

Marco Regulatório do **FOMENTO** à **CULTURA**

Uma Introdução à Lei 14.903/2024

Thiago Lopes Ferraz Donnini

2027



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

1

INTRODUÇÃO

1.1. FOMENTO CULTURAL PARA QUEM TRANSFORMA CACOS EM FLORES

Em uma dessas palestras que, anos depois, viralizaram nas redes sociais, Ariano Suassuna ilustrava o que talvez seja um dos grandes desafios da política cultural brasileira, em especial do fomento: reconhecer as manifestações culturais capazes de fazer do Brasil “não apenas um país, mas uma nação”. Ao recuperar a distinção de Machado de Assis entre o “país oficial” e o “país real”, Suassuna colocava em primeiro plano a arte do povo brasileiro, aquela que na maioria das vezes não está à vista dos grandes editais e dos patrocinadores privados:

As pessoas que já me conhecem sabem da importância que eu dou a uma distinção feita por Machado de Assis, que dizia que, no Brasil, existem dois países diferentes: o país oficial e o país real.

Eu sempre acho que o país oficial é o nosso, o dos privilegiados. Então eu sou sincero, digo logo: eu sou nascido, criado, formado e deformado pelo Brasil oficial.

O povo do Brasil real é aquele ao qual Dostoiévski chamava o quarto estado. Não sei se vocês estão lembrados das aulas de História: na Revolução Francesa havia três classes principais. O que eu chamo de Brasil real é o povo do quarto estado, é essa enorme maioria de analfabetos e semialfabetizados que representam o grosso da população brasileira.

Pois bem. Desde que eu li essa frase de Machado de Assis, ela teve para mim a importância de uma revelação. Eu descobri que era uma verdade aquilo que ele dizia.

Então resolvi, de minha parte, tendo a consciência de que fui criado e formado pelo Brasil oficial, tendo a consciência de que, se a gente quiser que o Brasil dê um passo fundamental no sentido de se tornar não um país, mas uma nação, a gente tem que levar em conta esse quarto estado.

E foi isso que, desde muito moço, eu procurei fazer no que eu escrevo. Eu sou dramaturgo, romancista e poeta. Então eu resolvi prestar atenção à arte do povo do Brasil real, para ver se conseguia, assim, a criação de uma arte que, até do ponto de vista político, apresentasse um caminho para que a nossa nação se plasme como uma nação verdadeira.

Eu tenho essa preocupação, uma preocupação muito grande desde muito jovem: olhar a arte do povo do Brasil real. Porque, quando eu comecei a escrever, eu não queria imitar nem o teatro alemão, nem o francês, nem o americano. Eu queria fazer um romance, um teatro e uma poesia que expressassem meu país e meu povo.

E então foi aí que eu me vi, muito naturalmente, diante do folheto de cordel, que é a literatura do povo do Brasil real. E eu comecei a me preocupar com todas as artes.

Com essas preocupações, eu comecei a refletir sobre o Brasil, sobre o povo brasileiro, sobre a arte brasileira. E eu, inclusive, me deparei com outra frase de um grande brasileiro, que foi meu amigo pessoal, para minha honra, chamado Alceu Amoroso Lima.

Alceu Amoroso Lima escreveu uma frase que me tocou muito. Ele disse assim:

“Do Nordeste para Minas Gerais, corre um eixo que não por acaso segue o curso do rio São Francisco, o rio da unidade nacional. A esse eixo o Brasil tem que voltar de vez em quando, se não quiser se esquecer de que é Brasil.”

Eu transcrevi essa frase dele e comentei que ele, que nem era nordestino nem mineiro, era um grande brasileiro nascido e criado no Rio. Aí eu disse: já que ele teve essa grandeza de chamar a atenção do Brasil para a importância desse eixo

cultural que parte do Nordeste e vai a Minas, cabe a nós, mineiros e nordestinos, dizer que o eixo não se esgota aí, não, porque se prolonga para o Norte até a Amazônia e para o Sul até o Rio Grande.

Uma das coisas que mais me entusiasma no Brasil é essa unidade de contrastes que é o povo brasileiro. Essa unidade na variedade que tem o povo brasileiro. Que povo extraordinário. Eu fico pensando: como é que esse povo, que passa por tanta dificuldade, ainda tem energia para apresentar uma arte calorosa como a gente apresenta?

Então eu descobri alguma coisa que, no campo da arquitetura, era o equivalente do folheto para mim. É uma casa maravilhosa, feita por um negro que se alfabetizou aos 36 anos: Gabriel Joaquim dos Santos.

Ele fazia essa casa com cacos de cerâmica, de copo, de prato. É toda feita de caco, mas é uma cor, é uma coisa linda, a casa. Ele saía pegando caco, caco, caco e criando. Agora vejam o que ele escreveu. Reparem que coisa linda. Essas são expressões dele mesmo. Ele disse:

“Minha casa nasceu dos sonhos que tenho. Uns já no sono, outros pouco antes de pegar no sono. Pensei em fazer ela do nada, mas cercada por um muro feito de cacos, de potes, jaras, tijolos e telhas. O primeiro bordado que fiz na parede...”.

“Bordado”. Ele chama “bordado”, estão vendo? Ele chama isso de bordado. Ele bordava as paredes.

“O primeiro bordado que fiz nas paredes dela foi perto da minha cama, que também foi feita por mim. Mas, antes mesmo de terminar a parte de dentro, comecei a embelezar a de fora. A inspiração continuava a vir do sonho. E hoje a Casa da Flor está pronta. É revestida de cacos de telha, de vidro, de potes, de pratos, de cerâmicas. Eu quero que ela fique aí, que nunca se desmanche. A chuva bate nela, lava, mas ela fica como é: uma sempre-viva.”

Sempre-viva é uma flor que realmente dá impressão de não molhar.

“As flores iam aparecendo nos meus sonhos e na minha imaginação, e eu ia fazendo cada uma delas com cacos de

garrafa, de pratos e de telhas. No meu quarto, separei, por uma escada, a cama, do altar dos livros."

Veja: para mim, que sou escritor, ele não chama estante, não. Chama o "altar dos livros". É o oposto daquele homem que foi me aconselhar a não fazer mais livro. Ele considera, como eu, o livro uma coisa tão importante que chama de "altar dos livros". É a estante onde existe um retrato do presidente Getúlio Vargas.

"Fiz de tudo em minha vida. Fui pedreiro, operário, trabalhei nas salinas, fui carpinteiro, mas hoje sou arquiteto, um mestre de obras. Um artista."

Veja que consciência do valor dele.

"Não tive escola, aprendi tudo com a ventania."

Que coisa linda: aprendeu tudo com a ventania.

"Só aprendi a ler com 36 anos. Foi um menino, meu vizinho, que me ensinou as letras. Depois que estudei a cartilha com ele, pude ler a Bíblia e comecei a anotar num caderno os pedaços dela que mais me impressionavam."

(...) "A Casa da Flor é feita de pensamento e sonho. É feita de cacos. É caco. É caco. É caco. Mas é coisa de muita importância. Não sei o que tenho com os cacos. Quebra-se um pote, e eu fico contente quando me dão os cacos, porque depois transformo tudo numa flor."

Olhem: isso é a imagem de qualquer artista. Pega os cacos, coisa a que ninguém dá importância, e transforma numa flor, num elemento de beleza.

"Fico tão satisfeito. Aí na minha vida tem um mistério que eu não posso compreender. Para que é que eu ia querer uma jarra nova? De jarra comprada eu não preciso, isso não tem graça. Quero é os cacos, porque dos cacos faço as coisas que os outros admiram. Aqui em Cabo Frio, tem palacete, tem casa, mas é tudo casa organizada, é a força da riqueza. Mas, na Casa da Flor, o que todo mundo vê é a força da pobreza."

"De noite, acendo a luz, me sento nesta cadeira e, ó alegria, vejo tudo prateado. Fico tão satisfeito. Eu mesmo fiz e eu mesmo fico satisfeito, vendo tudo quanto é caco transformado em beleza."

Não é uma maravilha? Um sujeito desse, e ninguém sabe o nome dele no Brasil. Eu vivo gritando em todo canto, mas ninguém aprende.¹

A imagem da Casa da Flor é particularmente poderosa. Gabriel Joaquim dos Santos recolhia cacos, restos e fragmentos desprezados para deles fazer uma obra de beleza. Ariano Suassuna viu nisso uma síntese do artista brasileiro: aquele que transforma em flor o que, para muitos, não passaria de ruína.

É difícil pensar em metáfora mais adequada para o fomento cultural. Pois uma parte da cultura brasileira nasce realmente de fragmentos, improvisos, saberes transmitidos fora das instituições formais, em territórios distantes dos grandes circuitos econômicos, de artistas que não dispõem de assessoria jurídica e contábil, de captador de recursos e domínio da linguagem exigida pelos editais.

Penso, ainda, de modo especial, nos artistas e artesãos de Embu das Artes, a quem dediquei este trabalho, assim como em tantas outras pessoas e organizações que acompanho na extensa e invisibilizada periferia da zona sul de São Paulo.

Para esse Brasil, a Constituição de 1988 adotou uma formulação generosa: “direitos culturais” proclamados assim, no plural, incluindo o acesso às fontes da cultura nacional, a proteção das manifestações populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório brasileiro, a proteção do patrimônio material e imaterial, da memória, da identidade, dos modos de criar, fazer e viver.

A história institucional, contudo, foi bem menos generosa. O país vem tentando construir políticas públicas culturais de modo errático, com avanços, interrupções, retomadas e recuos.

1. SUASSUNA, Ariano. **Raízes Populares da Cultura Brasileira**. YouTube, [s. d.]. 1 vídeo (34 min 56 s). Trechos de aula-espetáculo realizada no Theatro Municipal de Paulínia, em 2009, em aula magna organizada pelo Diretório Central dos Estudantes Celso Furtado da Facamp. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_zWy4lf0npM. Acesso em: 17 dez. 2025.

O próprio Ministério da Cultura é exemplo eloquente dessa instabilidade. Criado em 1985, no ambiente da redemocratização, foi rebaixado em 1990 e recriado em 1992. Foi novamente extinto em 2016, recriado pouco depois, rebaixado outra vez em 2019 e restabelecido em 2023. Sobrevive, por ora. Essas idas e vindas refletem a dificuldade de afirmar a cultura como política pública permanente, dotada de institucionalidade própria e da centralidade compatível com a Constituição.

No campo do financiamento público da cultura, a trajetória não foi diferente. O que se consolidou, na prática, não foram mecanismos de financiamento direto, acessível e democraticamente distribuído, mas sobretudo o modelo da Lei Rouanet, acompanhado por sistemas análogos de renúncia fiscal em alguns estados e capitais. Não se nega, aqui, a importância desses instrumentos. Seria simplificador. Mas também é preciso reconhecer sua aderência ao país “oficial” de que falava Suassuna. A concentração histórica dos recursos incentivados no Sudeste, especialmente em torno dos grandes centros econômicos, dispensa maiores explicações: trata-se de um modelo que tende a ser acessado, majoritariamente, por quem já dispõe de estrutura, capacidade de captação e interlocução com patrocinadores.

E o “Brasil real”? Onde entram os mestres da cultura popular, os grupos informais, os artistas periféricos, os artesãos, os coletivos comunitários e tantas outras formas de criação que não se apresentam espontaneamente nos moldes esperados pelo mercado ou pela burocracia estatal? Para esses segmentos, os mecanismos de financiamento público indireto são, em larga medida, pouco acessíveis. A recente descentralização de recursos para estados e, sobretudo, municípios, intensificada a partir da pandemia, abre uma nova possibilidade histórica. Coloca-se no horizonte a chance de que agentes culturais do “Brasil real” sejam alcançados.

1.2. CONTEXTO POLÍTICO E NORMATIVO

O surgimento do MRFC ocorreu de forma relativamente discreta, apesar de envolver um segmento reconhecido pela intensa

participação na vida democrática. Essa aparente discricção pode causar estranheza, mas talvez se explique pelo fato de que a nova lei não representa um acontecimento isolado, e sim o desfecho institucional de um período de intensas mobilizações e atos de resistência.

Refiro-me, por exemplo, às ocupações desencadeadas pela extinção do Ministério da Cultura (MinC), no governo Temer, em 2016, decisivas para pressionar por sua recriação, e ao novo rebaixamento institucional promovido no governo Bolsonaro, em 2019. Lembro, ainda, do contexto da pandemia, com a intensa luta pela legislação emergencial de apoio ao setor, especialmente pela Lei Aldir Blanc e pela Lei Paulo Gustavo, cuja restauração, após veto presidencial, ocorreu sob forte pressão pública dos agentes culturais.

Se recuarmos um pouco mais no tempo, encontraremos o primeiro Plano Nacional de Cultura, de 2010, que já enumerava, entre suas estratégias, propostas de reformulação dos marcos regulatórios da cultura. Ao longo desse percurso, foram se afirmando, de modo progressivo, algumas das ideias agora sistematizadas pelo MRFC: o afastamento de categorias próprias da Lei de Licitações e Contratações Administrativas para disciplinar relações de fomento; a centralidade de uma prestação de contas voltada ao cumprimento do objeto, e não à reconstituição financeira exaustiva, como regra geral; e, em plano mais abrangente e decisivo, a democratização do acesso ao fomento cultural.

De outro ponto de vista, mais diretamente associado à interpretação da lei, pareceu-me muito nítida, desde o primeiro contato com o MRFC, sua aproximação com a Lei nº 13.019/2014, o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Editado dez anos antes, o MROSC também procurou responder a antigos anseios de reconfiguração do regime jurídico do fomento social em bases mais democráticas e menos formalistas. O MRFC segue direção semelhante, embora em chave setorial e, ao mesmo tempo, mais abrangente quanto aos sujeitos alcançados, já que não se limita às organizações da sociedade civil, mas

abrange uma pluralidade de agentes culturais. Em sua essência, o MRFC se aproxima, portanto, de um “MROSC da cultura”. São muitas, aliás, as paráfrases do MROSC presentes no novo marco, várias delas mais sofisticadas e ousadas do que o original, até porque amadurecidas por uma década de experiência.

Essa aproximação, contudo, não se esgota na coincidência de objetivos e técnicas legislativas. Na verdade, tanto o MRFC quanto o MROSC se inserem em um campo que vem ganhando maior sistematização normativa: o da atividade estatal de fomento e de sua disciplina pelo direito administrativo. Parto da premissa de que, no plano da legislação federal, predominou, por muito tempo, um *direito financeiro da cultura*. Isso porque a preocupação central, desde a década de 1990, esteve voltada à organização das fontes de financiamento, incluindo renúncias fiscais, constituição de fundos, transferências federativas, recursos emergenciais e outros arranjos orçamentários. O MRFC, nesse ponto, sugere um deslocamento.

Parece consolidar-se, agora, no Brasil, um *direito administrativo da cultura*, pois a preocupação central da lei já não recai sobre a origem dos recursos, mas sobre a forma de sua execução. Não por acaso, um dos primeiros artigos publicados sobre o MRFC veio da lavra do Professor Silvio Luís Ferreira da Rocha (2025), um dos juristas mais importantes do direito administrativo brasileiro. O texto de Silvio Luís revela não apenas uma interpretação eloquente da nova lei, mas a demarcação do campo jurídico ao qual o MRFC mais intensamente se vincula.

Se essa chave de leitura estiver correta, sua relevância prática aparece com ainda mais força, pois se passa a considerar o ambiente subnacional, especialmente dos municípios, tantas vezes carentes de estruturas mínimas de gestão na área cultural. É ali que a pergunta sobre “como executar” se coloca e se colocará de modo mais agudo. Como ressaltado acima, há um movimento crescente de transferência de recursos para a esfera municipal (O São Paulo, 2025). Nas palavras da ministra da Cultura, Margareth Menezes, em entrevista ao Valor Econômico, está em andamento a construção de um “SUS da cultura” (Caldeira, 2026).

É justamente aí que pode emergir uma das questões mais desafiadoras para o MRFC. O aumento da descentralização de recursos dificilmente encontrará, sobretudo em pequenos e médios municípios, capacidade institucional suficiente para compreender e aplicar um marco regulatório nacional sofisticado. Há, aqui, o risco evidente de que a aplicação da lei imponha novas categorias, fluxos e exigências a administrações locais que, em muitos casos, ainda lidam com precariedades organizacionais elementares ou, na melhor das hipóteses, com visões formalistas de difícil superação acerca das relações jurídicas que materializam o fomento cultural. É nesse ponto que se situa a proposta deste livro.

1.3. ORIGEM, OBJETIVOS E PÚBLICO-ALVO

Fui surpreendido pela aprovação e sanção do MRFC enquanto realizava estudos para uma consultoria sobre a gestão de museus públicos no Brasil. A edição da lei representou, naquele contexto, uma reviravolta nas conclusões a que eu vinha chegando e deu origem a anotações que, mais tarde, revistas, acabaram por se transformar neste livro.

Desde o início, o que me pareceu importante foi compreender as possibilidades de aplicação da lei em vista da complexidade e das assimetrias da federação brasileira, bem como da diversidade dos mecanismos de financiamento público da cultura. Por isso, o objetivo deste livro é, sobretudo, apontar as escolhas normativas relevantes, destacar sua sintonia com os parâmetros constitucionais e oferecer uma leitura que ajude a situar o MRFC no cotidiano da gestão pública, sobretudo no âmbito dos entes subnacionais.

Também por essa razão, procurei evitar os excessos da linguagem jurídica que muitas vezes afastam o leitor em vez de esclarecê-lo. Não é propósito simples de cumprir, sobretudo diante de uma lei que estabelece normas gerais de direito administrativo. Mas posso afirmar que tentei. E nesse sentido, também, arrisquei – mesmo em um livro com pretensão de ser um manual introdutório –, a não me limitar a abordagens estritamente dogmáticas.

Em alguma medida, busquei uma análise crítica, partindo do contexto em que as políticas culturais de fomento têm se desenvolvido.

A partir do capítulo 2, o trabalho passa a construir a base conceitual necessária à compreensão do MRFC. Inicialmente, são examinados os fundamentos constitucionais, com destaque para os direitos culturais como direitos humanos fundamentais, para a cultura como política pública, para a proteção do patrimônio cultural, para a articulação federativa e para o Sistema Nacional de Cultura. Em seguida, o capítulo 3 situa o fomento público como forma de atuação do Estado, com atenção ao seu tratamento no direito administrativo, às ambiguidades dos instrumentos de fomento no contexto contemporâneo e ao percurso legislativo do fomento cultural no Brasil, passando pela Lei Rouanet, pela Lei do Audiovisual, pela Política Nacional de Cultura Viva e pelas normas editadas no período posterior à pandemia da COVID-19.

Com esse pano de fundo, o capítulo 4 dedica-se especificamente ao MRFC, abordando seus antecedentes, seu âmbito de aplicação, sua relação com outros regimes jurídicos, suas definições legais, os instrumentos de execução, os procedimentos de chamamento público, as formas de seleção, monitoramento, controle e prestação de contas, sempre que possível com a indicação de exemplos práticos, controvérsias iniciais e desafios concretos que podem surgir nas rotinas da administração pública cultural.

Quanto ao público-alvo, escrevo, em primeiro lugar, para gestores públicos da cultura e para suas unidades de assessoramento jurídico, especialmente da esfera municipal. Há duas razões principais para isso. A primeira, já indicada, é o crescimento da descentralização de recursos da área cultural em direção aos municípios. A segunda diz respeito ao que representa, para esses entes, a chegada de mais um grande arcabouço de direito administrativo, “de cima para baixo”, alcançando realidades institucionais bastante desiguais. Em muitos casos, trata-se de administrar recursos novos sob uma gramática jurídica igualmente nova.

O livro também pode ser útil às demais áreas de apoio da administração pública e, de modo especial, aos órgãos de controle interno e externo, que se veem diante da tarefa de compreender e fiscalizar mais um conjunto de relações jurídicas dissociado dos padrões da Lei de Licitações e Contratações Administrativas (Lei 14.133/2021). Essa dissociação, como se verá ao longo do trabalho, não elimina a necessidade de controle, mas exige que ele seja reconstruído a partir de outras categorias, mais compatíveis com a lógica do fomento cultural.

Em suma, o que se pretende é reunir elementos para o reconhecimento da racionalidade do fomento cultural, tal como expressa na nova lei. Se este livro puder servir como referência inicial para interpretar e controlar a aplicação do MRFC, terá cumprido satisfatoriamente o seu propósito. Naturalmente, a leitura aqui proposta não substitui o contato direto com o texto legal. Ao contrário, recomenda-se ao menos uma primeira leitura do MRFC antes de avançar pelo livro.

Finalmente, cabe observar que o livro foi concluído em maio de 2026 e considera o estado da legislação, da regulamentação infralegal, dos modelos administrativos e das manifestações institucionais disponíveis até essa data. Por se tratar de marco normativo recente, a aplicação do MRFC deverá ser acompanhada à luz de regulamentos supervenientes, orientações dos órgãos competentes e entendimentos dos órgãos de controle.

2

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

2.1. DIREITOS CULTURAIS ENTRE OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Ao afirmar, em seu art. 215, que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, a Constituição brasileira não se refere apenas ao acesso a museus, teatros, festividades ou outras expressões artísticas. Refere-se, sobretudo, a pertencimento, memória e participação social. Garante que cada pessoa tem o direito de reconhecer-se em sua cultura e de conhecer, respeitar e compartilhar as culturas dos outros, dentro da diversidade étnica e regional que marca o país (art. 215, § 3º, V). Pela lógica constitucional, cultura é fundamento da cidadania. Não poderia ser diferente em se tratando de um documento assumidamente compromissório e civilizatório como a Constituição de 1988 – ainda que, não raramente, ela se revele, na prática, mera “folha de papel” (Lassalle, 2015).

É verdade também que o texto constitucional não traz uma definição precisa e fechada do conteúdo e da extensão dos direitos culturais que enuncia. Mas, de largada, vale lembrar que a proteção a esses direitos ultrapassa o texto da norma constitucional acima citada. O § 2º do artigo 5º da nossa Constituição amplia horizontes ao declarar que os direitos e garantias ali expressos “não excluem outros decorrentes dos princípios do regime adotado ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte”. Isso significa que há uma porta aberta para o diálogo entre o direito interno e o direito internacional – e é por ela que entram, com potencial

força normativa, diversos tratados de direitos humanos que versam sobre direitos culturais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece o valor *supralegal* de alguns desses tratados, assumindo que eles estão acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição. Aqui ganha destaque o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado pelo Decreto nº 591/1992. Seu artigo 15 reconhece a toda pessoa o direito de “participar da vida cultural” (dimensão coletiva dos direitos) e de “proteger os interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística” de sua autoria (dimensão individual dos direitos).

Com o mesmo *status* *supralegal*, a Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Decreto nº 6.177/2007) afirma que a diversidade cultural é patrimônio comum da humanidade. Cada Estado parte, segundo a Convenção, tem o direito e o dever de adotar políticas públicas para preservar suas expressões culturais e fortalecer a cooperação internacional. O artigo 1º relaciona alguns objetivos centrais: proteger a diversidade, promover o intercâmbio e afirmar a igual dignidade de todas as culturas. Já o artigo 2º determina que a liberdade de expressão e a participação social são pilares inseparáveis de qualquer política cultural legítima.

Voltando à Constituição Brasileira e a sua abertura ao plano internacional, deparamo-nos, ainda, com o § 3º do artigo 5º, incorporado pela Emenda Constitucional 45/2004. Segundo essa norma, tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso com quórum qualificado adquirem *status* de emenda constitucional, isto é: são normas constitucionais, para todos os efeitos. Um exemplo é a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), cujo artigo 30 reconhece o direito de todas as pessoas com deficiência de participar da vida cultural, de acessar bens e eventos artísticos e de ver respeitadas identidades culturais específicas – como a cultura surda e as línguas de sinais.

Outros instrumentos com o mesmo *status* reforçam essa dimensão inclusiva dos direitos culturais. O Tratado de Marraqueche (Decreto nº 9.522/2018) garante às pessoas cegas ou com deficiência visual o acesso a obras em formatos acessíveis, superando barreiras de leitura e democratizando o conhecimento. Já a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Decreto nº 10.932/2022) reconhece como racismo qualquer política ou prática que negue a alguém o direito de viver sua língua, sua tradição ou sua cultura.

No plano da *soft law* internacional – o conjunto de parâmetros não vinculantes que orientam a compreensão jurídica dos direitos humanos –, a General Comment 21, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, afirma que o direito de participar da vida cultural é uma forma de liberdade, que exige do Estado tanto abstenções (direito à não interferência estatal) quanto ações positivas (direitos prestacionais, que se traduzem em “serviços”, no sentido amplo da palavra). O documento define a cultura em sentido inclusivo, dinâmico e evolutivo, abrangendo modos de vida, línguas, religião, ritos, costumes, conhecimentos, artes, técnicas, ambientes naturais e construídos. A General Comment organiza o conteúdo desses direitos em três núcleos que se entrelaçam: participação, acesso e contribuição à vida cultural (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2009).

Tudo isso soa muito interessante e atraente, mas a previsão constitucional e a amplitude dos instrumentos protetivos e interpretativos no âmbito do direito internacional dos direitos humanos (DIDH) não são suficientes, por óbvio. Direitos culturais não se realizam pela mera proclamação: exigem políticas públicas, instituições, planejamento e, é claro, financiamento. Em um país marcado por profundas desigualdades regionais, sociais e étnicas, a efetividade dos direitos culturais depende muito da capacidade do Estado de apoiar materialmente a pluralidade das expressões culturais, inclusive aquelas menos integradas aos circuitos de mercado, de modo a assegurar que diversidade, participação

e pertencimento deixem de ser apenas fórmulas constitucionais e se convertam em experiência concreta de cidadania.¹

2.2. A CULTURA COMO POLÍTICA PÚBLICA

2.2.1. Proteção do patrimônio cultural e articulação federativa

A tutela constitucional da cultura não se esgota na dimensão subjetiva dos direitos culturais. Ela alcança igualmente uma dimensão objetiva, voltada à preservação das referências coletivas que dão lastro histórico e simbólico à vida social. É nesse plano que se insere o patrimônio cultural brasileiro, compreendido como o conjunto de bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

A Constituição indica alguns instrumentos dessa tutela. O art. 216, § 1º, menciona formas clássicas de acautelamento, como inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, a serem manejadas pelo Poder Público em colaboração com a comunidade. Já os arts. 5º, LXXIII, e 216, § 4º, reforçam a proteção por via repressiva, ao admitir a ação popular e a responsabilização por danos ao patrimônio cultural.

É a partir daí que se pode passar ao problema da articulação federativa. A Constituição distribui competências em matéria cultural: cabe a todos os entes federativos proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural e proporcionar os meios de acesso à cultura; cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar

1. O tema dos direitos culturais se apresenta, ainda, transversalmente, por diversas outras normas da Constituição, não referenciadas acima. Temos, assim, por exemplo: o art. 219, que vincula o desenvolvimento cultural à inovação, à tecnologia e à política econômica; o art. 227, que inclui a cultura entre os direitos fundamentais da infância e da juventude; o art. 231, que consagra os direitos culturais dos povos indígenas; o art. 242, § 1º, que impõe o ensino da história plural do povo brasileiro; e o art. 221, que atribui aos meios de comunicação social o dever de promover a cultura nacional e regional.