ao setor privado, eximindo-se aquele da sua responsabilidade constitucional em prover os direitos culturais, demonstrando a incompatibilidade de delegação exclusiva desta atribuição.

Além disso, com a extinção do Ministério da Cultura e sua conseqüente transformação em Secretaria Especial vinculada ao Ministério da Cidadania e, posteriormente, ao Ministério

do Turismo, num curto espaço de tempo, a cultura não mais dispõe do direito de participar das rodadas da Secretaria do Orçamento Federal, uma vez que não mais se constitui enquanto ministério. Tal circunstância obsta a atuação no tocante à captação de recursos para o setor cultural, influenciando na fragilidade e na autonomia deste.

Por fim, o estudo concluiu que, de modo a ensejar o efetivo exercício do direito à cultura, enquadrado enquanto direito fundamental de segunda geração e inserido no rol de direitos sociais, constitucionalmente tutelado, se mostra extremamente necessária a desconcentração da utilização do mecanismo de incentivo fiscal enquanto fonte primeira do financiamento cultural brasileiro. Para isso, a solução apresentada neste trabalho consiste na retomada do Ministério da Cultura, com servidores que tenham conhecimento e experiência no segmento cultural, de maneira a possibilitar a captação de recursos para o setor, assim como a entender as necessidades inerentes ao setor, para pensar em políticas públicas mais efetivas para o acesso à cultura. De igual maneira, também se propõe a implementação do FICART e um maior incentivo ao FNC, para que esses mecanismos auxiliem no exercício dos direitos culturais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier, 2010.

ALBUQUERQUE, Alan Santos de. **A Lei Rouanet e suas Perspectivas Comunicacionais Eossistêmica em Manaus**. 2020. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.

ALMEIDA, Tágore Neves dos Anjos Brandão de. **Direito Fundamental à Cultura: o caso da cota de tela no cinema brasileiro**. 2018. 76 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

ASSEMBLEIA Geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Paris, 1948. p. 14-15. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural**. Salvador: P55 Edições, 2013.

BELEM, Marcela Purini; DONADONE, Julio César. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. **Norus**, vol. 1, nº 1, jan./jun., 2013, p. 51- 61.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOLETIM Mensal sobre os subsídios da União. Lei Federal de Incentivo à Cultura. *In*: **Ministério da Economia**. Edição 16. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2020/boletim-lei-federal-de-incentivo-a-cultura.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 de abril de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Instrução normativa nº 2, de 23 de abril de 2019. Estabelece 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 Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2019. Seção 1, p. 3-15.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Orientação tributária. *In*: Ministério da Economia. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ecf-escrituracao-contabil-fiscal/perguntas-e-respostas-pessoa-juridica-2018-arquivos/capitulo-viii-lucro-operacional-2018.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Portal Palácio do Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Portal Palácio do Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, a. 34, n. 133, Brasília, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-122.

CARVALHO, F. J. C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, nº 50, p. 7-25, set/2008.

CAVALCANTE, Hermano Barreira. A Implementação de Políticas Públicas Culturais: fomento da cultura como forma de combate à exclusão social (*on-line*). **I Encontro Internacional de Direitos Culturais**, Fortaleza, 2012.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estud. av.**, vol. 9, nº 23. São Paulo, Jan./Abr. 1995.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Concentração dos recursos captados por meio do incentivo fiscal da lei Rouanet**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/download/3608>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

COSTA, Rodrigo Vieira. Cultura e patrimônio cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais. **Revista CPC**, 2008, nº 6, São Paulo, p. 21-46, mai./out. 2008, p. 28. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/15623/17197>> Acesso em: 3 jan. 2020.

COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais**. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. 2ª Edição. Bauru: EDUSC, 2002.

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). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. O Programa Nacional de Apoio à Cultura como Embrião do Sistema Nacional de Cultura. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 73-82, fev. 2006.

CUNHA, Maria Helena Melo da. **Gestão Cultural: profissão em formação**. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2005.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Welfare State*. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO PELOS DIREITOS CULTURAIS (ed.). **Lei Rouanet**: conheça esse sistema de incentivo à cultura. São Paulo: Conteúdo Comunicação, 2016. p. 7. Disponível em: <[https://www.fbdc.com.br/wp-content/uploads/2016/11/Lei\\_Rouanet\\_20161128.pdf](https://www.fbdc.com.br/wp-content/uploads/2016/11/Lei_Rouanet_20161128.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2021.

FERREIRA, Gustavo Assed; MANGO, Andrei Rossi. Cultura como Direito Fundamental: regras e princípios culturais. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, 2017, v. 3, nº 1, Brasília: CONPEDI, p. 80-98, jan./jun. 2017.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1ª ed. 13ª reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOMES, Gustavo de Mendonça. **Políticas Públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional**: base legal e elementos formadores. Curitiba: Juruá, 2015.

GUIMARÃES, Bruno Costa. Concentração Cultural: por que podemos dizer que, no Brasil, o investimento na cultura está mais concentrado que o PIB?. **Mediações**, Londrina, v. 25, n. 2, p. 412-426, mai/ago. 2020.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, a. XXI, n. 55, nov. 2001.

JR, Eduardo Marandola. Humanismo e a Abordagem Cultural em Geografia. **Geografia**, Rio Claro, v. 30, nº 3, p. 393-419, set./dez. 2005.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. *E-book*.

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. **O que são as Políticas Culturais?** Uma Revisão Crítica das Modalidades de Atuação do Estado no Campo da Cultura. IV Seminário Internacional – Políticas Culturais. Rio de Janeiro, outubro. 2013.

LINS JÚNIOR, George Sarmiento. O Direito de Participar da Vida Cultural e a Promoção da Identidade Nacional. **Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL**: O desafio da efetividade dos direitos humanos fundamentais na contemporaneidade. v. 7, nº 1, 2016.

LISOWSKI, Telma Rocha. As Políticas Públicas de Acesso e Difusão da Cultura no Brasil e o caso do Programa Nacional de Apoio à Cultura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2015, v. 5, nº 1, Brasília, p. 156-169, jan./jun. 2015.

MARQUES, Márcio Severo. Espécies Tributárias. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz (Coord.). **Curso de Especialização em Direito Tributário**: estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho. Rio de Janeiro: Forense. 2005.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

MEZEY, Naomi. *Law as Culture*. **The Yale Journal of Law & the Humanities**, Connecticut, vol. 13, p. 35-67. 2001. Disponível em:  
<<https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1233&context=yjhl>>.  
Acesso em 21 jan. 2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O Averso do Tributo**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura neoliberal**: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

PEREIRA, Laryssa Custódio de França. **A Proteção do Patrimônio Cultural**: entre o dever do Estado, o Princípio da Participação Popular e os Desafios das Políticas Públicas. 2019. 295 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9ª ed. rev. amp. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

**Políticas Públicas**: conceitos e práticas. CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

PORTO, Cristiane de Magalhães. Um olhar sobre a definição de cultura e de cultura científica. *In*: PORTO, C. M.; BROTAS, A. M. P.; BORTOLIERO, S. T., (Orgs.). **Diálogos entre ciência e divulgação científica**: leituras contemporâneas. Salvador: EDUFBA, 2011. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/y7fvr/pdf/porto-9788523211813-06.pdf>> Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 47.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Direitos humanos. *In*: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

REALE, Miguel. **Cinco temas do culturalismo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. As Políticas de Financiamento à Cultura: a urgência de uma reforma. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 87-110.

SALLES, Maria Beatriz Corrêa. **A Lei da Cultura e a Cultura da Lei**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARTI, Cynthia Andersen. A dor, o indivíduo e a cultura. **Saúde e Sociedade**, 2001, v. 10, nº 1, São Paulo, jan./jul. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902001000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902001000100002)> Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

SECRETARIA Especial da Cultura. Disponível em: <<http://cultura.gov.br/projetos-da-rouanet-injetaram-r-49-78-bilhoes-na-economia-em-27-anos/>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Vanderli Maria da. **A Construção da Política Cultural no Regime Militar: concepções, diretrizes e programas (1974 - 1978)**. 2001. 211 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Mateus Maia de; ALEM, Nichollas de Miranda. Direito à Cultura e Políticas Públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 2, 2016.

SOUZA, Nádia Livia Ferreira Romão de. **Direito à Cultura: A efetividade depende da atuação do Estado?**. 2016. 81 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico do Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, nov./dez. 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Atos Normativos Internos**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Direito e música: aproximações para uma “razão sensível”**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21120/direito-e-musica-aproximacoes-para-uma-razao-sensivel>> Acesso em: 13 jan. 2017.