

Direitos culturais no Brasil e uma breve análise do Programa Cultura Viva

Sophia Cardoso Rocha*

Ana Lúcia Aragão**

Resumo: Este artigo pretende apresentar a trajetória dos direitos culturais e a sua inserção na legislação brasileira, a partir da análise do Programa Cultura Viva, instituído pelo Ministério da Cultura em 2004. Destaca as dificuldades de sua implementação, tendo em vista a inadequação das normas considerando o público para o qual é dirigido. Conclui-se que há necessidade de novo marco regulatório para a cultura no Brasil que dê conta das suas especificidades.

Palavras-chave: direitos culturais, legislação, Programa Cultura Viva.

Os direitos culturais no Brasil

Os direitos culturais podem ser elencados como aqueles que dizem respeito à valorização e proteção do patrimônio cultural; à produção, promoção, difusão e acesso democrático aos bens culturais, à proteção dos direitos autorais e à valorização da diversidade cultural. Direitos que exigem um protagonismo por parte do Estado, eles estão intrinsecamente relacionados à consolidação da democracia, ideais de cidadania plena e fator de desenvolvimento.

* Mestra pelo Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador e em Produção em Comunicação e Cultura pela Faculdade de Comunicação da UFBA. E-mail: sophiacrocha@gmail.com.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador e licenciada em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. E-mail: alaragao@gmail.com.

A despeito da autonomia da cultura, como um fim em si mesmo e sua importância simbólica e identitária, interessante resgatar o que anuncia Kliksberg (2000) no sentido de que as políticas baseadas em desenhos que não levam em conta cultura e capital social tem demonstrado profundas limitações. Destaca o autor a intrínseca relação entre as áreas econômica, política, social e cultural, visto que o que acontece com cada uma delas impactará nas demais.

El capital social y la cultura han comenzado a instalarse en el centro del debate sobre el desarrollo, no como adiciones complementarias a un modelo de alto vigor que se perfecciona un poco más con ellos. [...] Las interrelaciones entre cultura y desarrollo son de todo orden, y asombra la escasa atención que se les ha prestado. [...] La cultura es, asimismo, un factor decisivo de cohesión social. En ella, las personas pueden reconocerse mutuamente, cultivarse, crecer en conjunto, y desarrollar la autoestima colectiva. Como señala al respecto Stiglitz (Octubre, 1998), preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando. (Ibid., p. 10-15)

Diante do reconhecimento da sua importância, os direitos culturais entraram na agenda internacional especialmente através da iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU). A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹, de 1948, fruto do contexto pós-guerra e marco da internacionalização desses direitos, dispõe, no seu art. 22 que todo ser humano, como membro da sociedade, deve ter assegurados os direitos culturais, considerados indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Já o art. 27 enfatiza o direito das pessoas de participar e fruir dos benefícios da cultura. Em 1966, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), foi realizado o Pacto Internacional dos

¹ Antes da aprovação da DUDH, em abril do mesmo ano, já havia sido aprovada em Bogotá, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, um catálogo intergovernamental de direitos humanos, no qual já se reconhece os direitos culturais previstos na DUDH.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais², que corresponde a desdobramentos da DUDH, prevendo obrigações legais para os Estados-partes, no caso de descumprimento dos direitos ali previstos. De acordo com o seu artigo 15, os Estados reconhecem o direito de o indivíduo participar da vida cultural e de beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor. Além desse Pacto³, outros instrumentos jurídicos internacionais foram criados, a exemplo da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, e da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001. Com esses documentos, os Estados-partes passaram a ter a obrigação de construir políticas públicas para fazer frente à garantia desses direitos.

No Brasil, somente a partir da Constituição Federal de 1988, fruto da redemocratização do país, os direitos culturais foram explicitamente reconhecidos. Até então, as constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) não tratavam de direitos culturais e o tema cultura aparecia de forma tímida, juntamente à educação.

A inexistência de previsão dos direitos culturais nas constituições não implica em afirmar que o Estado brasileiro não promoveu políticas culturais que os atendessem, ainda que parcialmente, nesses períodos. É possível observar, por exemplo, que na década de 30, considerado por alguns autores um marco na constituição de políticas públicas de cultura, o modernista Mário de Andrade empreendeu uma série de ações que contribuíram para efetivar os direitos culturais. “Como se sabe foi com Mário de Andrade que pela primeira vez se formulou uma política cultural no sentido público, e não apenas voltada para as elites, a elite nacional agrária oligárquica. A cultura passou então ser um direito de todo cidadão.” (SIMIS, 2007, p. 144). No Departamento de Cultura do município de São Paulo, Mário de Andrade realizou projetos que se

² Adotada pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966.

³ No Brasil, esse Pacto só foi ratificado em 06 de julho de 1992, por meio do Decreto n. 591.

expandiram pelo País, a exemplo das expedições para registrar as manifestações culturais do Norte e Nordeste. Enquanto colaborador do governo federal, suas concepções de cultura foram fundamentais e seus reflexos podem ser observados no anteprojeto para a criação do SPHAN (atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), que compreendia tanto o registro e a divulgação de manifestações culturais de caráter material, quanto imaterial⁴.

Experiência inovadora na época, a política implementada por Mário de Andrade segue sendo um exemplo interessantíssimo de uma ambiciosa gestão cultural na esfera do município [...]. Creio ser o primeiro exemplo de uma política pública de cultura no sentido que encaramos hoje, dando conta de todo o universo da produção cultural em sentido abrangente (esporte, turismo, culinária, design, por exemplo) e incluindo em suas preocupações todas as camadas da população, inclusive a infantil. (BOTELHO, 2007, p. 112).

É preciso contextualizar que na década de 30 o Brasil vivia sob o regime autoritário de Getúlio Vargas, que tinha um projeto de construir e firmar uma identidade brasileira que garantisse a unidade nacional. Apesar de ter havido ações que contribuíram para promover alguns direitos culturais, especialmente aqueles que protegiam o patrimônio cultural material, não é possível considerar que tenha existido na época uma pretensão de consolidar os princípios que regem os direitos culturais como são reconhecidos atualmente, tendo em vista que não havia um Estado democrático de direito.

Pode-se afirmar que somente na década de oitenta, após longos anos de ditadura militar, o Brasil passou a ter a possibilidade de efetivar os direitos culturais previsto na Constituição Federal em um regime democrático, prevendo em seu artigo 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.

⁴ O projeto acolhido para o SPHAN ficou restrito ao patrimônio material.

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

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

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

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

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

Por meio da Emenda Constitucional n. 48/2005 foi acrescentado o importante §3º ao art. 215, estabelecendo a obrigatoriedade da elaboração do Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando o desenvolvimento da cultura do país, por meio de ações integradas, o que, para Rubim (2007), pode ser considerado como um importante fator para superar a tradição da instabilidade e descontinuidade que acompanham as políticas culturais no Brasil.

Observa-se que a Constituição, ancorada no princípio da cidadania (art. 1º, II), prevê “pleno exercício de direitos culturais”, o que implica na participação dos atores em todo o processo. Na visão de Chauí, ao tratar da nova relação do Estado com a cultura, o processo de criação deve ser entendido como trabalho, que exige condições materiais para sua realização e que a cultura deve ser concebida como um direito do cidadão, cabendo ao Estado assegurar o direito de acesso e fruição das obras culturais produzidas, de produção das obras e de participação nas decisões sobre políticas culturais (Chauí, 2006), assim, destaca a autora a importância da cultura na sua dimensão cidadã.

Nesse sentido o Direito, aqui entendido como normas, cumpre papel de instrumento de política pública, dado o seu caráter imperativo, servindo como elo entre o Estado e a sociedade civil. Conforme Herkenhoff (2004),

a lei é uma forma de comunicação humana. Forma imperativa de comunicação, destinada a regular a conduta de um grupo social e emanada de um homem, de um grupo de homens, de uma classe, ou da totalidade do grupo social, para traduzir interesses absolutos da classe minoritária dominante, numa sociedade de opressão ilimitada, ou para expressar soluções de compromisso, numa sociedade onde os dominados tenham possibilidade de fazer valer sua força, ou para estabelecer a igualdade e o direito de todos, numa sociedade que tenha superado, ou esteja em vias de superar, qualquer forma de dominação ou exploração. (Ibid., p. 6)

Ocorre, no entanto, que o sistema do direito tem servido, muitas vezes, como entrave, porque mantenedor do *status quo* nas relações sociais. Embasado na ideologia contratualista da convivência social por interesse, resiste às mudanças sociais e transformações simbólicas. Em princípio, é imune à troca de paradigmas, seja em função da própria linguagem, de difícil compreensão, seja em face da inadequação da legislação, considerando os seus destinatários. Daí se observar, com tanta frequência, a ineficácia das normas, ou seja, a não realização do direito, que pressupõe o desempenho concreto de sua função social (Barroso, 2006).

Para Chauí, “[...] a tarefa da lei é a conservação de privilégios e o exercício da repressão. Por este motivo, as leis aparecem como inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas” (2007, p. 55). De opinião diversa, é Norberto Bobbio para quem o ordenamento jurídico pode ter função promocional, diversamente do que acontecia nas constituições liberais clássicas, nas quais a principal função do estado parece ser a de tutelar e manter o *status quo*.

No Estado contemporâneo, torna-se cada vez mais frequente o uso de técnicas de encorajamento. Tão logo começemos a nos dar conta do uso dessas técnicas, seremos obrigados a abandonar a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor-repressivo. Ao lado desta, uma nova imagem toma forma: a do ordenamento jurídico como ordenamento com função promocional. (2007, p.13)

Como pode ser observado, a relação entre as normas e a sua aplicabilidade é complexo e polêmico. Na cultura, essa discussão aparece ainda mais veemente. A dificuldade em cumprir os direitos culturais previstos na Constituição Federal de 88, pode ser observada a partir da análise de alguns programas que compõem a política cultural brasileira. Um exemplo disso é o Programa Cultura Viva/Projeto Ponto de Cultura, criado em 2004 pelo Ministério da Cultura.

O Programa Cultura Viva e o Projeto Ponto de Cultura

O Programa Nacional de Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva⁵ foi criado pelo Ministério da Cultura em 2004, por meio da Portaria n.156⁶, que prevê:

Art. 1º: [...] promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando a nova construção de valores de cooperação e solidariedade.

Art. 2º. [...] estimular a exploração, o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços públicos e privados que possam ser disponibilizados para a ação cultural.

De acordo com essa Portaria, o Cultura Viva deve ser viabilizado através de publicações de editais dirigidos para organizações privadas sem fins lucrativos e entidades públicas e a sua execução deve acontecer através de projetos e ações. Indica, também, que tem como público “populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvam ações no combate à exclusão social e cultural.” (art. 3º).

A partir dessas definições, percebe-se que o Programa se inscreve no âmbito da inclusão cultural e social:

⁵ Até 2009, denominava-se Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania.

⁶ Este instrumento jurídico revogou a Portaria n. 525, de 18/12/2003, que criou as BACs.

[...] apóia, valoriza e dinamiza as culturas tradicionais e comunitárias, promovendo também sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural [...]. Visa garantir os direitos culturais e construir a democracia cultural. Atua no estímulo a circuitos cujos agentes culturais principais são associações periféricas e comunitárias que, sem política deste tipo, não ganhariam visibilidade nem receberiam apoio público. (BARBOSA; ARAÚJO; IPEA, 2010, p. 12-14).

Destaca-se que o público assistido é o próprio executor das ações, ou seja, não é o governo quem realiza atividades, mas estes, a partir das condições colocadas pelo Estado, são responsáveis por implementar suas próprias propostas. O Cultura Viva, portanto, é uma política de reconhecimento que estimula a produção cultural dos grupos que dele participam. Ao mesmo tempo, pretende promover a democratização do acesso “aos meios de fruição, produção e difusão cultural”, conforme Portaria 156/04, e, assim, parece ter como grande meta atingir a população brasileira, e não apenas os “fazedores culturais”.

O funcionamento do Cultura Viva se dá através de suas Ações: Ponto de Cultura, Agente Cultura Viva, Cultura Digital, Griô, Escola Viva, Cultura e Saúde, Ludicidade/Espaços de Brincar (Pontinhos de Cultura) e Economia Viva. Dentre essas, o Ponto de Cultura é a principal, responsável por estruturar e articular todas as demais.

Dez dias após a Portaria n. 156/04 entrar em vigor, foi publicado o primeiro edital para selecionar Pontos de Cultura (Edital n. 1, de 16 de julho de 2004). O Projeto se desenvolve através de edital público (ou seleção direta⁷), a partir do qual as instituições passam a receber, durante três anos consecutivos, uma verba no valor de R\$60 mil/ano para darem continuidade às ações culturais que realizam em suas comunidades. Parte dessa verba deve custear um kit multimídia composto por equipamentos digitais

⁷ São raras as seleções que ocorrem sem edital. Uma dessas possibilidades verifica-se através da rede de Pontos de Cultura coordenados pelo IPHAN. Na Bahia, integram essa rede o Pontão de Cultura Casa do Samba, da Associação dos Sambadores e Sambadeiras da Bahia e o Pontão de Cultura da Associação das Baianas de Acarajé, Mingau, Receptivo e Similares do Estado da Bahia.

responsáveis por fomentar a produção de produtos, registrar as atividades dos projetos e estimular o intercâmbio e a formação de redes.

Ponto de Cultura é a própria estratégia do governo federal para “incluir” os que estão à margem dos circuitos formais de cultura, ou mesmo da indústria cultural. [...] Cada Ponto se desenvolve de um jeito, mas há um elemento comum a todos: o estúdio multimídia; um equipamento de cultura digital, simples [...] (TURINO apud LODY, 2009)⁸.

Inspirado no discurso de posse do ministro Gilberto Gil, o nome “Ponto de Cultura” reflete a ideia da massagem nos pontos vitais do Brasil, o *do-in* antropológico. Os Pontos de Cultura, na opinião do ex-ministro, são:

Mais que um conjunto de obras físicas e equipamentos, ele envolve a potencialização das energias criadoras do povo brasileiro. Não pode ser considerado um simples “deixar fazer”, porque parte de uma instigação, uma emulação, que é o próprio *do-in* antropológico. Mas os rumos, as escolhas, as definições ao longo do processo, são livres. E os resultados, imprevisíveis. E provavelmente surpreendentes. Seu sucesso depende de interação, de troca de informações e de uma ampla distribuição de conhecimento e realização. (GIL, 2004)

Com editais publicados nacionalmente para conveniar Pontos de Cultura, o Ministério ampliou sua área de atuação (antes praticamente restrita ao eixo São Paulo-Rio de Janeiro-Brasília) e disseminou sua política para todo o Brasil. O Projeto atuou também na perspectiva de dar visibilidade a grupos que não integravam a política cultural do MinC, tais como associações de capoeira, rádios comunitárias, comunidades indígenas, grupos de teatro amador. Grupos que, em sua maioria, passaram a utilizar pela primeira vez uma verba pública da Cultura.

⁸ Entrevista feita pelo antropólogo Raul Lody em julho de 2009. Publicada no Almanaque Cultura Viva produzido pelo SESC-SP e pelo MinC.

De acordo com o MinC, os Pontos de Cultura tem liberdade para elaborar e executar seus projetos de acordo com suas aspirações:

No lugar de impor uma programação cultural ou chamar os grupos culturais para dizerem o que querem (ou necessitam), perguntamos como querem. [...] Invertemos a forma de abordagem dos grupos sociais e o Ministério da Cultura disse quanto podia oferecer e os proponentes definiam, a partir de seu ponto de vista e de suas necessidades, como aplicaríamos os recursos. (TURINO, 2009, p. 63 e 64).

Na prática, porém, há restrições quanto a essa “liberdade”. Uma delas deve-se à legislação que regulamenta o Programa Cultura Viva.

Nos Pontos de Cultura, a relação jurídica entre eles e o Estado é regulamentada pelos princípios de um instrumento denominado convênio. Ele é utilizado quando há entre o poder público e as instituições (privadas ou públicas) um acordo para realizar objetivos comuns, mediante colaboração dos partícipes, quando “[...] o Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade.” (DI PIETRO apud VIOLIN, 2004). A previsão legal do convênio é uma demonstração da vontade da Administração Pública em compartilhar e descentralizar algumas de suas responsabilidades com a sociedade civil. Para o Programa Cultura Viva, esse instrumento é aplicado porque os objetivos, a serem alcançados pelos Pontos de Cultura são de interesse comum com os do Estado brasileiro. O objetivo do Cultura Viva é: “promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando a construção de novos valores de cooperação e solidariedade.” (Art. 1º da Portaria 156/2004). Essa descrição é condizente com a previsão legal dos direitos culturais a serem garantidos pelo Estado brasileiro.

Parte das obrigações das instituições que assinam o convênio está descrita no art. 116 da Lei n. 8.666/93. É especialmente a esse artigo que os Pontos de Cultura conveniados com o Ministério da Cultura estão juridicamente submetidos. O seu reflexo

está nos editais do Cultura Viva. É o que pode ser observado no quadro abaixo que compara o primeiro edital de seleção de Pontos de Cultura e o artigo referido.

Edital de Divulgação n. 1, de 16 de julho de 2004	Artigo 116 da Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993
Item 4.1 a) O projeto deverá conter [...] plano de trabalho, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do projeto que integrará o convênio.	Art. 116, § 1º A celebração de convênio [...] depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada [...].
Item 4.1 c) O projeto deverá conter [...] plano e cronograma de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e contrapartida do proponente.	Art. 116, IV e V [...] o plano de trabalho proposto pela organização interessada [...] deverá conter [...] plano de aplicação dos recursos financeiros; e cronograma de desembolso.
Item 4.1 f) O projeto deverá conter [...] cronograma de metas a serem alcançadas dentro do prazo previsto neste Edital.	Art. 116, II, [...] o plano de trabalho proposto pela organização interessada [...] deverá conter [...] metas a serem atingidas.
Item 6.11. Os recursos, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados no mercado financeiro e a receita adicional deverá ser revertida integralmente para as atividades no Ponto de Cultura.	Art. 116, § 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial [...], ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, [...]. § 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade [...].

Quadro 1 – Edital de seleção de Pontos de Cultura x Lei n. 8.666/93

Fonte: Elaboração própria a partir do Edital de Divulgação n. 1, de 16 de julho de 2004 e da Lei 8.666/93.

Além da Lei nº 8.666/93, o Cultura Viva também é orientado pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). O Fundo Nacional de Cultura (FNC), um dos mecanismos do Pronac, financia o Cultura Viva e a este cabe seguir suas regras. Segundo o art. 4º da Lei nº 8.313/91, o Fundo

tem por objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac, que são:

I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

A concepção do Projeto Ponto de Cultura coincide com vários desses incisos, especialmente o primeiro e último. O problema em vincular o Cultura Viva ao FNC não está, portanto, nos princípios e objetivos dos dois, mas na seguinte exigência:

Art. 6º O FNC financiará até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem.

Por conta desse artigo, os Pontos de Cultura necessitam apresentar uma contrapartida no valor de 20% do total estipulado no convênio⁹, valor elevado diante das instituições que o Programa costuma integrar.

Outro instrumento jurídico que interfere nas atividades dos Pontos de Cultura é a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN 01/97). Essa Instrução disciplina convênios de natureza financeira firmados por órgãos públicos do governo federal. Ao lado da Lei nº 8.666/93, ela expõe uma série de condições difíceis de serem atendidos pelos Pontos de Cultura. Para facilitar essa compreensão, o quadro a seguir descreve e comenta os principais artigos da IN 01/97 que se relacionam com os convênios assinados entre o MinC e os Pontos de Cultura.

⁹ Com a estadualização do Programa Cultura Viva a partir de 2007, a contrapartida passou a ser dada pelos órgãos públicos estaduais e municipais de cultura.

Fundação Casa de Rui Barbosa

www.casaruibarbosa.gov.br

IN 01/97	Aspectos em análise	Comentários sobre dificuldades dos Pontos de Cultura
<p>Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam: I - realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;</p>	Taxa de administração	Não é possível contratar serviços a serem realizados por administradores, contadores, advogados, etc. Como parte dos Pontos não possuem pessoas em suas entidades com conhecimento nessas áreas, o desenvolvimento do projeto e o cumprimento das obrigações do convênio ficam prejudicados.
<p>Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam: VII - realização de despesas com taxas bancárias, com multas, juros ou correção monetária inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;</p>	Taxas bancárias	O Ponto de Cultura deverá ter verba própria para custear as taxas bancárias que não podem ser incluídas como contrapartida, nem podem ser custeadas com o dinheiro do rendimento da aplicação financeira.

Fundação Casa de Rui Barbosa

www.casaruibarbosa.gov.br

IN 01/97	Aspectos em análise	Comentários sobre dificuldades dos Pontos de Cultura
<p>Art.15 O convênio, ou Plano de Trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo Ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.</p> <p>§ 2º Excepcionalmente, quando se tratar apenas de alteração da programação de execução do convênio, admitir-se-á ao órgão ou entidade executora propor a reformulação do Plano de Trabalho, que será previamente apreciada pelo setor técnico e submetida à aprovação da autoridade competente do órgão ou entidade concedente. (grifo nosso)</p>	Alteração plano trabalho	<p>Como o projeto tem duração de três anos, quase sempre é necessário efetuar modificações nos Planos de Trabalho, que seguindo esta Instrução Normativa, devem ser previamente autorizadas pelo Ministério da Cultura. Ocorre que como não há equipe de funcionários suficientes no MinC para verificar as modificações, o processo de solicitação demora muito tempo, atrasando e impedindo o desenvolvimento de atividades previstas no projeto.</p> <p>Vale lembrar que diversos Planos de Trabalho dos Pontos de Cultura foram aprovados pela SCC contendo violações à IN 01/97.</p>

Fundação Casa de Rui Barbosa

www.casaruibarbosa.gov.br

IN 01/97	Aspectos em análise	Comentários sobre dificuldades dos Pontos de Cultura
<p>Art. 20 Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificadas suas destinações e, no caso de pagamento, o credor.</p>	<p>Movimentação bancária</p>	<p>Em vários estabelecimentos comerciais não é mais aceito o pagamento com cheque nominal. Para os Pontos de Cultura do interior, a dificuldade é ainda maior, especialmente, os localizados em zona rural. Já que nem todo prestador de serviço tem possibilidade de ir a um banco descontar o cheque.</p>

IN 01/97	Aspectos em análise	Comentários sobre dificuldades dos Pontos de Cultura
<p>Art. 21 A transferência de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio obedecerá ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso, cuja elaboração terá como parâmetro para a definição das parcelas o detalhamento da execução física do objeto e a programação financeira do Governo Federal.</p> <p>§ 2º Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial (grifo nosso) referente à primeira parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do Art. 28, e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;</p>	<p>Transferência de recursos e liberação de parcelas</p>	<p>Nos primeiros editais para seleção de Pontos de Cultura o repasse de verba era feito em cinco parcelas. Como a equipe do Ministério não conseguia verificar o cumprimento do objeto do convênio, devido à grande demanda, a liberação da parcela atrasava (ainda que a segunda dependesse da aprovação da primeira). Para agilizar, o MinC passou a transferir o recurso em três parcelas. Ainda assim, os repasses constantemente são interrompidos. Seja por conta da verificação das contas ou mesmo por questão de retenção orçamentária.</p>

Fundação Casa de Rui Barbosa

www.casaruibarbosa.gov.br

IN 01/97	Aspectos em análise	Comentários sobre dificuldades dos Pontos de Cultura
<p>Art. 27 O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica. (Conforme item 9.2, do Acórdão TCU 1.070 – Plenário, de 06.08.2003).</p>	<p>Cumprimento da Lei de Licitação (8.666/93)</p>	<p>O processo licitatório possui uma série de regras técnicas que não são facilmente compreendidas e aplicadas. São necessárias várias etapas, tais como: abertura, habilitação, classificação, julgamento, homologação, adjudicação. Há também vários tipos de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão.</p> <p>Sem autorização da própria IN para contratação de consultoria especializada em procedimentos administrativos, dificilmente um Ponto de Cultura poderá efetuar uma licitação seguindo rigidamente todas essas exigências.</p>

Quadro 2 – Instrução Normativa do STN n. 01/97 x Projeto Pontos de Cultura

Fonte: Elaboração própria a partir da Instrução Normativa 01/97.

Com essas comparações é possível observar que o arcabouço jurídico que regula as relações entre Estado e sociedade é inadequado.

Por óbvio, que o estado, construído por mais de cinco séculos pelas elites brasileiras, não teve interesse, nem desejo de estabelecer tais relações universais. Pior que isto, ele não foi conformado para isto. Pelo contrário, sua tessitura trouxe imanente um caráter de classe [...] No campo cultural, ele esteve sempre a serviço das classes dominantes. Para os subalternos restavam apenas: desqualificação; censura; repressão; violência e silenciamento. (RUBIM, 2009, p. 21).

Essa discrepância que o Programa enfrenta já era observada por Célio Turino, secretário que instituiu o Cultura Viva.

O Estado não é neutro, expressa interesse de classe e a burocracia expressa a consolidação desses interesses. Por isso é tão fácil transferir recursos do Estado para rentistas e financistas, basta um “clique no computador”. [...] Essa distinção também acontece entre entidades da sociedade; instituições consolidadas fazem convênios rapidamente e encontram poucas dificuldades para prestar contas, mas para um grupo de *hip hop* ou de índios kaingang a história é outra. (2009, p. 153).

De acordo com Turino (Ibid. p. 87), o programa enfrenta inúmeras dificuldades, tais como: burocratismo no processo de conveniamento, atraso no repasse de verba, normas em desacordo com a realidade dos Pontos, prestação de contas com problemas etc. Entretanto, é possível perceber, ainda que discretamente, alguns avanços no marco legal brasileiro. Uma das mudanças foi a vigência da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008¹⁰ que estabelece novas regras para os convênios firmados a partir desse ano. Alguns artigos permitem determinados gastos que até então eram vedados, tais como de despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, ausência de cobrança de tarifas bancárias para as contas especificamente abertas para receber e movimentar recursos do convênio e dispensa as instituições privadas sem fins lucrativos de realizarem o procedimento licitatório, ainda que o valor seja superior a oito mil reais. Essas regras, contudo, só

¹⁰ Alterada pela Portaria Interministerial n. 342, de 05 de novembro do mesmo ano, e pela de n. 534, de 30 de dezembro de 2009.

podem ser utilizadas pelos Pontos de Cultura que conveniaram a partir da data da publicação da Portaria, já que ela não retroage aos convênios publicados anteriormente. E, nesse período, os editais para selecionar Pontos de Cultura já estavam sendo realizados pelos órgãos estaduais ou municipais de Cultura.

Considerações finais

A relevância dos direitos culturais teve reconhecimento por meio de uma série de documentos internacionais sob coordenação da Unesco, pós-segunda guerra mundial, provocando um alinhamento dos Estados-partes e a inserção desses direitos em suas respectivas legislações internas. No Brasil, foi na Constituição Federal de 1988, que os direitos culturais passaram a ser previstos e concebidos como uma obrigação do Estado.

Considerando essas obrigações, o direito tem papel fundamental como instrumento capaz de concretizá-los. Ao mesmo tempo, vislumbra-se que o direito, entendido como norma, tem se mostrado mantenedor do *status quo* e incapaz de ser um elo de ligação entre Estado e sociedade, especialmente no que tange as políticas públicas de cultura.

É possível perceber a inadequação do sistema jurídico brasileiro a partir da prática de programas que visam atender a população que sempre esteve à margem das políticas do Estado. Esse é o caso do Programa Cultura Viva/Projeto Ponto de Cultura. Criado pelo MinC em 2004, o Programa, a despeito de ser considerado como uma das principais políticas culturais empreendidas a partir da gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério, enfrenta uma série de entraves e dificuldades de ser implementado.

Percebe-se que a legislação à qual o Programa está inscrito, se mostra inadequada para o público que participa do Cultura Viva, além disso, a rigidez normativa contrasta com a fluidez e dinamicidade própria da cultura.

Vislumbra-se, assim, a necessidade de construção de novos marcos legais para reger as relações do Estado com a sociedade civil, no que se refere aos direitos culturais, levando-se em conta as especificidades do objeto cultura, bem como seus destinatários.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Frederico; ARAÚJO, Herton (Horas). *Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania*. Brasília: IPEA, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito*. Barueri, SP: Manole, 2007.

BOTELHO, Isaura. A Política Cultural e o Plano das Ideias. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Lei n. 8.313 de 23 de dezembro de 1991*. Restabelece princípios da Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/04/lei-8313-de-1991-atualizada.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2010.

_____. *Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: fevereiro de 2010.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Instrução Normativa n. 01, de 15 de janeiro de 1997*. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e da outras providências. Disponível em: <www.conveniosfederais.com.br/instrunorma.htm>. Acesso em: fevereiro de 2010.

_____. Ministério da Cultura. *Portaria nº 156, de 06 de julho de 2004*. Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jul. 2004. Disponível em: <www.cultura.gov.br/cultura_viva/catalogo/cat17.php>. Acesso em: fevereiro de 2010.

_____. Ministério da Cultura. Edital de Divulgação nº 01, de 16 de julho de 2004. In: *Programa nacional de arte, educação, cidadania e economia solidária*. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria n. 127, de 29 de maio de 2008*. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <www.convenios.gov.br/portal/arquivos/PortariaInterministerial127-2008-CONVENIOS.pdf>. Acesso em: março de 2010.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania Cultural. O Direito à Cultura*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

_____. Cultura e Democracia. In: *Salvador: Coleção Cultura é o quê?* Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2007.

DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM – abril de 1948. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oadcl.htm>.

GIL, Gilberto. *Discurso sobre o Programa Nacional Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, durante encontro com artistas em Berlim*. 2004. Disponível em: <www.cultura.gov.br/site/2004/09/02/ministro-da-cultura-gilberto-gil-sobre-o-programa-nacional-cultura-educacao-e-cidadania-cultura-viva-durante-encontro-com-artistas-em-berlim/>. Acesso em: fevereiro de 2010.

HERKENHOFF, João Batista. *Como Aplicar o Direito*. Ed. rev., ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

KLIKSBURG, Bernardo. *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para El Desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000. Disponível em: <www.cyta.com.ar/biblioteca/bddoc/bd_articles/334_kli.pdf>. Acesso em: abril de 2011.

LODY, Raul. Entrevista realizada com Célio Turino em julho de 2009. In: *Almanaque Cultura Viva*. Brasília: MINC; São Paulo: SESC, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Programa nacional de arte, educação, cidadania e economia solidária*. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Disponível em <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 25/7/2009.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Disponível em: <onu-brasil.org.br>. Acesso em 25/7/2009.

_____. UNESCO. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: abril de 2011.

_____. UNESCO. *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*. Conferência mundial sobre las políticas culturales, México D.F., 26 de julio - 6 de agosto de 1982. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/culture/es>>.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas Culturais no Brasil: Tristes Tradições, Enormes Desafios*. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

_____. Programa Cultura Viva – projeto Pontos de Cultura. In: *Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: novos mapas conceituais*. Brasília: Ministério da Cultura, 2009. p. 21-22.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Albino (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133-155.

TURINO, Célio. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

VIOLIN, Tarso. *Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7421>>. Acesso em: fevereiro de 2010.