



*Artigo*

## **Os Limites da Institucionalização Legal das Políticas Públicas na Concretização dos Direitos Culturais**

*Limits of Legal Institutionalization of Public Policies in the Concretization of Cultural Rights*

*Los Límites de la Institucionalización Jurídica de las Políticas Públicas en la Realización de los Derechos Culturales*

*Les Limites de l'Institutionnalisation Juridique des Politiques Publiques dans la Réalisation des Droits Culturels*

Danilo Júnior de Oliveira<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito, Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo, Brasil. Atualmente é docente na Universidade Ibirapuera, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: [daniolojr81@gmail.com](mailto:daniolojr81@gmail.com)

**Resumo**

O artigo tem como objetivo refletir sobre o papel exercido pela institucionalização legal na estabilidade de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos culturais. São analisados os contornos da falta de efetividade dos marcos legais que reconhecem a cultura no âmbito dos direitos fundamentais. A reflexão busca entender os impactos da positividade formal. Para ilustrar a questão abordada é apresentado o processo de institucionalização do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura.

**Palavras-Chave:** Cultura; Direitos Culturais; Institucionalização; Marcos Legais; Políticas Públicas.

**Abstract**

This article aims to reflect on the role played by legal institutionalization on the stability of public policies focused on the concretization of cultural rights. It analyses the outlines of the ineffectiveness of legal frameworks that recognize culture within the scope of fundamental rights. This examination seeks to understand the impacts of positivization. In order to illustrate the issue addressed, the institutionalization process of the Brazilian National Culture System and the Brazilian National Cultural Plan is presented.

**Keywords:** Culture; Cultural Rights; Institutionalization; Legal Frameworks; Public Policy .

**Resumen**

El artículo pretende reflexionar sobre el papel que desempeña la institucionalización jurídica en la estabilidad de las políticas públicas destinadas a la realización de los derechos culturales. Se analizan los contornos de la falta de eficacia de los marcos jurídicos que reconocen la cultura en el contexto de los derechos fundamentales. La reflexión busca comprender los impactos de la positivización formal. Para ilustrar la cuestión abordada, se presenta el proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Cultura y del Plan Nacional de Cultura.

**Palabras Clave:** Cultura; Derechos Culturales; Institucionalización; Marcos Jurídicos; Políticas Públicas.

**Resumé**

L'article vise à réfléchir sur le rôle joué par l'institutionnalisation juridique dans la stabilité des politiques publiques visant la réalisation des droits culturels. Il s'agit d'analyser les contours de l'inefficacité des cadres juridiques qui reconnaissent la culture dans la portée des droits fondamentaux. La réflexion cherche à comprendre les impacts de la positivation formelle. Pour illustrer la question abordée, le processus d'institutionnalisation du Système National de Culture et du Plan National de Culture y est présenté.

**Mots-Clés:** Culture; Droits Culturels; Institutionnalisation; Cadres juridiques; Politiques Publiques.

## 1. A Institucionalização Legal das Políticas Públicas Garantidoras de Direitos

---

Com o intuito de reconhecer, ao menos formalmente, a cultura como direito fundamental, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) consagrou os direitos culturais, positivando-os em uma seção específica nos artigos 215, 216 e 216-A. Entretanto, a ideia constitucional de cultura e de direitos culturais extrapola tais artigos e permeia todo o texto da constituição cidadã<sup>1</sup> que, por promover tal inovação jurídico-política, também poderia ser chamada de constituição cultural (Cunha Filho, 2011). As constituições brasileiras anteriores trataram do tema de modo superficial.

O caput do artigo 215 da CF/88 faz referência direta e imperativa aos direitos culturais: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 1988). Este artigo aponta, por meio de diversos elementos do seu texto – acesso, apoio, incentivo, valorização, difusão –, os compromissos e deveres do Estado na garantia dos direitos culturais (Cunha Filho, 2011). A Emenda Constitucional (EC) nº 48, de 2005, incluiu o parágrafo 3º ao artigo 215, prevendo a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC) por meio de lei, o que só ocorreu em 2010. O artigo 216 trata do patrimônio cultural material e imaterial e o art. 216-A, incluído na constituição pela Emenda Constitucional (EC) nº 7 de 2012, prevê o Sistema Nacional de Cultura (SNC).

O reconhecimento da cultura no âmbito dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional tem importantes repercussões jurídicas. A principal delas é que as normas constitucionais desfrutam de superioridade hierárquica em relação às demais normas do ordenamento jurídico, segundo o postulado da supremacia constitucional de que “nenhuma lei, nenhum ato normativo, a rigor, nenhum ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição” (Barroso, 2009: 198). Nas democracias, a garantia da supremacia constitucional reside em mecanismos especiais, como o controle de constitucionalidade das leis e a interpretação do ordenamento jurídico em conformidade os princípios da Constituição

Nesse sentido, a característica da fundamentabilidade dos direitos fundamentais diz respeito a privilegiada posição destes direitos no ordenamento jurídico, tendo em vista que estão previstos no texto constitucional (fundamentabilidade formal) e, também, que tais direitos tratam dos valores sociais mais elevados (fundamentabilidade material). Ainda importa notar que os direitos fundamentais devem vincular as ações do poder público, incidindo até mesmo nas relações privadas.

Assim, os direitos e políticas instituídos pelas normas constitucionais, ao menos em tese, são revestidas de maior estabilidade e perenidade. E isso é muito importante diante da constante prática da descontinuidade administrativa no âmbito das políticas públicas. A

---

<sup>1</sup> Podem ser relacionados os artigos 5º, XXVIII e LXXIII; 23, V; 24, VII; 30, IX; 220, § 2º e § 3º; 219; 227; 231; dentre outros.

institucionalização apresenta, nessa medida, o aspecto sistemático das políticas públicas e revela o nexo de unidade entre os diversos elementos que compõem a ação do governo, definindo direitos e deveres estabilizados pelas normas jurídicas (Bucci, 2013). A institucionalização refere-se aos dispositivos jurídicos institucionais “que dão corpo à política conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico” (Bucci, 2013, p.184). Não se pretende, aqui, desenvolver considerações sobre as teorias institucionalistas e neoinstitucionalistas, mas tão somente apontar para as potenciais segurança e estabilidade das políticas públicas quando são normativamente institucionalizadas.

No Estado Democrático de Direito, o fluxo das decisões e dos atos públicos visa a concretização dos direitos fundamentais por meio da realização das políticas públicas (Silva, 2009; Costa e Silva, 2012). Nessa modalidade de Estado as políticas públicas são instituídas e regulamentadas a partir de normas jurídicas, com objetivos e estratégias legalmente definidos, sendo suas etapas constitutivas verdadeiros processos juridicamente regulados. Nesse sentido jurídico-institucional, a política pública pode ser tida como programa de ação governamental resultante de um:

(...) conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006: 39).

As etapas constitutivas das políticas públicas são realizadas por meio de instrumentos normativos (Aith, 2006). O Poder Legislativo pode regulamentar e detalhar, na forma de lei infraconstitucional, as diretrizes e princípios estabelecidos para as políticas públicas pelo Poder Constituinte. O Executivo pode utilizar da sua discricionariedade para cumprir as determinações constitucionais por meio de ações que julgar mais adequadas e eficazes. Mas, não poderão nunca destoar das diretrizes e princípios assegurados pela CF/88. Ou seja, as linhas gerais das políticas públicas que guiarão a feitura das leis infraconstitucionais e outros atos do poder público devem ser buscadas na Constituição.

No Estado de Direito, o exercício do poder está subordinado à legalidade democrática, ficando, assim, toda a atividade estatal sujeita à lei, que é expressão da vontade geral (Silva, 2013b). Com efeito, todos os atos do Poder Público, inclusive os que constituem as políticas públicas, devem ter previsão legal, em atendimento ao princípio da legalidade administrativa, previsto no artigo 37 da CF/88. Nesse sentido, é condição *sine qua non* que estejam institucionalizados por meio de previsão legal: a) os direitos fundamentais como objetivos/finalidades do Estado e; b) as políticas públicas como ferramentas para a concretização dos objetivos.

Ocorre que o reconhecimento formal dos direitos culturais como fundamentais na Constituição Federal ou como direitos humanos em tratados internacionais – Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração do México sobre Políticas Culturais (1982) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), dentre outros – não produz efetividade por si só. Ou seja, em que pese o reconhecimento formal, trata-se de uma dimensão de direitos sonegados da maioria dos brasileiros. Nem sempre uma declaração formal de reconhecimento jurídico possui instrumentos garantidores da concretização dos direitos, ainda mais quando se trata de uma área, como é a cultura, que tem um histórico de institucionalidade precarizada.

## 2. Os limites da Institucionalização Legal na Efetividade de Direitos

---

A análise do papel da institucionalização das políticas públicas por meio das normas jurídicas deve vir acompanhada de reflexões acerca das potencialidades dessas normas em produzir efeitos concretos. Nesse campo, a teoria da norma jurídica, tradicionalmente, analisa os atos normativos nos planos da vigência, validade e eficácia jurídica. Enquanto vigência e validade dizem respeito aos aspectos mais formais das normas, a eficácia trata da potencialidade da norma em produzir efeitos e atingir os seus propósitos. Note-se, ainda, que para além da eficácia jurídica, é necessário analisar a eficácia social das normas, ou seja, sua real efetividade. Por efetividade, entende-se “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social” (Barroso, 2006:83).

Os direitos, em especiais os sociais, precisam de meios para garantir a realização dos seus efeitos concretos, nesse sentido, são necessários “órgãos, instrumentos e procedimentos capazes de fazer com que as normas jurídicas se transformem de exigências abstratas dirigidas à vontade humana em ações concretas” (Barroso, 2006:119). A doutrina jurídica apresenta três ordens de garantias para o Direito: a) garantias sociais: relaciona-se a capacidade do Estado de prover condições materiais aos indivíduos e a sociedade; b) garantias políticas: relaciona-se ao modo de exercício do poder estatal; e c) garantias jurídicas: no ângulo subjetivo, são os meios processuais colocados à disposição dos indivíduos e dos grupos para que possam buscar a tutela do poder Judiciário, quando seus direitos são violados (Barroso, 2006).

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu um amplo catálogo de direitos fundamentais e, ainda, prevê uma cláusula de abertura no seu art. 5º, § 2º, mas boa parte dos direitos previstos não encontram efetividade social, mesmo depois de mais de 3 décadas da sua promulgação. Por isso, é imprescindível a adoção de uma teoria constitucional comprometida com a realização das políticas públicas, orientadoras da ação estatal na proteção e promoção da multiplicidade de direitos incorporados à Constituição (Breus, 2006).

Para Barroso (2006), a tensão permanente entre norma e realidade delimita as possibilidades e os limites do Direito Constitucional. Por conseguinte, o exame da efetividade das normas garantidoras de direitos sociais no Brasil, deve-se levar em conta que as normas constitucionais incidem “sobre a realidade complexa de um país envelhecido em suas estruturas políticas, frágil em suas instituições jurídicas e opressivo em suas relações sociais” (BARROSO, 2006:3).

De um modo geral, o processo de formação das normas jurídicas representa uma arena de disputas em que os interesses sociais são confrontados. Quando se trata das normas instituidoras ou regulamentadoras das políticas públicas, tais disputas são ainda mais acirradas, pois elas definem as diretrizes e o alcance da atuação do Estado. As maiores tensões ocorrem a segunda dimensão dos direitos humanos – composta pelos direitos econômicos, sociais e culturais –, pois, em regra, são direitos concretizáveis por meio de políticas públicas prestacionais de democratização de direitos e, ao menos em alguma medida, de redistribuição de riquezas, requerendo, portando, a intervenção estatal nas estruturas econômicas da sociedade.

Segundo Fábio Konder Comparato (2003:73), “uma das grandes insuficiências da teoria dos direitos humanos é o fato de não se haver ainda percebido que o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é sempre uma *política pública*”. Para enfrentar as grandes dificuldades na efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, Cléve (2003) propõe a adoção de uma dogmática constitucional emancipatória. Para o autor, é preciso reconhecer os direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos fundamentais e não apenas limitá-los a programas de ação governamental. Muitas normas constitucionais referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais não apontam ainda com clareza qual é a prestação devida, tampouco quem é o responsável pela sua realização, carecendo, assim, de regulamentação infraconstitucional.<sup>2</sup> Mas, ainda assim, o reconhecimento do direito como fundamental deve prevalecer. Conforme avalia Cléve (2003:22): “Quem somos nós para recusar a condição de direitos fundamentais para aqueles que o Constituinte definiu como tais?”.

Em consonância com a dogmática constitucional emancipatória, deve-se partir do princípio de que tudo o que está contido na Constituição Federal obriga, tudo deve ser considerado vinculante. Nesse sentido, o art. 5º, § 1º, da CF/88 expressa que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são de aplicação imediata. De acordo com a aplicabilidade direta das normas constitucionais, o Estado não poderá olvidar-se de garantir um direito fundamental por falta ou insuficiência de regulamentação em lei infraconstitucional. Nesse entendimento, basta que o direito esteja assegurado, formal ou materialmente, na Constituição. Para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, a aplicabilidade direta e imediata das normas constitucionais esbarra no discurso de que esses direitos são programas governamentais ou normas morais, sem capacidade de gerar diretamente efeitos jurídicos.

(...) todos os direitos econômicos, sociais e culturais declarados em nossa Constituição gozam de eficácia imediata, no sentido de que as entidades da federação não podem adiar, sob pretexto da inexistência de leis (que elas próprias, aliás, produzem), a realização de políticas públicas tendentes à progressiva melhoria do nível de vida e da qualidade de vida de todos os segmentos da população (Comparato, 2003:77).

Segundo entende Cléve (2003), os direitos econômicos, sociais e culturais são de eficácia imediata como todos os outros direitos fundamentais, e concorrem, incondicionalmente, para a promoção da dignidade da pessoa humana. Contudo, dado o predomínio da característica prestacional desses direitos, a concretização é progressiva, sendo movida pelos avanços econômicos do país. É o que diz o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, os Estados-partes devem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados e recursos disponíveis, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no acordo.

(...) os direitos prestacionais são insuscetíveis de realização integral (o horizonte é sempre infinito), pois o seu cumprimento implica uma caminhada progressiva sempre dependente do ambiente social no qual se inserem, do grau de riqueza da sociedade e da eficiência e elasticidade dos mecanismos de

---

<sup>2</sup> A Constituição Federal de 1988 prevê ações específicas para sanar os casos de omissão legislativa na regulamentação de direitos fundamentais – Mandado de Injunção e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

expropriação (da sociedade, pelo Estado) e de alocação (justiça distributiva) de recursos (Clève, 2003:21).

Como aponta Comparato (2003:74), é impossível “compelir o Estado a providenciar imediatamente, a todos os que o demandem, um posto de trabalho, uma moradia, uma vaga em creche, um tratamento médico cirúrgico de alta complexidade, e outras prestações dessa natureza”. Mas, de acordo com o próprio autor, isso não é suficiente para concluir que os direitos prestacionais da segunda dimensão tenham eficácia limitada ou que possam ser protelados com a utilização do argumento da reserva do possível. Tal argumento implica na necessidade de averiguação da existência dos recursos necessários à efetivação dos direitos fundamentais, quando demandada sua exigibilidade.

Desse modo, a reserva do possível versa sobre as possibilidades materiais do Estado em promover os direitos econômicos, sociais e culturais, custeando as políticas públicas com os recursos públicos disponíveis (Breus, 2006). Contudo, é preciso tomar cuidado para que a reserva do possível não acabe por justificar um determinismo das condições da realidade na aplicação dos direitos fundamentais. Por isso, para que o argumento da reserva do possível seja válido, “impõe-se o exame da diferença entre a inexistência de recursos públicos aptos a custear as políticas públicas e a alocação indevida de recursos públicos face às prioridades constitucionalmente estabelecidas” (Breus, 2006:199-200).

Analisando o histórico das políticas culturais brasileiras, nota-se que, mesmo nos raros momentos em que a área conseguiu espaço na agenda pública, a pasta da cultura nunca conquistou um espaço adequado na distribuição do orçamento público. Os recursos para a área da cultura sempre foram pífios, ainda mais quando se analisa o conjunto de responsabilidades do Estado com a realização dos direitos culturais que estão formalmente assegurados na norma constitucional, na lei que instituiu o Plano Nacional de Cultura e nos tratados internacionais sobre o tema em que o Brasil faz parte.

A alocação de meios para a realização das políticas públicas é condição de possibilidade para a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais. “A característica das políticas públicas, idealmente consideradas, é que a disposição de meios componha a base normativa do arranjo institucional, de forma proporcional e suficiente ao escopo e escala definidos para o programa de ação” (Bucci, 2013:213). Ocorre que, em grande medida, o orçamento público está comprometido com despesas fixas, tais como pagamento dos juros da dívida pública, pagamento de pessoal, previdência social e as despesas constitucionalmente vinculadas das áreas de educação e saúde. Desse modo, não sobram muitos recursos para a alocação de “novas” despesas e, assim, muitas políticas públicas ficam materialmente desamparadas. De maneira geral, é esse o caso das políticas culturais brasileiras, em todos os níveis federativos.

Para além das questões relativas à previsão orçamentária, Bucci (2013) destaca a problemática fase da execução orçamentária que, em números, geralmente, é bem distinta do orçamento autorizado na fase do planejamento, correspondendo, em realidade, a apenas uma parcela deste. Isso se dá, sobretudo, por conta das limitações financeiras reais do governo e dos frequentes cortes e contingenciamentos aplicados. A autora aponta, assim, para o artificialismo do processo de execução orçamentária como um dos grandes problemas das políticas públicas no campo jurídico. Ademais, é “extremamente trabalhoso gastar legalmente o dinheiro público, do que resulta difícil a execução orçamentária” (Bucci, 2013:132). E, geralmente, nos casos de cortes e contingenciamento de recursos, a pasta da cultura é uma das primeiras a ter de sacrificar a implementação das políticas planejadas.

Na seara da efetividade, é importante que os direitos econômicos, sociais e culturais – mesmo se considerados direitos de efetivação progressiva – estejam discriminados com a máxima clareza e detalhamento nas leis que compõem o orçamento público. Reside aí uma possibilidade de a sociedade fiscalizar os investimentos dos órgãos públicos na concretização dos direitos fundamentais. Desse modo, (...) incumbe ao poder público consignar na peça orçamentária as dotações necessárias para a realização progressiva dos direitos. Não se trata de adiar a sua efetividade. Trata-se de estabelecer de modo continuado as ações voltadas para a sua realização num horizonte de tempo factível (Clève, 2003:25).

Dessa maneira, é central para a aplicabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais a possibilidade de se exigir o cumprimento do dever constitucional dos órgãos públicos, sobretudo aquele de prever e executar determinada dotação orçamentária para a realização das políticas públicas promotoras de direito humano fundamental. No caso das políticas culturais, não existe uma vinculação orçamentária prevista na Constituição como ocorre com as áreas da saúde e da educação. Mas, o tema já foi objeto de proposta de emenda constitucional no passado recente (PEC 150/2003 e PEC 421/2014).

Por mais de uma razão uma disposição constitucional pode deixar de ser cumprida. Em alguns casos, é irrealizável desde sua concepção, por ser desprovida das garantias legais para sua concretização. Um mandamento constitucional também pode ser obstaculizado pelos interesses de setores econômica e politicamente influentes (Barroso, 2006). Mas, evidentemente, a efetividade dos direitos fundamentais não pode depender da discricionariedade política ou dos interesses econômicos, pois é da realização destes direitos que se constitui a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito<sup>3</sup>.

### 3. A Institucionalização do sistema Nacional de Cultura (SNC)

---

Em 2003, no Governo do presidente Lula, Gilberto Gil assumiu o Ministério da Cultura e buscou imprimir nas políticas culturais um conceito abrangente de cultura, contemplando as dimensões: simbólica, cidadã e econômica. E isso é muito relevante, pois a adoção de um conceito amplo de cultura nas políticas culturais pode provocar importantes repercussões no âmbito da democracia cultural, já que a acepção reconhece todos os indivíduos e grupos sociais

---

<sup>3</sup> Segundo o Artigo 1º da CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).



como sujeitos culturais e titulares dos direitos culturais (Oliveira, 2015) apondando mudanças na forma de governar (Silva, 2018ab).

Diante do cenário de baixa institucionalidade e instabilidade das políticas públicas do setor, iniciou-se neste período uma articulação para a construção de um Sistema Nacional de Cultura (SNC). O intuito era o de estabelecer uma governança mais democrática e uma estrutura de políticas mais estável e resistente às mudanças de governos, por exemplo. Por isso, o SNC busca organizar sistemicamente políticas, responsabilidades e recursos para a área cultural, por meio da articulação das relações intergovernamentais e das instâncias de participação da sociedade (Ministério da Cultura, 2011).

Do conjunto de elementos estruturais do SNC, três destacam-se, por sua essencialidade na lógica e funcionamento do sistema, e são considerados obrigatórios: conselhos (participação social), planos (planejamento decenal das políticas) e fundos públicos (democratização dos recursos). Essa tríade estrutural ficou conhecida como CPF da cultura. O estabelecimento desses três elementos, em cada ente federativo, representa uma condição de existência concreta do SNC<sup>4</sup>. Para além dos esforços do Governo Federal, a implementação efetiva do sistema depende da adesão dos Estados e municípios, que é voluntária, e da criação dos sistemas municipais e estaduais de cultura com seus respectivos conselhos, planos e fundos.

A construção do SNC foi instrumentalizada pela propositura de um conjunto de instrumentos normativos relacionados aos seus componentes. O sistema em si foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 71/2012<sup>5</sup> e, hoje, está previsto no artigo 216-A da Constituição Federal de 1988, sendo que, alguns dos seus componentes ainda seus instrumentos legais. Atente-se para o fato de que o SNC ainda carece de uma lei infraconstitucional para regulamentar o seu funcionamento, conforme solicita o artigo 216-A, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna fez a previsão das linhas gerais do SNC, contudo, o detalhamento do funcionamento do sistema e de seus componentes ainda precisa ser regulamentado por meio de lei. Essa ausência legislativa prejudica aspectos vitais da operacionalização do sistema, assim, pode-se afirmar que a arquitetura jurídica do SNC permanece incompleta (Oliveira, 2018).

Para compreender o desenho institucional-legal do SNC como um todo, seria necessário analisar os marcos normativos de cada um dos seus componentes. Mas, no âmbito da reflexão proposta neste texto, serão abordados apenas os marcos da institucionalização legal do Plano Nacional de Cultura (PNC), que é um dos elementos centrais do SNC. Diante do histórico das políticas culturais brasileiras, marcadas pela falta de planejamento, instabilidade institucional e desarticulação entre os entes federativos, o Plano Nacional de Cultura (PNC) cumpre papel de elemento orientador do Sistema Nacional de Cultura, pois lhe confere um planejamento estratégico (Oliveira, 2018).

---

<sup>4</sup> “É desejável que o Sistema Municipal de Cultura contenha todos os componentes recomendados. No entanto, deverá ter, no mínimo, cinco componentes: Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente, Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (com Fundo Municipal de Cultura)” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013:15) – o mesmo vale para os outros entes federativos.

<sup>5</sup> Após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 416/2005 apresentada pelo deputado [Paulo Pimenta \(PT/RS\)](#).

O PNC foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 48/2005<sup>6</sup>, que acrescentou o § 3º ao artigo 215 da CF/88, e foi regulamentado pela Lei 12.343/2010<sup>7</sup>. É um instrumento de planejamento das políticas culturais de duração decenal (de 2010 a 2020). Sobre o PNC, Adélia Silva (2013a:9) observa que:

Trata-se da instituição, na área da cultura, de planejamento de médio-longo prazo que configure uma política pública de Estado destinada a ultrapassar conjunturas e ciclos de governos. Já as bases do aparato institucional para articulação e cooperação federativa para a promoção e gestão conjunta de políticas públicas de cultura, de forma compartilhada e pactuada com a sociedade civil.

É fundante apontar que o PNC foi construído com ampla participação da sociedade civil, sendo resultado de uma sistematização das propostas aprovadas nas duas primeiras Conferências Nacionais de Cultura (2005 e 2010), das deliberações do Conselho Nacional de Política Cultural (a partir de 2007) e de seminários realizados em todos os Estados do país (Ministério da Cultura, 2013). O Plano recebeu da I Conferência Nacional de Cultura as diretrizes básicas para sua formulação e, durante a II Conferência, os temas foram amadurecidos (Silva, 2012). Destaque-se que o Congresso Nacional não fez nenhuma alteração nas diretrizes do PNC, que já haviam sido aprovadas nas conferências nacionais de cultura, quando criou a Lei 12.343/2010 (lei do PNC).

De um modo geral, o PNC define as diretrizes e prioridades para a área da cultura e as atribuições mais gerais do poder público na área cultural. Recomenda-se que os planos de cultura – em âmbito nacional, estadual e municipal – contenham: a) diagnóstico do desenvolvimento da cultura; b) objetivos gerais e específicos; c) estratégias, metas e ações; d) prazos de execução; e) resultados e impactos esperados; f) recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; g) mecanismos e fontes de financiamento; e h) indicadores de monitoramento e avaliação (Ministério da Cultura, 2013).

É importante notar, ainda, que a ideia de cidadania cultural salta aos olhos quando são analisados os marcos normativos do SNC e do PNC. Nesse sentido, muitos direitos culturais foram, estrategicamente, reconhecidos como princípios do Sistema e do Plano. Da leitura do artigo 216-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, dispositivo que prevê os princípios basilares do SNC, destacam-se os seguintes direitos culturais: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Na mesma direção, o artigo 1º da Lei 12.343/2010 (lei do PNC), reconhece um conjunto de direitos culturais como princípios que regem o Plano Nacional de Cultura e, evidentemente, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) como um todo.

---

<sup>6</sup> Após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 306/2000 apresentada pelo deputado Gilmar Machado (PT/MG).

<sup>7</sup> Após a aprovação do Projeto de Lei nº 6.835 de 2006, apresentado pelos deputados Gilmar Machado (PT/MG), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) e Iara Bernardi (PT/SP) (REIS, 2010).

### Quadro – Princípios do PNC<sup>8</sup>

I	liberdade de expressão, criação e fruição;
II	diversidade cultural;
III	respeito aos direitos humanos;
IV	direito de todos à arte e à cultura;
V	direito à informação, à comunicação e à crítica cultural;
VI	direito à memória e às tradições;
VII	responsabilidade socioambiental;
VIII	valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável;
IX	democratização das instâncias de formulação das políticas culturais;
X	responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais;
XI	colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura;
XII	participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais.

**Fonte: Autor.**

Os marcos normativos do SNC, como um todo, representam um importante avanço para o desenvolvimento dos direitos culturais e da dimensão cidadã da cultura, com potencial para contribuir tanto com a dimensão objetiva – orientando políticas públicas: ex. – quanto com a dimensão subjetiva – proteção jurisdicional: ex. – dos direitos culturais no Brasil. Isso porque quanto mais desenvolvido for o aparato legal dos direitos culturais, mais conhecidos e determináveis serão tais direitos e isso poderá permitir uma proteção político-jurídica mais eficaz (Oliveira, 2018).

Contudo, o reconhecimento jurídico do SNC não foi suficiente para garantir a estabilidade das suas políticas e metas. A previsão legal dos elementos componentes do Sistema Nacional de Cultura estabeleceu uma série de atribuições ao poder público no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas para a promoção dos direitos culturais. Mas, o que se viu no Brasil após o golpe que depôs a presidente Dilma Rousseff, em 2016, foi a completa desarticulação do Sistema Nacional de Cultura e da institucionalidade da área da cultura como um todo.

Note-se que um dos primeiros atos do governo ilegítimo que substituiu Dilma foi o fechamento do Ministério da Cultura – sendo obrigado a recriá-lo diante das mobilizações sociais de defesa da manutenção do órgão. Além disso, o governo aproveitou o final do mandato da gestão 2015/2017 do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) para determinar uma reestruturação do colegiado; abandonou as metas do Plano Nacional de Cultura e; ainda, não realizou a IV Conferência Nacional de Cultura, que deveria ter ocorrido em 2017, de acordo com o calendário legal do SNC.

---

<sup>8</sup> Artigo 1º da Lei 12.343/2010.

## Considerações Finais

---

De fato, a institucionalização legal das políticas públicas de cultura é o caminho pragmático a ser percorrido para a efetivação dos direitos culturais. É esta, enfim, a trajetória percorrida pelas políticas sociais nas democracias: a) reivindicação social por direitos; b) institucionalização legal dos direitos reivindicados e; c) formulação e implementação das políticas públicas necessárias à realização concreta dos direitos. Contudo, a falta de efetividade dos direitos culturais não se limita a questões jurídicas instrumentais. Diversos direitos e políticas sociais assegurados formalmente não são efetivados na prática. A garantia jurídica parece não ser o ponto central da problemática da ineficácia dos direitos fundamentais, por isso também é importante problematizar os limites dos instrumentos legais na garantia dos direitos culturais.

É necessário redimensionar o papel ocupado pela institucionalização legal dos direitos fundamentais, tendo em vista que as maiores barreiras para a concretização de tais direitos são oriundas dos sistemas econômico e político vigentes que, em essência, são opostos aos processos de democratização de direitos. Dessa forma, uma visada mais ampla da falta de efetividade dos direitos culturais por meio de políticas públicas também deve envolver reflexões mais profundas sobre o sistema econômico – que considera a cultura como mercadoria – e, também, sobre o neoliberalismo que estimula o esvaziamento do papel do Estado nas políticas culturais. Nesse sentido, Marilena Chauí (1995) afirma que para efetivar uma política cultural de fato é preciso de uma nova cultura política.

Com o acanhamento do Direito, a Economia ocupou o papel de elemento social unificador. É o que pontua José Eduardo Faria (2002:369), quando afirma que a “globalização econômica está substituindo a política pelo mercado, como instância privilegiada de regulação social”. E, de fato, o ideário político do individualismo direcionara o Direito moderno desde seu processo de formação, dificultando a implementação de direitos sociais – mesmo dos que já estão formalmente assegurados no ordenamento jurídico.

Desse modo, trata-se de considerar os efeitos do contraestímulo produzido pela racionalidade político-econômica na concretização dos direitos fundamentais culturais. O reconhecimento jurídico formal é basilar, mas as estruturas econômicas e políticas podem influenciar decisivamente a (não) concretização de direitos. Portanto, também são necessárias intervenções nessas estruturas para que se possa atingir o desejável patamar civilizatório de concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

## Referências Bibliográficas

---

- Aith, Fernando. (2006). *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. Em Bucci, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva.
- Barroso, Luís Roberto. (2009). *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva.
- Barroso, Luís Roberto. (2006). *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado.
- Brasil. (2010, 02 de dezembro) *Lei n.12.343*. Institui o Plano Nacional de Cultura, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. Acessado em 19 de maio de 2019, de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm)
- Breus, Thiago Lima. (2006). *Políticas públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
- Bucci, Maria Paula Dallari. (2013). *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.
- Bucci, Maria Paula Dallari. (2008). Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Em Cristiana Fortini., Júlio César dos Santos Esteves., & Maria Teresa Fonseca Dias. (orgs.). *Políticas Públicas. Possibilidades e Limites*. Belo Horizonte: Editora Forum.
- Chauí, Marilena. (1995). *Cultura política e política cultural*. São Paulo: Scielo.
- clève, Clèmerson Merlin. (2003). A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho*, 22.
- Comparato, Fábio Konder. (2003). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3º Ed. São Paulo: Saraiva.
- Costa, Guilherme Borges da., & Silva, Alessandro Soares da. (2012). A Democracia e os Desafios da Participação Política. Em Almeida, Marco B. de; Silva, Alessandro S. da; Corrêa, Felipe. (Org.). *Psicologia Política: Debates e embates de um campo interdisciplinar*. (pp. 149-176). São Paulo: Ed. EACH.
- Cunha Filho, Francisco Humberto. (2011). *Direitos culturais no Brasil*. *Revista Observatório Itaú Cultural*, 11. São Paulo: Itaú Cultural.
- Faria, José Eduardo. (2002). O futuro dos direitos humanos após a globalização. Em Mônica Castagna Molina., José Geraldo de Souza Júnior., & Fernando da Costa Tourinho Neto., (orgs.). *Introdução crítica ao Direito agrário*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa oficial do Estado.
- Ministério da Cultura. (2011). *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura.
- Ministério da Cultura. (2013). *Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura.
- Oliveira, Danilo Júnior de. *Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura* (Tese). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

- Oliveira, Danilo Júnior de. (2018). *O Sistema Nacional de Cultura como Marco Institucional para as Políticas Culturais Brasileiras e a Promoção da Dimensão Cidadã da Cultura* In: Políticas Culturais e Problemáticas Contemporâneas: financiamento, gestão, cidadania e formação. v. 1 São Paulo/Rio de Janeiro: Centro de Memória, Documentação e Referência - Itaú Cultural e Fundação Casa de Rui Barbosa.
- Oliveira, Danilo Júnior de. (2015). *Por uma Concepção Abrangente de Cultura para as Políticas Culturais e para a Promoção da Diversidade*. Revista Gestão & Políticas Públicas, v.5, 2015.
- ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: Acessado em 19 de maio de 2019, de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>
- ONU. (1966). *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 19 de dezembro de 1966. Acessado em 19 de maio de 2019, de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)
- Silva, Adélia Cristina Zimbrão da. (2012). *Relações federativas e arranjos institucionais intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura*. Texto apresentado no VIII Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Universidade Federal da Bahia.
- Silva, Adélia Cristina Zimbrão da. (2013a) *Conferências nacionais de cultura e seus desdobramentos em políticas públicas*. Texto apresentado no IV Seminário Internacional Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.
- Silva, José Afonso da. (2013b). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ed. São Paulo: Malheiros.
- Silva, Alessandro S. (2009). Contribuições dos Movimentos Sociais para a Desprivatização da Ética na Perspectiva da Psicologia Política. Flávia Mori Sarti, & Gislene Aparecida dos Santos. (Org.). *Ética, Pesquisa e Políticas Públicas*. São Paulo: Rubio. Acessado em 19 de maio de 2019, de: [https://www.researchgate.net/publication/344041671\\_Contribuicoes\\_dos\\_Movimentos\\_Sociais\\_para\\_a\\_Desprivatizacao\\_da\\_Etica\\_na\\_perspectiva\\_da\\_Psicologia\\_Politica](https://www.researchgate.net/publication/344041671_Contribuicoes_dos_Movimentos_Sociais_para_a_Desprivatizacao_da_Etica_na_perspectiva_da_Psicologia_Politica)
- Silva, Alessandro Soares da. (2018a). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acessado em 17 de abril de 2019, de: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/175154>
- Silva, Alessandro Soares da. (2018b). Um Esboço do que poderia ser a Psicologia Política da Ação Pública. *Cadernos da ANPEPP, GT 62, Psicologia Política*. Acessado em 25 de maio de 2019, de: [https://www.researchgate.net/publication/344134091\\_Um\\_Esboco\\_do\\_que\\_poderia\\_ser\\_a\\_Psicologia\\_Politica\\_da\\_Acao\\_Publica](https://www.researchgate.net/publication/344134091_Um_Esboco_do_que_poderia_ser_a_Psicologia_Politica_da_Acao_Publica)
- Varella, Guilherme Rosa. (2013). *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo.



**Recebido em 22/07/2019.**  
**Revisado em 28/11/2019.**  
**Aceito em 16/12/2019.**