

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA
CAROLINA FERREIRA OLSEN

O CONTROLE DOS ATOS DE FOMENTO À CULTURA: UMA ANÁLISE SOB A
ÓTICA DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

CURITIBA/PR

2021

CAROLINA FERREIRA OLSEN

O CONTROLE DOS ATOS DE FOMENTO À CULTURA: UMA ANÁLISE SOB A
ÓTICA DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito, pelo Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil.

Orientadora: Profª Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier.

Coorientador: Profº Dr. Paulo Ricardo Schier.

CURITIBA/PR

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

CAROLINA FERREIRA OLSEN

O CONTROLE DOS ATOS DE FOMENTO À CULTURA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia, linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, pela seguinte banca examinadora:

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier (Orientadora)

Profº Dr. Paulo Ricardo Schier (Coorientador)

Profº Dr. Marco Antônio Lima Berberi

Profº Dr. Marcelo Miguel Conrado

Curitiba, 2021.

AGRADECIMENTOS

À minha família, Patrícia, Jefferson e Helen, por dividirem a vida comigo, com apoio e amor incondicionais.

Ao João, pequena folha que o vento da vida pôs no meu peito, por florescer comigo todos os dias.

À minha orientadora, Adriana da Costa Ricardo Schier, grande exemplo de professora e pesquisadora, por toda a orientação oferecida e que tanto contribuiu para o desenvolvimento do trabalho.

Ao meu coorientador, Paulo Ricardo Schier, por quem tenho muita admiração e agradeço porque, além das aulas brilhantes, acreditou, desde o começo, que tudo daria certo.

À Luiza, amiga de todos os momentos, sempre disposta a ouvir, aconselhar e que é afago na alma dos que se aproximam.

Ao Clayton, por todo o afeto e por me acolher desde os primeiros momentos da graduação, tornando a caminhada mais alegre, leve e festiva.

Às amigas que o mestrado me trouxe, Alessandra, Fernanda, Giovana, Julie e Regina, com as quais tive o privilégio de dividir as conquistas e angústias da vida acadêmica.

À Francieli, pela amizade e parceria nos trabalhos desenvolvidos na Revista Direitos Fundamentais & Democracia, e por estar sempre disposta a orientar nas atribuições como bolsista.

À professora Bárbara Dayana Brasil e ao professor Marco Antônio Lima Berberi, pelas considerações apresentadas na banca de qualificação e que tanto contribuíram para o aperfeiçoamento da pesquisa e do trabalho final.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Direito UniBrasil, aos quais serei sempre grata pelos ensinamentos e experiências compartilhadas.

À equipe de profissionais da secretaria do Programa de Pós-graduação em Direito UniBrasil, pelo suporte oferecido durante os anos de mestrado.

Ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Fortaleza, em especial ao professor Francisco Humberto Cunha Filho, pela feliz oportunidade de ser aluna de alguém que, com tamanha humildade e disposição, me apresentou o vasto e complexo mundo dos direitos culturais.

A DIGNIDADE DA ARTE

Eu escrevo para os que não podem me ler. Os de baixo, os que esperam há séculos na fila da história, não sabem ler ou não tem com o quê. Quando chega o desânimo, me faz bem recordar uma lição de dignidade da arte que recebi há anos, num teatro de Assis, na Itália. Helena e eu tínhamos ido ver um espetáculo de pantomima, e não havia ninguém. Ela e eu éramos os únicos espectadores. Quando a luz se apagou, juntaram-se a nós o lanterninha e a mulher da bilheteria. E, no entanto, os atores, mais numerosos que o público, trabalharam naquela noite como se estivessem vivendo a glória de uma estreia com lotação esgotada. Fizeram sua tarefa entregando-se inteiros, com tudo, com alma e vida; e foi uma maravilha.

Nossos aplausos ressoaram na solidão da sala.

Nós aplaudimos até esfolar as mãos.

Eduardo Galeano – O Livro dos Abraços.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. DIREITOS CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS	14
1.1. DIREITOS CULTURAIS COMO A LINHA DE COSTURA ENTRE DOIS CAMPOS DE EXPRESSÃO	14
1.2. O DEVER DO ESTADO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS E A RELAÇÃO ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO	23
1.3 DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL: FEDERALISMO CULTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
2. O FOMENTO AOS DIREITOS CULTURAIS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	44
2.1. NOÇÕES SOBRE A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO.....	44
2.2. PRINCIPAIS MECANISMOS DE FOMENTO AOS DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL: ARTE E CULTURA EM DEBATE.....	51
2.3. INDÚSTRIA CULTURAL, CULTURA DE MASSA E FOMENTO: DIREITOS CULTURAIS E ECONOMIA CRIATIVA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	61
3. O CONTROLE DOS ATOS DE FOMENTO À CULTURA E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	68
3.1. TEORIA E PRÁTICA DOS MECANISMOS DE FOMENTO À CULTURA, PREVISTOS NA LEI FEDERAL Nº 8.313/1991, NO MAPA DA INDÚSTRIA CRIATIVA.....	68
3.2. O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E O CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	74

3.3. INCENTIVO À CULTURA NO BRASIL E O CONTROLE POR MEIO DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS.....	102

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

FICART – Fundos de Investimento Cultural e Artístico

FNC – Fundo Nacional de Cultura

MINC – Ministério da Cultura

MP – Ministério Público

PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura

SNC – Sistema Nacional de Cultura

SALIC – Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura

TCU – Tribunal de Contas da União

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

RESUMO

Trata-se de trabalho que tem como objetivo analisar o controle dos atos de fomento à cultura, sob a ótica do regime jurídico administrativo. Explora-se, assim, as definições afetas à cultura, sua relação com a promoção do desenvolvimento, bem como a teoria e prática dos direitos culturais, por meio das leis de incentivo à cultura no Brasil. Tendo em vista a discricionariedade que envolve o fomento, é necessário identificar de que forma o Estado realiza o controle de tais atos, com ênfase no âmbito dos direitos culturais, de modo a identificar os requisitos para apresentação e aprovação de projetos, bem como a existência ou não de controle estatal na autorização para captação de recursos e o atendimento das finalidades correspondentes à razão de ser do fomento. Ao final, foi possível observar que, apesar de ser o responsável pela aprovação de projetos culturais aptos a captação de recursos, ao transferir a responsabilidade para a iniciativa privada sobre a escolha de quais projetos serão patrocinados com os valores referente à renúncia fiscal, o Estado, responsável pela gestão da política cultural, pode ter falhado ao possibilitar o financiamento de projetos autossustentáveis e com alto potencial lucrativo, deixando, assim, de demonstrar o atendimento ao interesse público e aos princípios que regem o regime jurídico administrativo, desviando-se das finalidades impostas na Lei de Incentivo à Cultura e afastando-se da noção de desenvolvimento em todas as suas dimensões.

Palavras-chave: Direitos culturais. Desenvolvimento. Fomento. Controle. Regime jurídico administrativo.

ABSTRACT

This is a work that aims to analyze the control of acts promoting culture, from the perspective of the administrative legal regime. Thus, the definitions related to culture, its relationship with the promotion of development, as well as the theory and practice of cultural rights are explored, through the laws that encourage culture in Brazil. In view of the discretion involved in fostering, it is necessary to identify how the State controls such acts, with an emphasis on the scope of cultural rights, in order to identify the requirements for the presentation and approval of projects, as well as the existence or not of state control in the authorization to raise funds and fulfill the purposes corresponding to the reason for the promotion. In the end, it was possible to observe that, despite being responsible for the approval of cultural projects suitable for fundraising, when transferring the responsibility to the private sector on the choice of which projects will be sponsored with the amounts related to the tax waiver, the State, responsible for the management of cultural policy, may have failed to make it possible to finance self-sustainable projects with high profit potential, thus failing to demonstrate compliance with the public interest and the principles that govern the administrative legal regime, deviating from the purposes imposed in the Culture Incentive Law and moving away from the notion of development in all its dimensions.

Keywords: Cultural rights. Development. Promotion. Control. Administrative legal regime.

INTRODUÇÃO

Identificar o que é cultura se aproxima da tentativa de compreensão dos modos de vida da sociedade, que é plural e complexa, tanto considerada a partir da análise do indivíduo quanto do conjunto social. Assim, quando encontra o Direito, fica evidente a complexidade de se definir o que é cultura, o que interessa ao mundo jurídico e, conseqüentemente, quais são os direitos culturais.

A cultura está intimamente relacionada com a ideia de desenvolvimento, ao proporcionar a realização de iniciativas criativas, indicando que os estímulos às atividades culturais devem ser amplos. O desenvolvimento, muito além de ser apenas o crescimento econômico, é, também, a busca por potencializar a criatividade e o enriquecimento cultural.

As políticas culturais devem incentivar o desenvolvimento e a diversidade, razão pela qual é necessário que haja a inclusão econômica e social de toda a população brasileira, de forma a atender as mais diversas demandas culturais, pois sem públicos e mercados desenvolvidos, a sustentabilidade e a diversidade da cultura brasileira podem ser comprometidas.

Objetivando elucidar o tema levantado, pretende-se demonstrar a importância da promoção dos direitos culturais, na condição de direitos fundamentais, e a contribuição da cultura para o desenvolvimento. Ainda, busca-se evidenciar a importância da cidadania cultural em uma sociedade democrática, atribuindo-se os cidadãos e cidadãs a condição de sujeitos políticos, e não apenas a de consumidores de bens culturais.

Dessa forma, é necessário observar a atuação estatal, por meio dos atos de fomento à cultura, destacando-se o dever do Estado em promover o pleno exercício dos direitos culturais. Portanto, é imprescindível analisar de que forma é feito o controle estatal de tais atos de fomento, e a observância ou não do regime jurídico administrativo.

Para que se possa alcançar a democracia cultural e garantir o respeito a diversidade e ao pluralismo, é imprescindível que se resgate o papel do Estado como promotor e estimulador do desenvolvimento cultural da sociedade. No contexto em que as políticas públicas voltadas à cultura, no Brasil, estão baseadas principalmente nas leis de incentivo, que se sustentam, basicamente, por meio da

renúncia fiscal do Estado, se faz necessário analisar o instituto do fomento, com ênfase nos mecanismos de fomento aos direitos culturais.

Com esta base argumentativa, o trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro, aborda as definições afetas aos direitos culturais, como uma linha de costura entre os campos de expressão da cultura e do direito, bem como faz uma análise dos princípios constitucionais culturais, quais sejam, o princípio do pluralismo cultural; da participação popular na concepção e gestão de políticas culturais; da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico; do respeito à memória coletiva; e o princípio da universalidade.

Enfatiza, ainda, o dever do Estado na promoção dos direitos culturais, principalmente ao destacar a relação entre cultura e desenvolvimento, tendo em vista que, no Brasil, existe um tenso (des)equilíbrio entre diversidade cultural e desigualdade social. Em seguida, o capítulo busca identificar as políticas públicas no âmbito cultural e as relações entre os entes públicos dentro do federalismo cultural, haja vista que uma política cultural de abrangência institucional efetiva deve ser articulada federativamente pela União, Estados e Municípios.

Por sua vez, o segundo capítulo traz, ainda que de forma breve, algumas noções para a compreensão da atividade administrativa de fomento, poderoso instrumento de que o Estado dispõe para realizar as finalidades sociais, já que induz a conduta do particular em direções socialmente benéficas. Aborda, também, o debate entre arte e cultura, com destaque para a apresentação dos principais mecanismos de fomento à cultura no Brasil, bem como da indústria cultural, da cultura de massa e suas relações com o fomento, indicando a economia criativa como uma forma de se promover e alcançar o desenvolvimento.

Por fim, o terceiro capítulo aborda o regime jurídico administrativo e o controle dos atos da Administração Pública, com base na análise principiológica, e apresenta a teoria e a prática dos mecanismos de fomento à cultura, com ênfase na Lei Federal nº 8.313/1991 e no mapa da indústria criativa, até chegar ao questionamento acerca da existência ou não de controle, por parte do Estado, dos projetos culturais fomentados, tanto na autorização para captação de recursos quanto na prestação de contas.

Ao final, o trabalho traz a análise de alguns dos casos de grande repercussão nacional, como o Rock in Rio e o SWU, realizados no ano de 2011, considerados

como eventos autossustentáveis e com forte intuito de marketing e lucro, a fim de analisar o tema do trabalho diante do posicionamento do Tribunal de Contas da União, eis que permitem observar se os princípios do regime jurídico administrativo têm sido observados ou não pela Administração Pública, quando analisa os projetos culturais e autoriza a captação de recursos, bem como se são atendidas as finalidades propostas pelas leis de incentivo, enfatizando-se o contido na Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, uma vez que o Estado deixa de arrecadar parte de suas receitas tributárias, mas quem decide para quais projetos os recursos serão destinados é a iniciativa privada.

Assim, observou-se que, muitas vezes, há divergência entre o disposto na Constituição Federal de 1988 e nas leis específicas de fomento à cultura com a prática brasileira, o que reforça a necessidade de fortalecimento do controle de finalidade dos atos de fomento à cultura, por meio da observância aos princípios que integram o regime jurídico administrativo, com vistas à promoção do desenvolvimento multidimensional.

1. DIREITOS CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. DIREITOS CULTURAIS COMO A LINHA DE COSTURA ENTRE DOIS CAMPOS DE EXPRESSÃO

O termo cultura¹ entrou no vocabulário moderno como uma declaração de intenções. Assim como o conceito que forneceu a metáfora para descrever sua intenção, ou seja, a noção de agricultura, que associava os lavradores aos campos por eles cultivados, era um apelo ao camponês e ao sementeiro para que arassem e semeassem a terra infértil e enriquecessem a colheita pelo cultivo². O conceito presumia a existência de uma divisão entre os educadores, que eram chamados para cultivar as almas, e os muitos que deveriam ser objeto de cultivo, como educadores e educados, produtores e seus produtos, e do encontro que deveria ocorrer entre eles³.

A teoria cultural evolucionista⁴ atribuiu à sociedade considerada como desenvolvida a função de converter os demais habitantes do planeta, já que “todas as iniciativas e realizações futuras foram reduzidas ao papel destinado a ser desempenhado pela elite da metrópole colonial perante seu próprio ‘populacho’ metropolitano”⁵. Nesse contexto, “a ‘cultura’ foi transformada de estimulante em tranquilizante; de arsenal de uma revolução moderna em repositório para a conservação de produtos. ‘Cultura’ tornou-se o nome de funções atribuídas a estabilizadores, homeostatos ou giroscópios”⁶.

¹ A palavra cultura, do latim *culturae*, teve origem a partir do termo *colere*, que significava cultivar as plantas ou ato de plantar e desenvolver atividades agrícolas. Com o tempo, passou a ser feita uma analogia entre o cuidado na construção e tratamento do plantio com o desenvolvimento das capacidades intelectuais e educacionais humanas (Disponível em: <<https://www.dicionarioetimologico.com.br/cultura/>>. Acesso em 11 mar. 2021).

² BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 8.

³ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 8.

⁴ Para a teoria cultural evolucionista, a história do ser humano segue um caminho linear e progressivo, passando por estágios de desenvolvimento sociocultural semelhantes, do mais primitivo modo de vida ao mais complexo. Sobre o tema, sugere-se o estudo das obras: *A Sociedade Antiga*, de Lewis Henry Morgan; *Cultura Primitiva*, de Edward Burnett Tylor e *O Ramo de Ouro*, de James George Frazer.

⁵ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 9.

⁶ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 10.

Em tempos líquido-modernos⁷, a cultura é modelada para se ajustar à liberdade individual de escolha e à responsabilidade por essa escolha, cuja função é garantir que seja e continue a ser uma necessidade e um dever inevitável da vida, enquanto a responsabilidade pela escolha e suas consequências permaneçam sobre os ombros do indivíduo⁸.

Para Zygmunt Bauman, a cultura consiste em ofertas, e não em proibições; em proposições, não em normas, até porque se há uma coisa para a qual a cultura hoje desempenha o papel de homeostato, é a poderosa demanda por mudança constante, e não a conservação do estado atual, pois pode-se dizer que ela serve nem tanto às estratificações e divisões da sociedade, mas a um mercado de consumo orientado para a rotatividade⁹.

As formas de ver o mundo, assim como as apreciações morais e valorativas, os diferentes comportamentos sociais são produtos de uma herança cultural, ou seja, o resultado da operação de uma determinada cultura¹⁰. Assim, para Roque de Barros Laraia os indivíduos de culturas diferentes podem ser identificados por uma série de características, tais como o modo de agir, vestir, caminhar, comer, bem como pelas diferenças linguísticas¹¹.

Cultura é um termo polissêmico, muitas vezes utilizado em distintas ocasiões para significar coisas diversas e até mesmo contrárias ou contraditórias. Não se pretende, porém, delimitar um entendimento único ou estabelecer uma expropriação

⁷ Conforme preceitua Zygmunt Bauman, a expressão “modernidade líquida” é usada para denominar o formato atual da condição moderna, descrita por outros autores como “pósmodernidade”, “modernidade tardia”, “segunda modernidade” ou “hipermodernidade”. O que torna “líquida” a modernidade é sua “modernização” compulsiva e obsessiva, capaz de impulsionar e intensificar a si mesma, em consequência do que, como ocorre com os líquidos, nenhuma das formas consecutivas de vida social é capaz de manter seu aspecto por muito tempo. Para ele, dissolver tudo que é sólido tem sido a característica inata e definidora da forma de vida moderna desde o princípio; mas, atualmente, as formas dissolvidas não devem ser substituídas por outras formas sólidas, as quais são consideradas “aperfeiçoadas”, no sentido de serem até mais sólidas e “permanentes” que as anteriores. No lugar de formas derretidas e inconstantes, surgem outras, não menos suscetíveis ao derretimento, portanto, também inconstantes (BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 13).

⁸ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 11.

⁹ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 12.

¹⁰ LARAIA, Roque de Barros. **Cultura um conceito antropológico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 69.

¹¹ LARAIA, Roque de Barros. **Cultura um conceito antropológico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 69.

da posse difusa e popular da compreensão da cultura, mas apenas indicar um entendimento que interesse ao mundo do direito. Pode-se dizer que direito e cultura são inseparáveis tanto quanto são inevitáveis os choques entre ambos. Ao mesmo tempo, são mutuamente dependentes e complementares, “levando à conclusão de que um não somente necessita como até demanda a existência do outro como parte da própria vitalidade”¹².

A preocupação em se estudar as culturas humanas e, com isso, entender o que é cultura, está presente no âmbito de discussão das ciências sociais, ainda que não se tenha um conceito único. A tentativa de se compreender o significado da cultura implica na igual tentativa de compreensão dos modos de vida de uma sociedade, tanto nas particularidades exercidas pelos indivíduos, quanto na capacidade cultural de influenciar o comportamento social como um todo¹³.

Dentre os mais correntes significados atribuídos à palavra cultura, é possível enumerar os seguintes: 1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa; 2) um segundo, que confunde expressões como arte, artesanato e folclore como sinônimas de cultura; 3) outro, que concebe cultura como um conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; 4) um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e o acesso à tecnologia; 5) ainda, o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência, tais como cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito, entre outros; 6) outro como retratador do conjunto de signos e símbolos das relações sociais; 7) por último, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou mesmo de toda a humanidade¹⁴.

As compreensões para o termo cultura partem desde o indivíduo, permeando sua produção intelectual, simbólica e material, bem como as relações interpessoais, até chegar no conjunto da humanidade. É possível perceber, também, a grande

¹² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 18-22.

¹³ CARVALHO, Marcella Souza. Cultura, Constituição e Direitos culturais. *In* CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01, p. 36.

¹⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 22-23.

problemática para se definir cultura a partir de uma construção positiva, e não por meio de exclusões. Isto ocorre porque à proporção que determinadas áreas do conhecimento solidificam seus limites, “parecem ir se despregando de dito todo, se libertando do imenso-sem-face-e-sem-definição, e adquirindo personalidade própria”¹⁵.

Pode-se dizer que a cultura é uma linha que costura e que permeia todos os seres humanos e sua respectiva produção, capaz de unir os mais distantes, tornando-os copartícipes das vitórias e insucessos da humanidade. No entanto, saber se uma definição tão ampla, que preceitua que cultura é tudo o que é feito ou valorado pelo ser humano, ou se outra, pretensamente restrita, serve ao mundo jurídico científico, é o que se pretende identificar¹⁶. Dessa forma, é possível definir a cultura, especificamente, como “a produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos”¹⁷.

Neste sentido, partindo da definição de cultura, é importante observar suas implicações com o Estado, destacando-se as quatro principais modalidades desta relação no Brasil, expostas por Marilena Chauí, quais sejam, a liberal, que identifica cultura e belas-artes, vistas como privilégio de uma elite escolarizada e consumidora de produtos culturais; a do Estado autoritário, que se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil; a populista, que manipula a cultura popular, entendida como a versão popular das belas-artes e da indústria cultural; e a neoliberal, que tende a privatizar as instituições públicas de cultura, deixando-as sob a responsabilidade de empresários culturais¹⁸.

Tratar sobre as aproximações e os distanciamentos entre cultura e direito pressupõe detectar qual é o ponto inicial de encontro entre ambos, eis que não há relação sem algum tipo de contato. Portanto, é importante compreender qual dos

¹⁵ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 23-25.

¹⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 26.

¹⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 28.

¹⁸ CHAUI, Marilena. Cultura e política cultural. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, abril de 1995. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100006>>. Acesso em 11 mar. 2021.

dois surgiu primeiro, uma vez que, se um precede o outro, encontra-se aí forte evidência de que o mais novo resulta do que lhe antecedeu¹⁹.

Para Francisco Humberto Cunha Filho, o direito não tem como reivindicar anterioridade em relação à cultura, mas é razoável que queira ser seu contemporâneo e que busque provar uma relação intensa, de modo que o que se faz na cultura repercute no direito e vice-versa. Não se pode ignorar elementos como força, vanguarda e conservadorismo, presentes tanto no mundo cultural quanto no jurídico, levando à ideia de que o direito depende da cultura que o cerca tanto quanto a cultura sofre as influências do direito²⁰.

Com frequência, cultura e direito também se digladiam, buscando um reinado absoluto, e reservando ao suposto oponente a condição de serviçal, já que a cultura, por vezes, almeja aniquilar a vitalidade do direito ao tentar petrificar o modo de viver, arguindo hábitos consolidados, assim como o direito reitera, de tempos em tempos, “a prática de aprisionar e amordaçar a cultura sob o esdrúxulo fundamento de que ela carrega em seu âmago o vírus destruidor da coerência e da pacificação sociais”²¹.

Pode-se dizer, sob o ponto de vista de uma definição jurídica do direito, que este é um sistema normativo que formula uma pretensão à correção, e que consiste na totalidade das normas que integram uma constituição socialmente eficaz e que não são extremamente injustas, ao qual pertencem os princípios e argumentos normativos, nos quais a aplicação do direito apoia-se ou deve se apoiar, exprimindo, assim, a combinação entre a dimensão real e a dimensão ideal da aplicação do direito²².

É importante ressaltar que o direito guarda a importante função de ser uma técnica de resolução de conflitos e de regulação de condutas, cujo conteúdo é determinado à luz de um Estado, ordem jurídica e contexto histórico-cultural

¹⁹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 15.

²⁰ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 16-17.

²¹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 17.

²² ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 151-155.

específicos, razão pela qual a leitura da constituição e dos direitos fundamentais não pode ignorar os elementos de uma determinada ordem jurídica²³.

Dessa forma, questionar sobre o que são os direitos culturais é também, de certa forma, pensar acerca do conceito jurídico de cultura para as normas constitucionais que dispõem da palavra cultura de maneira substantiva ou adjetiva, além de suas derivações e termos conexos, razão pela qual, apesar de ser uma tarefa árdua, se faz necessário estabelecer as relações entre direito e cultura²⁴.

O emparelhamento dos direitos culturais para observação dos elementos que a todos são comuns, leva à conclusão de que são direitos atinentes às artes, à memória coletiva e à transmissão de conhecimentos, bem como que há um forte aroma feito com essências de passado, presente e futuro²⁵. Assim, com esta base argumentativa, aditando uma compreensão valorada de cultura como a intervenção humana em favor da dignidade, pode-se definir os direitos culturais como:

aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre a dignidade da pessoa humana²⁶.

Uma vez encontrado um direito com tais características, no qual os elementos acima referidos convivam simultaneamente, mesmo que um em maior escala que os outros, não deve haver dúvida de que se está diante de um direito cultural. Não se pode negar que os direitos culturais passam a compor uma imensidão que somente pode ser resolvida no caso concreto a ser apreciado, levando-se em consideração, ainda, a expressão utilizada pelo constituinte, cujo único limite para patrimônio cultural, enquanto patrimônio singular, é a referência à identidade dos diferentes

²³ SCHIER, Paulo Ricardo. Fundamentação da preservação do núcleo essencial na Constituição de 1988. *In Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*. V. 1, n. 7, jan./dez. 2007, p. 64. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2550/2123>>. Acesso em 11 mar. 2021.

²⁴ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 17.

²⁵ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 33.

²⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 34.

grupos formadores da sociedade brasileira. No entanto, não basta reconhecer os direitos culturais, pois deve-se criar ferramentas que contribuam para sua efetivação, mesmo que ainda não se tenha delimitado de forma completa o escopo em que tais garantias serão baseadas²⁷.

Nessa perspectiva, Marilena Chauí procura reconhecer o direito de acesso e de fruição dos bens culturais por meio dos serviços públicos de cultura, enfatizando o direito à informação, como pressuposto para a vida democrática; o direito à criação cultural, que entende a cultura como trabalho da sensibilidade, da imaginação, bem como da memória individual e social, nas quais indivíduos, grupos e classes sociais possam reconhecer-se como sujeitos de sua própria história, ou seja, como sujeitos culturais; e o direito a reconhecer-se como sujeito cultural, por meio da ampliação do sentido da cultura e da criação de espaços informais de encontro para discussões, troca de experiências e apropriação de conhecimentos artísticos e técnicos²⁸.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, pode-se apontar a existência dos princípios constitucionais culturais, que permanecem, ao menos parcialmente, de forma implícita no texto constitucional, sendo necessário “desvelar tais princípios para avaliar a estrutura normativa da cultura, bem como os atos concretos praticados pelos mais diversos agentes sociais e estatais na dinâmica do setor”²⁹. Dessa forma, identifica como princípios constitucionais culturais o pluralismo cultural; assim como o princípio da participação popular na concepção e gestão de políticas culturais; o princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico; o princípio do respeito à memória coletiva; e o princípio da universalidade³⁰.

Na perspectiva de Francisco Humberto Cunha Filho, sobre os princípios constitucionais culturais, pode-se dizer que o princípio do pluralismo cultural, que aparece sob a designação de diversidade das expressões culturais, presente no

²⁷ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 41.

²⁸ CHAUI, Marilena. Cultura e política cultural. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, abril de 1995. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100006>>. Acesso em 11 mar. 2021.

²⁹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 67.

³⁰ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 67.

artigo 216-A, § 1º, I, da Constituição Federal de 1988, indica que todas as manifestações da cultura brasileira têm a mesma hierarquia perante o Estado, pois nenhuma pode ser oficializada ou privilegiada, não importando a origem. Tal princípio pode ser inferido de expressões como a que diz que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Está presente, ainda, na proteção da manifestação cultural e das datas significativas para as distintas etnias³¹.

Por sua vez, o princípio da universalidade, intimamente ligado ao pluralismo cultural, garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais, e considerando que esses direitos envolvem atitudes ativas e passivas, pode-se constatar a “impossibilidade de exclusão de qualquer pessoa de ter acesso às benesses culturais propiciadas pela sociedade e pelo Estado, segundo o ordenamento jurídico brasileiro”³².

O princípio da participação popular determina que os cidadãos, de forma individual ou por meio de organizações civis, possam opinar e deliberar diretamente sobre a política cultural a ser realizada³³. Este princípio pode ser encontrado na prescrição que determina que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro³⁴, bem como no artigo 5º, inciso LXXIII³⁵, da Constituição Federal, que garante que qualquer cidadão pode acionar a justiça, sem despesas, para proteger o patrimônio cultural.

³¹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 67.

³² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 67.

³³ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 68.

³⁴ 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:

[...]

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

³⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio

Já o princípio da memória coletiva se traduz na ideia de que todo o acervo cultural produzido pela nação não pode ser desconsiderado nas práticas públicas, motivo pelo qual deve-se levar em conta tudo o que já foi vivenciado e feito pelas gerações antecedentes, no intuito de se evitar que se percam os referenciais de origem que proporcionam as reflexões sobre o presente e o futuro³⁶. O referido princípio consiste na ideia de que o Poder Público “resgare a documentação governamental; na previsão de punição aos causadores de danos às referências memoriais; no tombamento, pela própria Constituição, de ícones de luta pela liberdade, tais como os quilombos e os documentos a eles referentes”³⁷.

Por fim, o princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico indica que as iniciativas das práticas culturais devem ser essencialmente da sociedade e dos indivíduos. Assim, o papel do Estado é ter uma atuação capaz de dar o suporte necessário para que tais iniciativas possam acontecer, apoiando a dramaturgia, a literatura, as expressões populares e demais manifestações culturais³⁸.

Cabe ressaltar, porém, que as atribuições do Estado não o autorizam a proceder como um produtor cultural, eis que tal papel está reservado à sociedade civil, aos grupos e indivíduos, conforme se extrai, por exemplo, da afirmação constitucional de que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença³⁹, bem como da assertiva que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional⁴⁰. Portanto, é a sociedade que deve determinar o conteúdo da produção cultural, e “qualquer que seja a determinação, desde que

ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

³⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 68.

³⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 68.

³⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 68-69.

³⁹ Art. 5º [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

⁴⁰ 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.

dentro dos demais princípios democráticos, o Estado deve ser o suporte logístico necessário e possível⁴¹.

Dessa forma, além da observância à simultaneidade na relação entre direitos e deveres culturais, é a partir do referido conjunto de princípios, quais sejam, pluralismo, participação, atuação logística do Estado, respeito à memória coletiva e universalidade, que devem ser analisadas a normatividade e a prática estatal frente ao setor cultural⁴².

1.2. O DEVER DO ESTADO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS E A RELAÇÃO ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO

Os direitos fundamentais atravessaram diversas fases de reconhecimento e tutela, as quais são definidas, em geral, pelas posições jurídicas que ocupam frente ao Estado. Para identificar a posição ocupada pelos direitos culturais, é necessário percorrer as categorias embrionárias do processo de formação das dimensões dos direitos fundamentais⁴³.

A teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta apenas para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, pois, além disso, afirma sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos⁴⁴.

Em síntese, pode-se dizer que os direitos fundamentais de primeira dimensão se apresentam como direitos de cunho negativo, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos. São, por

⁴¹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 69.

⁴² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 70.

⁴³ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 43.

⁴⁴ 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. 32.

este motivo, direitos de resistência ou de oposição perante o Estado⁴⁵. Já a segunda dimensão de direitos não se cuida mais de liberdade perante o Estado, mas sim de liberdade por intermédio do Estado, caracterizando-se por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, entre outros⁴⁶.

Enquanto isso, os direitos de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, distinguem-se por se desprenderem, em princípio, da figura do indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos, como família, povo e nação, caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa⁴⁷.

Sobre o tema, Daniel Wunder Hachem indica a existência de uma confusão, instalada em razão da fantasia das chamadas gerações de direitos, pois teria gerado uma explicação reducionista, em que a primeira geração seria fruto do Estado Liberal de Direito em que se reconheceram como direitos essenciais do ser humano as liberdades individuais, dirigindo ao Poder Público o dever de abstenção de interferência nas esferas jurídicas dos cidadãos e cidadãs⁴⁸.

Enquanto isso, a segunda geração emergiria com o Estado Social de Direito do início do século XX, mas que se consolidou apenas após a Segunda Guerra Mundial, em que os direitos dos trabalhadores e o direito à saúde, educação e assistência passaram a ter a característica primordial de impor deveres de ação positiva e interventiva ao Estado, no intuito de se promover a igualdade material e a justiça social. A terceira geração, por sua vez, teria derivado da necessidade de tutela de bens jurídicos indivisíveis, tendo como traço distintivo a titularidade

⁴⁵ 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. 32-34.

⁴⁶ 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. 32-34.

⁴⁷ 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. 32-34.

⁴⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013.

transindividual dos direitos, fundada na impossibilidade de apropriação individual dos interesses resguardados⁴⁹.

Apesar de muitas vezes se apresentar a proposta de substituição do termo gerações por dimensões, no intuito de afastar as impropriedades expostas, as críticas argumentam, de um lado, que a classificação dos direitos em gerações faz transparecer a substituição de uma geração por outra, da anterior pela subsequente, quando, na verdade, há uma complementação de novos conteúdos protetivos, sem abandonar as pretensões previamente tuteladas. Por outro lado, essa construção retrata um quadro eurocêntrico e historiograficamente inadequado, pois nem todos os Estados passaram por todas as etapas, ou vivenciaram a positivação dos direitos em ordem cronológica diversa⁵⁰.

No entanto, sem deixar de observar os diferentes entendimentos acerca das gerações ou dimensões de direitos fundamentais, ao pretender indicar a localização dos direitos culturais, observa-se que estes são frequentemente tratados como pertencentes somente à segunda dimensão, vistos sob a ótica das prestações estatais. No entanto, a classe direitos culturais é uma das categorias de direitos fundamentais que está presente em todas as suas dimensões⁵¹.

Dessa forma, se for considerada as dimensões de direitos, deve-se demonstrar que os direitos culturais estão presentes em todas as dimensões, com base nos seguintes argumentos: 1) não há dúvida de que a liberdade de expressão, por meio da arte, é um direito cultural que demanda que o Estado se abstenha de ações impeçam seu exercício, tratando-se, portanto, de um direito de liberdade – primeira dimensão; 2) o direito ao ensino básico é, por excelência, um direito cultural que exige do Estado uma eficiente prestação positiva, tratando-se, indubitavelmente, de um direito de segunda dimensão; 3) o direito à proteção da atividade intelectual, exercível contra outrem que não unicamente o Estado, e o direito de proteção do

⁴⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013.

⁵⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013.

⁵¹ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 45.

meio ambiente cultural contra a ação de predadores, visando proteger um interesse solidário de qualquer ser humano, são considerados direitos culturais de terceira dimensão⁵².

Outro aspecto a ser considerado, que caberia na quarta dimensão de direitos, a qual é caracterizada pela consolidação da democracia em seu formato moderno e pluralista, é que seria uma dimensão de direitos eminentemente culturais, haja vista que em sua base está um elemento que é, ao mesmo tempo, comum e diferenciador das nações, ou seja, a própria cultura de cada uma⁵³. Por serem direitos subjetivos, os direitos culturais garantem aos seus titulares a proteção contra violações por parte do Estado, além de exigirem o dever de intervenção positiva, a fim de assegurar-lhes o fomento e o apoio, além da tutela estatal defensiva diante das infrações privadas⁵⁴.

Acerca do dever do Estatal na promoção dos direitos culturais, é importante salientar que para um bem cultural ser protegido ou fomentado pelo Estado, deve-se levar em conta o referencial que possui para grupos, coletividades e indivíduos que integram a sociedade brasileira, pois, do contrário, a ação estatal nas políticas culturais ficaria prejudicada, tendo em vista o contingenciamento de demandas, nas quais tudo seria passível de tutela, ao mesmo tempo em que nada seria promovido ou protegido⁵⁵.

Se, por um lado, o texto constitucional trouxe especial atenção para a cultura, assegurando a todas as pessoas o pleno exercício de direitos culturais enquanto direitos fundamentais, por outro lado, atribuiu aos Poderes Públicos o dever de proteger o patrimônio cultural e fomentar as atividades culturais, estabelecendo responsabilidades e distribuindo competência entre os membros da federação⁵⁶.

⁵² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 52.

⁵³ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 52.

⁵⁴ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 47.

⁵⁵ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 23.

⁵⁶ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 03.

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 elenca uma série de direitos culturais, tais como a liberdade de expressão artística (inciso IX⁵⁷), os direitos autorais e conexos (inciso XXVII⁵⁸) e o direito à proteção do patrimônio cultural (inciso LXXIII⁵⁹). Além disso, no corpo do texto constitucional, espalham-se os direitos culturais aos quais não se pode negar o status de direito fundamental. A proteção a estes valores pode ser detectada, por exemplo, quando se prioriza a integração da América Latina (artigo 4º, parágrafo único⁶⁰); a consagração da família como célula da sociedade, principal repassadora da cultura para as novas gerações (artigo 227⁶¹); e um especial cuidado para com o repasse formal do acúmulo de conhecimentos da humanidade, quando se prioriza o direito à educação fundamental, destinando percentual fixo das receitas de tributos de todas as entidades da Federação (artigo 205 até 214⁶²)⁶³.

⁵⁷ IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

⁵⁸ XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

⁵⁹ LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

⁶⁰ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

⁶¹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁶² Por exemplo: Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais [...]

⁶³ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 42-43.

A convergência entre os direitos culturais e os deveres do Estado consiste em um grande desafio. Neste contexto, Luiz Fernando Zugliani⁶⁴ sustenta que “as estruturas institucionais e os recursos orçamentários e financeiros destinados às políticas culturais teimam em ser inadequados ou insuficientes diante dos anseios sociais”. A existência de um ordenamento jurídico como o brasileiro, recheado de direitos culturais, reclama, conseqüentemente, ações estatais efetivas para garantir os meios para sua realização, tendo em vista que os direitos culturais vêm acompanhados dos respectivos deveres culturais, os quais são de responsabilidade não apenas do Estado, mas também de múltiplos atores sociais⁶⁵.

Dentre os objetivos das políticas públicas de cultura, destaca-se o de propiciar o pleno exercício dos direitos culturais, assentado em princípios que reafirmam importantes valores, a saber:

diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; complementaridade nos papéis dos agentes culturais; transversalidade das políticas culturais; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura⁶⁶.

Dessa forma, as políticas públicas de cultura formam importante instrumental para concretização dos direitos culturais, mas possuem algo de importância intrínseca e autônoma: “portam, em potência, o lastro de atualização legítima das

⁶⁴ ZUGLIANI, Luiz Fernando. Direitos e modelos institucionais na lógica do acesso à cultura. *In* CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01, p. 142.

⁶⁵ ZUGLIANI, Luiz Fernando. Direitos e modelos institucionais na lógica do acesso à cultura. *In* CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01, p. 144.

⁶⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 38, n. 77, dez. 2017, p. 188. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em: 14 de julho de 2020. doi: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>.

formas pelas quais a cidadania sintoniza-se com as novas realidades e os novos tempos⁶⁷.

A cultura, seja como mercadoria, gerando emprego e renda, seja como recurso à inclusão social, atrai a atenção do Estado e de suas políticas públicas, o que não significa dizer que ocupa um lugar central nas preocupações governamentais. Neste contexto, tem se mostrado fundamental o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), ao promover o debate internacional sobre o tema e apresentar documentos e ações que buscam analisar, orientar e incentivar as políticas culturais de seus países membros, demonstrando como são planejadas e aplicadas, em diferentes Estados membros, as políticas culturais, evidenciando que as culturas diferem tanto quanto a maneira de enfocá-las⁶⁸.

As muitas dimensões pelas quais o conceito de cultura adentrou no debate e na problemática do desenvolvimento ensejou uma série de envolvimento políticos por parte de segmentos da sociedade civil e, por consequência, de alguns organismos internacionais, como a UNESCO. Essa organização passou a ser, principalmente a partir dos anos noventa, uma espécie de núcleo global das tensões envolvendo cultura e desenvolvimento, e passou a capitanear as discussões realizadas em âmbito mundial, no que se refere ao conjunto de ações e propostas de regulamentação, definição e normatização da categoria cultura em face das transformações ocorridas no final do século XX⁶⁹.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) é o organismo internacional catalisador das discussões e também o responsável pela implementação de muitas medidas para a formulação de políticas culturais pelos países membros. É um trabalho de natureza normativa, mas que

⁶⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 38, n. 77, dez. 2017, p. 192. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em: 14 de julho de 2020. doi: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>.

⁶⁸ BARBALHO, Alexandre. **Política cultural e desentendimento**. Fortaleza: IBDCult, 2016, p. 39.

⁶⁹ ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. *In* **Revista Sociedade e Estado**. V. 25, Nº 3, Setembro/Dezembro, 2010, p. 540. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/07.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2020.

desempenha um papel conceitual, na construção discursiva das categorias relacionadas à cultura, tais como identidade, diversidade cultural, culturas populares e patrimônio imaterial⁷⁰.

As políticas culturais passaram a ser concebidas com um papel de destaque, no sentido de reforçar as identidades dos povos, por meio de suas tradições, e, assim, fortalecer a coesão social. A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, do ano de 2001, destaca a diversidade como patrimônio comum da humanidade, sendo que o pluralismo cultural se apresenta como dimensão de reconhecimento da diversidade, tendo em vista que compreende respostas políticas que possibilitam a inclusão e a participação de todos os cidadãos e cidadãs⁷¹.

Além disso, a Declaração Universal da Diversidade Cultural⁷², em seu artigo 3º, preceitua que a diversidade cultural é capaz de ampliar “as possibilidades de escolha à disposição de todos; é uma das origens do desenvolvimento, entendido não apenas em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afectiva, moral e espiritual satisfatória”.

Observa-se, portanto, a necessidade de se observar o desenvolvimento multidimensional, com base no estudo sistemático de consequências das intervenções administrativas, no sopesamento de custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos, a curto, médio e longo prazos⁷³.

Assim, ao mesmo tempo que asseguram a livre circulação das ideias e das obras, as políticas culturais devem criar condições que propiciem a produção e a

⁷⁰ BARBALHO, Alexandre; BEZERRA, Jocastra. As culturas populares nas políticas culturais: uma disputa de sentidos. **PragMATIZES - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura**, [S.l.], set. 2015, p. 72. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/pragmatizes/article/view/10402/7241>>. Acesso em: 28 de julho de 2020. doi: <https://doi.org/10.22409/pragmatizes2015.8.a10402>.

⁷¹ SILVA, Luiz Fernando da. Unesco, cultura e políticas culturais. *In* **XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste e Pré-Alas Brasil**. Grupo de Trabalho em Cultura, comunicação e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. Teresina: UFPI, 2012, p. 13. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT07-08.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2020.

⁷² UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2020.

⁷³ FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *In* **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, set./dez. 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11504/2/Teoria_da_Regulacao_Sustentavel.pdf>. Acesso em 11 mar. 2021.

difusão de bens e serviços culturais, cabendo a cada Estado definir sua política cultural e aplicá-la utilizando os meios de ação que considerar mais adequados⁷⁴.

A ideia de cidadania cultural se insere numa perspectiva democrática e, com isso, coloca os cidadãos e cidadãs na condição de sujeitos políticos, e não como consumidores ou contribuintes. Portanto, para que se possa alcançar a democracia cultural, capaz de garantir a diversidade e o pluralismo, é importante que se resgate o papel do Estado como promotor e estimulador do desenvolvimento cultural da sociedade⁷⁵.

O núcleo da relação entre cultura e desenvolvimento, em países como o Brasil passa, necessariamente, pelo tenso equilíbrio entre diversidade cultural e desigualdade social, haja vista que para a consolidação e efetivação da diversidade como um direito, as relações entre a cultura e o desenvolvimento devem ser complementares e impulsionadas por políticas culturais que comportem o acesso e expansão da diversidade⁷⁶.

Ao se tornar objeto de políticas de Estado, a cultura passa a ser objeto do disciplinamento e da racionalização técnico-administrativa das burocracias estatais. Com efeito, as políticas culturais contemporâneas passaram a abrigar, não sem tensões, as incorporações e dilatações experimentadas no conceito de cultura, a qual passou a ser mobilizada a partir do imperativo de se formular políticas de

⁷⁴ Artigo 9º – As políticas culturais, catalisadoras da criatividade, ao mesmo tempo que asseguram a livre circulação das ideias e das obras, as políticas culturais devem criar condições propícias para a produção e a difusão de bens e serviços culturais diversificados, através de indústrias culturais que disponham de meios para se desenvolverem aos níveis local e mundial. Compete a cada Estado, respeitando as obrigações internacionais, definir sua política cultural e aplicá-la utilizando os meios de acção que considere mais adequados, através de apoios concretos ou de quadros normativos apropriados (DECLARAÇÃO Universal da Diversidade Cultural. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2020).

⁷⁵ GRUMAN, Marcelo. A UNESCO e as políticas culturais no Brasil. *In Políticas Culturais em Revista*, 2 (1), 2008, p. 180-182. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3343/2456>>. Acesso em 25 de julho de 2020.

⁷⁶ ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. *In Revista Sociedade e Estado*. V. 25, Nº 3, Setembro/Dezembro, 2010, p. 545. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/07.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2020.

Estado para a cultura que, necessariamente, deveriam incorporar três dimensões constitutivas⁷⁷.

As referidas dimensões constitutivas consistem: 1) na chamada dimensão simbólica, que está ligada à ideia de cultura como uma totalidade de crenças, hábitos e formas de reconhecimento e que é trabalhada pela UNESCO em torno dos pilares da identidade, da diferença e da diversidade; 2) na dimensão econômica, relacionada à geração de trabalho, emprego e renda e, portanto, à produção de bens e serviços culturais; 3) na dimensão legal, que, no Brasil, recebe a designação de cidadania cultural. Já a categoria desenvolvimento, por sua vez, aparece como a realização de duas dimensões, quais sejam, o desenvolvimento econômico, que está ligado à geração de trabalho, emprego e renda; e o desenvolvimento humano e social, que faz parte das metas das políticas culturais para o desenvolvimento⁷⁸.

Sob a perspectiva dos direitos culturais como direitos humanos, foi lançada, no ano de 2007, a Declaração dos direitos culturais de Friburgo, que apresenta, aos atores dos setores público, civil e privado, esclarecimentos sobre a importância crucial dos direitos culturais, bem como as dimensões culturais de outros direitos humanos, deixando claro seu escopo de favorecer o reconhecimento de tais direitos e sua implementação em nível local, nacional, regional e universal⁷⁹.

Em 2010, com a finalidade de reforçar a proteção aos direitos culturais como direitos humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU elaborou o Comentário Geral nº 21, que trata do direito de participar da vida cultural da comunidade, que implica o dever de promoção da cultura e dos serviços e

⁷⁷ ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. **Revista Sociedade e Estado**. V. 25, Nº 3, Setembro/Dezembro, 2010, p. 558. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/07.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2020.

⁷⁸ ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. **Revista Sociedade e Estado**. V. 25, Nº 3, Setembro/Dezembro, 2010, p. 558. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/07.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2020.

⁷⁹ SOARES, Inês Virginia Prado. Quando a liberdade de expressão cultural ganha um bom abraço da justiça? In OLIVIERI, Cris; NATALE, Edson (Orgs). **Direito, arte e liberdade**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 62.

equipamentos necessários pelo Poder Público, para que seja possível usufruir dos direitos culturais, especialmente para os grupos hipossuficientes da sociedade⁸⁰.

A implantação de uma verdadeira democracia cultural no Brasil pressupõe o reconhecimento das diferenças existentes entre os grupos que compõem a sociedade, pois ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado permite a expressão da diversidade cultural e nada mais faz do que zelar pelo cumprimento do disposto no texto constitucional, quando garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como o apoio e incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais (artigo 215 da Constituição Federal de 1988)⁸¹.

Um país que pretende se desenvolver, deve incluir em suas políticas públicas o objetivo de promoção da cultura, sendo necessária, portanto, a preocupação com a promoção dos direitos culturais⁸². Neste contexto, com o desenvolvimento, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas⁸³.

Assegurado na Constituição Federal como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento impõe ao poder público e aos particulares a garantia de direitos a todos, cidadãos e cidadãs, sendo que os direitos civis, sociais e políticos, assegurados mediante políticas públicas e da ação dos indivíduos, deve ter o ímpeto de assegurar que todas as pessoas possam escolher a vida que querem viver⁸⁴.

⁸⁰ SOARES, Inês Virgínia Prado. Quando a liberdade de expressão cultural ganha um bom abraço da justiça? In OLIVIERI, Cris; NATALE, Edson (Orgs). **Direito, arte e liberdade**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018, p. 62.

⁸¹ GRUMAN, Marcelo. Políticas Públicas e democracia cultural no Brasil. **ENFOQUES** – revista eletrônica dos alunos do PPGSA/IFCS/UFRJ. 2008. Disponível em: <enfoques.ifcs.ufrj.br>. Acesso em 16 de julho de 2020.

⁸² NOHARA, Irene Patrícia; FIREMAN, Ana Luiza Azevedo. Desenvolvimento pelo incentivo à cultura: papel da arte e vicissitudes da utilização da Lei Rouanet. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 198-220, jul./dez. 2016, p. 200. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO10>. Acesso em 26 de julho de 2020.

⁸³ BERCOVICCI, Gilberto. **O Estado desenvolvimentista e seus impasses**: uma análise do caso brasileiro. Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Econômicas, 2004, p. 07-08.

⁸⁴ LIMA, Maria Cristina Cruz. Desenvolvimento e a atividade de fomento: a atuação da administração pública para a consolidação de direitos fundamentais. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba: Editora Íthala, 2020, p. 343.

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social, e, para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura, pois o papel estatal de coordenação demonstra a dimensão política da superação do subdesenvolvimento, explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizadas pelo próprio Estado⁸⁵.

Conforme expõe Gilberto Bercovicci⁸⁶, crescimento sem desenvolvimento é tão somente modernização, em que não há nenhuma transformação nas estruturas econômicas e sociais. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, em que ocorre a assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, porém limitada ao estilo de vida e também aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada.

Denota-se, portanto, que o desafio para a superação do subdesenvolvimento é a transformação das estruturas sócio-econômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional, sendo fundamental a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como objeto do desenvolvimento, com sua passagem para a condição de sujeitos⁸⁷.

O desenvolvimento não deve ser visto apenas como um processo de acumulação e aumento de produtividade, mas sim como meio de acesso às formas sociais mais aptas para estimular a criatividade humana e responder às aspirações de uma coletividade, referindo-se, portanto, a uma ideia de realização das potencialidades dos seres humanos. Dessa forma, o desenvolvimento, atrelado à criatividade, é visto, dentre outros, como um fator de transformação social e cultural⁸⁸.

⁸⁵ BERCOVICCI, Gilberto. **O Estado desenvolvimentista e seus impasses**: uma análise do caso brasileiro. Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Econômicas, 2004, p. 12.

⁸⁶ BERCOVICCI, Gilberto. **O Estado desenvolvimentista e seus impasses**: uma análise do caso brasileiro. Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Econômicas, 2004, p. 14-15.

⁸⁷ BERCOVICCI, Gilberto. **O Estado desenvolvimentista e seus impasses**: uma análise do caso brasileiro. Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Econômicas, 2004, p. 15-16.

⁸⁸ VILLARES, Luise. Celso Furtado e a importância do desenvolvimento atrelado à criatividade e ao patrimônio cultural. In QUINTELA, Adroaldo; GALVÃO, Antônio Carlos F.; BOLANO, César; PATRÍCIO, Inês (Orgs.). **Celso Furtado**: os combates de um economista. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 255.

Nesse contexto, cabe destacar que os programas de desenvolvimento devem permitir e incentivar uma interação imaginativa entre as tradições culturais e as novas tecnologias, por exemplo. Além disso, as estratégias que estimulam iniciativas criativas em matéria de formação devem ser construídas de forma a promover a criatividade cultural na diversidade, indicando que os estímulos às atividades culturais devem ser mais amplos e amparados na diversidade. Verifica-se, assim, que o desenvolvimento, muito mais do que crescimento econômico, é também a busca por potencializar a criatividade e o enriquecimento cultural⁸⁹.

As políticas culturais devem incentivar o desenvolvimento e a diversidade de públicos e mercados culturais, razão pela qual uma das tarefas mais relevantes das políticas culturais e de financiamento no Brasil, caracterizadas pela inclusão econômica e social de parcelas significativas da população brasileira, é incentivar o desenvolvimento e a diversidade de públicos e mercados culturais, de forma a atender as demandas culturais, pois sem públicos e mercados culturais desenvolvidos, a sustentabilidade e a diversidade da cultura brasileira estarão seriamente comprometidas⁹⁰

Constata-se, assim, a existência de um elo entre desenvolvimento e a atividade de fomento, na medida em que, por meio de incentivos e estímulos, o Estado induz o particular à realização de atividades que atendam ao interesse público, apresentando-se, portanto, como um importante instrumento para concretização de direitos fundamentais⁹¹.

⁸⁹ VILLARES, Luise. Celso Furtado e a importância do desenvolvimento atrelado à criatividade e ao patrimônio cultural. In QUINTELA, Adroaldo; GALVÃO, Antônio Carlos F.; BOLAÑO, César; PATRÍCIO, Inês (Orgs.). **Celso Furtado: os combates de um economista**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 256-258.

⁹⁰ RUBIM, Antônio Albino Canelas. Teses sobre financiamento e fomento à cultura no Brasil. In MOLLER, Gustavo. VALIATI, Leandro (Orgs.). **Economia criativa, cultura e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016, p. 275. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/obec/pubs/CEGOV2016EditorialGTEconomiaCriativadigital.pdf#page=269>>. Acesso em 31 de julho de 2020.

⁹¹ LIMA, Maria Cristina Cruz. Desenvolvimento e a atividade de fomento: a atuação da administração pública para a consolidação de direitos fundamentais. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba: Editora Íthala, 2020, p. 344.

1.3 DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL: FEDERALISMO CULTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Na busca pela concretização dos direitos culturais, é nítido que a política cultural exerce um papel fundamental⁹². Cabe ressaltar, porém, que a complexidade que a definição de cultura enseja traz problemáticas em relação ao recorte de atenção por parte dos Poderes Públicos, razão pela qual “finca-se, então, na tríade artes-memória coletiva e fluxo de saberes/fazer/viveres, afastando a dimensão abrangente da chamada concepção antropológica”⁹³.

O Estado possui o dever de oferecer corredores para transferência de informação, formação e meios suficientes para assegurar a expressão cultural das diversas comunidades, coletivos e da singularidade dos indivíduos. Cabe também ao Estado oferecer e garantir condições para que todos possam ser produtores de cultura, participando não só como consumidores dos bens culturais, mas também como um modo de vida, promovendo a possibilidade de ocupação de um espaço, de uma identificação e da possibilidade de reconhecer-se e se fazer reconhecido, em contextos particulares ou coletivos⁹⁴.

A demanda pela especificação de papéis de entes públicos para o cumprimento das obrigações relativas aos direitos culturais foi a força motriz para a promulgação de Emendas Constitucionais⁹⁵. A primeira modificação formal do texto constitucional foi a Emenda Constitucional nº 42/2003, inovadora ao trazer o § 6º⁹⁶

⁹² COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 68.

⁹³ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 71-72.

⁹⁴ LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. **Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação**. São Paulo, 2015, p. 46-48. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100135/tde-15012016-160419/publico/AFCSLversaofinal.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

⁹⁵ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Sequência**, Florianópolis, n. 77, nov. 2017, p. 187. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

⁹⁶ 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:
[...]

do artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que tinha, dentre seus objetivos, solucionar um problema antigo das políticas culturais brasileiras que perdura até hoje, qual seja, o financiamento da seara cultural, tendo em vista que, ao contrário da educação e da saúde, por exemplo, a cultura não possui vinculação de recursos fiscais, o que leva a falta de investimentos e execução de políticas culturais estratégicas à efetivação dos direitos culturais⁹⁷.

No entanto, o referido § 6º apenas facultou que os Estados e o Distrito Federal vinculassem 0,5% da receita tributária líquida para a seara cultural, o que levou à indiferença dos governos e gestores estaduais, tendo em vista que esta vinculação significava a diminuição de margem para remanejamento de recursos. Dessa forma, fica clara a ausência de percepção da cultura como prioritária, afinal os Estados não demonstram interesse na vinculação do orçamento à área da cultura⁹⁸.

Sem que aqui se pretenda aprofundar na complexidade do tema e em toda a sua extensão, a reserva do possível apresenta uma dimensão tríplice, que abrange a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos; bem como a perspectiva do titular de um direito a prestações sociais, em que a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação e também da sua razoabilidade⁹⁹.

Ainda, é importante mencionar que não há, no texto constitucional, previsão expressa para o mínimo existencial cultural, mas é possível a sua construção a partir de outros objetivos constitucionais, como a erradicação da

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

⁹⁷ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 89-91.

⁹⁸ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 91-92.

⁹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. *In Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 1(1), 171-213. <<https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>>. Acesso em 06/02/2021.

pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e regionais¹⁰⁰, até porque, conforme traz Ingo Wolfgang Sarlet, a percepção de que a garantia e direito fundamental do mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para ser reconhecida¹⁰¹.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 48/2005 acrescentou o § 3º ao artigo 215 da Constituição Federal de 1988, no qual está determinado que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando o desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público que conduzem à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; e valorização da diversidade étnica e regional¹⁰².

Destaca-se, ainda, a Emenda Constitucional nº 71/2012, que acresceu o artigo 216-A¹⁰³, especificando sobre o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, que institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, com o objetivo de promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Apesar de ainda não ter sido regulamentado por norma infraconstitucional, em sua origem, o Sistema Nacional de Cultura foi concebido para preencher a lacuna presente na competência administrativa comum em matéria de cultura,

¹⁰⁰ CONRADO, Marcelo Miguel. **A arte nas armadilhas dos direitos autorais**: uma leitura dos conceitos de autoria, obra e originalidade (tese). Curitiba: UFPR, 2013, p. 281. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/32966/R%20-%20T%20-%20MARCELO%20MIGUEL%20CONRADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 06/02/2021.

¹⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. In **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 1(1), 171-213. <<https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>>. Acesso em 06/02/2021.

¹⁰² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Sequência**, Florianópolis, n. 77, nov. 2017, p. 187. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

¹⁰³ 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.

[...]

prevista no artigo 23, inciso V¹⁰⁴, da Constituição Federal de 1988, pois tornou-se necessária a criação de regras de compartilhamento de competência¹⁰⁵.

Ao analisar as três emendas constitucionais da cultura¹⁰⁶, as quais buscaram aprimorar o conteúdo dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, pode-se concluir que tais modificações constituem uma unidade, proveniente de um pensamento estratégico de políticas culturais brasileiras, mas também reafirmar a importância dos direitos culturais¹⁰⁷. Dessa forma, confirma-se a importância das políticas públicas de cultura para a concretização dos direitos culturais, mas estas portam, em potência, o lastro de atualização legítima das formas pelas quais a cidadania sintoniza-se com as novas realidades e os novos tempos, apresentando-se não apenas como instrumento de efetivação, mas sim como fontes criadoras de novos direitos culturais¹⁰⁸.

Cabe ressaltar que é possível o diálogo entre os níveis da Administração Pública para a gestão da cultura nas conjunturas municipal, estadual e federal. No entanto, deve-se pontuar o evidente problema enraizado da falta de continuidade das políticas na área da cultura, principalmente em razão da sua marginalidade na agenda das políticas governamentais, o que demonstra que o reconhecimento de direitos, muitas vezes, não coincide necessariamente com a realidade, até porque a cultura tem sido vista como um gasto, e não como investimento, evidenciando a ausência de prioridade para o governo¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

¹⁰⁵ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 101.

¹⁰⁶ Emenda Constitucional nº 42/2003, Emenda Constitucional nº 48/2005 e Emenda Constitucional nº 71/2012.

¹⁰⁷ COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 106.

¹⁰⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Sequência**, Florianópolis, n. 77, nov. 2017, p. 192. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

¹⁰⁹ DUARTE, Aimée Schneider. As faces da cultura na Constituição Federal de 1988. In CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01, p. 69-70.

É importante que não se desconheça a necessidade do Estado, enquanto agente público, de formular, propor e viabilizar ações imediatas e cotidianas como compromisso de resolver, atender as constantes demandas da sociedade. Neste contexto, deve-se ressaltar que a política de cultura é uma das demandas a ser respondida, destacando-se o fato de que a política estatal de cultura deve contribuir com a afirmação de modos de vida comprometidos com a dignidade humana, a partir da qual os preceitos dos direitos fundamentais, entre eles os direitos culturais, se orientam¹¹⁰.

O Brasil tem uma tradição de políticas culturais que pode ser definida em ausência, autoritarismo e instabilidade, e reflete a relação limitada com a própria cultura, razão pela qual, ao discutir as políticas estatais de cultura, interessa identificar os principais referenciais institucionais que proporcionam a definição de objetivos e ações próprias do Estado no campo cultural¹¹¹. “Isto pressupõe a importância de aprofundar os princípios democráticos constitutivos e intrínsecos de uma sociedade onde a cultura tenha sua autonomia relativa reconhecida e seja referência permanente, transversal e compartilhada, das ações estatais”¹¹².

Outro aspecto importante é a discussão sobre os correspondentes desafios políticos intrínsecos à ação estatal no espaço público, revelando a importância das políticas públicas estatais de cultura, como forma de aprofundamento da

¹¹⁰ NOVA, Luiz Henrique Sá da. **Cultura, políticas e direitos culturais nas políticas estatais de cultura** (tese). Salvador: UFBA, 2018, p. 119. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28135/1/0%20-%20CULTURA%2c%20POL%c3%8dTICA%20E%20DIREITOS%20CULTURAIS%20NAS%20POL%c3%8dTICAS%20ESTATAIS%20DE%20CULTURA%20-%20TESE%20FINAL.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

¹¹¹ NOVA, Luiz Henrique Sá da. **Cultura, políticas e direitos culturais nas políticas estatais de cultura** (tese). Salvador: UFBA, 2018, p. 119-120. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28135/1/0%20-%20CULTURA%2c%20POL%c3%8dTICA%20E%20DIREITOS%20CULTURAIS%20NAS%20POL%c3%8dTICAS%20ESTATAIS%20DE%20CULTURA%20-%20TESE%20FINAL.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

¹¹² NOVA, Luiz Henrique Sá da. **Cultura, políticas e direitos culturais nas políticas estatais de cultura** (tese). Salvador: UFBA, 2018, p. 119-120. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28135/1/0%20-%20CULTURA%2c%20POL%c3%8dTICA%20E%20DIREITOS%20CULTURAIS%20NAS%20POL%c3%8dTICAS%20ESTATAIS%20DE%20CULTURA%20-%20TESE%20FINAL.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

democracia, a partir do entendimento do conceito de público, como a complexidade diversa e plural da sociedade civil¹¹³.

Não há como se realizar uma política cultural de abrangência institucional efetiva que não seja articulada federativamente, haja vista que a atuação da União, dos Estados e Municípios, na área cultural, resulta, em sua maioria, em um sombreamento de investimentos em algumas áreas, enquanto outras recebem pouco ou nenhum investimento, resultando em um modelo de atuação evidentemente pouco efetivo¹¹⁴.

Denota-se que pensar os direitos culturais na ótica do fomento baseado na lógica federativa, avançando na implantação do Sistema Nacional de Cultura, é um dos principais desafios atuais. Sem assumir a articulação federativa como central no desenho e execução das políticas de fomento, os resultados alcançados continuarão afetando um círculo restrito de cidades, regiões e agentes culturais, sendo, portanto, fundamental que haja um orçamento mínimo para investimento direto, que possa ser utilizado em diferentes modalidades e em articulação entre União, Estados e Municípios¹¹⁵.

Nesta seara, o mercado cultural brasileiro é caracterizado por externalidades que dificultam sua viabilidade, demonstrando a necessidade da intervenção estatal. A política cultural brasileira tem como principal instrumento as leis de incentivo à cultura, que, baseadas na renúncia fiscal, buscam a captação de recursos privados, por meio das quais são formalizadas parcerias onde as empresas privadas patrocinam projetos de interesse e aprovados pelo governo¹¹⁶.

¹¹³ NOVA, Luiz Henrique Sá da. **Cultura, políticas e direitos culturais nas políticas estatais de cultura** (tese). Salvador: UFBA, 2018, p. 129-130. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28135/1/0%20-%20CULTURA%2c%20POL%2c%20TICA%20E%20DIREITOS%20CULTURAIS%20NAS%20POL%2c%20TICAS%20ESTATAIS%20DE%20CULTURA%20-%20TESE%20FINAL.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

¹¹⁴ ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil: desafios e oportunidades. **Políticas Culturais em Revista**. Salvador, v. 10, n. 2, p. 35-58, jul./dez. 2017, p. 52-53. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/24390/16203>>. Acesso em 31 de julho de 2020.

¹¹⁵ ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil: desafios e oportunidades. **Políticas Culturais em Revista**. Salvador, v. 10, n. 2, p. 35-58, jul./dez. 2017, p. 56. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/24390/16203>>. Acesso em 31 de julho de 2020.

¹¹⁶ CAVALCANTI, Gabriel Satélita Lins. **Análise econômica das políticas de incentivo à cultura no Brasil**. Rio de Janeiro: 2006, p. 06. Disponível em:

Na organização federativa, com relação à cultura, não existe ainda uma sistemática estabelecida por lei, limitando-se a uma espécie de convite formulado pela Lei nº 8.313 para se formar um sistema nacional da cultura¹¹⁷. Neste contexto, para Francisco Humberto Cunha Filho¹¹⁸:

É interessante a existência de um sistema de cultura, porém esse que está proposto na legislação federal é absolutamente tímido, porque depende de avenças, contratos, convênios pontuais. Nos outros sistemas já formulados existe um repasse que chamam de “fundo a fundo”; por exemplo: nos âmbitos da educação e da saúde, repassam dinheiro para os fundos estaduais e para os fundos municipais, independentemente de projetos tópicos e específicos; fazem-no a partir de critérios e de méritos técnicos da atuação dos Estados e dos Municípios.

Se existe um Fundo Nacional da Cultura, a rigor deve ser para realizar a redistribuição e não alimentar a concentração de recursos. Assim, para que se possa chegar a um possível ingresso em um sistema de cultura, deverão ser adotadas posturas de ativa e interna, de preparar a própria legislação de forma compatível com o sistema, bem como praticar atitudes que credenciarão um ente como efetivamente apoiador da cultura. Não obstante, a atitude deve ter natureza proativa e externa, que seria a de o Estado, na condição de ente da federação, propor o aprimoramento da legislação federal para deixar de ser acanhada, ultrapassando a ideia de projetos pontuais e construindo um modelo inclusive mais aprimorado que o do SUS e da educação, uma vez que deles já se tem a experiência¹¹⁹.

Pode-se entender que um Sistema Estadual da Cultura deve ser formado pela conjugação de esforços de poderes públicos das três esferas de poder, dos organismos internacionais, da sociedade em geral, para o fomento de atividades

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/343/2161.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 31 de julho de 2020.

¹¹⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 22.

¹¹⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 24.

¹¹⁹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 24-25.

culturais no Estado, além de integração das diferentes legislações, e da realização de outras atividades definidas pelo Conselho de Cultura¹²⁰.

Além disso, a sistemática estadual da cultura seria pensada a partir da delegação de competência dos municípios; apoio à criação leis locais e de um banco de projetos culturais; constantes atividades de aproximações com os financiadores e apoio técnicos, entre outros, e, caso não haja a efetiva integração, pois a integração sistêmica depende da vontade da União e dos municípios, mesmo assim a Secretaria da Cultura deve se instrumentalizar para maximizar a utilização de sua legislação e das outras legislações existentes, favorecedoras da cultura¹²¹.

No âmbito dos direitos culturais, os municípios são devedores destes à sua população, mas são credores da colaboração popular, bem como de ações por parte do Estado e da União que implementem os objetivos fundamentais da República para a redução das desigualdades sociais e regionais. É importante a construção de um sistema nacional de cultura que contemple os objetivos básicos de evitar ações repetidas, otimizar os recursos e implementar as vocações de cada um dos entes da federação, a partir da organização dos Estados complexos, consistente em competir à União ações culturais de interesse nacional bem como aquelas que perpassem as divisas de mais de um Estado.

Da mesma forma, deve-se atribuir aos Estados as ações culturais de interesse de todo o seu território ou população, e aquelas que extrapolem os limites de mais de um município. Por fim, aos Municípios devem ser atribuídas as responsabilidades sobre as ações culturais basicamente de interesse local¹²². Dessa forma, se faz necessário analisar o instituto do fomento, com ênfase nos mecanismos de fomento à cultura e sua relação com o desenvolvimento, consoante será exposto.

¹²⁰ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 38-39.

¹²¹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 38-39.

¹²² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 38-39.

2. O FOMENTO AOS DIREITOS CULTURAIS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

2.1. NOÇÕES SOBRE A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

O panorama nacional tem exigido a criação de alternativas que permitam o repensar da Administração Pública e as funções por ela exercidas, especialmente no que se refere à “alegada falência de recursos para o investimento em políticas públicas e para a prestação de serviços públicos voltados à realização dos direitos fundamentais”¹²³.

Neste contexto, apresenta-se a ideia do fomento como um conjunto de medidas adotadas pelo Estado, capazes de estimular e incentivar os particulares à promoção de atividades de interesse público, e que estejam voltadas para a realização dos direitos fundamentais¹²⁴. Portanto, parte-se da ideia de que tal atividade deverá ser reconstruída de maneira vinculada aos ideais do Estado Social e Democrático de Direito e, por este motivo, é incompatível restringir o instituto do fomento ao atendimento de interesses econômicos¹²⁵.

Sobre o dever estatal em orientar as atividades econômicas, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos e cidadãs, Julio Isidro Altamira Gigena¹²⁶

¹²³ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 06. Disponível em: <<http://www.rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹²⁴ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 07. Disponível em: <<http://www.rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹²⁵ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 07. Disponível em: <<http://www.rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹²⁶ GIGENA, Julio Isidro Altamira. La actividad de fomento. **Anales Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba**, ISSN 0325-5425, Tomo 51, 2012, p. 41. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5977218>>. Acesso em: 13 de setembro de 2020.

apresenta a ideia de que o Estado, “para ello, elabora planes, en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional y a la integración de la economía nacional, provincial o municipal”¹²⁷.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174¹²⁸, impõe ao Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, o exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Tais disposições constitucionais traduzem o fomento como “uma das funções administrativas, ao lado do poder de polícia e do serviço público e, por isso mesmo, as medidas de fomento não podem ser vistas como liberalidades da Administração Pública”¹²⁹.

A partir do cenário proposto pela Constituição Federal, torna-se possível o estudo do fomento enquanto atividade administrativa que permite que os particulares atuem na satisfação de interesses públicos vinculados à realização de direitos fundamentais, por meio de incentivo do Estado, uma vez que se trata de instrumental à efetivação do desenvolvimento nacional sustentável, que permite incrementar o desenvolvimento econômico, social e ambiental¹³⁰.

¹²⁷ Tradução: Para o efeito, elabora planos, nos quais promove a participação dos setores econômicos e sociais interessados, visando o desenvolvimento regional e a integração da economia nacional, provincial ou municipal.

¹²⁸ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

¹²⁹ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 13. Disponível em: <<http://www.rdp.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹³⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 105.

O fomento pode ser considerado como o ajuste em que um particular se obriga a observar determinadas práticas, obtendo, assim, como contrapartida, vantagens perante o Estado. O fomento constitui um instrumento de que o Estado dispõe para realizar as finalidades sociais, pois sua função é induzir a conduta do particular em direções socialmente benéficas, destinando-se ao estímulo de alguma atividade de interesse coletivo¹³¹.

Pode-se dizer que a atividade administrativa de fomento é teleológica, com o intuito de satisfazer as necessidades coletivas, sem uso da coação e sem a prestação de serviços públicos, com o intuito de proteger ou promover as atividades dos particulares¹³². Constata-se que os mecanismos de fomento possuem uma dupla dimensão, pois permitem que o Estado viabilize o acesso aos bens juridicamente protegidos pelos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que incentiva e promove a iniciativa privada¹³³.

Deve-se ressaltar, porém, que o fomento não se confunde com a prestação de serviços públicos¹³⁴, pois a satisfação das necessidades coletivas ocorre de forma indireta e mediata, cujos fins não são alcançados por meio da atuação dos órgãos administrativos, mas sim por intermédio dos particulares incentivados pelo Poder Público¹³⁵. Da mesma forma, se diferencia do poder de polícia¹³⁶ pela

¹³¹ JUSTEN FILHO, Marçal; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. **Revista Internacional de Contratos Públicos**. N. 1, fev. 2013, p. 6.

¹³² HIGA, Alberto Shinji. A construção do conceito da atividade administrativa de fomento. **Revista Direito Mackenzie**. v. 5, n. 1, p. 33.

¹³³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 106.

¹³⁴ O serviço público pode ser entendido como todo o serviço considerado normativamente essencial para a realização dos objetivos fundamentais do Estado Democrático e, por isso, deve ser prestado no regime publicista. A titularidade do serviço público pertence ao Poder Público, ainda que não necessariamente em caráter privativo, cuja execução pode ser realizada pela Administração direta, assim como delegada a entes privados, por meio de concessão e permissão, ou por ato administrativo, assumindo-se a dominância, no plano dos princípios, do regime de Direito Público, mesmo quando privados os métodos e os riscos de gestão (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 261-264).

¹³⁵ HIGA, Alberto Shinji. A construção do conceito da atividade administrativa de fomento. **Revista Direito Mackenzie**. v. 5, n. 1, p. 33-34.

¹³⁶ O poder de polícia administrativa pode ser compreendido como o exercício de um dever que “consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de Liberdade, de maneira a obter uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização,

ausência de coação, tendo em vista que a atuação estatal de polícia visa prevenir e reprimir, empregando meios coativos sempre que necessário, enquanto que o fomento promove e protege sem fazer uso da coação, utilizando meios persuasivos e promocionais^{137 138}.

O fomento é uma modalidade de intervenção indireta do Estado na economia, que busca influenciar a atividade dos particulares, mediante a oferta de benefícios e estímulos, no intuito de induzi-los a desempenhar atividades vistas como necessárias à persecução do interesse público¹³⁹.

No âmbito econômico, abrange vantagens patrimoniais de natureza real, como a cessão de uso de bem público para exploração particular, ou mesmo benefícios de ordem financeira, tais como a transferência direta de recursos mediante subvenções ou empréstimos, e a transmissão indireta, que ocorre por meio de isenção fiscal ou redução de alíquota em tributos¹⁴⁰.

Consoante exposto, a técnica de encorajamento de comportamentos tem sido frequentemente utilizada em ordenamentos jurídicos com função promocional que, no Direito Administrativo, revela-se marcante na atividade administrativa de fomento, em que o Estado busca incentivar a prática de comportamentos da iniciativa privada,

por não impor dano juridicamente injusto". Além disso, é uma das características do poder de polícia administrativa a de não representar uma interdição, nem mesmo um meio de transferência de propriedade ou de sua perda, justamente por impor, sem ônus real, abstenção ou prática, o que não implica em restrição indenizável e abarca grande parte das atividades tradicionalmente descritas no campo regulatório e de fiscalização (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 189).

¹³⁷ HIGA, Alberto Shinji. A construção do conceito da atividade administrativa de fomento. **Revista Direito Mackenzie**. v. 5, n. 1, p. 34.

¹³⁸ Sobre o tema, ver, ainda, as obras Serviço Público e Concessão de Serviço Público, Celso Antônio Bandeira de Mello; O Serviço Público, Jacques Chevallier; Serviço Público – Direitos Fundamentais, Formas Organizacionais e Cidadania, Angela Cassia Costaldello (Coord.); Direito Administrativo, José Cretella Júnior.

¹³⁹ MENDONÇA, Alex Assis de; GABARDO, Emerson. Política pública de fomento, desoneração tributária e contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.3, set./dez. 2014, p. 161-162. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n3p153.

¹⁴⁰ MENDONÇA, Alex Assis de; GABARDO, Emerson. Política pública de fomento, desoneração tributária e contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.3, set./dez. 2014, p. 162. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n3p153.

objetivando a realização de interesses públicos por meio da facilitação de condutas e sanções positivas¹⁴¹.

Assim, torna-se possível definir o fomento como a “atuação administrativa em que o Estado incentiva, promove ou induz os particulares a exercerem atividades de interesse público, voltadas à realização dos direitos fundamentais”¹⁴², ou seja, é mediante as ações de fomento que o Estado contribui, incentiva e induz o setor privado à realização de atividades que possuem interesse social ou econômico, “com a pretensão de promover um determinado âmbito de atuação relevante e de desejável desenvolvimento”¹⁴³.

O Estado, em sua função de fomentador da ordem econômica, deverá atuar de modo a buscar igualar o desenvolvimento das regiões do país, valendo-se do princípio da proporcionalidade e visando políticas públicas de razoabilidade do mercado, a fim de respeitar o pacto federativo e a isonomia dos Estados, incentivando o desenvolvimento econômico com o intuito de alcançar a justiça social e o bem coletivo¹⁴⁴.

O objetivo do fomento deve ser a satisfação do interesse público presente nas necessidades coletivas atreladas à finalidade da atuação estatal, interesse este que é satisfeito de modo indireto e mediato, tendo em vista que os particulares o executam com incentivo do Estado. Caso não esteja atrelada à finalidade de atuação estatal, a atividade de fomento deixa de ter legitimidade¹⁴⁵.

Partindo de tais definições, no recorte adotado, o instituto do fomento, entendido em sentido estrito, ostenta a natureza jurídica de função administrativa, razão pela qual a atividade legislativa que tenha a finalidade de estimular o particular

¹⁴¹ POTTUMATI, Eduardo Carlos; FERREIRA, Felipe Furtado. Políticas públicas de fomento: entre interesses públicos e interesses privados. **RVMD**. Brasília, v. 7, n. 2. Jul/dez, 2013, p. 318.

¹⁴² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 141.

¹⁴³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 142.

¹⁴⁴ MANSANO, Josyane. O papel do Estado sobre o domínio econômico por meio de fomentos. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 5, n. 2, p. 175, ago. 2010.

¹⁴⁵ MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.923/ DF e o papel do Estado e das Organizações Sociais na concretização dos direitos sociais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)** 8(3):375-387, set./dez. 2016, Unisinos - doi: 10.4013/rechtd.2016.83.10, p. 283.

a realizar atividades de interesse público não está inserida nesse gênero de atividade¹⁴⁶. Consideram-se, portanto, como medidas de fomento em sentido estrito, aquelas em que “o poder público, mediante atos administrativos, incentiva, promove ou premia o particular no desempenho de atividades de relevante interesse público, com a adesão voluntária dos cidadãos”¹⁴⁷.

No Brasil, há uma visão distorcida do mecanismo de fomento, o qual tem sido utilizado de maneira descomprometida com o desenvolvimento social, como uma forma de tentar substituir a prestação de serviços públicos pela atuação mediante o repasse de recursos à iniciativa privada, no intuito de que esta preste atividades de interesse público¹⁴⁸.

Destaca-se que, conforme já exposto, o fomento não se confunde com a prestação de serviços públicos, assim como não o substitui, pois “sabe-se que o Estado deve ser prestador de muitos serviços públicos, que devem ser fruídos pela sociedade, a fim de que esta atinja, o que é dever dele próprio: o bem-comum de todos os componentes do tecido social”¹⁴⁹.

É preciso que se enxergue o fomento como mais um instrumento a favor do desenvolvimento nacional, em uma perspectiva de solidariedade e que conjugue o desenvolvimento econômico e social, apresentando-se como uma alternativa de resistência ao projeto de desmonte do Estado. O fomento é uma ferramenta que permite que o Estado financie e estimule os particulares, para que desenvolvam atividades que possuam interesse público, permitindo, assim, uma diminuição do déficit de legitimidade do poder público e colaborando com o aquecimento da

¹⁴⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 146-147.

¹⁴⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 149.

¹⁴⁸ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudos Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 19. Disponível em: <<http://www.rdpcc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹⁴⁹ FARIA, Heraldo Felipe de. A intervenção do Estado sobre a ordem econômica para viabilizar o disposto no artigo 170, inciso IX, e 179 da CF/88. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, jul./dez. 2010, p. 66. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/30/29>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

economia, eis que se investe no perfil empreendedor dos cidadãos e cidadãs, possibilitando a participação ativa no projeto de construção da sociedade¹⁵⁰.

Para que tais objetivos possam ser alcançados, os atos administrativos que consolidam as práticas de fomento devem ser editados sob a ótica do regime jurídico administrativo. Além disso, os recursos públicos investidos por meio do fomento devem ser controlados quanto à sua correta utilização em prol dos interesses da coletividade¹⁵¹, ou seja, “é necessária a submissão dos atos de fomento às medidas rígidas de controle da Administração Pública”¹⁵².

A referência ao regime jurídico administrativo se justifica na medida em que o fomento é exteriorizado por meio de atos administrativos, os quais são, em sua maioria, atos administrativos discricionários, o que faz com que o fomento seja considerado um espaço de liberdade condicionada para o(a) administrador(a), e que possibilita a concessão de benefícios, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, muitas vezes pautados em critérios subjetivos¹⁵³.

No entanto, a discricionariedade não deve servir como refúgio para devastadores arbítrios, negadores da impessoalidade e dos demais princípios, sem reação proporcional dos controles, pois direitos fundamentais são, muitas vezes, sufocados ou precariamente atendidos, em nome da suposta discricção na fixação de

¹⁵⁰ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 19-20. Disponível em: <<http://www.rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹⁵¹ BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 20. Disponível em: <<http://www.rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹⁵² BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018, p. 21. Disponível em: <<http://www.rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

¹⁵³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 157.

prioridades administrativas, apesar de o núcleo essencial de tais direitos ser inegociável¹⁵⁴.

A finalidade buscada pelas medidas de fomento deverá ser sempre instrumentalizada de modo a incentivar o particular a atuar em favor do desenvolvimento nacional, nas suas múltiplas acepções, em um ambiente de parceria, o que complementa e se confunde com o objetivo de desenvolvimento nacional sustentável, que é impor ao Estado o dever de criar condições para que todos possam escolher a vida que gostariam de viver de forma digna¹⁵⁵.

Ainda sobre a discricionariedade conferida à Administração Pública na escolha de seus mecanismos, é importante ressaltar a existência de certa liberdade em eleger os cidadãos beneficiados pelos programas de fomento. Por este motivo, a definição dos programas de fomento deverá designar quais serão os beneficiários, observando-se o dever de fundamentar as razões de discriminação, em observância à isonomia¹⁵⁶.

Conclui-se, portanto, que, apesar das atividades de fomento serem implementadas, em sua maioria, de forma discricionária, é necessário que haja controle sobre tais atos administrativos, e que tal controle tenha por parâmetro o respeito ao regime jurídico administrativo. Isso porque, caso seja infringida a finalidade legal, como o atendimento de um fim particular em detrimento do interesse público, configura-se o desvio de finalidade, que constitui uma incompatibilidade objetiva com a razão de ser dos atos de fomento¹⁵⁷.

2.2. PRINCIPAIS MECANISMOS DE FOMENTO AOS DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL: ARTE E CULTURA EM DEBATE

¹⁵⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 347.

¹⁵⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 160-161.

¹⁵⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 164-166.

¹⁵⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 167.

Para o desenvolvimento do trabalho, é necessário compreender a posição das artes no âmbito do direito. De início, parece haver uma contradição, eis que as artes nascem e precisam da liberdade, enquanto o Direito surge como um limitador. No entanto, artistas e obras de arte precisam do Direito, pois é por meio dele que se busca a garantia de autoria, preservação e manutenção da arte, entre outras proteções¹⁵⁸.

Na concepção jurídica, a arte pode ser compreendida como um eixo dos direitos culturais¹⁵⁹. Dessa forma, espera-se trazer ao debate abordagens acerca do papel da arte e da promoção dos direitos culturais, com recorte nas leis de incentivo brasileiras e os problemas enfrentados pela política de captação, para que haja o estímulo à reflexão dos limites e possibilidades das políticas de incentivo como ferramenta de efetiva realização dos direitos culturais¹⁶⁰.

Paralelamente à naturalização da cultura e, ao mesmo tempo, em decorrência dela, a vida se automatiza. Ao mergulhar no cotidiano, em uma rotina de compromissos infundáveis, na repetição dos dias e do óbvio, na reprodução do pensamento e das ideias, na sistematização de ações, deixa-se de perceber a vida, a partir do momento em que se acostuma a repetir em cena o texto decorado, o gesto ensaiado e esperado, perdendo-se as nuances, os detalhes, as lacunas, as contradições. Deixa-se de ouvir o grito e de compreender o silêncio¹⁶¹.

Ao mudar a ordem do mundo, ao inverter as coisas, a arte resgata o espanto, a perplexidade, devolve a dúvida, a inquietude. A arte rompe as barreiras da

¹⁵⁸ ALMEIDA, Daniela Lima de. **Dimensionamento constitucional da liberdade de expressão artística no Brasil**. Fortaleza, 2015, p. 59. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420150916151136170119/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁵⁹ ALMEIDA, Daniela Lima de. **Dimensionamento constitucional da liberdade de expressão artística no Brasil**. Fortaleza, 2015, p. 60. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420150916151136170119/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁶⁰ NOHARA, Irene Patrícia; FIREMAN, Ana Luiza Azevedo. Desenvolvimento pelo incentivo à cultura: papel da arte e vicissitudes da utilização da Lei Rouanet. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 198-220, jul./dez. 2016, p. 200. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO10>. Acesso em 26 de julho de 2020.

¹⁶¹ NOHARA, Irene Patrícia; FIREMAN, Ana Luiza Azevedo. Desenvolvimento pelo incentivo à cultura: papel da arte e vicissitudes da utilização da Lei Rouanet. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 198-220, jul./dez. 2016, p. 200. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO10>. Acesso em 26 de julho de 2020.

impossibilidade e incita à reflexão e à transformação das relações sociais. Além disso, causa estranheza, emociona, porque a partir da arte se restitui a principal proeza da condição humana: a possibilidade do novo¹⁶². Além disso, as artes têm um papel fundamental na sociedade, pois constroem a cultura, revelam o passado, o presente e o futuro¹⁶³.

Nesta seara, Norbert Elias¹⁶⁴ apresenta a ideia de distinção entre a arte do artesão e a arte do artista. A arte do artesão seria a produção artística encomendada por patronos específicos, enquanto que a arte do artista seria a produção dirigida ao mercado anônimo.

Na arte artesanal, o padrão de gosto do patrono prevalece, como base para a criação artística, sobre a fantasia pessoal de cada artista, em que a imaginação individual é canalizada de acordo com o gosto da classe dos patronos. A arte do artista, por sua vez, seria a visão do próprio artista como modelos de inovação, capazes de guiar para novas direções o padrão estabelecido de arte, para que o público em geral possa lentamente aprender a ver e a ouvir com os olhos e ouvidos dos artistas¹⁶⁵. Isso não significa dizer que a arte dos artistas livres seja melhor ou pior que a dos artesãos. À medida que se modifica a relação entre os que produzem arte e os que precisam dela e a compram, muda também a estrutura da arte, mas não a sua importância¹⁶⁶.

As tentativas de se estabelecer uma definição para arte são apenas especulações, pois não existe um critério universalmente válido para classificar as artes. A própria ideia de classificação é questionada, principalmente pela dificuldade em se determinar o que é o artístico. Apesar do interesse em saber o que exatamente pode ser identificado como obra de arte, talvez nunca se chegue a um

¹⁶² NOHARA, Irene Patrícia; FIREMAN, Ana Luiza Azevedo. Desenvolvimento pelo incentivo à cultura: papel da arte e vicissitudes da utilização da Lei Rouanet. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 198-220, jul./dez. 2016, p. 200. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO10>. Acesso em 26 de julho de 2020.

¹⁶³ SALDANHA, Bianca de Souza. A aplicabilidade da Lei Rouanet para a promoção de uma base cultural axiológica. **Revista de Direito**. Viçosa. V. 2, n. 12, 2020, p. 12. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/10206/5799>>. Acesso em 15 set. 2020.

¹⁶⁴ ELIAS, Norbert. **Mozart: sociologia de um gênio**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995, p. 45.

¹⁶⁵ ELIAS, Norbert. **Mozart: sociologia de um gênio**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995, p. 47.

¹⁶⁶ ELIAS, Norbert. **Mozart: sociologia de um gênio**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995, p. 46.

critério de aferição artística que satisfaça a todos, tanto artistas quanto não-artistas¹⁶⁷.

Nesse contexto, cabe destacar, antes de se adentrar nas disposições legais pertinentes às leis de incentivo, que, no Brasil, o Ministério da Cultura – MinC foi criado por meio do Decreto nº 91.144/1985, pelo presidente da época, José Sarney. Antes disso, as atribuições culturais eram incorporadas ao então denominado Ministério da Educação e Cultura. No entanto, em 2018, após ser eleito presidente, Jair Bolsonaro anunciou a extinção do Ministério da Cultura, cujas atribuições foram incorporadas inicialmente ao Ministério da Cidadania e, na sequência, a Secretaria Especial da Cultura foi transferida para o Ministério do Turismo¹⁶⁸, por meio do Decreto nº 10.107/2019¹⁶⁹.

Em nota sobre a incorporação da Secretaria Especial da Cultura, o Ministério do Turismo limitou-se a considerar a cultura como mera mercadoria e atrativo turístico do Brasil, nestes termos: “turismo e cultura possuem pautas sinérgicas e atividades naturalmente integradas. A cultura é um dos principais atrativos turísticos

¹⁶⁷ ALMEIDA, Daniela Lima de. **Dimensionamento constitucional da liberdade de expressão artística no Brasil**. Fortaleza, 2015, p. 49. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420150916151136170119/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁶⁸ Ver: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/07/bolsonaro-transfere-secretaria-de-cultura-para-ministerio-do-turismo.ghtml>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁶⁹ Art. 1º Ficam transferidos do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo:

- I - a Secretaria Especial de Cultura;
- II - o Conselho Nacional de Política Cultural;
- III - a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura;
- IV - a Comissão do Fundo Nacional de Cultura; e
- V - seis Secretarias.

Art. 2º Ficam transferidas as seguintes competências do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo:

- I - política nacional de cultura;
- II - proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural;
- III - regulação dos direitos autorais;
- IV - assistência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos;
- V - desenvolvimento e implementação de políticas e ações de acessibilidade cultural; e
- VI - formulação e implementação de políticas, programas e ações para o desenvolvimento do setor museal.

do país e é responsável por grande parte da movimentação de visitantes nacionais e internacionais”¹⁷⁰.

A cultura possui um valor simbólico e imaterial, e abrange os modos de fazer e viver de determinados grupos, contemplando, também, agentes e autores de sua própria memória, motivo pelo qual, para que haja democratização de acesso e produção culturais, o sujeito deve obter condições teóricas e técnicas para fazê-lo. Por isso, fragilizar e limitar o Ministério da Cultura a uma secretaria, transferindo-a para outros ministérios, deixa evidente a colocação da cultura em segundo plano, e que, na atual gestão, a cultura só tem importância se for um bom negócio¹⁷¹.

Isto posto, apesar do difícil cenário em que se encontra o setor cultural brasileiro, a Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Federal de Incentivo à Cultura ou mesmo como Lei Rouanet¹⁷², ainda é o principal mecanismo de fomento à cultura no Brasil. Além disso, é um dos pilares do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, que também conta com o Fundo Nacional de Cultura – FNC e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART.

O Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC foi instituído no artigo 1º¹⁷³ da Lei nº 8.313/1991, e tem como objetivo ampliar o acesso à cultura e à

¹⁷⁰ Disponível em: < <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/13119-nota-oficial-incorpora%C3%A7%C3%A3o-da-secretaria-especial-da-cultura-ao-minist%C3%A9rio-do-turismo.html>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁷¹ NASCIMENTO, Olívia dos Santos. ALVES, Tamiles Santos. A frágil democracia brasileira e o mal-estar sofrido no âmbito cultural: os desafios do MINC e das políticas culturais. *In Políticas Culturais em Revista*. Salvador, v. 12, n. 2, p. 72-86, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/32665/20166>>. Acesso em 13 mar. 2021.

¹⁷² Apesar de ser popularmente conhecida como Lei Rouanet, em referência a Sérgio Paulo Rouanet, Secretário de Cultura da Presidência da República na época em que a lei foi sancionada, Fernando Collor de Mello, a partir do ano de 2019, o Ministério da Cidadania passou a utilizar apenas o nome oficial da Lei nº 8.319/1991, qual seja, Lei Federal de Incentivo à Cultura. Vide: <<http://cultura.gov.br/nova-lei-de-incentivo-a-cultura-reduz-de-r-60-milhoes-para-r-1-milhao-teto-de-captacao-por-projeto/>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁷³ Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

produção cultural em todas as regiões do país, assim como apoiar, valorizar e difundir as manifestações artísticas brasileiras, proteger as expressões culturais e preservar o patrimônio, além de estimular a produção cultural como geradora de renda, emprego e desenvolvimento para o país¹⁷⁴.

Ainda, conforme disposição do artigo 2º da Lei Federal de Incentivo à Cultura, o PRONAC será implementado por meio do Fundo Nacional da Cultura – FNC, dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART, bem como do incentivo a projetos culturais.

O Fundo Nacional da Cultura – FNC, previsto nos artigos 4º a 7º da Lei nº 8.313/1991, representa o investimento direto do Estado no fomento à cultura, a partir do qual o apoio a projetos é feito mediante a aplicação direta de recursos do orçamento da União em projetos específicos, selecionados, principalmente, por meio de editais. A parcela do orçamento destinada ao FNC é alvo de constantes contingenciamentos, ou seja, quando a destinação de recursos para determinado Fundo ou setor é adiada ou cancelada em razão da insuficiência de receita ou da sua destinação para outra área¹⁷⁵.

Por sua vez, os artigos 8º a 17 da Lei Federal de Incentivo à Cultura, autorizam a criação dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART, os quais visam a captação no mercado, e foram idealizados para apoiar projetos culturais de alta viabilidade econômica e reputacional, em que o financiamento do projeto cultural prevê lucro para o investidor. Entretanto, apesar de previsto na legislação, o FICART não foi implementado¹⁷⁶.

Uma vez que a indústria dos bens culturais movimentava a economia nacional, surgiu a possibilidade de as empresas investidoras obterem lucros gerados por

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País.

¹⁷⁴ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/#pronac>>. Acesso em 13 set. 2020.

¹⁷⁵ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/#pronac>>. Acesso em 13 set. 2020.

¹⁷⁶ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/#pronac>>. Acesso em 13 set. 2020.

dividendos. No entanto, observou-se a dificuldade na captação de investidores interessados, em razão dos riscos de retorno quando da aplicação dos recursos em projetos de grande vulto, tendo em vista a incidência tributária, o que fez com que, desde a sua criação, o FICART não saísse do papel¹⁷⁷.

A Lei nº 8.313/1991 prevê, ainda, a possibilidade do incentivo a projetos culturais a partir do momento em que estabelece, em seu artigo 18, que a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao Fundo Nacional da Cultura. Trata-se, portanto, de uma forma de fomento indireto¹⁷⁸.

Para os fins da Lei Federal de Incentivo à Cultura, considera-se como patrocínio a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica, de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa¹⁷⁹.

Os projetos culturais a serem apresentados por pessoas físicas ou jurídicas deverão objetivar desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios de permitir o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais à população, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos:

- I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres;
- II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;
- III - literatura, inclusive obras de referência;

¹⁷⁷ ALMEIDA, Patrícia Silva de; NUNES, Geilson. Do Fundo de Investimento Cultural e Artístico – FICART: análise da sua aplicação prevista pela Lei Rouanet. **Direito & Realidade**. V. 6, n. 4, p. 35, 2018. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/1234/854>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁷⁸ Os mecanismos de fomento indireto são aqueles baseados em incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas (MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 73. ISSN 1518-2487. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/epitic/issue/view/461>>. Acesso em: 14 set. 2020.

¹⁷⁹ Artigo 23, inciso II, da Lei nº 8.313/1991.

- IV - música;
- V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres;
- VI - folclore e artesanato;
- VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos;
- VIII - humanidades; e
- IX - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial¹⁸⁰.

A Instrução Normativa nº 2/2019¹⁸¹, por sua vez, regula os procedimentos de apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos culturais apresentados por meio do mecanismo incentivo a projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC.

De início, em seu artigo 1º, § 1º, a Instrução Normativa nº 2/2019 estabelece que os referidos procedimentos serão regidos pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência, cujo objetivo é ampliar o acesso da população aos bens e serviços culturais, apoiar a produção e a expressão cultural, fortalecer a economia criativa e contribuir para o desenvolvimento do país, nos termos do § 2º.

Uma das principais mudanças trazidas pela Instrução Normativa nº 2/2019, foi a redução nos valores máximos permitidos por projeto e por carteira¹⁸², sob a justificativa de melhorar a distribuição dos recursos e estimular pequenos e médios produtores culturais a apresentarem mais projetos. O artigo 4º¹⁸³ prevê os valores

¹⁸⁰ Artigo 25, incisos I a IX, da Lei nº 8.313/1991.

¹⁸¹ A Instrução Normativa nº 2/2019 substituiu a Instrução Normativa MinC nº 5/2017.

¹⁸² Conjunto de projetos apresentados por uma empresa ou por um grupo de empresas com sócio em comum.

¹⁸³ Art. 4º Para o cumprimento do princípio da não concentração, disposto no § 8º do art. 19 da Lei nº 8.313, de 1991, serão adotados:

I - limites de quantidades e valores homologados para captação por proponente:

- 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.

[...]

§ 3º Limitado ao valor da carteira, aplica-se o valor máximo de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) por projeto de:

permitidos para captação por proponente, em cumprimento do princípio da não concentração¹⁸⁴. Destaca-se, dentre as principais alterações trazidas pela Instrução Normativa nº 2/2019, que o valor máximo autorizado para um projeto, que antes era de R\$ 60 milhões de reais, passou a ser de R\$ 1 milhão de reais e, no caso das carteiras, o teto passou de R\$ 60 milhões de reais para R\$ 10 milhões de reais¹⁸⁵.

Como exceções, não possuem teto de valores os planos anuais e plurianuais de atividades; os projetos de conservação e restauração de imóveis, monumentos, sítios, espaços e demais objetos, inclusive naturais, tombados por qualquer esfera de poder; projetos de museus e memória, preservação de acervos, exposições permanentes, museografia; projetos de construção e implantação de equipamentos culturais; construção de salas de cinema e teatro em municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes, nos termos do artigo 4º, § 2º, da Instrução Normativa nº 2/2019.

Além disso, com o intuito de ampliar o acesso da população aos projetos culturais fomentados pelo Estado, as propostas deverão conter um Plano de Distribuição detalhado, contendo o o mínimo de 20% (vinte por cento) exclusivamente para distribuição gratuita com caráter social, educativo ou formação artística; até 10 % (dez por cento) para distribuição gratuita por patrocinadores; até 10% (dez por cento) para distribuição gratuita promocional pelo proponente em ações de divulgação do projeto; mínimo de 10% (dez por cento) para comercialização em valores que não ultrapassem o valor do vale-cultura¹⁸⁶; por exemplo.

Por sua vez, a Lei Federal nº 8.685/1993 – Lei do Audiovisual, preceitua que, até o exercício fiscal de 2024, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto

-
- I - inclusão da pessoa com deficiência, educativos em geral, prêmios e pesquisas;
 - II - óperas, festivais, concertos sinfônicos, desfiles festivos e corpos estáveis;
 - III - datas comemorativas nacionais com calendários específicos; e
 - IV - eventos literários, ações de incentivo à leitura e exposições de artes visuais.

¹⁸⁴ De acordo com o artigo 19, § 8º, da Lei nº 8.313/1991, para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal.

¹⁸⁵ Ver <<http://cultura.gov.br/nova-lei-de-incentivo-a-cultura-reduz-de-r-60-milhoes-para-r-1-milhao-teto-de-captacao-por-projeto/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁸⁶ O valor mensal do vale-cultura, por usuário, é de R\$ 50,00 (cinquenta reais), nos termos do artigo 8º da Lei nº 12.761/2012.

de renda devido as quantias investidas na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas dos direitos de comercialização das referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema¹⁸⁷.

Entretanto, a trajetória da elaboração e implementação de políticas de comunicação no Brasil é marcada por um cenário de forte poder de barganha e de pressão por grupos econômicos e políticos sobre o Estado¹⁸⁸, o que, para Kátia Morais influencia “a composição das políticas públicas desenhadas para o setor ao longo dos mais variados períodos históricos e políticos, e perpassando projetos de governo distintos”¹⁸⁹.

Uma vez que o Estado regulador não se faça presente de forma satisfatória, na perspectiva das categorias que reivindicam a democratização da comunicação, pode-se indicar a existência de esforços em promover o desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos voltados para a dinamização do setor através de um Estado fomentador¹⁹⁰. E admitir que o Estado atua, nesse setor, mediante práticas de fomento implica reconhecer que deverá observar as limitações e os condicionamentos do regime jurídico administrativo.

No âmbito audiovisual, fala-se no desenvolvimento de uma indústria autossustentável e competitiva, que possibilite a inclusão de novos agentes, bem

¹⁸⁷ Artigo 1º, *caput*, da Lei Federal nº 8.685/1993.

¹⁸⁸ MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 81. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/461>>. Acesso em: 17 set. 2020.

¹⁸⁹ MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 81. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/461>>. Acesso em: 17 set. 2020.

¹⁹⁰ MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 82. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/461>>. Acesso em: 17 set. 2020.

como a geração de novos modelos de negócios e o estímulo ao desenvolvimento de conteúdos inovadores, em termos de linguagens, formatos e temas abordados¹⁹¹.

Deve-se considerar, porém, o caráter misto que caracteriza o campo do audiovisual no Brasil, o que deriva do fato de se tratar de um campo que envolve ao mesmo tempo:

(1) políticas de comunicação, que normatizam e estabelecem regras de funcionamento para as empresas que ali atuam; (2) políticas culturais, na medida em que as ações para o audiovisual passam a fazer parte da Política Nacional de Cultura; (3) políticas industriais, uma vez que se trata de uma atividade produtiva que ocupa espaço de destaque na economia nacional¹⁹².

Dessa forma, a compreensão sobre as ações de fomento, especialmente com relação à Lei do Audiovisual, passa por questões como o papel desempenhado por programadoras e por produtoras independentes; as especificidades dos sistemas de TV, considerando as demandas do mercado e do público; o êxito ou não dos indutores regionais executados pela política de fomento; o nível de inovação alcançado pelos projetos financiados nas linhas de desenvolvimento; as relações com mercados internacionais; o nível de profissionalização das produtoras independentes; o poder de pressão e barganha, entre outros¹⁹³.

2.3. INDÚSTRIA CULTURAL, CULTURA DE MASSA E FOMENTO: DIREITOS CULTURAIS E ECONOMIA CRIATIVA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Não se pode negar que a relação entre economia e cultura é bastante delicada, e, por vezes, artistas preferem não relacionar os seus trabalhos com a economia, por consideram como um perigo para a liberdade artística. Entretanto, as

¹⁹¹ MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 82. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/461>>. Acesso em: 17 set. 2020.

¹⁹² MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 82. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/461>>. Acesso em: 17 set. 2020.

¹⁹³ MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 83. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/461>>. Acesso em: 17 set. 2020.

atividades culturais podem ser um pilar estratégico para o desenvolvimento, pois, cada vez mais, atraem investimentos, bem como geram empregos e renda¹⁹⁴.

Pos este motivo, é importante conhecer alguns dos temas que mais se relacionam à cultura, tais como indústria cultural, cultura de massa e economia criativa. O termo indústria cultural pode ser compreendido, de início, pela busca de lucro por meio de produções culturais, com padrões estabelecidos para um maior número de espectadores e prolongamento do espetáculo¹⁹⁵.

As invenções técnicas¹⁹⁶ foram necessárias para que a cultura industrial se tornasse possível. Nesta seara, o vento que as arrasta em direção à cultura é o vento do lucro capitalista, pois sem o impulso do espírito capitalista, muitas invenções não teriam conhecido um desenvolvimento tão radical e maciçamente orientado. Contudo, após esse impulso, ultrapassa-se o capitalismo, de modo que a indústria cultural se desenvolve em todos os regimes, tanto no quadro do Estado quanto da iniciativa privada¹⁹⁷.

Os conteúdos culturais diferem em razão do modo de intervenção do Estado, seja negativo, por meio de censura e controle, ou positivo, por orientação, domesticação ou politização, segundo o caráter liberal ou autoritário da intervenção. Além dessas variáveis, há também a preocupação de se atingir o maior público possível no sistema privado, de modo a agradar o consumidor e alcançar o lucro,

¹⁹⁴ LIMA, Carmen Lucia Castro. Políticas culturais para o desenvolvimento: o debate sobre as indústrias culturais e criativas. **Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**. Bahia: UFBa, 2007, p. 02. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/CarmenLuciaCastroLima.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

¹⁹⁵ MARTINS, Rafaela; TOMAZ, Tales. Indústria cultural: diferenças e semelhanças na visão de Morin, Adorno e Horkheimer. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste**, Ouro Preto, 2012, p. 10. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2012/resumos/R33-1271-1.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

¹⁹⁶ Edgar Morin traz como exemplo a invenção do cinematógrafo e do telégrafo sem fio, cujas técnicas foram utilizadas de forma distinta da prevista por seus inventores, uma vez que o cinematógrafo, aparelho destinado a registrar o movimento, foi absorvido pelo espetáculo, o sonho e o lazer, enquanto que o telégrafo sem fio, de uso utilitário, foi absorvido pelo jogo, a música e o divertimento (MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997, p. 22).

¹⁹⁷ MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997, p. 22.

enquanto que no sistema do Estado existe o interesse político e ideológico, com intuito de convencer ou educar¹⁹⁸.

O autor Edgar Morin utiliza o termo cultura industrial para designar os caracteres comuns a todos os sistemas, sejam eles privados ou de Estado; já o termo cultura de massa é utilizado para se referir à cultura industrial. Dessa forma, a criação cultural não pode ser completamente integrada em um sistema de produção industrial¹⁹⁹. Ainda que fora da procura por lucro, todo sistema industrial tende ao crescimento, assim como toda produção de massa destinada ao consumo tem sua própria lógica, que é a de máximo consumo, e a indústria cultural não escapa a essa lei²⁰⁰.

Apesar disso, Edgar Morin preceitua que “os discos long playing e o rádio multiplicam Bach e Alban Berg. Os livros de bolso multiplicam Malraux, Camus, Sartre. As reproduções multiplicam Piero della Francesca, Masaccio, Cézanne ou Picasso”, ou seja, a cultura cultivada se democratiza pelo livro barato, pelo disco e pela reprodução²⁰¹. Sob essa perspectiva, a Indústria Cultural não é necessariamente positiva ou negativa, pois passa por uma linha tênue, criticando, portanto, os padrões de produção dos filmes, já que poderiam restringir a individualidade, mas sem deixar de ressaltar que a técnica auxilia a cultura a se tornar ampla, além de, mesmo com seus padrões, permitir o espaço da individualidade do produtor²⁰².

Theodor Adorno, por sua vez, sustenta que a indústria cultural absolutiza a imitação e que a barbárie estética realiza a ameaça que pesa sobre as criações espirituais desde o dia em que foram neutralizadas como cultura. Assim, falar de

¹⁹⁸ MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997, p. 23.

¹⁹⁹ MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997, p. 24-25.

²⁰⁰ MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997, p. 35.

²⁰¹ MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997, p. 53.

²⁰² MARTINS, Rafaela; TOMAZ, Tales. Indústria cultural: diferenças e semelhanças na visão de Morin, Adorno e Horkheimer. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste**, Ouro Preto, 2012, p. 5. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2012/resumos/R33-1271-1.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

cultura teria sido sempre contra a cultura, pois termo cultura, em si, já contém a tomada de posse, o enquadramento, a classificação que a cultura assume no reino da administração²⁰³. Para ele:

Subordinando do mesmo modo todos os ramos da produção espiritual com o único fito de ocupar – desde a saída da fábrica à noite até sua chegada, na manhã seguinte, diante do relógio de ponto – os sentidos dos homens como os sinetes dos processos de trabalho, que eles próprios devem alimentar durante o dia, a indústria cultural, sarcasticamente, realiza o conceito de cultura orgânica, que os filósofos da personalidade opunham à massificação²⁰⁴.

Assim, para Theodor Adorno, a indústria cultural é a indústria do divertimento, em um cenário em que a diversão é considerada o prolongamento do trabalho sob o capitalismo tardio, “procurada por aqueles que querem se subtrair aos processos de trabalho mecanizado, para que estejam de novo em condições de enfrentá-lo”²⁰⁵.

A cultura pode ser considerada como eixo construtor das identidades, como espaço de realização da cidadania e de inclusão social, além de ser geradora riquezas. Entretanto, muitas vezes os gestores públicos tendem a ignorar o potencial produtivo das atividades culturais, por considera-las apenas como geradoras de despesas, enquanto que empresários dos setores culturais tendem a considerar a cultura apenas pela ótica do mercado²⁰⁶.

Apesar disso, até o ano de 2018, em 27 (vinte e sete) anos de existência, 53.368 projetos culturais foram beneficiados pela Lei Federal de Incentivo à Cultura, gerando um impacto na economia brasileira de R\$ 49,8 bilhões, sendo que para cada R\$ 1,00 investido por patrocinadores, R\$ 1,59 retornou na cadeia produtiva²⁰⁷.

²⁰³ ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009, p. 14.

²⁰⁴ ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009, p. 14.

²⁰⁵ ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009, p. 18.

²⁰⁶ LIMA, Carmen Lucia Castro. Políticas culturais para o desenvolvimento: o debate sobre as indústrias culturais e criativas. **Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**. Bahia: UFBa, 2007, p. 12. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/CarmenLuciaCastroLima.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020

²⁰⁷ REIS, Janaína Martins dos; ZILLE, Luciano Pereira. Empreendedorismo cultural e economia criativa: a companhia de teatro “Grupo Galpão”. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de**

Essa soma equivale ao impacto econômico direto de R\$ 31,2 bilhões dos recursos captados e R\$ 18,5 bilhões indiretos, considerando toda a cadeia envolvida no setor cultural brasileiro. Dessa forma, além de contribuir na promoção do desenvolvimento do setor cultural, os seus resultados impactaram também em diversas atividades da economia brasileira²⁰⁸.

A questão das indústrias criativas tem sido o foco das discussões de órgãos e comunidades internacionais, por se destacar como algo estratégico para o crescimento e o desenvolvimento econômico e social, por meio da geração de emprego e renda, bem como pela promoção da inclusão social, da diversidade cultural ou do desenvolvimento humano²⁰⁹.

Os bens e serviços criativos são resultantes da interação entre aspectos econômicos, culturais, sociais e tecnológicos, mas apesar do seu efetivo potencial de crescimento, existem obstáculos que podem impedir sua expansão, tais como a baixa disponibilidade de recursos financeiros para o financiamento de atividade dessa natureza; a escassez de investimentos; pouca infraestrutura no que se refere à distribuição e difusão dos bens e serviços, entre outros²¹⁰.

Na economia criativa, a criatividade e a diversidade cultural são vistas como propulsoras do desenvolvimento econômico, e, por trabalhar com bens intangíveis, caracteriza-se pela abundância e não pela escassez, pois sua fonte é a criatividade, a qual não se esgota na mesma medida que os recursos naturais. Dessa forma, na

Pequenas Empresas. São Paulo, v. 9. n. 2, p. 107, Jan/Abr. 2020. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7294022>>. Acesso em: 15 set. 2020.

²⁰⁸ REIS, Janaína Martins dos; ZILLE, Luciano Pereira. Empreendedorismo cultural e economia criativa: a companhia de teatro “Grupo Galpão”. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas.** São Paulo, v. 9. n. 2, p. 107, Jan/Abr. 2020. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7294022>>. Acesso em: 15 set. 2020.

²⁰⁹ LEITÃO, Cláudia Sousa; GUILHERME, Luciana Lima; OLIVEIRA, Luiz Antônio Gouveia de; GONDIM, Raquel Viana. Nordeste criativo e desenvolvimento regional: esboço de uma metodologia para o foment da economia criativa no nordeste brasileiro. Universidade Estadual do Ceará. **3º Simpósio Internacional de Comunicação e Cultura na América Latina.** V. 3, n. 3, 2010, p. 173. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/77159/81021>>. Acesso em 18 set. 2020.

²¹⁰ LEITÃO, Cláudia Sousa; GUILHERME, Luciana Lima; OLIVEIRA, Luiz Antônio Gouveia de; GONDIM, Raquel Viana. Nordeste criativo e desenvolvimento regional: esboço de uma metodologia para o foment da economia criativa no nordeste brasileiro. Universidade Estadual do Ceará. **3º Simpósio Internacional de Comunicação e Cultura na América Latina.** V. 3, n. 3, 2010, p. 174. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/77159/81021>>. Acesso em 18 set. 2020.

economia criativa, “o que impulsiona o aumento da produtividade são a velocidade e a sofisticação produtiva com que os bens intangíveis e os serviços são criados e fornecidos”²¹¹.

A movimentação da estratégia desenvolvimentista em direção ao campo criativo pode desencadear mudanças sustentáveis nas áreas sociais, organizacionais, políticas, econômicas, educacionais e ambientais, pois atua de forma multidimensional e dentro de uma perspectiva in-tegrada, sendo, ainda, um setor onde os recursos renovam-se e em determinados casos multiplicam-se com o uso, apresentando um expressivo desempenho econômico sustentável. A economia criativa permite também uma multidimensionalidade, bem como que os valores sociais, a identidade cultural, a interação social se fortaleçam na comunidade²¹².

Há, porém, muita controvérsia em relação à categorização e classificação das atividades que envolvem as indústrias criativas. De um lado, procura-se categorizar e classificar os segmentos e profissões criativas seguindo o critério da criação de conteúdo, o qual só pode ser entendido a partir da propriedade intelectual, ou da perspectiva da exclusividade de um bem; de outro lado, visa-se adotar a tradição originada na economia da cultura como critério básico, para os quais as atividades culturais formam o núcleo central da economia criativa, evoluindo para uma fusão com a economia do conhecimento, responsável pela renovação, rupturas, difusão e consumo dos produtos culturais, o que torna a metodologia de classificação mais inclusiva do ponto de vista espacial, além de conter um caráter mais evolucionário e permitir a diversidade cultural²¹³.

Dessa forma, pode-se dizer que, a depender do diálogo e entendimento entre cultura e criatividade, abre-se um campo extenso de trabalho, tendo em vista que, por meio de políticas públicas, é possível a contribuição da cultura e da criatividade

²¹¹ MORAES, Isaías Albertin de. Economia criativa e desenvolvimento sustentável na América Latina: potencialidades e desafios. **Diálogo com a Economia Criativa**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, set/dez, 2018, p. 30. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17613/m34t-t947>>. Acesso em 19 set. 2020.

²¹² MORAES, Isaías Albertin de. Economia criativa e desenvolvimento sustentável na América Latina: potencialidades e desafios. **Diálogo com a Economia Criativa**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, set/dez, 2018, p. 41. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17613/m34t-t947>>. Acesso em 19 set. 2020.

²¹³ AMARAL FILHO, Jair do. Cultura, criatividade e desenvolvimento. **Políticas Culturais em Revista**, 1 (2), 2009, p. 16. Disponível em: <<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3727/2792>>. Acesso em 19 set. 2020.

para a geração de emprego e renda para as comunidades, e, conseqüentemente, para o desenvolvimento²¹⁴.

²¹⁴ AMARAL FILHO, Jair do. Cultura, criatividade e desenvolvimento. **Políticas Culturais em Revista**, 1 (2), 2009, p. 17. Disponível em: <<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3727/2792>>. Acesso em 19 set. 2020.

3. O CONTROLE DOS ATOS DE FOMENTO À CULTURA E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

3.1. TEORIA E PRÁTICA DOS MECANISMOS DE FOMENTO À CULTURA, PREVISTOS NA LEI FEDERAL Nº 8.313/1991, NO MAPA DA INDÚSTRIA CRIATIVA

Após a verificação do fomento como o instrumento adotado para implementar a intervenção do Estado no ambiente das políticas públicas de cultura, cabe tratar dos mecanismos de fomento previstos na lei, para que, na sequência, possa ser tratado do referencial de controle que deve ser adotado nesta modalidade.

Os primeiros exemplos de financiamento das artes pelas autoridades, assim como iniciativas que, atualmente, se apresentam sob o título de “política cultural”, apareceram aproximadamente duzentos anos antes que fosse cunhado o termo “cultura”, em um contexto em que cultura era algo que algumas pessoas, ou melhor, a elite instruída e poderosa, fazia, ou pretendia fazer, por outras, leia-se, o “povo” ou as “pessoas comuns”, em ambos os casos privados de educação e poder²¹⁵.

Para Zygmunt Bauman, “durante séculos, a cultura existiu em desconfortável simbiose com toda sorte de patrocinadores e empresários abastados, em relação aos quais tinha sentimentos muito ambíguos e em cujo abraço desautorizado se sentia limitada, até abafada”²¹⁶.

O foco de um Estado inclinado à promoção das artes precisa se concentrar em garantir e colaborar para o encontro permanente entre os artistas e o público, pois é nesse tipo de encontro que as artes são concebidas, geradas, realizadas, e que precisam ser estimuladas e apoiadas²¹⁷. “Como tantas outras funções do Estado contemporâneo, o patrocínio da criatividade cultural espera urgentemente o ‘subsídio’”²¹⁸.

No Brasil, o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – SALIC foi criado no ano de 1994, para auxiliar na gestão dos projetos apoiados via Incentivo

²¹⁵ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 65.

²¹⁶ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 76.

²¹⁷ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 77.

²¹⁸ BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 77.

Fiscal pela Lei Federal de Incentivo à Cultura. Dessa forma, compreende todas as etapas do processo, ou seja, desde a admissão até a avaliação de resultados de forma automatizadas, além de possuir em sua base de dados as informações sobre a produção cultural brasileira²¹⁹.

Atualmente, artistas, produtores culturais e instituições podem submeter projetos para análise da Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania, para receber a chancela da Lei de Incentivo à Cultura. Se a proposta for aprovada, torna-se possível a captação de recursos junto a apoiadores (pessoas físicas ou jurídicas), os quais, em contrapartida, podem deduzir valores do Imposto de Renda, para que estes sejam direcionados à realização de atividades culturais²²⁰.

O caminho do incentivo, percorrido por um projeto cultural, desde a aprovação até a prestação de contas, se inicia com a apresentação da proposta, em que o responsável pelo projeto insere uma proposta cultural no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), de forma eletrônica. O Ministério da Cidadania realiza a análise de admissibilidade da proposta, a partir de critérios objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.313/91 e pela Instrução Normativa em vigor. Se admitida, a proposta se transforma em projeto e recebe autorização para captação de recursos incentivados, a partir de publicação no Diário Oficial da União²²¹.

Na inscrição de um projeto na Lei de Incentivo à Cultura, feita pelo Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), é preciso cadastrar a proposta e descrevê-la detalhadamente, relatar suas razões e objetivos, especificar como e em quanto tempo será executada, como será divulgada, quais profissionais e empresas estarão envolvidos nesse processo e quanto custará sua execução, detalhando todos os itens do orçamento, assim como as ações de contrapartida social que serão oferecidas²²².

²¹⁹ Disponível em: <<http://cultura.gov.br/sistema-de-apoio-as-leis-de-incentivo-a-cultura-salic-esta-aberto-para-o-cadastro-de-novos-projetos%Ef%BB%BF/>>. Acesso em 04 fev. 2021.

²²⁰ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso em 07 fev. 2021.

²²¹ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso em 07 fev. 2021.

²²² Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso em 07 fev. 2021.

Dentre os projetos, são aceitos aqueles voltados à formação artística e cultural; fomento à criação artística; preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico; estímulo ao conhecimento de bens e valores culturais e de apoio a outras atividades culturais e artísticas. Além disso, qualquer pessoa pode ser um proponente, tanto uma pessoa física com atuação na área cultural quanto uma pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, como uma empresa, produtora, instituição ou fundação, cujo ato constitutivo ou instrumento congênere disponha sobre sua finalidade cultural²²³.

Em seguida, o projeto é encaminhado para análise técnica por parecerista da área cultural do projeto e, após emissão do parecer técnico, o projeto cultural é apreciado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), órgão consultivo do Ministério da Cidadania, que homologa a execução do projeto. O Ministro de Estado da Cidadania, em última instância, decide sobre a aprovação ou rejeição do projeto, o que, historicamente, por convenção, acompanha a decisão do órgão consultivo²²⁴.

Após a aprovação, cabe ao proponente encontrar as empresas que apoiarão sua ideia. Quando conseguir captar 20% do valor total aprovado, pode iniciar a execução da proposta detalhada no projeto. Por sua vez, a execução é a realização do projeto, quando o proponente entra em contato com fornecedores, artistas e outros prestadores de serviço que irão ajudar a executar a proposta. Essa fase também envolve a realização do espetáculo, show, festival, montagem e visitação de exposições, impressão de livros, etc²²⁵.

Por fim, com o término do projeto, o proponente deverá prestar contas de tudo o que foi realizado, como os recursos foram aplicados, como os objetivos e resultados do projeto foram alcançados, quantas pessoas foram atingidas pela proposta, qual foi a contrapartida social oferecida, dentre outros, e tudo precisará estar acompanhado das notas fiscais, comprovantes de transferência, panfletos, anúncios, matérias de jornal e fotos²²⁶.

²²³ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

²²⁴ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

²²⁵ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

²²⁶ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

Qualquer pessoa física que tenha imposto de renda a declarar ou empresa tributada pelo lucro real pode financiar projetos culturais utilizando o mecanismo da Lei de Incentivo à Cultura. As pessoas físicas podem direcionar 6% do imposto devido e as jurídicas, 4%. Existem duas formas de financiar um projeto: por meio de doação ou de patrocínio. A doação é um repasse sem retorno de imagem para o incentivador, e que resulta apenas da decisão de aplicar parcela do imposto de renda devido em um projeto cultural para o qual a pessoa ou empresa queira contribuir. Enquanto isso, o patrocínio é um repasse com retorno de imagem que, além de viabilizar a realização de um projeto, beneficia o patrocinador de estratégias de comunicação, assinando o patrocínio com sua marca e inserindo sua imagem associada ao projeto selecionado²²⁷.

Ao escolher o projeto que será apoiado, o apoiador precisa estar atento às faixas de renúncia, pois os projetos podem ser enquadrados no artigo 18 da Lei nº 8.313/91, que permite restituição de 100% do valor financiado dentro do limite de 6% ou 4% do imposto devido, ou podem estar enquadrados no artigo 26 e, neste caso, o percentual de restituição vai variar conforme a natureza do apoio, se doação ou patrocínio, e o tipo de pessoa, física ou jurídica²²⁸.

O artigo 18 da nº Lei 8.313/91 prevê os projetos que permitem abatimento de 100% do valor efetivamente despendido pelo patrocinador ou apoiador, quais sejam, artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; 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; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em municípios com menos de cem mil habitantes.

Por sua vez, os projetos enquadrados no artigo 26 estabelecem a renúncia fiscal parcial, conforme o tipo de pessoa, se física ou jurídica, e a natureza do

²²⁷ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

²²⁸ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

investimento, na forma de doação ou patrocínio. Se uma pessoa física quiser financiar um projeto da Lei de Incentivo à Cultura como doação, poderá abater até 80% do valor doado, dentro do limite de 4% já estipulado pela legislação tributária. Já no apoio como patrocínio, o percentual de renúncia é de 60%. No caso de uma empresa tributada em lucro real, a renúncia para doação, sem exploração de imagem, a um projeto da Lei de Incentivo é de 40%. Se a empresa quiser ter sua imagem associada ao projeto cultural, o apoio se dará via patrocínio e o percentual de renúncia é de 30%²²⁹.

Ao apoiar projetos enquadrados no artigo 26, a pessoa jurídica tributada com base no lucro real ainda poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional, oportunidade em que haverá diminuição do lucro resultante e, conseqüentemente, do imposto de renda a pagar. Assim, o percentual de dedução do imposto de renda para apoiar projetos do artigo 26 da Lei Federal de Incentivo à Cultura atinge, na prática, os seguintes percentuais para a pessoa jurídica: para doação, os percentuais a serem deduzidos variam entre 65% e 70% e para patrocínio, entre 55% e 60%²³⁰.

No contexto da indústria criativa, o mapeamento do ano de 2019 foi realizado com base na divisão dos 13 segmentos criativos, agrupados em quatro grandes áreas criativas: consumo (design, arquitetura, moda e publicidade e marketing), mídias (editorial e audiovisual), cultura (patrimônio e artes, música, artes cênicas e expressões culturais) e tecnologia (P&D, biotecnologia e TIC)²³¹.

O mapeamento abordou a indústria criativa sob duas óticas, a da produção, medida pelo valor gerado pelos estabelecimentos criativos, que não necessariamente empregam somente trabalhadores criativos, e a do mercado de trabalho, na qual foi realizada a análise da quantidade e da remuneração de profissionais criativos, independentemente do fato de trabalharem na indústria

²²⁹ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

²³⁰ Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/>>. Acesso 07 fev. 2021.

²³¹ Mapeamento da indústria criativa no Brasil. Firjan, Senai. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/economiacriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

criativa, na indústria clássica ou em qualquer outro ramo da atividade econômica nacional²³².

Sob a ótica da produção, houve uma relativa estabilização da participação do PIB Criativo no PIB brasileiro. Desde 2014, a participação é de, em média, 2,62%, com pequenas oscilações, sendo que o seu pico foi em 2015 (2,64%) e em 2017 o PIB Criativo representou 2,61% de toda a riqueza gerada em território nacional, totalizando, a Indústria Criativa, R\$ 171,5 bilhões em 2017. Sob a ótica do mercado de trabalho formal, a indústria criativa contou com 837,2 mil profissionais formalmente empregados em 2017, o que representa uma queda similar a do total do mercado de trabalho em relação a 2015 (-3,7% no total do mercado e -3,9% na indústria criativa)²³³.

Com relação ao mercado de trabalho, a economia criativa contou, em 2017, com 837,2 mil profissionais criativos formalmente empregados, o que representou a queda de 3,9% em relação aos 871 mil vínculos formais registrados em 2015. Dessa forma, o desempenho do mercado de trabalho criativo se alinhou ao do restante da economia, de modo que trabalhadores criativos mantiveram sua participação no estoque da mão de obra formal brasileira: desde 2015, 1,8% de toda a mão de obra nacional atua na indústria criativa²³⁴.

Dentre as mudanças que tem ocorrido dentro da estrutura e rol ocupacional do setor criativo, destaca-se a expansão da tecnologia, a progressiva digitalização e a criação de novas formas de interação entre consumidores e empresas têm ditado o perfil dos novos empregos, especialmente em tecnologia e consumo, movimento que também pode ser visto, em maior ou menor grau, em todas as demais áreas criativas. Essa realidade traz também a complexidade dos processos produtivos,

²³² Mapeamento da indústria criativa no Brasil. Firjan, Senai. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/economiacriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

²³³ Mapeamento da indústria criativa no Brasil. Firjan, Senai. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/economiacriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

²³⁴ Mapeamento da indústria criativa no Brasil. Firjan, Senai. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/economiacriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

estratégias de comercialização e padrões de consumo e, como resultado, observa-se o processo de especialização dos profissionais criativos²³⁵.

No entanto, considerando que boa parte dos projetos contemplaram a região sudeste e que empresas do ramo financeiro respondem como incentivadoras da maioria dos projetos culturais, as Leis de Incentivo à Cultura são alvos de diversas críticas e discussões, o que pode comprometer a sua efetividade como fator de democratização do acesso às atividades culturais, devendo-se alertar, também, acerca da possibilidade do marketing de entretenimento descaracterizarem a produção cultural brasileira e promoverem a mercantilização da cultura²³⁶.

Por meio de uma análise sob o aspecto territorial, é possível perceber que os maiores números de projetos coincidem com as localidades onde o segmento de público é visto pelo patrocinador como potencial consumidor de seus produtos e serviços. Se destacam como os maiores incentivadores as empresas do ramo financeiro, o que simboliza uma forte presença mercadológica e a reafirmação da cultura como estratégia de marketing. Ademais, bancos aparecem não somente como patrocinadores em eventos, mas também como gestores de centros culturais em grandes capitais brasileiras²³⁷.

3.2. O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E O CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentadas algumas definições afetas aos direitos culturais e aos atos de fomento, é importante ressaltar que o Estado de direito é a consagração jurídica de um projeto político, em que se estratifica o objetivo de garantir os cidadãos contra as intemperanças do poder público, por meio da prévia subordinação do poder e de seus exercentes a um quadro normativo geral e abstrato, que tem a função de

²³⁵ Mapeamento da indústria criativa no Brasil. Firjan, Senai. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/economiacriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

²³⁶ OLIVEIRA, Karina Gomes Sena de. **O papel da Lei Rouanet e sua eventual relação com a qualificação da oferta do turismo cultural no Brasil**. Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 8. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24176>>. Acesso em 07 fev. 2021.

²³⁷ OLIVEIRA, Karina Gomes Sena de. **O papel da Lei Rouanet e sua eventual relação com a qualificação da oferta do turismo cultural no Brasil**. Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 31. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24176>>. Acesso em 07 fev. 2021.

conformar a conduta estatal aos parâmetros estabelecidos como forma de defesa dos indivíduos²³⁸.

A ordem normativa no Estado de Direito não se apresenta apenas como um valor objetivo, mas sim assume o caráter de quadro garantidor de interesses, tanto da coletividade quanto de cada indivíduo que a compõe, sempre que a quebra da legitimidade cause ao administrado um agravo pessoal ou retire alguma vantagem que teria se mantida na íntegra a ordem jurídica²³⁹.

A garantia dos direitos fundamentais e a tutela da autonomia individual exigem tanto a ausência de invasões ilegítimas das esferas individuais quanto a promoção positiva da liberdade, de forma que a atividade prosseguida pelo Estado Social surge associada ao objetivo de emancipação individual e livre desenvolvimento da personalidade, na medida em que encontra fundamento e limite na dignidade da pessoa humana e não mais na conservação da propriedade burguesa, revelando a dimensão ineliminável da constituição do Estado de Direito²⁴⁰.

No âmbito do Estado de Direito Brasileiro e sua interferência na esfera administrativa, cabe mencionar o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, os atos administrativos devem estar voltados à concretização das prioridades relacionadas ao direito fundamental à boa administração pública²⁴¹, pois toda conduta

²³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1983, p. 01. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em 26/11/2020.

²³⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1983, p. 01. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em 26/11/2020.

²⁴⁰ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado do Direito**. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2006, p. 199.

²⁴¹ Para Juarez Freitas, o direito fundamental à boa administração pública pode ser entendido como o “direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 328-329).

administrativa que conspirar contra tal direito, configurará uma arbitrariedade por ação ou omissão²⁴².

Por se tratar de uma manifestação da função administrativa, a atividade de fomento deve estar sujeita ao regime jurídico administrativo, sendo, portanto, dirigida pelos princípios gerais do Direito Administrativo, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros²⁴³, pois o regime jurídico é o referencial para o controle.

Para Juarez Freitas, o sistema administrativo é a rede de princípios e regras regentes das relações jurídicas internas e externas da Administração Pública. Para isso, destaca os seguintes princípios fundamentais que regem as relações de administração no Brasil: princípio do interesse público genuíno e a correlata subordinação das ações estatais ao princípio da dignidade; princípio da proporcionalidade ou da simultânea vedação de excessos e omissões de danos juridicamente injustos; princípio da legalidade temperada; princípio da imparcialidade ou da impessoalidade; princípio da moralidade pública e o subprincípio da probidade administrativa; princípio da publicidade ou da máxima transparência; princípios da segurança jurídica e da confiança legítima; princípio da motivação; princípio da ampla sindicabilidade e o princípio da participação; princípio da unicidade da jurisdição; princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade; princípio da legitimidade; princípio da responsabilidade objetiva da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos; princípios da precaução e da prevenção e, por fim, o princípio do desenvolvimento sustentável²⁴⁴.

Se faz necessário, portanto, discorrer, ainda que brevemente, sobre os princípios ora apresentados, na ótica de Juarez Freitas. Nesse sentido, destaca-se que o princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações administrativas ao princípio da dignidade humana prescreve que o interesse público exige a subordinação das ações administrativas ao primado dos direitos fundamentais de todas as dimensões, pois representa a diretriz de que se devem

²⁴² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 328-329.

²⁴³ POTTUMATI, Eduardo Carlos; FERREIRA, Felipe Furtado. Políticas públicas de fomento: entre interesses públicos e interesses privados. **RVMD**. Brasília, v. 7, n. 2. Jul/dez, 2013, p. 315.

²⁴⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 42-43.

subordinar as condutas e os bens particulares à agenda do interesse geral, afinado com o interesse lícito dos cidadãos e cidadãs²⁴⁵, ou seja, “o princípio do primado do interesse público nunca autoriza, em suma, invocar em vão o interesse geral, sob pena de desservir ao Estado Democrático, que existe para o bem de todos, não o contrário”²⁴⁶.

Apesar de não haver dúvida sobre a importância da noção jurídica do conceito de interesse público, não se trata de algo evidente por si só, razão pela qual convém expor aquilo se apresenta como interesse público propriamente dito. É necessário esclarecer que se trata do interesse do todo, embora possa haver um interesse público contraposto a um determinado interesse individual, exibindo, assim, a existência de uma relação íntima e indissolúvel entre o chamado interesse público e os interesses individuais²⁴⁷. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto participe da Sociedade”²⁴⁸.

Para Daniel Wunder Hachem, os conceitos de interesse público e de interesse privado ostentam um sentido técnico, e não podem ser confundidos com acepções vulgarmente atribuídas a tais expressões pela linguagem corrente, e entende que é possível realizar uma dissociação entre interesse público em sentido amplo e interesse privado, e identificar a sua contraposição, que deve ser resolvida em favor do primeiro²⁴⁹, nos seguintes termos:

²⁴⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 47-48.

²⁴⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 48.

²⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 58-60.

²⁴⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 58-60.

²⁴⁹ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. UFPR, 2011. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26126/Dissertacao%20-%20Daniel%20Wunder%20Hachem%20-%20UFPR%20-%20Brasil.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 fev. 2021.

A possibilidade de dissociação entre interesse público e interesse privado deriva do fato de que algumas das necessidades humanas podem ser alcançadas através do livre jogo das iniciativas privadas, mas há algumas – das mais essenciais – que não podem ser realizadas por esse meio, ou por serem comuns a todos os membros da coletividade, refugindo à esfera de alcance dos particulares (segurança nacional, por exemplo), ou porque a sua satisfação não produz qualquer lucro, de sorte que ninguém irá voluntariamente pretender assegurar²⁵⁰.

Em síntese, pode-se dizer que “a concepção de interesse público ínsita ao princípio constitucional da supremacia do interesse público leva em conta os interesses das partes, isto é, dos membros da coletividade”²⁵¹.

Já o princípio da proporcionalidade e a vedação de danos injustos, por excessos e por inoperância ou omissão, determina que a Administração Pública evite agir com demasia ou de modo insuficiente, inoperante ou omissivo na consecução de seus objetivos primordiais²⁵². Já o princípio da legalidade temperada, requer a observância cumulativa de princípios em sintonia com a teleologia constitucional, de modo que deve haver respeito à legalidade, mas encartada no plexo de ponderações que a qualifiquem como sistematicamente justificável²⁵³.

O princípio da proporcionalidade enuncia a ideia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao demandado para cumprir a finalidade do interesse público. Assim, “quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir as medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta”²⁵⁴.

²⁵⁰ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. UFPR, 2011, p. 288. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26126/Dissertacao%20-%20Daniel%20Wunder%20Hachem%20-%20UFPR%20-%20Brasil.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 fev. 2021.

²⁵¹ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. UFPR, 2011, p. 290. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26126/Dissertacao%20-%20Daniel%20Wunder%20Hachem%20-%20UFPR%20-%20Brasil.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 fev. 2021.

²⁵² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 50.

²⁵³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 61.

²⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 110.

Derivado do princípio geral da igualdade, o princípio da imparcialidade ou impessoalidade se traduz na vedação de discriminação negativa explícita ou implícita, bem como impõe a prática de ações afirmativas ou discriminações inversas e positivas, justificadamente proporcionais e igualitárias. Por sua vez, o princípio da moralidade e o subprincípio da probidade administrativa exigem uma atuação de acordo com os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé²⁵⁵.

O princípio da publicidade ou da máxima transparência determina que a administração atue sem ocultar aquilo de deve ser público, de modo que o agente público preste contas de todos os seus atos e vele para que tudo “seja feito com a visibilidade do sol do meio-dia”²⁵⁶. A partir de tal premissa, o princípio da publicidade nas relações administrativas apresenta-se como um pilar do controle sistemático, pois “estimula a fluência das informações indispensáveis à eficácia do direito fundamental à boa administração pública, uma vez que a opacidade é a antítese desse direito, que demanda alta dose de abertura política para se desenvolver e concretizar”²⁵⁷.

Ao seu turno, o princípio da confiança, da segurança das relações administrativas e do devido processo, pressupõe, em síntese, como essencial elevar a confiabilidade das instituições públicas, impondo-se como necessário o controle qualitativo das políticas públicas, a fim de promover a redução da insegurança jurídica, pois sem estabilidade não há justiça, tampouco previsibilidade mínima das decisões administrativas²⁵⁸.

Vinculado aos princípios já descritos está o princípio da motivação dos atos administrativos, que impõe o dever de explicitação dos fundamentos de fato e de direito de todas as decisões administrativas que venham a repercutir na esfera dos direitos individuais ou coletivos. Assim, “toda discricionariedade precisa estar

²⁵⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 70-75.

²⁵⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 77.

²⁵⁷ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 80.

²⁵⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 84.

vinculada aos motivos que obrigatoriamente haverão de ser expostos, de maneira consistente e elucidativa, sempre que afetados direitos subjetivos”²⁵⁹.

A motivação dos atos administrativos deve ser prévia ou contemporânea a expedição do ato. No caso dos atos vinculados, por não haver campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra aplicada pode ser suficiente, por se considerar implícita a motivação, mas nos atos em que há discricionariedade administrativa, é imprescindível a motivação detalhada²⁶⁰.

No que diz respeito ao princípio da sindicabilidade ampla dos atos, contratos e procedimentos administrativo, bem como das políticas públicas, Juarez Freitas preceitua que há quatro grandes espécies de controle: o interno²⁶¹, o externo²⁶², o social²⁶³ e o jurisdicional²⁶⁴, os quais devem agir sistematicamente, contendo

²⁵⁹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 90.

²⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 112.

²⁶¹ O controle interno de cada poder (artigo 74 da Constituição Federal de 1988), realiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, com a finalidade de verificar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos, bem como avaliar os resultados da gestão pública. Pode-se dizer que o controle interno é atividade de Estado, mais do que de Governo, devendo ser entendido como aquele que controla ‘desde dentro’, no bojo da autotutela que se reconhece à Administração Pública o dever de anular seus próprios atos (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 98).

²⁶² O controle externo dos atos, contratos e procedimentos públicos é realizado pelo Poder Legislativo (artigo 49, inciso X, da Constituição Federal de 1988), exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (artigo 71 da Constituição Federal de 1988), no que se refere à legitimidade, economicidade e demais princípios constitucionais que regem as relações administrativas (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 99).

²⁶³ O controle, pela sociedade, deve ser valorizado em termos sistemáticos, especialmente no tocante à efetiva fiscalização orçamentária e ao controle de qualidade dos serviços públicos, pois qualquer cidadão e cidadã, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 101).

²⁶⁴ Para Juarez Freitas, não deve haver insistência no papel secundário do controle jurisdicional das políticas públicas, tendo em vista que o controle do demérito ou dos vícios deve ser sempre admissível e obrigatório, sem acarretar o fenômeno da excessiva judicialização da política (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 102).

impulsos destrutivos e favorecendo medidas de cooperação e planejamento, indispensáveis para a garantia integral do direito à boa administração²⁶⁵.

O princípio da unicidade da jurisdição apresenta, no que se refere ao controle das relações administrativas, desdobramentos que envolvem o não cerceamento do acesso à esfera judicial em caso de lesão ou ameaça de lesão a direitos, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988²⁶⁶, a correlata desnecessidade de exaurimento das vias administrativas, bem como a vedação de coisa julgada na esfera meramente administrativa²⁶⁷. Nesse sentido, “o Poder Judiciário, na presença de desvios estatais, nunca deve ser evasivo ou escapista. Não se trata de ‘judicializar a política’, mas de não tirar a juridicidade dos direitos fundamentais de todas as dimensões”²⁶⁸.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da eficiência determina que a administração pública cumpra bem suas tarefas, enquanto que o princípio da economicidade determina a otimização da intervenção pública, no sentido de fazer o mais com o menor custo, vedando os desperdícios, conforme o artigo 70²⁶⁹ da Constituição Federal. Dessa forma, pode-se chegar à conclusão de que o administrador público deve trabalhar com os menores custos, sem sacrificar a qualidade, tendo como parâmetro a menor onerosidade possível. Por sua vez, o princípio da eficácia determina a obtenção de resultados harmônicos com os objetivos, prioridades e metas constitucionais²⁷⁰.

²⁶⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 98.

²⁶⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

²⁶⁷ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 103.

²⁶⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 110.

²⁶⁹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²⁷⁰ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 110-111.

Destaca-se que o princípio da eficiência administrativa se refere à Administração Pública, apesar de estar diretamente ligado ao princípio da eficiência do Estado como vetor geral, de caráter ético, do sistema constitucional²⁷¹.

Enquanto isso, o princípio da legitimidade prescreve o dever de cuidar da perspectiva substancial, ultrapassando as aparências de regularidade formal e, ao mesmo tempo, os excessos de formalismo. Assim, tal princípio propicia enfoque de natureza substancialista ao controle sistemático, e dá fôlego e vitalidade aos princípios e direitos fundamentais em conjunto²⁷².

O princípio da responsabilidade da administração pública e dos entes prestadores de serviços públicos, abrigado no artigo 37, § 6º²⁷³, da Constituição Federal de 1988, consagra a responsabilidade extracontratual objetiva da administração e dos entes prestadores de serviço público. Já o princípio da prevenção estabelece que a administração pública, tendo certeza de que determinada atividade implicará em dano injusto, deve evitá-lo, ou seja, possui o dever de agir preventivamente. Enquanto isso, o princípio da precaução estabelece a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais, mesmo nos casos de incerteza em relação aos possíveis danos ²⁷⁴.

Por fim, no âmbito dos princípios descritos por Juarez Freitas destaca o princípio da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável, com base no artigo 170, inciso VI²⁷⁵, e 225²⁷⁶, ambos da Constituição Federal de 1988, o qual determina

²⁷¹ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 89.

²⁷² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 113-115.

²⁷³ § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

²⁷⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 115-122.

²⁷⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

que o Estado e a sociedade possuem do dever de promover o bem-estar das gerações presentes, de forma a não impedir o bem-estar das gerações futuras²⁷⁷.

Assim, observados todos os princípios aqui elencados, é necessário que se reconheça a atividade de fomento como função administrativa que, conseqüentemente, está submissa aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, pois é a vinculação ao regime jurídico administrativo que viabiliza o seu controle, no intuito de alcançar as finalidades de interesse público capazes de justificar as técnicas de fomento²⁷⁸.

Acerca da discussão sobre a supremacia do interesse público sobre o privado, deve-se compreender que as medidas de fomento deverão ser implementadas pelo poder público visando o conjunto de interesses da coletividade, traduzidos pelos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República²⁷⁹.

No que se refere ao princípio da indisponibilidade do interesse público, em relação às medidas de fomento, cabe ressaltar que a sua concretização impõe o reconhecimento do dever do poder público de implementar as medidas de incentivo e a promoção dos particulares, de forma voltada à efetivação do desenvolvimento nacional²⁸⁰.

Os demais princípios que integram o regime jurídico administrativo, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que estão previstos expressamente no artigo 37²⁸¹ da Constituição Federal de 1988, assim como a finalidade, segurança jurídica, boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade, os quais

²⁷⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁷⁷ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 128.

²⁷⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 154.

²⁷⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p.155-156.

²⁸⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 156.

²⁸¹ Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

estão implícitos no texto constitucional, decorrem dos macroprincípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público²⁸².

Não se permite, portanto, que os atos administrativos deixem de observar os requisitos jurídicos limitadores, ainda mais quando puder acarretar reflexos sobre direitos e interesses alheios²⁸³. O controle sistemático dos atos administrativos impõe analisar as fases do processo de tomada de decisão, desde a escolha por agir até a avaliação dos efeitos ao longo do tempo, de modo a desconstruir as falácias que presidem as decisões consideradas como desastrosas²⁸⁴.

Nesse sentido, os atos administrativos se caracterizam como aqueles emitidos por agentes públicos, no exercício de atribuições específicas, e cuja referência esteja pautada por princípios e objetivos constitucionais, podendo se traduzir, ainda, como declarações unilaterais do agente competente da Administração Pública ou de quem exercer atividade por ela delegada, de natureza infralegal e com a meta de produzir efeitos jurídicos, cujo objeto seja possível, lícito e determinável²⁸⁵.

Conforme preceitua Juarez Freitas, os atos administrativos vinculados devem ser rigorosamente motivados, sendo incontestável que o(a) administrador(a) público(a) jamais realiza subsunção automática da lei. Dentre as atividades administrativas fortemente vinculadas, destaca-se a cobrança de tributos, em que a vinculação está condicionada não só à legalidade, mas à totalidade dos princípios regentes das relações de administração, como a moralidade e a sustentabilidade²⁸⁶.

Por sua vez, a discricionariedade, no Direito Administrativo, pode ser identificada como a emissão de juízos de conveniência ou de oportunidade quanto à prática de determinados atos. Assim, pode-se compreender a discricionariedade

²⁸² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 156.

²⁸³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 329.

²⁸⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 330.

²⁸⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 5. ed., 2013, p. 331.

²⁸⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 333-344.

administrativa como a competência administrativa de avaliar e escolher, no caso concreto, quais as melhores consequências, por meio de justificativas válidas, fática e juridicamente aceitáveis, em observância aos requisitos da efetividade do direito fundamental à boa administração pública²⁸⁷.

No caso da discricionariedade administrativa, cabe ao administrador realizar uma escolha dentre as possibilidades válidas, em observância aos princípios norteadores da Administração Pública, como a proporcionalidade, razoabilidade, e o interesse público, que deverão ser observados no caso concreto²⁸⁸.

No mesmo sentido, Adriana da Costa Ricardo Schier traz que os atos administrativos discricionários são aqueles em que o legislador permite uma margem de liberdade para que o(a) administrador(a) público(a) possa escolher a solução que considerar mais adequada para resolver determinado caso concreto, mediante o juízo de oportunidade e conveniência²⁸⁹.

Assim, “o mérito do ato administrativo discricionário, desse modo, traduz-se como esse juízo de conveniência e oportunidade que assiste ao administrador e justifica a decisão adotada para o caso”²⁹⁰.

Salienta-se, dessa forma, que o controle sistemático dos atos administrativos vinculados ou discricionários não há de ser mínimo nem máximo, ou seja, não é razoável a aplicação da lógica do tudo-ou-nada, pois o controle deverá ser proporcional²⁹¹. Conforme Juarez Freitas, “numa posição de equilíbrio dinâmico, defende-se a concepção proporcionalista de controle, a qual não aceita o excesso

²⁸⁷ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 333-344.

²⁸⁸ TORRES, Edgard Marcelo Rocha. O controle dos atos administrativos pelos tribunais diante da nova dimensão dos conceitos de discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Jul./Set. 2010, v. 76, n. 3, ano XXVIII, p. 74. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1019.pdf>>. Acesso em 13/12/2020.

²⁸⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 157.

²⁹⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 158.

²⁹¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 335.

de impulsos invasivos, tampouco cai no famigerado omissivismo inconstitucional, que confunde a deferência com a inércia desidiosa²⁹².

O controle proporcional dos atos administrativos deve operar com distinta noção de políticas públicas²⁹³, encartando-se no controle da seleção de prioridades e implementação das escolhas públicas²⁹⁴. Desse modo, para Juarez Freitas, “o controle sistemático de eficiência e eficácia pode/deve retirar as prioridades constitucionais das nuvens em que se encontram, em vez de deixar o agente político entregue a si mesmo e a seus caprichos, não raro inconfessáveis”²⁹⁵.

Nesse sentido, as múltiplas discussões sobre demandas sociais que ocorrem por todo país adquirem uma dimensão muito maior, evidenciando a capacidade de influir nos projetos de políticas públicas adotadas de uma nação²⁹⁶.

As escolhas, num contexto de compromisso constitucional com a democratização, compreendem um envolvimento dos atores sociais, num processo de seleção de prioridades que não pode resultar apenas do signo autoritativo do argumento técnico-jurídico, mas deve provir de uma competente justificação²⁹⁷.

Portanto, jamais se deve negligenciar o papel do controle, pois quando este se apresentar debilitado ou exaurido, haverá espaço para o domínio opressivo de estereótipos, bem como dos juízos superficiais ou do passivismo condescendente.

²⁹² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 335.

²⁹³ Políticas públicas são aquelas políticas institucionalizadas de Estado, as quais são voltadas ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar intergeracional, e que o governo deve implementar por meio de programas que sejam eficientes, eficazes e justificados intertemporalmente (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 336).

²⁹⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 336.

²⁹⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 337.

²⁹⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

²⁹⁷ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle judicial de políticas públicas: sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, julho/dezembro de 2013. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/420/348>>. Acesso em 19 fev. 2021.

Reforça-se, assim, que na prática de atos discricionários e vinculados, os sopesamentos e as ponderações coexistem com a rede tendenciosa de impulsões²⁹⁸.

Isto posto, “convivem em disputas entre a recompensa imediata (tão dominante no gosto mediano da classe política) e o pensamento de longo prazo, que precisa ser a tônica do controle proporcional e reflexivo dos atos administrativos”²⁹⁹. Se o controle dos atos administrativos não checar os dados, por meio de fontes de informações independentes, é nítido que a coerência das políticas públicas não estará respaldada na racionalidade dialógica, mas sim encoberta na confiança cega em crenças e ideologias³⁰⁰.

Acerca dos riscos de desvios cognitivos presentes em toda atividade administrativa, Juarez Freitas³⁰¹ traz os seguintes vieses que podem comprometer a isenção e o balanceamento da decisão administrativa:

(a) O viés da confirmação: a predisposição de optar por dados e informações que tão-somente confirmam as crenças e impressões preliminares, sem passar pelo crivo preventivo do controle (interno e externo). Desnecessário dizer que a crença prévia do agente público pode estar rotundamente errada, inclusive pela escassez de dados disponíveis, pela falta de projetos consistentes ou pela miopia dolosa. O agente, ao pretender confirmar a qualquer custo, funciona rápido demais e se fecha a opções distintas.

(b) O viés do ‘status quo’: a predisposição de manter as escolhas feitas e as tradições administrativas, ainda que disfuncionais, anacrônicas e clientelistas. Ocorre, por exemplo, quando o agente público, tendo adotado linha de orientação insustentável no passado, resigna-se a ela, mesmo que a conduta redunde claramente ruinosa. Também aparece na tese dos que se defendem de improbidade, alegando que sempre foi aceita determinada prática, assim como o uso indevido de aviões por agentes políticos.

(c) O viés do enquadramento: a predisposição de tomar a decisão administrativa à dependência do modo pelo qual a questão é enquadrada. Ocorre quando o agente público, leigo ou exímio especialista no assunto em discussão, deixa de perquirir, por falta de tempo ou motivo menos nobre, se o enquadramento diverso da questão conduziria à resposta melhor e com menos externalidades negativas [...]

²⁹⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 338-339.

²⁹⁹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 339.

³⁰⁰ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 340.

³⁰¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 341.

(d) O viés do otimismo excessivo: a confiança extremada guarda conexão com as previsões exageradamente seguras (e negligentes), ligadas, às vezes, a erros nem sempre inocentes [...]

(e) O viés do presentismo ('present-biased preferences'): verifica-se quando o agente público manifesta tendência de buscar recompensas imediatas, sem perguntar sobre os efeitos de longo prazo, causando prejuízos de toda ordem (inclusive à saúde pública), por falhas intertemporais. Estímulos errados para aquisição de veículos, voltados para o consumo de curto prazo, podem, por exemplo, conduzir à imobilidade urbana, entre outros males. O remédio consiste em cultivar, em sentido forte, o princípio do desenvolvimento sustentável, em nome de benefícios duradouros³⁰².

Conforme demonstrado nos vieses acima, é necessário identificar, nos atos administrativos, os procedimentos que auxiliam a encontrar respostas rápidas e errôneas para questões públicas complexas, motivo pelo qual “seja por abuso, seja por omissão, revela-se perigoso e injustificável permitir, sem veto, a influência exacerbada dos automatismos e impulsivismos da antiga discricionariedade”³⁰³.

A partir dessa compreensão, observa-se que só existe discricionariedade vinculada a princípios e direitos fundamentais, de modo que a distinção entre atos vinculados e discricionários não desaparece, mas é abrandada sem deixar de classificá-los consoante a maior ou menor liberdade do agente público. Essa diferença se explica pela maior ou menor vinculação ao princípio da legalidade, o qual deve estar entrelaçado aos demais³⁰⁴.

Portanto, mesmo exteriorizando-se por meio da discricionariedade, os atos de fomento deverão estar vinculados aos princípios que integram o regime jurídico administrativo, o que, apesar de parecer óbvio, muitas vezes não é observado por gestores públicos no implemento das medidas de fomento³⁰⁵.

³⁰² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 341-343.

³⁰³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 343.

³⁰⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 350.

³⁰⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 160.

3.3. INCENTIVO À CULTURA NO BRASIL E O CONTROLE POR MEIO DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Após verificar que o fomento é o instituto escolhido pelo Poder Público para promover a cultura e tomando-se como diretriz a adoção do regime jurídico administrativo como referencial para o controle dos atos de fomento, chega-se neste última item da pesquisa para identificar os aspectos práticos da Lei de Incentivo à Cultura e a possibilidade de existência de desvio de finalidade na aplicação dos recursos.

Sobre a aplicação da Lei Federal de Incentivo à Cultura no Brasil, na ótica do regime jurídico administrativo, é necessária a análise de alguns casos que envolveram a discussão de desvio de finalidade e má utilização dos recursos públicos, ao permitir o fomento a projetos autossustentáveis e com alto potencial lucrativo. Dentre eles, destaca-se o caso do Rock in Rio e do SWU, ambos realizados no ano de 2011. O Ministério Público apresentou representação ao Tribunal de Contas da União, relatando indícios de irregularidades no apoio concedido pelo então Ministério da Cultura (MinC) ao evento Rock in Rio, para o qual foi autorizada a destinação de R\$ 12,3 milhões, por meio do mecanismo de incentivo fiscal instituído pela Lei nº 8.313/91.

As supostas irregularidades consistiam no fato de que as autoridades e servidores do MinC, responsáveis pela apreciação do projeto, foram contemplados com ingressos para participar do evento; a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) apoiou o projeto com o montante de R\$ 2,2 milhões; a autorização para a captação de recursos contrariou pareceres técnicos, que contestaram a relação entre o volume de verbas públicas destinadas a projeto de potencial lucrativo sem a exigência de contrapartida e que alertaram para o fato de que a Lei nº 8.313/1991 visa facilitar o acesso a eventos culturais e apoiar projetos que têm maior dificuldade para conseguir financiamentos; bem como que o MinC estava utilizando o rol de categorias de segmentos culturais bem mais amplo do que o previsto no artigo 18 da Lei Rouanet, resultando no aumento indevido no número de projetos viabilizados totalmente com recursos públicos, sem contrapartida privada³⁰⁶.

³⁰⁶ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao->

Para o MP/TCU, deveria ser questionado, além dos indícios acima, a concessão de apoio a um festival que não teria problemas para obter patrocínios privados e que teve receitas próprias estimadas em R\$ 34 milhões. Assim, o apoio a um evento lucrativo como o Rock in Rio indicaria inversão de prioridades, com possível desvirtuamento do sentido da Lei de Incentivo à Cultura, haja vista a escassez de recursos destinados à cultura, razão pela qual foi solicitado que o Tribunal avaliasse a correta concessão de incentivos fiscais sob o enfoque das normas regentes da matéria e os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade.

Além disso, foi agregado o pedido de informações sobre o evento denominado SWU, também realizado em 2011, que teria sido beneficiado com a autorização para captação de R\$ 6,2 milhões, por meio de incentivo fiscal.

Em resposta, o então Ministério da Cultura alegou, em síntese, que, para o Rock in Rio, foi autorizada a captação de R\$ 12.301.586,94 (doze milhões, trezentos e um mil, quinhentos e oitenta e seis reais e noventa e quatro centavos), dos quais foram efetivamente captados R\$ 6.695.167,86 (seis milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e oitenta e seis centavos), bem como que o evento SWU teve autorizada a captação de R\$ 6.252.233,00 (seis milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, duzentos e trinta e três reais), mas como não foi captado nenhum valor, o projeto foi arquivado depois de expirados os prazos de captação e de execução³⁰⁷.

Foi alegado, ainda, que, no caso do Projeto Rock in Rio 2011, o MinC havia recebido quatro ingressos por dia de realização, no total de 28 (vinte e oito) tíquetes, os quais foram sorteados entre os servidores que demonstraram interesse, e que tal fato não contrariaria os dispositivos do artigo 5º da Lei 8.027/90, que estipula as normas de condutas para os servidores civis da União. A Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC), unidade responsável pelo processo, informou seu entendimento de que a fruição de ingressos, recebidos como cortesia, contribui para

completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

³⁰⁷ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

o crescimento profissional dos servidores, que passariam a conhecer melhor o setor no qual atuam³⁰⁸.

O recebimento de ingressos do Rock in Rio por servidores foi confirmado, sinalizando eventual infração administrativa disciplinar, mas, apesar da repercussão negativa do fato na imprensa, o Tribunal entendeu que não havia evidência de ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Em relação ao patrocínio concedido pela ECT ao evento, constatou-se que a empresa pública foi a segunda maior incentivadora do projeto, com R\$ 1.575.167,86 (um milhão, quinhentos e setenta e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e oitenta e seis centavos), ou 23,5% dos R\$ 6.695.167,86 (seis milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e oitenta e seis centavos) captados, fato este que não seria vedado, até porque, no ano de 2011, as empresas estatais federais foram responsáveis por 24% dos recursos captados com renúncia fiscal para o setor cultural³⁰⁹.

No que concerne à isenção tributária, os casos do Rock in Rio 2011 e do SWU foram enquadrados no artigo 26 da Lei de Incentivo à Cultura, razão pela qual, em relação ao Rock in Rio, dos R\$ 6,7 milhões investidos, em torno de R\$ 4,7 milhões se originaram da iniciativa privada e R\$ 2,0 milhões, da renúncia tributária, enquanto que, no caso do SWU, não houve captação.

A questão dos incentivos concedidos a projetos com potencial de retorno comercial é uma das várias possíveis distorções da Lei de Incentivo à Cultura. A principal delas consiste no fato de que a decisão quanto aos projetos que serão apoiados cabe aos incentivadores, ou seja, aos agentes privados, aos quais interessa atender a própria estratégia de marketing. Além disso, pode-se apontar também a concentração de projetos nas regiões Sul e Sudeste, o que colide com um dos objetivos fundamentais da República, que é a diminuição das desigualdades

³⁰⁸ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

³⁰⁹ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

sociais e regionais³¹⁰, com as diretrizes constitucionais específicas relativas à política cultural³¹¹ e com finalidades precípuas do Pronac^{312 313}.

Com relação ao tema, o Tribunal de Contas da União apresentou o enunciado de que não deve ser autorizada a captação de recursos a título de incentivo cultural a projetos com forte potencial lucrativo, bem como com capacidade de atrair suficientes investimentos privados para a sua consecução, conforme o Acórdão 191/2016 – Plenário, do qual destaca-se:

27. Não consigo vislumbrar interesse público a justificar a renúncia de R\$ 2 milhões de receita do Imposto de Renda em benefício da realização de um projeto com altíssimo potencial lucrativo, como o Rock in Rio. Parece-me que esta também é a percepção da sociedade, razão pela qual autorizações de incentivos fiscais a projetos da espécie ganham a atenção da mídia.
28. Toda a atuação da Administração está vinculada ao interesse público. Ainda que os dispositivos legais não sejam claros, o gestor deve buscar a intentio legis e estar atento aos princípios legais e constitucionais.

Em seu voto, o relator, Augusto Sherman, ressaltou que sempre que se trata da atuação de fomento do Estado, seja na cultura, no esporte³¹⁴, na indústria, deve-se observar o binômio capacidade e necessidade, de modo a verificar se determinado setor ou projeto é capaz de se autossustentar, ou se há a necessidade de intervenção do Estado para impulsioná-lo³¹⁵.

³¹⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

³¹¹ Ver nota 43.

³¹² Listadas no artigo 1º da Lei de Incentivo à Cultura. Ver nota 173.

³¹³ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

³¹⁴ Sobre o tema, cabe trazer a referência ao Decreto nº 6.180/2007, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo, destacando-se que o artigo 24, inciso II, veda a concessão de incentivo a projeto desportivo em que haja comprovada capacidade de atrair investimentos, independente da concessão de incentivos.

³¹⁵ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

Além disso, destacou a existência dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficart, que, de forma expressa, apresentam o viés de apoiar projetos comerciais, que seriam constituídos sob a forma de condomínio, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos de natureza comercial, e teriam seus rendimentos e ganhos de capital, com algumas exceções, isentos do IOF e do IR, mas que, até o momento, nunca foram utilizados. Assim, apesar da existência de um mecanismo específico para projetos comerciais, muitas empresas optam por outros meios considerados mais vantajosos, como o mecenato, e a Administração Pública, a despeito da apresentação de propostas em dissonância com o interesse público, aprova os referidos benefícios³¹⁶.

Por este motivo, deve-se analisar as particularidades de cada caso e, quando se tratar de um projeto comercial que demonstre ser capaz de se autossustentar, ou seja, que não necessita de apoio dos incentivos fiscais, impõe-se a negativa de autorização para captação de recursos, com fundamento no interesse público, pois ainda que se considere a apresentação de contrapartidas pelos proponentes, quanto mais lucrativo se apresentar um projeto, menor será a possibilidade de tais contrapartidas virem a conferir um interesse público suficiente para justificar a concessão de incentivos fiscais³¹⁷.

A conclusão do Tribunal de Contas da União, relativamente ao Projeto Rock in Rio 2011, foi de considerar regulares ou saneadas as ocorrências suscitadas pelo MP/TCU de cessão de ingressos a servidores; concessão de apoio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) ao evento; e utilização de rol de categorias de segmentos culturais mais amplo do que o previsto no artigo 18 da Lei Rouanet.

Quanto às ocorrências ligadas ao Projeto SWU, o entendimento foi de que, como o projeto de incentivo foi arquivado sem que tivesse havido liberação de recursos, seria suficiente cientificar o então Ministério da Cultura acerca de impropriedades formais detectadas.

³¹⁶ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

³¹⁷ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

Discutiu-se, ainda, o questionamento do MP/TCU relativo à concessão de incentivo a projetos com potencial de retorno comercial, com eventual desvirtuamento da Lei Rouanet, e foi consignado que não existem vedações legais para concessão de incentivos fiscais a projetos culturais com potencial de retorno comercial, assim considerados os que têm expectativa de lucro. Mesmo que se argumente que projetos de grande porte, vinculados a grandes empresas ou a artistas consagrados, são autossustentáveis, pois teriam condições de se viabilizar por meio de patrocínios privados e/ou receitas próprias, de modo que a concessão de incentivos fiscais nessas condições possibilitaria ganhos desproporcionais por particulares e/ou desperdício de recursos públicos, a Lei de Incentivo à Cultura não proíbe tal concessão, fazendo apenas restrição aos montantes do Imposto de Renda dedutíveis, conforme seu enquadramento³¹⁸.

Porém, o artigo 9º, inciso II, da Lei Rouanet estabelece que a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, de música, canto, circo e demais atividades congêneres, deve ser considerada como um dos tipos possíveis de projetos culturais para fins de aplicação de recursos do Ficart. O dispositivo não veda a concessão de incentivos fiscais a tais projetos, mas sua interpretação em conjunto com o espírito da Lei nº 8.313/1991 autoriza a conclusão de que projetos culturais com potencial de retorno comercial deveriam, em tese, ser atendidos, preferencialmente, por meio dos Ficarts. Como os Ficarts não foram implementados, tais projetos têm sido atendidos, inclusive os de grande porte, por meio do incentivo fiscal.

Não obstante, quando existe cobrança de ingressos a preços não acessíveis, coloca-se a concessão de tais incentivos em confronto com objetivos estipulados na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Incentivo à Cultura, que é garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, conforme o artigo 215 da CF/88 e o artigo 1º da Lei nº 8.313/91.

Foram reputados parcialmente procedentes os questionamentos do MP/TCU sobre esse tópico, quanto a ser desejável, quando da concessão de incentivos fiscais a projeto cultural com forte potencial de retorno comercial, a exigência

³¹⁸ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%2D/TRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

proporcional de contrapartidas, quando pertinente. Desse modo, foi recomendado ao então Ministério da Cultura que, na concessão de incentivos fiscais a projetos culturais com forte potencial de retorno comercial, fosse avaliada a pertinência de exigir contrapartida proporcional ao porte do evento ou ao montante de isenção autorizado, a fim de tornar tais concessões mais condizentes com os princípios da eficiência, da razoabilidade e da supremacia do interesse público³¹⁹.

Após, o Acórdão 191/2016-TCU-Plenário foi objeto de embargos do então Ministério da Cultura, sob a alegação de que havia obscuridade na decisão recorrida, por vetar a aprovação de projetos com forte potencial lucrativo, bem como a capacidade de atrair suficientes investimentos privados, independentemente do incentivo fiscal, pressupondo uma invariável ausência de interesse público, não obstante a indeterminação do conceito e as necessárias preocupações com o desenvolvimento da economia da cultura³²⁰.

Por reconhecer como forma de aumentar a margem de discricionariedade do MinC na análise dos planos de trabalho relativos aos projetos para os quais se busca a aprovação de captação de recursos nos termos da Lei de Incentivo à Cultura, foi considerado pertinente o pleito do então Ministério da Cultura, no sentido de que a determinação objeto dos embargos fosse convertida em recomendação, ampliando-se o poder discricionário do MinC na identificação dos projetos que seriam potencialmente lucrativos e autossuficientes, para os quais deveria ser evitada a autorização de captação de recursos por meio dos incentivos fiscais oferecidos pela Lei nº 8.313/1991, nos seguintes termos:

9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991, manifeste-se expressamente sobre eventuais ressalvas constantes do parecer técnico elaborado sobre a proposta, bem como promova o saneamento das inconsistências antes de proceder à autorização para captação de recursos, de forma promover a adequação do projeto às finalidades do Programa

³¹⁹ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

³²⁰ Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

Nacional de Apoio à Cultura - Pronac e maximizar as contrapartidas sociais oferecidas em razão da concessão do incentivo;
9.3. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991, abstenha-se de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo, bem como capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei;

Ainda sobre os casos com grande repercussão, destaca-se o do Cirque du Soleil (Pronac 046458, R\$ 9,4 milhões em 2005, enquadramento artigo 18 da Lei Rouanet, promovido pela empresa T4F Entretenimento S/A); blog de vídeos com a cantora Maria Bethânia (Pronac 1012234, R\$ 1,3 milhão em 2011, artigo 18); turnê do cantor Caetano Veloso (Pronac 091350, R\$ 1,7 milhão em 2009, artigo 26), e a Festa do Peão de Barretos (Pronac 1113449, R\$ 5,8 milhões em 2011, artigo 26).

Ao confrontar os objetivos da Lei de Incentivo com a percepção da gestão cultural, é possível perceber a divergência entre o disposto na lei, sobre o papel estatal na promoção da cultura, e o formato no qual a realidade se apresenta. São constantes as afirmações de que as políticas públicas privilegiam grandes produtoras, eventos com cobrança de bilheteria a preços nada democráticos, o uso da cultura como produto de marketing, bem como que a liberação de recursos seria moeda de troca entre agentes do Estado e produtores culturais³²¹.

Nesse contexto, algumas empresas passaram a definir a política de patrocínio para atender demandas internas, assegurando, por meio da utilização de recursos públicos, projetos que nem sempre estão associados à razão de ser das leis de incentivo, pois a utilização do investimento cultural passou a ser empregado como fonte de financiamento para promoção de marcas, por meio da realização de eventos com grande apelo midiático, sendo que alguns deles poderiam ser autossustentáveis, como, por exemplo, é o caso do apoio a produções de grande visibilidade e repercussão social³²².

³²¹ OLIVEIRA, Karina Gomes Sena de. **O papel da Lei Rouanet e sua eventual relação com a qualificação da oferta do turismo cultural no Brasil**. Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 35. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24176>>. Acesso em 07 fev. 2021.

³²² BRASILEIRO, Kátia Valéria Barros da Rocha. **A cultura como produto midiático: práticas comunicacionais de empresas que utilizam a Lei Rouanet**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2016, p. 16. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/KATIA-VALERIA-BARROS-DA-ROCHA-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

De acordo com Kátia Valéria Barros da Rocha Brasileiro, “o grande conflito da utilização de recursos incentivados com o patrocínio via leis de incentivo está no fato de que objetivos de patrocínio, para uma empresa com fins lucrativos, são de natureza mercadológica”³²³. Atualmente, os objetivos dos patrocínios são estruturados com foco no resultado imediato, com a associação direta das produções culturais à imagem do patrocinador, o que propicia um mercado que associa cultura, resultados e consumo³²⁴.

[...] quando produtores culturais de um projeto de samba de roda - patrimônio imaterial da Humanidade - procuram patrocínio para a realização de eventos populares (gratuitos) em cidades do interior do Brasil, entram em rota de colisão com os interesses dos grandes grupos musicais, com farta mídia e divulgação, cujo objetivo é produzir seus espetáculos em cidades de grande circulação de capital. A captação de recursos para projetos com pouca visibilidade é sempre um desafio quando o produtor não possui resultados para apresentar às empresas patrocinadoras³²⁵.

É possível constatar que o preço da cultura, muitas vezes, é o preço da construção de vínculos que nem sempre levam à democratização dos bens culturais³²⁶. Portanto, o que se verifica é que, ao transferir a responsabilidade para a iniciativa privada sobre a escolha de quais projetos serão patrocinados com os valores referente à renúncia fiscal, o Estado, responsável pela gestão da política cultural, pode ter falhado ao possibilitar o financiamento de projetos com alto

³²³ BRASILEIRO, Kátia Valéria Barros da Rocha. **A cultura como produto midiático: práticas comunicacionais de empresas que utilizam a Lei Rouanet**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2016, p. 23. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/KATIA-VALERIA-BARROS-DA-ROCHA-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

³²⁴ BRASILEIRO, Kátia Valéria Barros da Rocha. **A cultura como produto midiático: práticas comunicacionais de empresas que utilizam a Lei Rouanet**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2016, p. 23. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/KATIA-VALERIA-BARROS-DA-ROCHA-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

³²⁵ BRASILEIRO, Kátia Valéria Barros da Rocha. **A cultura como produto midiático: práticas comunicacionais de empresas que utilizam a Lei Rouanet**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2016, p. 26. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/KATIA-VALERIA-BARROS-DA-ROCHA-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

³²⁶ BRASILEIRO, Kátia Valéria Barros da Rocha. **A cultura como produto midiático: práticas comunicacionais de empresas que utilizam a Lei Rouanet**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2016, p. 38. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/KATIA-VALERIA-BARROS-DA-ROCHA-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

potencial lucrativo e sem a análise dos impactos causados, ou mesmo deixando de demonstrar o atendimento ao interesse público³²⁷.

Sob essa perspectiva, entende-se que os atos de fomento devem se submeter ao controle administrativo e dos Tribunais de Contas, de modo a alcançar a dimensão finalística da atividade, ou seja, a realização do interesse público, o alcance dos direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável³²⁸.

O Estado possui um papel social transformador, mas esbarra na ausência de atuação efetiva no âmbito das políticas culturais. Além disso, conforme demonstrado, pode-se dizer que, em alguns aspectos, não existe um efetivo controle da Administração Pública sobre os atos de fomento aos direitos culturais, culminando na permanência da situação de desigualdade social brasileira e no enfraquecimento da democracia cultural.

A ausência ou insuficiência do controle dos atos de fomento afronta o princípio do desenvolvimento, tendo em vista que a definição contemporânea de desenvolvimento leva em consideração diversas dimensões, e não apenas a esfera econômica. Além do crescimento econômico, que se refere à elevação do produto nacional em um determinado período, o desenvolvimento, para ser alcançado, deve ultrapassar a mera acumulação de riqueza, pois impõe a necessidade de transformações estruturais socioeconômicas que importem a melhoria da qualidade dos padrões de vida de todas as pessoas, de forma a proporcionar o bem-estar social³²⁹.

Conforme já ressaltado no trabalho, apenas o crescimento produtivo e a incorporação de progresso técnico e científico, restrito ao estilo de vida e padrões de consumo de uma elite privilegiada e sem transformação social, é tão somente modernização, pois o Estado continua sendo subdesenvolvido. Nas palavras de

³²⁷ OLIVEIRA, Karina Gomes Sena de. **O papel da Lei Rouanet e sua eventual relação com a qualificação da oferta do turismo cultural no Brasil**. Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 35. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24176>>. Acesso em 07 fev. 2021.

³²⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**. Administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 191.

³²⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 3, n. 11, jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 151. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>>. Acesso em 19 fev. 2021.

Daniel Wunder Hachem, há “de um lado, um grupo minoritário com ampla concentração de renda usufruindo de um elevado padrão de consumo, e de outro, a maior parte dos cidadãos, privados de uma qualidade de vida satisfatória”³³⁰.

Um Estado Social e Democrático pressupõe que o desenvolvimento esteja associado a uma concepção material de igualdade, em que o Poder Público não apenas propicie igualdade de condições no ponto de partida, mas que atue no sentido de reduzir as desigualdades da sociedade³³¹. Dessa forma, é nítida a relação entre cultura e desenvolvimento, pois esta promove o acesso às formas sociais capazes de estimular a criatividade humana e as aspirações coletivas.

O Estado deve assegurar o respeito e garantir o desenvolvimento das culturas existentes, bem como fomentar o exercício dos direitos culturais. No entanto, muitas vezes há divergência entre o disposto na Constituição Federal de 1988 e nas leis específicas de fomento à cultura com a prática brasileira, indicando a existência da concessão de favores e privilégios a grandes produtoras, bem como do uso da cultura como produto de marketing e moeda de troca entre agentes do Estado e produtores culturais. Reforça-se, portanto, a necessidade de fortalecimento do controle de finalidade dos atos de fomento à cultura, por meio da observância aos princípios que integram o regime jurídico administrativo, com vistas à promoção do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

³³⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C**: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 3, n. 11, jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 152. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>>. Acesso em 19 fev. 2021.

³³¹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C**: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 3, n. 11, jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 160. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>>. Acesso em 19 fev. 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado não pretende encerrar a discussão sobre o tema, mas sim provocar, por meio da análise da relação entre arte, cultura e direito, a existência de um papel social transformador, mas que, muitas vezes, esbarra na ausência de atuação efetiva do Estado em políticas culturais, bem como na (in)existência de controle da Administração Pública sobre os atos de fomento aos direitos culturais. Tudo isso culmina na permanência da situação de desigualdade social brasileira e no enfraquecimento da democracia cultural, já que esta pressupõe a necessidade de reconhecimento das diferenças entre os grupos que compõem a sociedade e a valorização das múltiplas práticas e demandas culturais.

Com base na análise entre cultura e desenvolvimento, verificou-se que a prática estatal no âmbito cultural deve ser compreendida a partir de princípios como o do pluralismo, da participação, da atuação logística do Estado, do respeito à memória coletiva e da universalidade. Além disso, foi possível compreender a importante relação entre cultura e desenvolvimento, o qual não deve ser visto apenas como um processo de acumulação e aumento de produtividade, mas sim como meio de acesso às formas sociais capazes de estimular a criatividade humana e as aspirações coletivas, baseado na ideia de possibilitar a realização das potencialidades de todas as pessoas, atrelando desenvolvimento e criatividade como um fator de transformação social e cultural.

Observou-se, ainda, a complexidade que envolve os atos de fomento, e a necessidade de atuação integrada entre os entes federativos, a fim de potencializar a riqueza da diversidade cultural brasileira. Foram analisadas as noções introdutórias pertinentes ao instituto do fomento, como um instrumento apto a induzir o particular à prática de atos voltados ao interesse público, com ênfase nos mecanismos de fomento aos direitos culturais. Destacou-se a necessidade de controle de finalidade, no intuito de evitar que haja o atendimento de fins particulares em detrimento do interesse público, que constitui uma incompatibilidade objetiva com a razão de ser dos atos de fomento.

Portanto, mesmo sendo exteriorizado por meio de atos discricionários, os atos de fomento deverão estar vinculados aos princípios que integram o regime jurídico administrativo. Ocorre que, após a análise da teoria e da prática das etapas de apresentação e análise de projetos culturais, constatou-se que, muitas vezes, é

realizado o fomento a projetos culturais autossustentáveis e com alto potencial lucrativo, o que, apesar de envolver a discussão de desvio de finalidade e má utilização dos recursos públicos, não encontra expressa vedação legal, apesar de poder ser considerado como uma distorção da Lei Federal de Incentivo à Cultura, já que a decisão quanto aos projetos que serão apoiados cabe aos incentivadores, ou seja, aos agentes privados, aos quais interessa atender a própria estratégia de marketing.

Além disso, apesar da existência dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico, que apresentam o viés de apoiar projetos comerciais, até o momento, nunca foram utilizados, indicando que mesmo com a disposição de um mecanismo específico para projetos comerciais, muitas empresas optam por meios considerados mais vantajosos, como o mecenato, e a Administração Pública aprova os referidos benefícios, ainda que em possível dissonância com o interesse público.

Portanto, ao confrontar os objetivos da Lei Federal de Incentivo à Cultura com a gestão cultural brasileira, percebe-se a divergência entre o disposto na lei, no que concerne ao papel do Estado na promoção da cultura e a realidade, indicando a existência da concessão de privilégios a grandes produtoras e o uso da cultura como produto de marketing, bem como provável moeda de troca entre agentes do Estado e produtores culturais, reforçando, assim, a necessidade de fortalecimento do controle de finalidade dos atos de fomento à cultura por meio da observância ao regime jurídico administrativo, em busca da promoção do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil: desafios e oportunidades. **Políticas Culturais em Revista**. Salvador, v. 10, n. 2, p. 35-58, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/24390/16203>>. Acesso em 31 de julho de 2020.

ALMEIDA, Daniela Lima de. **Dimensionamento constitucional da liberdade de expressão artística no Brasil**. Fortaleza, 2015. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420150916151136170119/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

ALMEIDA, Patrícia Silva de; NUNES, Geilson. Do Fundo de Investimento Cultural e Artístico – FICART: análise da sua aplicação prevista pela Lei Rouanet. **Direito & Realidade**. V. 6, n. 4, p. 35, 2018. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/1234/854>. Acesso em: 13 set. 2020.

ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. *In Revista Sociedade e Estado*. V. 25, Nº 3, Setembro/Dezembro, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/07.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2020.

AMARAL FILHO, Jair do. Cultura, criatividade e desenvolvimento. **Políticas Culturais em Revista**, 1 (2), 2009. Disponível em: <<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3727/2792>>. Acesso em 19 set. 2020.

BARBALHO, Alexandre. **Política cultural e desentendimento**. Fortaleza: IBDCult, 2016.

BARBALHO, Alexandre; BEZERRA, Jocastra. As culturas populares nas políticas culturais: uma disputa de sentidos. **PragMATIZES - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura**, [S.l.], set. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/pragmatizes/article/view/10402/7241>>. Acesso em: 28 de julho de 2020. doi: <https://doi.org/10.22409/pragmatizes2015.8.a10402>.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BERCOVICCI, Gilberto. **O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro**. Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Econômicas, 2004, p. 07-08.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 1, janeiro/junho 2018. Disponível em: <http://www.rdpcc.com.br/index.php/rdpc/article/view/23/24>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 8.313/1991. **Lei Federal de Incentivo à Cultura**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 8.685/1993. **Lei do Audiovisual**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 191/2016 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:191%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Ple n%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 22 fev. 2021.

BRASILEIRO, Kátia Valéria Barros da Rocha. **A cultura como produto midiático: práticas comunicacionais de empresas que utilizam a Lei Rouanet**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2016. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/KATIA-VALERIA-BARROS-DA-ROCHA-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2021.

CARVALHO, Marcella Souza. Cultura, Constituição e Direitos culturais. In CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01.

CAVALCANTI, Gabriel Satellita Lins. **Análise econômica das políticas de incentive à cultura no Brasil**. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/343/2161.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 31 jul. 2020.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e política cultural. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, abril de 1995. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100006>>. Acesso em 11 mar. 2021.

CONRADO, Marcelo Miguel. **A arte nas armadilhas dos direitos autorais: uma leitura dos conceitos de autoria, obra e originalidade (tese)**. Curitiba: UFPR, 2013. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/32966/R%20-%20T%20-%20MARCELO%20MIGUEL%20CONRADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 06/02/2021.

COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **Cultura e direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Seqüência**, Florianópolis, n. 77, nov. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 38, n. 77, p. 177-196, dez. 2017. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n77p177>>. Acesso em: 14 jul. 2020. doi: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p177>

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

DUARTE, Aimée Schneider. As faces da cultura na Constituição Federal de 1988. In CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01.

ELIAS, Norbert. **Mozart**: sociologia de um gênio. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

FARIA, Heraldo Felipe de. A intervenção do Estado sobre a ordem econômica para viabilizar o disposto no artigo 170, inciso IX, e 179 da CF/88. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/30/29>>. Acesso em 18 de agosto de 2020.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *In* **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, set./dez. 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11504/2/Teoria_da_Regulacao_Sustentavel.pdf>. Acesso em 11 mar. 2021.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GIGENA, Julio Isidro Altamira. La actividad de fomento. **Anales Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba**, ISSN 0325-5425, Tomo 51, 2012. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5977218>>. Acesso em: 13 de setembro de 2020.

GRUMAN, Marcelo. A UNESCO e as políticas culturais no Brasil. *In* **Políticas Culturais em Revista**, 2 (1), p. 174-186, 2008. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3343/2456>>. Acesso em 25 de julho de 2020.

GRUMAN, Marcelo. Políticas Públicas e democracia cultural no Brasil. *In* **ENFOQUES** – revista eletrônica dos alunos do PPGSA/IFCS/UFRJ. 2008. Disponível em: <enfoques.ifcs.ufrj.br>. Acesso em 16 de julho de 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 3, n. 11, jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>>. Acesso em 19 fev. 2021.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. UFPR, 2011. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26126/Dissertacao%20-%20Daniel%20Wunder%20Hachem%20-%20UFPR%20-%20Brasil.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 fev. 2021.

HIGA, Alberto Shinji. A construção do conceito da atividade administrativa de fomento. **Revista Direito Mackenzie**. v. 5, n. 1.

JUSTEN FILHO, Marçal; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. **Revista Internacional de Contratos Públicos**. N. 1, fev. 2013.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura um conceito antropológico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

LEITÃO, Cláudia Sousa; GUILHERME, Luciana Lima; OLIVEIRA, Luiz Antônio Gouveia de; GONDIM, Raquel Viana. Nordeste criativo e desenvolvimento regional: esboço de uma metodologia para o foment da economia criativa no nordeste brasileiro. Universidade Estadual do Ceará. **3º Simpósio Internacional de Comunicação e Cultura na América Latina**. V. 3, n. 3, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/77159/81021>>. Acesso em 18 set. 2020.

LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. **Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100135/tde-15012016-160419/publico/AFCSLversaofinal.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

LIMA, Carmen Lucia Castro. Políticas culturais para o desenvolvimento: o debate sobre as indústrias culturais e criativas. **Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**. Bahia: UFBA, 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/CarmenLuciaCastroLima.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

LIMA, Maria Cristina Cruz. Desenvolvimento e a atividade de fomento: a atuação da administração pública para a consolidação de direitos fundamentais. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. **Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável**. Curitiba: Editora Íthala, 2020.

MANSANO, Josyane. O papel do Estado sobre o domínio econômico por meio de fomentos. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 5, n. 2, p. 160-176, ago. 2010.

MARTINS, Rafaela; TOMAZ, Tales. Indústria cultural: diferenças e semelhanças na visão de Morin, Adorno e Horkheimer. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **XVII Congresso de Ciências da Comunicação**

na **Região Sudeste**, Ouro Preto, 2012. Disponível em:
<<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2012/resumos/R33-1271-1.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1983, p. 01. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em 26/11/2020.

MENDONÇA, Alex Assis de; GABARDO, Emerson. Política pública de fomento, desoneração tributária e contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.3, set./dez. 2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n3p153.

MORAES, Isaiás Albertin de. Economia criativa e desenvolvimento sustentável na América Latina: potencialidades e desafios. **Diálogo com a Economia Criativa**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, set/dez, 2018. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.17613/m34t-t947>>. Acesso em 19 set. 2020.

MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv. **Revista Eptic**. V. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, ISSN 1518-2487. Disponível em:
<<https://seer.ufs.br/index.php/epitic/issue/view/461>>. Acesso em: 14 set. 2020.

MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.923/ DF e o papel do Estado e das Organizações Sociais na concretização dos direitos sociais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)** 8(3):375-387, set./dez. 2016, Unisinos - doi: 10.4013/rechtd.2016.83.10.

MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Espírito do Tempo – 1. Neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997.

NASCIMENTO, Olívia dos Santos. ALVES, Tamiles Santos. A frágil democracia brasileira e o mal-estar sofrido no âmbito cultural: os desafios do MINC e das políticas culturais. *In* **Políticas Culturais em Revista**. Salvador, v. 12, n. 2, p. 72-86, jul./dez. 2019. Disponível em:
<<https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/32665/20166>>. Acesso em 13 mar. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia; FIREMAN, Ana Luiza Azevedo. Desenvolvimento pelo incentivo à cultura: papel da arte e vicissitudes da utilização da Lei Rouanet. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 198-220, jul./dez. 2016, p. 200. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO10>. Acesso em 26 de julho de 2020.

NOVA, Luiz Henrique Sá da. **Cultura, políticas e direitos culturais nas políticas estatais de cultura** (tese). Salvador: UFBA, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28135/1/0%20-%20CULTURA%2c%20POL%c3%8dTICA%20E%20DIREITOS%20CULTURAIS%20NAS%20POL%c3%8dTICAS%20ESTATAIS%20DE%20CULTURA%20-%20TESE%20FINAL.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado do Direito**. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2006.

OLIVEIRA, Karina Gomes Sena de. **O papel da Lei Rouanet e sua eventual relação com a qualificação da oferta do turismo cultural no Brasil**. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24176>>. Acesso em 07 fev. 2021

POTTUMATI, Eduardo Carlos; FERREIRA, Felipe Furtado. Políticas públicas de fomento: entre interesses públicos e interesses privados. **RVMD**. Brasília, v. 7, n. 2. Jul/dez, 2013.

RAMOS, Murilo César; HAJE, Lara. Panorama da produção de conteúdo audiovisual no Brasil e o Direito à Comunicação. **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. Disponível em: <<http://marcosdantas.com.br/conteudos/wp-content/uploads/2017/02/PRODU%C3%87%C3%83O-DE-CONTE%C3%9ADO-NACIONAL.pdf#page=17>>. Acesso em 17 set. 2020.

REIS, Janaína Martins dos; ZILLE, Luciano Pereira. Empreendedorismo cultural e economia criativa: a companhia de teatro “Grupo Galpão”. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**. São Paulo, v. 9. n. 2, Jan/Abr. 2020. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7294022>>. Acesso em: 15 set. 2020.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Teses sobre financiamento e fomento à cultura no Brasil. In MOLLER, Gustavo. VALIATI, Leandro (Orgs.). **Economia criativa, cultura e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/obec/pubs/CEGOV2016EditorialGTEconomiaCriativadigital.pdf#page=269>>. Acesso em 31 de julho de 2020.

SALDANHA, Bianca de Souza. A aplicabilidade da Lei Rouanet para a promoção de uma base cultural axiológica. **Revista de Direito**. Viçosa. V. 2, n. 12, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/10206/5799>>. Acesso em 15 set. 2020.

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.

SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. *In* **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 1(1), 171-213. <<https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>>. Acesso em 06/02/2021.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Fundamentação da preservação do núcleo essencial na Constituição de 1988. *In* **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**. V. 1, n. 7, jan./dez., 2007. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2550/2123>>. Acesso em 11 mar. 2021.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. **Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1080.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2020.

SILVA, Luiz Fernando da. Unesco, cultura e políticas culturais. *In* **XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste e Pré-Atlas Brasil**. Grupo de Trabalho em Cultura, comunicação e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. Teresina: UFPI, 2012. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT07-08.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2020.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Quando a liberdade de expressão cultural ganha um bom abraço da justiça? *In* OLIVIERI, Cris; NATALE, Edson (Orgs). **Direito, arte e liberdade**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

TORRES, Edgard Marcelo Rocha. O controle dos atos administrativos pelos tribunais diante da nova dimensão dos conceitos de discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Jul./Set. 2010, v. 76, n. 3, ano XXVIII, p. 74. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1019.pdf>>. Acesso em 13/12/2020.

UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaratio_n_cultural_diversity_pt.pdf>. Acesso em 25/07/2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle judicial de políticas públicas: sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, julho/dezembro de 2013. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/420/348>>. Acesso em 19 fev. 2021.

VILLARES, Luise. Celso Furtado e a importância do desenvolvimento atrelado à criatividade e ao patrimônio cultural. *In* QUINTELA, Adroaldo; GALVÃO, Antônio Carlos F.; BOLAÑO, César; PATRÍCIO, Inês (Orgs.). **Celso Furtado: os combates de um economista**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

ZUGLIANI, Luiz Fernando. Direitos e modelos institucionais na lógica do acesso à cultura. *In* CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto (Orgs.). **Direitos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2018. V. 01.