

CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEGISLAÇÃO DE INCENTIVO AO CINEMA: OS ARTIGOS 215 E 216 À LUZ DOS DIREITOS CULTURAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Augusto Amorim*

Introdução

A discussão sobre os direitos culturais é uma questão que, embora pouco debatida no campo jurídico, vem progressivamente crescendo em outras áreas do conhecimento humano como a sociologia da cultura e a economia da cultura, ainda que direcionadas, naturalmente, para distintas abordagens, como os processos de recepção dos produtos e bens culturais, no caso da primeira, e na formação das cadeias produtivas, no caso da segunda. O ponto de convergência entre essas áreas e o Direito é o reconhecimento de que o cidadão (ou sujeito, para se utilizar uma terminologia mais sociológica; ou consumidor, no sentido econômico) é base de todo o processo, ou seja, é a quem se destina a fruição do bem cultural. A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do seu organismo específico destinado aos assuntos de educação, ciência e cultura

(Unesco), há tempos reconhece a cultura como direito dos povos e fonte de desenvolvimento econômico e social para os indivíduos e as nações.

Nesse sentido, o Direito Constitucional precisou se adequar ao mundo dos fatos, deixando de reservar à cultura um lugar subalterno nas suas preocupações doutrinárias e colocando fim à tese de que os direitos culturais são aspectos da vida social de menor interesse e importância, sempre com a justificativa falaciosa de que os direitos sociais, políticos e econômicos são mais urgentes do que os culturais. A própria noção de programaticidade das normas relativas aos direitos culturais tende a ser mitigada porque se percebe na agenda internacional o destaque ao direito dos povos às suas representações simbólicas e culturais, sobretudo no mundo globalizado contemporâneo, que redimensiona os valores culturais das nações.

Aplicação e eficácia das normas programáticas

A efetividade jurídica é a capacidade da lei em produzir efeitos reais e habituais, que poderão ser positivos ou negativos, a partir de objetivos e metas pensados quando de sua elaboração, aprovação e sanção. A efetividade torna a lei real, verificável e permanente, devendo ser utilizada para os fins aos quais se destina. No entanto, o que é efetivo não será necessariamente eficiente ou eficaz, como se observará adiante. No conjunto das normas, a efetividade apresenta características absolutas, pois o direito possui finalidade a ser realizada para que se torne legítimo. A efetividade é um imperativo e se mostra como aspecto inseparável da própria validade do direito, ou seja, é necessária para que este alcance o objetivo primeiro da pacificação social, por meio de sua efetivação e validação. Assim, apenas a concretização de seus objetivos e finalidade determina se uma lei é ou não adequada, aplicável e eficaz. Porém, a questão não é tão simples. Há certas palavras que adquirem significados e diferente conotação a partir de determinada perspectiva doutrinária. Tal situação sempre acontece no campo jurídico, uma vez que se trata de área do conhecimento humano no qual a palavra é o principal instrumento. As palavras, então, possuem significações específicas, sendo culturalmente adequadas a determinado contexto.

O senso comum e mesmo os dicionários estabelecem eficiência e eficácia com significações assemelhadas. No entanto, a prática profissional específica determina como cada uma das palavras compreende conceitos diversos e distintos. Eficiência e eficácia são palavras que servem para identificar duas formas diferentes de se concretizar uma ação. A eficácia é essencial e imprescindível, já a eficiência é somente desejável. A eficiência, não complementada pela eficácia, jamais alcança resultados planejados, mas a eficácia, destituída de eficiência, apresenta poucas chances de atingir bons resultados. Eficiência é realizar corretamente e diz respeito à maneira de viabi-

lizar o alcance de resultados desejados, podendo ser compreendida como o “fazer certo”. A eficácia dimensiona a relação entre objetivos pretendidos e resultados obtidos, ou seja, ser eficaz é conseguir atingir inteiramente determinado objetivo.

Dessa maneira, a eficácia jurídica é atributo do fato jurídico que acarreta consequências pretendidas pelo ordenamento jurídico, pois é o fato jurídico que provoca efeitos específicos na sociedade. Assim, a eficácia da lei se concretiza quando objetivos e metas pretendidas são alcançados. Segundo Maria Helena Diniz, a eficácia jurídica:

É a qualidade da norma vigente de produzir, no seio da coletividade, efeitos jurídicos concretos, considerando, portanto, não só a questão de sua condição técnica de aplicação, observância, ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também a de sua adequação em face da realidade social, por ela disciplinada, e dos valores vigentes na sociedade, o que conduziria a seu sucesso. A eficácia diz respeito, portanto, ao fato de se saber se os destinatários da norma ajustam, ou não, seu comportamento, em maior ou menor grau, às prescrições normativas, ou seja, se cumprem, ou não os comandos jurídicos, e se os aplicam ou não (DINIZ, 2010, p. 229).

Com relação às normas constitucionais, a eficácia se apresenta de três formas: a eficácia *plena*, relativa àquelas normas que têm aplicabilidade imediata, independentemente de qualquer regulamentação posterior para sua aplicação, podendo, entretanto, ser modificadas por emenda constitucional; a eficácia *contida* diz respeito às normas que igualmente têm aplicação imediata e integral, mas que se diferenciam da norma de eficácia plena porque o constituinte permitiu que o legislador ordinário restringisse a aplicação da norma constitucional; e, finalmente, a norma constitucional de eficácia *limitada*, que são as que apresentam eficácia jurídica, mas não têm aplicabilidade no mundo dos fatos, sendo, apenas, de aplicabilidade mediata ou reduzida, pois dependem de norma infraconstitucional para produzir efeitos.

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

Normas programáticas e Constituição

A doutrina define, usualmente, normas programáticas como aquelas normas postas na Constituição Federal cuja principal característica é a sua intencionalidade; ou seja, as normas programáticas podem ser compreendidas como “normas de intenção”, que refletem aspectos sociais e ideológicos da lei maior. Por isso, supõe-se que as normas programáticas possuam eficácia limitada, uma vez que para a sua concretização e efetivação de seus conteúdos, torna-se necessário a ação do Estado – pela via da ação do poder legislativo e do Executivo, respectivamente, no sentido de legislar complementarmente e de executar por meio do aparato normativo proposto pela lei complementar e/ou ordinária. Então, se uma norma está expressa em lei em sentido estrito, esta possui aplicabilidade e eficácia.

A Constituição determina que se realize, mas para tal há necessidade de que leis complementares e ordinárias operacionalizem o direito posto na Carta, o que torna a norma programática “dependente de emissão de uma normatividade futura”, no dizer de José Afonso da Silva (2009, p. 139). Para este, a relevância das normas constitucionais programáticas concentra-se no fato de serem normas de “sentido teleológico”, pois indicam objetivos futuros, servindo como agenda para movimentos sociais que ambicionem a sua concretização, na direção de sua existência e cumprimento.

As normas programáticas seriam, então, disposições constitucionais que abrangem direitos humanos em sentido amplo (incluindo os direitos culturais), cuja relevância é crescente no mundo contemporâneo. Essas disposições constitucionais impõem limites à autonomia de determinados sujeitos, sejam públicos ou privados, fazendo com que progressivamente se tenha uma nova perspectiva sobre elas. José Afonso da Silva explica que, no caso do Brasil, as constituições anteriores a 1988 não alcançaram, objetivamente, os fins de justiça social estabelecidas nas normas programáticas, o que somente come-

çou a acontecer com a atual Carta, que obedece a alguns princípios de ordem econômica para fazer valer os direitos sociais relacionados em dispositivos programáticos. Para o autor, as normas programáticas:

(...) procuram dizer para onde e como se vai, buscando atribuir fins ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico. Essa característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, como bem assinala Natoli, tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da *justiça social* (SILVA, 2009, p. 141).

Caracterização das normas programáticas

As normas programáticas objetivam disciplinar interesses sociais e econômicos: realização da justiça social e existência digna; valorização do trabalho; desenvolvimento econômico; repressão ao abuso do poder econômico; assistência social, intervenção do Estado na ordem econômica, amparo à família; combate à ignorância; estímulo à cultura, à ciência e à tecnologia etc. As normas programáticas possuem, em princípio, envergadura para alcançar a concretização imediata, a partir de um programa proposto pelo Estado, que será realizado mediante o advento de leis ordinárias ou outras ações administrativas. Apresentam eficácia reduzida com relação à operacionalização do seu objeto, entretanto, produzem efeitos jurídicos. Porém, o fato de serem tão jurídicas quanto outras de caráter não programático não é suficiente para destacar a sua funcionalidade e a sua relevância.

Conceitualmente, aquilo que a doutrina classifica como normas programáticas, conforme já foi mencionado, exige a ação legislativa complementar, mas tal situação não induz a que essas normas não possuam característica ou natureza de preceito. Afonso da Silva (2009) cita Canotilho:

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

A sua disciplina é obrigatória e as diretivas por elas definidas, longe de serem meros convites para legislar, assumem o caráter de verdadeiras imposições constitucionais de actividade legiferante. (CANOTILHO *apud* SILVA, 2009, p. 144)

Para o constitucionalista brasileiro, com base no colega português, os direitos econômicos, sociais e culturais não são apenas simples direitos legais, sem a conotação de direitos subjetivos porque estão postos no âmbito de normas constitucionais programáticas. Pelo contrário, ambos reafirmam que se trata de direito subjetivo já na esfera da Constituição Federal e não apenas quando explicitados em leis ordinárias: são direitos originários a prestações fundados na Constituição e não direitos a prestações derivados da Lei.

Normas programáticas e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é, no dizer de Afonso da Silva, uma carta progressista sob o ponto de vista da destinação social do Estado, entretanto, existe um elevado número de normas programáticas, em decorrência do caráter de lei maior, sobretudo por conta da grande quantidade de emendas realizadas, resultante da hibridização entre a orientação socialista em sua gênese e a posterior orientação neoliberal em suas emendas, que desfiguraram conquistas sociais.

Teoricamente, as normas de princípio programático constam, de forma concentrada, nos títulos VII e VIII, embora sejam encontradas, aleatoriamente, em outras partes da carta constitucional, como regras de eficácia plena ou derivadas de princípios institutivos. Outras, igualmente de natureza programática, afirmam literalmente a necessidade de posterior legislação para que concretizem o “programa previsto”, enquanto outras sequer fazem tal indicação. Para Afonso da Silva, é relevante essa distinção entre as normas programáticas posto que, em boa parte delas, há necessidade de vinculação ao princípio da legalidade e ao da discricionariedade na esfera do poder público e da administração pública.

O constitucionalista propõe uma classificação das normas programáticas (SILVA, 2009), destacando que tal classificação é genérica, pois como toda norma jurídica, as normas programáticas são observadas nos limites de sua eficácia, uma vez que se trata de normatividade que impõe limitações aos poderes públicos e à autonomia privada. As normas programáticas referidas aos poderes públicos (dirigidas à União, estados e municípios, dependendo do caso específico) e aos direitos culturais dizem respeito ao Artigo 215: garantia do pleno exercício de direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, bem como apoio e incentivo à valorização e difusão das manifestações culturais. Há, para Afonso da Silva, “peremptoriedade”, apontando para a plena eficácia. Apesar de dado sentido de programaticidade na sua realização, encontram-se postos direitos subjetivos ou “interesses legítimos que implica, no mínimo, obrigações administrativas de aparelhar-se para executar a norma”.

Tal perspectiva faz com que, progressivamente, parte da doutrina admita que o conteúdo proposto nos enunciados das normas ditas programáticas perde o caráter de programa, na medida do efeito vinculante que elas operam sobre as leis ordinárias. Para além de “programáticas” ou “paradigmáticas”, essas normas se configuram a partir de um “princípio teleológico”, uma vez que indica fins a serem alcançados.

Qualquer que seja, porém, a expressão utilizada, o certo é que sua vinculatividade vem sendo mais e mais reconhecida. Significa que o fato de dependerem de providências institucionais para sua realização não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos. São, por isso, também aplicáveis nos limites dessa eficácia (SILVA, 2009, p. 155).

José Afonso da Silva enumera os casos nos quais as normas programáticas apresentam eficácia jurídica imediata, direta e vinculante: quando estabelecem um dever para o legislador ordinário; condicionam a legis-

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

lação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; condicionam a atividade discricionária da administração pública e poder judiciário; e criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.

Normas programáticas e situações subjetivas

As normas programáticas são, genericamente, de eficácia limitada, conforme foi observado. Como qualquer outra norma jurídica, as programáticas regulam interesses juridicamente relevantes, embora nem sempre atinjam esse objetivo de forma eficaz, sobretudo quando diz respeito àqueles interesses particulares que são exigíveis desde logo. É certo que o legislador se obriga a agir de acordo com a normatividade programática, ou a administração pública, cuja atividade discricionária é condicionada ao preceito programático. Em virtude disso, a doutrina estabelece quais as situações subjetivas relacionadas ao caso, a partir da distinção entre situações subjetivas negativas ou de vínculo e situações subjetivas positivas ou de vantagem.

A primeira questão é que situações subjetivas seriam produzidas pelas normas constitucionais programáticas. De início, destaca-se a primeira situação subjetiva negativa, quando o legislador é obrigado a se adequar, de acordo com a sua competência, à programaticidade das normas no sentido de positivá-la; mas não apenas para o legislador. Também a administração pública somente poderá realizar suas ações obedecendo aos limites impostos pelo preceito programático, que sintetizam princípios e indicam diretrizes.

Em outro momento, pergunta-se qual o interesse que se pretende atender: simples interesse ou interesse legítimo? Expectativa

de direito ou direito subjetivo? Segundo o ensinamento de José Afonso da Silva o caso do Artigo 215 “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (...)” está enquadrado na categoria de “interesse legítimo” (SILVA, 2009, p. 177).

À situação subjetiva negativa que se impõe ao legislador e à administração pública corresponde ao estabelecimento de situação jurídica contraposta, pois permite que o beneficiário da norma possa, eventualmente, invalidar ações que se antagonizem com o que determina o conteúdo do preceito programático. Dessa forma, se não há direito subjetivo positivo (poder de exigir prestação fundada na norma constitucional programática), este aparece em sua perspectiva negativa, uma vez que é possível exigir do poder público que se abstenha de praticar atos contrários aos preceitos das normas programáticas.

As normas constitucionais que enunciam os direitos individuais são de aplicabilidade imediata e direta. Tal conceito de subjetivação e positividade é crescentemente relacionado à natureza dos direitos econômicos, sociais e culturais. No entanto, José Afonso da Silva indaga quais seriam os “mecanismos constitucionais” e o aspecto doutrinário capazes de suplantar o grau de abstração e incompletude que dizem respeito à concretização dos direitos sociais, embora reconhecendo que a tese que classifica as normas programáticas como de eficácia limitada esteja defasada (SILVA, 2009, p. 153).

Direitos fundamentais

O positivismo normativista define como direitos humanos apenas aquilo que, efetivamente, a lei em sentido amplo determina como tal; o que traz como consequência silogística de que somente é direito humano aquilo que é definido dessa forma pelos diversos sistemas normativos constitucionais e infraconstitucionais de cada um dos países. Doutrinariamente, os direitos fundamentais são reconhecíveis tanto pela forma (devem estar postos na carta constitucional)

quanto pelo conteúdo (devem concorrer para a efetivação do núcleo que justifica a existência de quaisquer direitos no ordenamento jurídico democrático; neste caso, a dignidade da pessoa humana). Distinguem-se direitos fundamentais formalmente constitucionais de direitos fundamentais sem assento constitucionais ou direitos fundamentais dispersos.

Essa distinção é fundamental para que um direito seja devidamente qualificado como fundamental. Em virtude disso, são requisitos para tal: os direitos devem estar postos na Constituição, preferencialmente no capítulo dos direitos e garantias fundamentais; caso não estejam definidos no texto constitucional, é necessário que sejam direitos significativamente relevantes, ou seja, devem derivar de princípios que dão base de sustentação à matéria dos direitos fundamentais, sob o ponto de vista material.

A caracterização de um direito como fundamental traz como consequência a proteção especial quanto à supressão do ordenamento e a aplicabilidade imediata do ponto de vista de eficácia jurídica. Outras distinções importantes dão conta de que os direitos e as garantias são institutos diferenciados, mas as segundas existem em função dos primeiros, pois geralmente estão definidas no texto constitucional, embora nem sempre isso ocorra. O mesmo acontece entre as garantias constitucionais e as garantias institucionais: as primeiras estão, obrigatoriamente, postas na constituição, as segundas, não. Estas dizem respeito às organizações de base, quando exercem o direito de participação e de ação; e ao devido processo legal, o respeito obrigatório e recíproco entre Estado e cidadãos e destes entre si.

Os direitos fundamentais representam bens a serem preservados e respeitados, enquanto as garantias constitucionais têm o objetivo de assegurar o gozo de tais direitos por parte dos cidadãos. Em virtude disso, os direitos são principais, uma vez que estão diretamente inseridos na esfera jurídica, sendo mesmo a razão de ser desta. Já as ga-

rantias são acessórias, subordinadas à existência dos direitos, com fins de estabelecê-los. As garantias devem assegurar a efetividade dos direitos que protegem, resguardando-os de ações que os violem e de omissões que os relemem.

A doutrina compreende como direitos humanos o conjunto de direitos e garantias inerentes à pessoa humana, cuja dignidade deve ser respeitada, sobretudo pelo Estado, que tem a atribuição de fixar mínimas condições de vida para que esses direitos e garantias sejam exercidos (eficácia vertical). Assim, a dignidade do homem, independentemente de origem social, sexual, étnica, religiosa ou etária, é o valor supremo que deve reger as normas jurídicas, sobretudo as de natureza constitucional.

A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais é basicamente didática, uma vez que os direitos são humanos quando definidos em declarações, tratados e pactos internacionais; sendo direitos fundamentais quando positivados pelas constituições nacionais. Os direitos fundamentais são irrenunciáveis e indisponíveis, sendo dirigidos a todos os seres humanos, indiscriminadamente, por isso, possuem caráter de universalidade, mas não são absolutos, no sentido de que pode haver uma confrontação de direitos, no qual o exercício de um poderá interferir no âmbito de proteção do outro. Por outro lado, os direitos fundamentais podem ser cumulativos.

Com base na doutrina dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 relacionou e distribuiu os direitos e as garantias individuais e/ou coletivos ao longo da redação do artigo quinto, que estão embasados nos princípios da isonomia, pelo qual o legislador e o operador do Direito devem dispensar tratamento igualitário a todos os indivíduos, sem distinção de qualquer natureza; e o princípio da legalidade, que se materializa por três vias: a obrigação, a proibição e a permissão. Dessa forma, os dispositivos de proibição (deixar de fazer) e de obrigação (fazer) existem apenas em função da lei.

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

Conceito antropológico de cultura

O senso comum costuma dirigir à palavra “cultura” um variado leque de definições que, por vezes, são incompletas quando não totalmente inadequadas. Embora sua utilização sirva para as situações cotidianas, é inviável para a compreensão apropriada que se deseja ter a respeito dos direitos culturais. Há pelo menos três equivocadas compreensões, que usualmente se lançam sobre o termo. A primeira, mais comum, diz respeito à cultura como o conjunto de conhecimentos adquiridos pelo indivíduo, sobretudo quando se refere ao sujeito com alto capital escolar, conhecedor de diversas disciplinas como ciências, línguas e letras. A segunda, claramente impulsionada pelos valores politicamente corretos da multiculturalidade contemporânea, remete-se à ideia de cultura como o reconhecimento do saber popular. A terceira, igualmente corriqueira, transporta-se à identificação da cultura como sinônimo de arte ou folclore, conforme o caso.

Há também outras concepções, mais ou menos elaboradas, que tentam dar conta de cultura como sendo: a) toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica (ou até mesmo de toda a humanidade); b) o conjunto de crenças, ritos, mitologias e outros tantos aspectos imateriais de um povo; c) o conjunto de saberes, modos e costumes de classe, categoria ou ciência (cultura burguesa, cultura jurídica, cultura política, cultura médica etc.); d) o conjunto de signos e símbolos das relações sociais; e e) o desenvolvimento e acesso à alta tecnologia.

A compreensão de cultura, estabelecida pela vertente dos estudos culturais¹, é lastreada pela conceituação posta pela antropologia cultural, que descarta de início o que se convencionou chamar de “alta cultura” (erudição intelectual, alto capital escolar, conhecimento de obras de arte e musicais consagradas etc.). A perspectiva antropológica reconhece que os indivíduos convivem em um mundo social construído entre si, atribuindo-se sentidos e significados diversos a essa construção de grupo social.

Nesse sentido, a cultura abrange a complexidade cotidiana do indivíduo em sociedade, superando inclusive aquilo que lhe é dado pelo mundo natural, uma vez que até os frutos naturais são passíveis de serem modificados culturalmente. Assim, percebe-se que

os dois elementos mais importantes ou gerais da cultura podem ser a habilidade dos seres humanos para construir e a habilidade para usar a linguagem (compreendida mais amplamente, para englobar todas as formas de sistema de signos (EDGAR e SEDGWICK, 2003, p. 75).

É cultural tudo aquilo que é moldado ou modificado na experiência social, da forma de feitura dos alimentos até a produção de alta tecnologia, passando pela construção de edifícios e monumentos. Por outro lado, a cultura imaterial (ou não material) diz respeito aos aspectos simbólicos, como a linguagem ou aos modos de ser, agir e pensar que definem interações sociais e que podem ser resumidos em atitudes, crenças e valores.

Cultura tem a ver não exatamente com a ação individual, mas com o pensamento comum (coletivo) sobre o que os indivíduos fazem socialmente e os recursos materiais utilizados nessa ação. Dessa forma, o comportamento individual poderá se adequar ao padrão cultural dominante ou dele se desviar, mas o comportamento somente terá uma compreensão, sob o ponto de vista da antropologia da cultura, se relacionado a determinado padrão cultural compartilhado pelo grupo. Ademais, é necessário que a experiência de grupo adquira certa autonomia e que transcenda aos próprios pensamentos dos indivíduos.

Direitos culturais e direitos fundamentais

Cunha Filho (2000) parte para uma melhor compreensão acerca da cultura para o Direito e, conseqüentemente, sobre os direitos culturais, a partir de quatro perguntas: a) O que é cultura para o Direito? b) O que deve ser compreendido por direitos culturais? c) Que direitos específicos compõem

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

esse possível novo ramo? d) Que importância social tem esses direitos?

Para o autor, a realidade normativa do Brasil concebe cultura de forma limitada, sendo mais um “setor, entre tantos outros, vislumbrado pela legislação”, ficando claro que o ordenamento constitucional é explícito em relação à cultura quando estabelece regramento normativo sobre “as artes, a espiritualidade, as tradições e o saber”. O autor afirma a respeito da interpretação do Artigo 216 da Carta Magna, que subliminarmente ao definir patrimônio cultural, o legislador originário “aventura-se a dizer o que é cultura” (CUNHA FILHO, 2000, p. 29). O autor justifica que a norma definidora de patrimônio cultural estabelece que este refere-se aos bens de natureza material e imaterial, sendo “cultura” sinônimo de patrimônio (CUNHA FILHO, 2000, p. 24-25).

Na visão do autor, apresentam-se duas acepções de cultura para o Direito. Primeiramente, aquela em sentido estrito: os direitos culturais como direitos fundamentais devem ser percebidos de modo restritivo porque, ao alinhar-se com outros direitos (sociais e econômicos, por exemplo), passam a ter garantia, de forma clara e inequívoca, do reconhecimento constitucional, possibilitando, assim, a sua efetivação em virtude do caráter de fácil identificação no contexto do ordenamento. Em segundo lugar, encontra-se a compreensão mais extensiva sobre a cultura como fundamento de todos os direitos fundamentais, uma vez que esta é o que define a existência dos direitos, sendo seguidamente determinada por eles, numa relação dialógico-dialética.

Para Cunha Filho, a acepção restritiva sobre os direitos culturais é problemática, preferindo o autor a acepção mais extensiva, segundo a qual se constituem direitos culturais: liberdade de prática da ciência e da arte; liberdade de ensino; direito à instrução; liberdade para aprender; liberdade dos pais para educar a prole; alfabetização de adultos; liberdade de ação das associações culturais; tutela da propriedade intelectual; participação na radiodifusão; proteção do patrimônio histórico e artístico; e proteção da natureza.

A interpretação sobre tal relação de direitos culturais conclui por dois aspectos: primeiro, desponta fortemente o aspecto temporal de passado, presente e futuro; segundo, trata-se de direitos relacionados às artes, à memória coletiva e à transmissão de conhecimentos. A partir dessa compreensão, Cunha Filho propõe a definição de direitos culturais como sendo

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 à dignidade da pessoa humana (CUNHA FILHO, 2000, p. 35).

De tal assertiva percebe-se que os direitos culturais são fundamentais. O autor reconhece, no entanto, que há direitos cuja existência independe

de qualquer referência pretérita ou do porvir; são os que, positivados ou não, se impõem em decorrência do chamado núcleo essencial de todos os direitos fundamentais, ou seja, a dignidade da pessoa humana (CUNHA FILHO, 2000, p. 35).

Ao juntar-se a definição de direitos culturais proposta na Constituição Federal, especificamente nos artigos 215 e 216, com essa nova concepção de direito cultural, percebe-se, então, um descompasso na Carta Magna, pois os artigos oficialmente relativos à cultura encontram-se topograficamente distantes do rol de direitos e garantias fundamentais estabelecidos pelo Artigo 5º. Para Cunha Filho, no entanto, a longa relação de direitos fundamentais relacionados nesse artigo da Constituição propõe, segundo a acepção mais abrangente de cultura, uma série de direitos culturais subentendidos, gozando, inclusive, da prerrogativa da chamada “cláusula pétrea”, como por exemplo, o inciso IX (liberdade de expressão artística), os incisos XXVII e XXVIII (direitos autorais e conexos), bem como o inciso LXXIII (direito à proteção do patrimônio cultural).

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

Princípios que regem as normas relativas à cultura no Brasil

Cunha Filho (2000; 2002) destaca quatro “grandes instituições culturais” na Constituição Federal (memória coletiva, pluralismo cultural, participação popular e livre manifestação cultural), que correlacionadas estão profundamente ligadas aos fundamentos, princípios e objetivos da nação. O autor defende a tese de que se o direito cultural, entendido de maneira restritiva ou extensiva, possui *status* de direito fundamental, terá eficácia imediata, o que de pronto confronta-se com a tese de que, sendo uma norma programática, a eficácia seria limitada. Porém, seja qual for a opção hermenêutica sobre esses direitos, é certo que, por natureza, os direitos culturais são distintos do direito à liberdade, “para os quais o papel preponderante do Estado consiste em um *non facere*” (CUNHA FILHO, 2000, p. 54).

O exemplo que ilustra o pensamento do autor é o parágrafo terceiro do artigo 216 da Constituição Federal: “A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Os princípios constitucionais mencionados por Cunha Filho, em sua maioria, dizem respeito ou se relacionam com as instituições culturais mencionadas acima: princípio do pluralismo cultural, princípio da participação popular, princípio da atuação estatal como suporte logístico e princípio do respeito à memória coletiva. O princípio do pluralismo cultural é confirmado nos artigos constitucionais: artigo 215, *caput*: “O estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais (...)”; parágrafo primeiro: “(...) de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”; parágrafo segundo: “(...) diferentes segmentos étnicos nacionais (...)”.

Cunha Filho explica que leis ordinárias com a função de atender às demandas dos artigos constitucionais demonstram, em algum de seus dispositivos, ofensa ao princípio do pluralismo cultural: o Artigo 22 da Lei n.8.131/91 (a chamada Lei Rouanet)² determina: “Os projetos enquadrados nos objetivos desta lei poderão ser objeto de apreciação subjetiva

quanto ao valor artístico cultural”, gerando choque com outros dispositivos da própria norma, como o Artigo 39: “Constitui crime, punível com a reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística de consciência ou crença, no andamento dos projetos a que se referem esta lei”.

O princípio da participação popular está expresso no Artigo 216, parágrafo primeiro: “O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro (...)” e se materializa na formação dos conselhos de cultura, que definem políticas públicas para o setor, em nível federal, estadual e municipal, além de comissões e comitês, cuja atribuição é específica para um dado segmento do setor cultural, como, por exemplo, proteção de patrimônio histórico-cultural ou aprovação de projetos culturais a serem beneficiados por incentivos públicos.

O princípio da atuação estatal como suporte logístico define o papel do Estado como agenciador e regulador do incentivo à produção cultural, entretanto, não lhe cabendo a atribuição direta de realizar e controlar as atividades culturais, situação típica de regimes autoritários (CUNHA FILHO, 2000). O Artigo 215 em seu *caput* determina: “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”.

Uma questão que se coloca intensamente a respeito desse princípio diz respeito à função de agente incentivador desempenhada pelo Estado com relação à natureza da produção artístico-cultural qualificada a receber tais incentivos. Trata-se mais de uma questão valorativa, de cunho sociológico do que propriamente jurídico, mas cuja repercussão interessa ao universo normativo uma vez que pode servir como argumento de demanda judicial. O que se discute é se o Estado deve incentivar a produção artístico-cultural de características fortemente comer-

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

ciais, que por si já dispõe de mercado e público, ou ainda se as benesses da lei deverão ser destinadas apenas à produção alternativa, cuja produção, difusão e fruição (e conseqüente visibilidade) estão restritas a um público reduzido.

O princípio do respeito à memória coletiva é explicitado naquilo que o legislador constituinte definiu literalmente como patrimônio cultural, estabelecido no *caput* e incisos do Artigo 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”.

Sujeitos do direito cultural

Os titulares de direitos culturais, como em qualquer outro direito fundamental, são os indivíduos, as coletividades específicas (por exemplo, a família, que detém a titularidade do direito de repassar à prole as suas tradições), além da sociedade, que possui a prerrogativa do direito de proteção do patrimônio cultural da nação. Nesses termos, ao contrário da ação penal pública, que tem como titular do direito somente o Ministério Público, a legitimidade para interpor ação judicial com o objetivo de garantir proteção, defesa e efetividade dos direitos culturais pertence a todo cidadão de boa fé, sendo-lhe garantida a isenção de custas judiciais e de eventual ônus da sucumbência (CUNHA FILHO, 2000).

As associações somente estão legitimadas se estiverem constituídas há pelo menos um ano. Esta regra pode ser dispensada pelo juiz do feito, desde que “haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano” ou “pela relevância do bem jurídico a ser protegido”, segundo determina o parágrafo quarto do Artigo 5º. Além disso, é necessário também que esteja expressa em seus estatutos a defesa do patrimônio cultural. Os instrumentos processuais viabilizadores de tal demanda são a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo (CUNHA FILHO, 2000).

Um dos aspectos mais controvertidos sobre os direitos culturais diz respeito à “participação popular” na definição de políticas públicas para o setor cultural. Para Cunha Filho (2002), a legislação infraconstitucional determina que a deliberação sobre diversas questões culturais sejam efetivadas não apenas por autoridades do setor, como o ministro da Cultura, mas conjuntamente com representantes da sociedade e do setor, em forma de comissões e conselhos, supostamente de composição paritária. O autor defende, no entanto, a tese de que o atual modelo de deliberação é ainda “aristocrático e concentrador”, no trato das leis de incentivo fiscal, quando da análise de projetos que merecerão a aprovação dos benefícios fiscais, pois excluem do processo decisório os segmentos representativos da sociedade, que, afinal, são os sujeitos do direito cultural.

Direito cultural como direito fundamental

A partir da nova compreensão de cultura no âmbito jurídico, como o abrangente campo relativo às artes, à tradição, à memória e ao porvir, Cunha Filho (2000) discorda da corrente doutrinária sobre o sentido de norma programática no âmbito constitucional, uma vez que há posicionamento contrário que fixa a necessidade de se adotar certos limites de prazo ou circunstâncias para a efetivação do chamado programa a ser realizado. Para o autor, tal posição inviabiliza a existência de normas programáticas, pois essas são entendidas como “programa da nação a ser encetado em futuro incerto”.

Além disso, Cunha Filho avalia como simplista a tese de que os direitos culturais devem ser compreendidos de forma restritiva e conseqüentemente categorizados como direitos pertencentes à segunda geração. Para comprovar sua tese, o autor vale-se de exemplos pensados a partir da análise detida sobre os direitos fundamentais postos na esfera constitucional: primeiro, a livre expressão por meio da atividade artística é consagrada como direito cultural. Para que seja exercido demanda-se que o Estado se abs-

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

tenha de agir no sentido de evitar qualquer cerceamento dessa liberdade. Assim, tal direito cultural é, então, um direito à liberdade, portanto um direito de primeira geração.

Segundo, o direito ao ensino básico seja que o agente tenha o acesso aos códigos padronizados da cultura para que consiga atingir satisfatoriamente um nível aceitável de instrução fundamental. Embora seja considerado como direito educacional, trata-se essencialmente de um direito cultural, que demanda do Estado a prestação efetiva, eficiente e eficaz, sendo assim um direito de segunda geração. Terceiro, o direito de proteção ao patrimônio edificado contra a ação de predadores tem o objetivo de salvaguardar o “interesse solidário” dos indivíduos. Em outras palavras, essa proteção ao meio ambiente cultural é fortemente um direito cultural de terceira geração. Para Cunha Filho, nesses e em outros exemplos, a cultura aparece, a um só tempo, como idealizadora e produto da conquista de direitos e atividades humanas coletivas. Assim, os direitos culturais se fazem presentes, por completo, em todas as gerações de direitos.

O autor esclarece que a cultura é base para todos os direitos fundamentais, posto que muitos direitos culturais, espécie daqueles, estão, explícita ou implicitamente, localizados ao longo de vários artigos da Constituição federal; alguns deles identificados nas cláusulas pétreas. Se suprimidos ou negligenciados, tal atitude ferirá valores da dignidade individual e coletiva (CUNHA FILHO, 2000, p. 31).

Cinema no contexto da normatização sobre a cultura na Constituição Federal

Embora não relacionado explicitamente em qualquer dos dois artigos diretamente identificados ao campo da cultura (215 e 216 da CF), o contexto da atividade cinematográfica – produção, difusão e fruição – está posto ao longo do *caput*, parágrafos e incisos de ambos dispositivos, sobretudo em virtude da ampla interpretação que se deseja para o conceito de direitos culturais.

O arcabouço infraconstitucional que vai complementar a prestação do Estado em rela-

ção ao atendimento dos direitos culturais, conforme determina os dispositivos constitucionais, está atrelado ao conceito de política cultural, na compreensão de Teixeira Coelho, como o

programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas (TEIXEIRA COELHO, 2004, p. 293).

No caso, a normatividade jurídica apresentada nos artigos 215 e 216 reflete a política cultural do Estado brasileiro:

A partir da definição de cultura e direito cultural, compreende-se que a atividade cinematográfica e a consequente fruição de seus produtos por parte dos cidadãos co-relaciona alguns aspectos a serem considerados: a) O cinema é uma das muitas manifestações da cultura moderna; b) O cinema é o registro audiovisual da identidade cultural e da memória de um povo; e c) O cinema é meio de informação e comunicação.

Dessa maneira, extrapola a compreensão do cinema como mero entretenimento, ainda que o aspecto mais visível de sua essência seja o da prática cultural do lazer. Sabe-se que, ao longo do século de existência, o cinema foi utilizado, muitas vezes, como ferramenta de propaganda política, com fins de justificação de regimes ditatoriais de todos os matizes ideológicos (o cinema russo nos anos 1920-1930; o cinema de propaganda nazista na Alemanha nos anos 1930-1940; somente para citar os exemplos mais conhecidos). Nesse sentido, o cinema carrega consigo um forte elemento de “indústria cultural”³, na acepção proposta pelos filósofos da Escola de Frankfurt. Não é à toa que nas chamadas políticas culturais, de onde emanam ações do Estado em relação à cultura, o cinema ocupe lugar de destaque, qualquer que seja o regime, democrático ou autoritário.

Nos artigos da Constituição Federal que tratam da cultura e dos direitos culturais, a interpretação extensiva é a de que praticamente em toda a sua integralidade, os dispositivos trazem relação com o contexto da

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

produção, difusão, fruição, memória e preservação da atividade cinematográfica. Por outro lado, o dispositivo que trata mais especificamente da atividade cinematográfica é aquele definido pelo parágrafo terceiro do Artigo 216, a partir do qual as esferas federal, estadual e municipal da gestão da cultura têm editado as chamadas leis de incentivo, legislação ordinária que permite ao contribuinte destinar parte do tributo devido ao fisco para financiar as atividades culturais. Para o cinema, estão em vigência dois principais conjuntos normativos ordinários no âmbito federal: a Lei n. 8.685/93 (Lei do Audiovisual, voltada para o cinema) e a Lei n. 8.313/91 (Lei Rouanet, destinada de forma abrangente para a cultura).

Norma constitucional e política cultural

A principal fonte de financiamento da produção cultural no Brasil é o Estado, ainda que o faça por intermédio de terceiros (pessoas jurídicas de natureza privada, pessoas físicas, organizações da sociedade civil e empresas estatais, inclusive) por meio de instrumentos como a renúncia fiscal. Tal situação somente é viabilizada por conta da legislação ordinária cujo objetivo é atender ao que preconiza os dispositivos legais relativos aos direitos culturais postos no âmbito da Constituição Federal.

Equivocadamente conhecida como mecenato⁴, a ação de renúncia fiscal recebe o beneplácito do Estado, que presta a obrigação de efetivar os direitos culturais de forma indireta, incentivando outros agentes a fazê-lo, em consonância com o fortalecimento do princípio do pluralismo cultural no qual o Estado deve se eximir da participação direta na livre expressão das manifestações culturais. Além disso, percebe-se a relevância dos direitos culturais sob a perspectiva do desenvolvimento social e econômico, uma vez que a indústria do entretenimento cultural está se consolidando como setor de progressiva importância.

Embora pensadas no sentido de atender aos direitos do cidadão e ao desenvolvimento econômico, as chamadas leis de incentivo à

cultura costumam ser alvo de críticas justamente por conta da “participação indireta” do Estado na viabilização do incentivo à produção cultural e artística. Em primeiro lugar porque “desrespeitaria” o princípio do pluralismo cultural, uma vez que a maior parte dos recursos destinados ao setor é originária de empresas estatais, cuja gestão é política e institucionalmente vinculadas (quando não subordinadas) ao governo da hora, fazendo do próprio Estado um “produtor cultural”. Tal situação induziria ao “dirigismo cultural”, posto que o Estado (ou o governo do momento) delibera sobre que obra é merecedora de incentivo fiscal, ferindo o princípio do pluralismo cultural. Como consequência desse contexto, observa-se que o Estado, por meio de legislação ordinária, criou mecanismo de incentivo fiscal para dele fazer uso.

Em segundo lugar, ressalta-se que, da forma como foram definidas, as leis de incentivo à cultura estimulam produção e difusão cultural apenas no sentido da geração de emprego e renda (economia da cultura), deixando de lado a característica extremamente diversificada das manifestações culturais. A maioria dessas, muito fortemente relacionadas às questões de identidade nacional, da memória e da cultura tradicional e arcaica, não possui características comerciais compatíveis com o mercado de consumo cultural, alcançado apenas pelo audiovisual (cinema e vídeo). Essa situação não atenderia satisfatoriamente ao parágrafo terceiro do Artigo 216 da Constituição Federal: “A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”.

Dessa forma, os direitos culturais *stricto sensu* estão relacionados nos dispositivos 215 e 216, que explicitam o sentido de produção, difusão e fruição do bem cultural. No caso do cinema, a relação de enunciados (Art. 215, *caput*, parágrafo terceiro, incisos II e IV; e Art. 216, *caput*, incisos I, III e IV, parágrafo terceiro) é ainda mais restrita, embora a palavra cinema sequer seja encontrada em nenhum momento. O entendimento é o de que os enunciados se referem indiretamente à atividade cinematográfica a partir da interpreta-

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

ção desta como “bem cultural”. Desses dispositivos deriva a política cultural para o cinema em âmbito federal, traduzida pela legislação infraconstitucional (Leis n. 8.685/1993 e n. 8.313/1991).

Legislação infraconstitucional: Lei Rouanet

Depois da extinção dos mecanismos de incentivo à produção cinematográfica no período do governo Fernando Collor, entrou em vigência a Lei n.8.313/91 (Lei Rouanet)⁵, justamente no contexto de restritos investimentos do Estado no setor cultural. A então nova lei apresentou como objetivo principal o aporte de recursos na área (em substituição à presença maciça do Estado na forma de recursos do Tesouro, no setor durante as décadas de 1970 e 1980), por meio de incentivos de natureza fiscal. A lei criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cuja finalidade era captar e viabilizar recursos para o setor, além de tornar efetivos os artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

A legislação determina que decisões sobre questões relativas ao setor cultural sejam deliberadas por autoridades constituídas e representantes da sociedade. Em virtude disso, existem comissões e conselhos que definem a operacionalização do arcabouço normativo do setor cultural, a exemplo do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), presidido pelo ministro da Cultura. O artigo 22 da Lei n. 8.313/91 estabelece que “os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural”.

A Lei n.8.313/91 estabelece três modelos de fomento à cultura: primeiramente, o Fundo Nacional da Cultura (FNC), com a incumbência de fomentar atividades culturais que não estejam integradas à lógica da indústria cultural, ou seja, apoiar aquelas manifestações culturais que a iniciativa privada não tem interesse em patrocinar. Em tese, o FNC deve tornar efetivo o princípio do pluralismo cultural, ao viabilizar a diversidade cultural da sociedade brasileira. A Lei n.8.313/91 estabeleceu os Fundos de Investimento Cultural e Artís-

tico (Ficart), cuja destinação era o apoio aos projetos culturais conhecidos como “mecenato federal”.

Por fim, a lei propunha outra variação de “mecenato” (aquela um pouco mais aproximada da noção clássica do termo): neste, o poder público renuncia à parte do imposto sobre a renda devido para que particulares (pessoas físicas e/ou jurídicas), beneficiados com a renúncia fiscal do Estado, invistam os valores devidos em projetos culturais⁶. Tal forma de “mecenato”, com base no imposto de renda, apresenta duas formas de incentivo: doação, entendida genericamente como “contrato por meio do qual uma pessoa transfere, por liberalidade, bens ou vantagens de seu patrimônio para o de outra, que os aceita” (DINIZ, 2010, p. 219) e patrocínio, que pode ser compreendido como “a transferência gratuita, em caráter definitivo, ao proponente, de numerário para a realização de projetos (...), com finalidade promocional e institucional de publicidade” (DINIZ, 2010, p. 446).

O acesso a recursos para o setor cultural é efetivado por meio da apresentação de projetos culturais a serem apreciados pelo Ministério da Cultura antes de qualquer liberação de verbas, que exige alguma contrapartida do proponente do projeto. Do total da renúncia fiscal, em 2009, a Região Sudeste captou 79,11%; o Sul, 9,69%; o Nordeste, 6,91%; o Centro-Oeste, 3,84%; e o Norte com 0,45%. Na relação por estados, o desequilíbrio se acentua: São Paulo ficou, em 2009, com 34,79%; o Rio de Janeiro, 34,62%; Minas Gerais, 9,40%; Rio Grande do Sul, 5,63%; Distrito Federal, 3,28%; e Pernambuco 2,90%. Acre, Roraima e Tocantins não captaram quaisquer recursos através da Lei Rouanet (MinC, 2010). O quadro é agravado pelo fato de que a maioria absoluta é basicamente carregada para projetos culturais relativos ao segmento audiovisual, ou seja, grandes projetos, o que obviamente desvirtua os objetivos da Lei Rouanet e os princípios relativos à diversidade cultural.

Naquele ano, o Ministério da Cultura analisou cerca de seis mil projetos. Desse total, apenas cerca de 20% se referiam a projetos

culturais de pequeno porte e 50% dos recursos da renúncia foram destinados a apenas 3% dos proponentes (MinC, 2010), proponentes com formação técnica na elaboração de projetos culturais e experiência no setor. Esse é outro problema: o atual sistema de financiamento cultural no Brasil gera distorções ao possibilitar que os departamentos de marketing das empresas definam o quê e quem receberá as benesses do patrocínio, fazendo com que somente grandes nomes da cultura nacional tenham acesso aos recursos. São esses os nomes que possuem assessoria técnica e jurídica para desenvolver os projetos culturais, restando à grande maioria, alijada do processo, recorrer às secretarias de cultura estaduais e municipais, em busca de parques recursos.

Outro aspecto a ser considerado na questão da democratização da distribuição de recursos é que o Artigo 18 da Lei Rouanet, por meio do mecanismo da “opção”, não abrange todos os segmentos culturais, o que traz como consequência o direcionamento dos investimentos para poucos segmentos. A Lei Rouanet não é de fato mecenato, uma vez que a maior parte dos recursos que movimentam o setor é de natureza pública. Dados do Ministério da Cultura (2010) revelam que em 18 anos de vigência da Lei Rouanet, do universo de R\$ 8 bilhões captados para o setor, R\$ 7 bilhões foram recursos oriundos da renúncia fiscal, ou seja, recursos das empresas a serem pagos na forma de imposto, portanto, dinheiro público. Em cada R\$ 10,00 (dez reais) investidos, R\$ 9,50 (nove reais e cinquenta centavos) são públicos e apenas R\$ 0,50 (cinquenta centavos) são originários dos patrocinadores privados.

São essas as principais lacunas da Lei Rouanet apontadas pelo Ministério da Cultura (2010): em relação à renúncia fiscal existem apenas duas faixas (30% e 100%) com baixo investimento privado (a música popular possui apenas única faixa de 30% de renúncia); inexistência de financiamento ao incentivo da fruição do bem cultural pelo cidadão; o governo federal “financia projetos com 100% de renúncia e depois recom-

pra o mesmo produto para uso educacional, não comercial”; não há repasse de recursos para fundos estaduais e municipais, o que ocasiona que cada Estado dependa apenas de suas próprias legislações para viabilizar os setores culturais respectivos; o Fundo Nacional de Cultura (FNC) não contém divisões setoriais, além de apresentar baixa diversidade de fontes de financiamento.

***Legislação infraconstitucional:
Lei do Audiovisual***

A Lei n.8.685/93⁷ criou mecanismos de fomento ao segmento audiovisual (cinema e vídeo), ao permitir que haja investimentos na produção e na coprodução de filmes, além de infraestrutura de produção e exibição, através da concessão de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas. O incentivo é possível com 100% de dedução do imposto de renda (limitado a 3% do IR devido, para pessoas físicas e jurídicas) e o desembolso pode ser deduzido como despesa operacional e participação em eventuais lucros. O beneficiário da isenção adquire “ações” dos filmes incentivados, na verdade, certificados de investimento audiovisual (títulos representativos de cotas de participação em obras cinematográficas).

A indústria audiovisual nacional permanece necessitando da tutela do Estado nacional, por meio dos recursos incentivados, para que alcance patamares de estabilidade e consolidação. A perspectiva é a de que, no futuro, o setor torne-se autossustentável. Ao ser aprovada, em 1993, a Lei n.8.685 permitiu a retomada da atividade cinematográfica no Brasil. Fábio de Sá Cesnik, especializado em terceiro setor, cultura e entretenimento, explica que a Lei do Audiovisual, pensada para ser revogada em 2010, foi prorrogada por necessidade “uma vez que a desarticulação do financiamento nesse estágio seria uma debacle geral na afirmação de uma cadeia audiovisual nacional, fazendo regredir muito que se chegou nessa fase” (CESNIK, 2007, p. 188-189).

Mesmo assim, o autor desenvolve, implicitamente, considerações sobre as leis de in-

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

centivo que apontam para a tese de que tais conjuntos normativos devem ser analisados sob o prisma de seu caráter “provisório”, uma vez que o objetivo da lei é possibilitar, em longo prazo, o estabelecimento de uma indústria autossustentável:

Ainda que um horizonte de pleno desenvolvimento seja difícil vislumbrar, o que se busca é atingir um nível razoável de sustentabilidade para a produção audiovisual. Como acertadamente colocado na exposição de motivos, “os fundos públicos de apoio às atividades audiovisuais existentes em vários países procuram não se sustentar exclusivamente em recursos orçamentários. De modo geral, a maior parte dos recursos aportados é derivada da própria indústria, procurando com isso, garantir certa sustentabilidade às atividades audiovisuais – uma sustentabilidade que não poderia ser obtida exclusivamente via mercado”, e assim dá vários exemplos, como o fundo público argentino, o sistema alemão, do Reino Unido e o francês (CESNIK, 2007, p. 189).

A Lei do Audiovisual e a Lei Rouanet, tal como estão, tornaram possível a efetivação relativa dos direitos culturais dispostos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. No entanto, tais conjuntos normativos costumam receber muitas críticas, sobretudo por serem analisadas como uma legislação extremamente “benéfica” para aqueles que se valem da isenção fiscal com o objetivo de produzir filmes, ao possibilitar vantagens apenas para esses. A principal crítica é a de que se trata de “investimento sem risco”, posto que seus investidores não arcam com os eventuais prejuízos em função da não difusão dos bens culturais que produzem. Por outro lado, são leis que possibilitam que esses investidores obtenham vantagem direta (participação nos lucros) e indireta (ganho de publicidade de suas marcas).

Há outra distorção: o Estado produziu leis para delas se beneficiar, considerando que os principais financiadores do cinema brasileiro são grandes empresas controladas pelo poder estatal como Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Além

disso, há também o problema de quem decide o que será beneficiado pelas leis em virtude do sistema de composição das comissões que definem prioridades e projetos. Por exemplo, no início do governo Lula da Silva, considerou-se excessiva a ingerência do Ministério da Cultura na escolha de projetos, o que suscitou a crítica da sociedade civil sobre o “dirigismo cultural” na área. Por isso, uma série de leis, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas do Ministério da Cultura e da Ancine foram elaborados com a finalidade de sanar o eventual caráter “não democrático” das leis Rouanet e do Audiovisual, ao tornar mais claras e universais as regras de acesso aos recursos, bem como promover o acompanhamento do sistema de captação, durante a fase de pré-produção e produção dos projetos.

Em virtude desse quadro, alguns aspectos tornam-se urgentes: a universalização do acesso, não priorizando grandes nomes ou projetos e garantindo uma distribuição mais equilibrada entre as diversas regiões do país, além da democratização do acesso do cidadão ao bem cultural, pago com recursos públicos. Cristiane Olivieri, advogada especializada no setor, sustenta:

A produção cultural a ser beneficiada pelo incentivo fiscal deverá objetivar e garantir a exibição, utilização e circulação pública dos bens culturais resultantes. Não poderá, dessa forma, estar restrita à fruição de circuitos privados ou a coleções particulares (...) Estabelece, ainda, que 10% do bem cultural deverão ter “distribuição democrática”, ou seja, destinada a grupos vinculados a escolas, instituições culturais, organizações não-governamentais e entidades de formação, possibilitando o acesso para grupos que, a princípio, estariam excluídos da fruição do produto cultural (...) Cabe esclarecer, ainda, que a ideia de dar acesso ao bem cultural não significa que ele deverá se obrigatoriamente gratuito. Ao contrário, a cobrança de ingresso e/ou comercialização do bem é permitida. O que deve ser garantido é o acesso da população à aquisição do bem. Pretende-se evitar, dessa forma, o

uso privativo do bem por determinado grupo social, ou exclusivamente pela empresa patrocinadora (OLIVIERI, 2009, p. 175-176).

Considerações finais

A questão estritamente jurídica em face aos direitos culturais compreende dois aspectos. O primeiro a ser considerado é o de que os direitos culturais, entendidos de forma restritiva, como espécies do gênero direito fundamental, ou de forma ampla, como base para uma série de direitos já reconhecidos como direitos fundamentais, não deverão ser classificados como norma programática no âmbito da Constituição Federal. A justificativa é a de que o conteúdo proposto nos enunciados das normas comumente denominadas de programáticas perde a característica de “programa a ser realizado pela nação” quando tais normas apresentam determinado efeito vinculante, ao serem materializadas por meio de leis ordinárias. Ou seja, estão além do emblema de normas programáticas porque são definidas levando em conta o princípio teleológico que indica fins a serem concretizados.

Nesse sentido, as ditas normas programáticas relativas aos direitos culturais não apenas apresentam efeito vinculante, mas também possuem eficácia imediata e direta, pois estabelecem deveres e condições a serem seguidos pelo legislador ordinário, sob pena de que as leis produzidas sejam consideradas inconstitucionais. Existe um interesse legítimo (para além do simples interesse) do Estado em fazer valer os direitos culturais como direitos subjetivos, e não apenas expectativa de direito. Tal assertiva é possível mediante a interpretação literal da redação do artigo 215 da Constituição Federal.

Um segundo aspecto trata da eficácia jurídica dos dispositivos constitucionais relativos aos direitos culturais *stricto sensu*. Esses dispositivos possuem dada eficácia e extensão porque os enunciados constitucionais e as leis ordinárias deles derivadas produzem efeitos jurídicos concretos no âmbito da sociedade, uma vez que tais regulamentações

permitem o acesso do cidadão ao bem cultural em questão, no caso os filmes brasileiros. Não se trata apenas de uma condição técnica de aplicabilidade da norma constitucional ou da lei ordinária, mas também dos efeitos sociais que esse conjunto normativo provoca, motivando o interesse do indivíduo pelo filme brasileiro e a movimentação do agente econômico em face ao cumprimento do direito subjetivo de acesso ao bem cultural.

Assim, a eficácia se apresenta também de forma vertical (do Estado para o cidadão, no caso dos enunciados constitucionais) e horizontal (do particular em relação a outro, no caso das leis ordinárias, que induz pessoas físicas e jurídicas a investir em cultura), uma vez que se sabe que os destinatários da norma, em maior ou menor escala, ajustam comportamentos às prescrições normativas, aplicando e cumprindo os comandos jurídicos. É fato que a legislação ordinária possibilitou a retomada da produção cinematográfica brasileira e uma maior adesão do público ao cinema nacional (conforme mostram as estatísticas do setor), mesmo que de forma não totalmente satisfatória. Ainda no campo de análise da eficácia jurídica das normas constitucionais e leis ordinárias, é prudente afirmar que as primeiras, no que tange aos direitos culturais, são normas de eficácia contida, com aplicabilidade imediata e integral.

Verifica-se na exegese dos artigos 215 e 216, relacionados aos direitos culturais, a intenção do legislador constituinte em asseverar que os enunciados dos dispositivos constitucionais sejam imperativos no sentido do dever, de obrigar o legislador ordinário e a administração pública a agir para produzir legislação e políticas de cultura com a finalidade do cumprimento da norma constitucional. Observa-se que, no parágrafo terceiro do Artigo 215, o legislador constituinte determina que a lei “estabelecerá” o Plano Nacional de Cultura, e que no parágrafo terceiro do Artigo 216, a lei “estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Em outros enunciados, há explícitas determinações, como a garantia do

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

**Constituição
Federal e legislação
de incentivo ao
Cinema: os artigos
215 e 216 à luz
dos direitos
culturais
como direitos
fundamentais**

Augusto Amorim

exercício dos direitos culturais por meio do Estado (*caput* do Artigo 215), além de incentivo e valorização. No total, a palavra “lei”, mencionada como a possibilidade jurídica capaz de efetivar acesso e fruição aos direitos culturais, é citada ao longo dos dois dispositivos em cinco passagens, entre *caput*, parágrafos e incisos.

O chamamento ao Estado e à administração pública, agentes capazes de viabilizar a efetivação dos mandamentos constitucionais, aparece em quatro ocasiões, como obrigação a ser prestada por esses, além de uma quinta menção que convoca as unidades da Federação e o Distrito Federal a participarem do processo. Além disso, o parágrafo primeiro do Artigo 216 introduz a figura de um segundo agente, a comunidade (particulares), a prestar colaboração na efetivação dos direitos culturais (uma nítida alusão à obrigação horizontal e não apenas vertical da prestação do acesso e fruição desses direitos).

Além da questão visivelmente jurídica, ressalta-se outra, que tangencia a discussão sobre a obrigação do Estado em promover o acesso ao bem cultural nacional, além de preservá-lo e incentivá-lo. Não se deseja questionar o dever do Estado nesse setor por se tratar de princípio inquestionável da atuação estatal, justificada por estatísticas consideráveis: 75% dos municípios brasileiros não possuem centro cultural; 92% dos brasileiros jamais frequentaram museus; 93% nunca foram a exposições de arte; 78% nunca assistiram a espetáculos de dança; e, mais especificamente, apenas 14% dos brasileiros vão ao cinema pelo menos uma vez por mês; além de que somente 5% dos municípios brasileiros contam com salas de cinema, concentradas majoritariamente em *shopping centers* de bairros nobres das grandes cidades brasileiras. Trata-se de estatística que confirma a necessidade da prestação para com o cidadão.

O que não é consensual, no entanto, é a forma como o Estado, amparado pela legislação, torna efetivo o seu dever constitucional, não devendo ele próprio ser o “mecenaz

da cultura. A primeira distinção que comumente é estabelecida se situa entre qual tipo de manifestação cultural merece receber incentivos legais, abrindo-se a discussão sobre se os espetáculos “de massa” deveriam se utilizar de tais leis. Os filmes produzidos pela empresa Globo Filmes devem ser beneficiados tanto quanto um espetáculo de música clássica ou de dança, ou ainda uma manifestação cultural popular ou mesmo uma exposição de arte? A lógica pende para a resposta negativa: a lei de incentivo à cultura deve excluir do rol de benefícios a manifestação cultural que já possui público potencialmente garantido e em elevada quantidade.

Assim, é bastante razoável a argumentação de que não se deve financiar com recursos públicos a atividade cultural que não encontra dificuldades de inserção no mercado de bens simbólicos (a exemplo dos filmes produzidos e/ou distribuídos pela empresa Globo Filmes, vinculada ao maior conglomerado de comunicação do país). Trata-se de bem que encontra mais facilidade de adesão por parte do público, devendo prescindir do fomento público. Na melhor das hipóteses, tal auxílio somente devesse acontecer em situações especiais e pontuais, como aquela existente no início da década de 1990, quando a administração federal suprimiu qualquer ajuda ao cinema nacional e o país não dispunha, então, de leis regulamentadoras do mercado cinematográfico.

O que se supõe ser exequível é que aquelas manifestações e atividades culturais, inclusive as relacionadas ao cinema independente, que não encontram facilidades de inserção no mercado, porque não são atrativas à lógica mercadológica, sejam merecedoras de suporte no financiamento público para a cultura, em termos parciais ou totais. Dessa maneira, o Estado intervém no mercado apenas no sentido de garantir que os cidadãos tenham acesso ao bem ou produto cultural que, sem a sua ação, teria circulação e fruição bastante prejudicadas ou inexistentes. Por meio de tal argumentação, admite-se que o Estado cumpra uma função social e

legal, sem propriamente intervir no mercado, provocando muito mais uma ação no sentido de equilibrá-lo.

Outra questão é o acesso à cultura, em geral, e ao cinema, em particular, para faixas de baixa renda, excluídas do consumo e fruição do bem cultural brasileiro. Em outras palavras, como possibilitar o acesso universal dos cidadãos brasileiros se apenas 14% da população possuem meios e recursos financeiros de ir ao cinema? É um problema a ser enfrentado pelo Estado e seus legisladores, para que a eficácia da norma constitucional seja de fato plena. Se o bem cultural, como o filme, é financiado, ainda que em parte e indiretamente, por recursos públicos, deve-se possibilitar e mesmo garantir que todas as camadas da população possam fruí-lo. A Constituição Federal é bem clara: estabelece que o cidadão é possuidor de necessidades culturais e, em função disso, o Estado deve promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas.

Questiona-se, ainda, com certa razão, o atual modelo de financiamento público para o cinema, sobretudo porque, tal como se encontra estruturado, permite que grandes empresas façam da renúncia fiscal uma espécie de *marketing* de sua imagem corporativa e uma possibilidade concreta de deixar de recolher aos cofres públicos, evitando, por meio desse mecanismo, investir seu lucro real na produção cultural. Trata-se de uma distorção na finalidade da norma constitucional e da lei ordinária, sobretudo porque o financiamento público é majoritariamente carreado para os mais ricos. Torna-se urgente que sejam adotados mecanismos reais de aplicação de recursos privados, especialmente empresarial, no fomento à produção cultural. Afinal, cinema é também uma atividade industrial e comercial, que exige contrapartida privada.

Se um filme que recebeu incentivos fiscais apresenta prejuízo, o ônus recai apenas para o contribuinte, uma vez que ao ser financiado com recursos públicos, o produto

já remunerou produtores e sua equipe. É uma espécie de capitalismo em que somente o Estado arca com o prejuízo. Há argumentos que justificam esse quadro em decorrência de fenômeno extrajurídico, de caráter econômico-cultural, que diz respeito à presença maciça do produto estrangeiro, especial e majoritariamente do filme produzido nos EUA, no mercado cinematográfico nacional, interferindo no maior e melhor acesso ao bem nacional. Seria uma intervenção estatal na atividade privada para fazer frente à globalização cultural e à hegemonia norte-americana no segmento cinematográfico, justificando-se a regulação do mercado. É um ponto extremamente polêmico.

Tal quadro de fomento aos incentivos à produção cinematográfica suscita controvérsias sobre a extensão e a eficácia dos mandamentos constitucionais, uma vez que a regulação estatal teoricamente iria de encontro ao exercício de outros direitos como a liberdade da livre iniciativa e concorrência, fundamentos do sistema democrático e capitalista. No mesmo sentido, uma forte regulação estatal no setor cultural, com fins à proteção dos direitos culturais dos cidadãos brasileiros, poderia arguir a uma hipotética ofensa a outros direitos subjetivos (como o da livre escolha).

É fato, porém, que para alcançar certos direitos, muitas vezes, o exercício de outros será prejudicado, cabendo à sociedade e ao Estado estabelecer quais são aqueles direitos mais urgentes e que necessitam ser priorizados. Por isso, tudo o que o Brasil estabeleceu como política cultural, materializada em legislação específica, foi seguir o que a grande maioria dos países faz em relação aos seus cinemas nacionais: proteger a produção cultural e simbólica do domínio cultural norte-americano.

A França, com a “exceção cultural”, define o cinema local como produto a ser protegido e incentivado, fazendo com que o tratamento legal dispensado à sua cinematografia seja diferenciado da forma como são

Constituição Federal e legislação de incentivo ao Cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais

Augusto Amorim

tratados outros segmentos econômicos, enquadrados no sistema capitalista global da livre concorrência. O governo indiano, com o alto subsídio ao cinema, permite que o ingresso às salas de exibição custe apenas centavos de dólar, fazendo com que a indústria cinematográfica indiana seja a maior do mundo, em número de filmes produzidos, suplantando, inclusive, a indústria norte-americana (entretanto, esta se mantém como o polo cinematográfico de ponta no mundo em faturamento, número de espectadores, custos de produção, além da inserção internacional majoritária em todos os continentes).

Dessa maneira, o Brasil não pode e não deve abrir mão do estímulo à produção nacional, estabelecendo mecanismos de apoio

e fomento, atrelados à legislação específica, que deverão aperfeiçoar as formas de utilização de recursos públicos, bem como cuidar para que a lei garanta o acesso e a fruição universais ao bem cultural. A lei deverá regular a formação de fundos constituídos com recursos de empresas privadas vinculadas à atividade audiovisual, como ocorre na França. Além disso, é necessário que haja intensa fiscalização no trato dos recursos públicos destinados ao segmento cinematográfico. São medidas que devem avançar para que o país deixe de registrar baixos índices de consumo do filme brasileiro, privando seus cidadãos de fruir de seus bens simbólicos relacionados à formação e à memória social, histórica e cultural do nosso povo.

**Constituição
Federal e legislação
de incentivo ao
Cinema: os artigos
215 e 216 à luz
dos direitos
culturais
como direitos
fundamentais**

Augusto Amorim

* Doutor em Sociologia e analista sênior da Fundação Joaquim Nabuco. E-mail: augusto.amorim@uol.com.br

¹ Os estudos culturais se referem, neste caso, ao “trabalho de Raymond Williams e Richard Hoggart, no final dos anos 1950 e no começo dos anos 1960. Desse trabalho surgiu uma interpretação multidisciplinar da cultura. Essa miscelânea de visões permitiu que novas perguntas fossem feitas, portanto, para a reconceitualização do que exatamente está incluído no termo ‘cultura’” (EDGAR; SEDGWICK, 2003, p. 116).

² Esta lei será revogada uma vez que tramita no Congresso Nacional uma nova lei para o setor cultural.

³ Nas décadas de 1930 e 1940, Theodoro Adorno e Max Horkheimer estabeleceram o conceito de indústria cultural, compreendido a partir do modo como o sistema econômico capitalista molda a cultura na sociedade de consumo, estando o cinema, o rádio e a publicidade no centro dessa discussão por suas importantes contribuições como expressão dessa realidade. O termo apareceu pela primeira vez em ADORNO, Theodoro W., HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006. Há ainda relevante análise dos autores a respeito do cinema produzido nos Estados Unidos, em ADORNO, Theodoro W., HORKHEIMER, Max. *A indústria cultural: o iluminismo como mistificação das massas*. In: LIMA, Luiz Costa (org.). *Teoria da cultura de massa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

⁴ O Dicionário Houaiss define mecenato (refere-se a Caio Cilino Mecenas: 60 a.C. – 8 d.C, estadista romano, protetor de artistas e escritores) como a proteção dispensada por mecenas (tornando substantivo comum) às artes, literatura, ciências ou aos artistas, literatos, cientistas etc., traduzido em apoio financeiro (sem vínculo direto com objetivos publicitários) prestados por pessoa física ou jurídica a realizações artísticas e culturais. Mecenato é o mesmo que patrocínio.

⁵ Regulamentada pelo Decreto n. 5.761/2006, é assim chamada em alusão à figura do Ministro da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet (1991-1992), em cuja gestão foi elaborada a referida lei, que possui 43 artigos distribuídos ao longo de cinco capítulos, que tratam da criação do Fundo Nacional da Cultura (FNC), dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e do incentivo a projetos culturais.

⁶ O mecanismo da renúncia fiscal é espécie de dação em pagamento: o acordo liberatório feito entre credor e devedor em que aquele consente na entrega de uma coisa diversa da avençada. A dação consiste no *salvere aliud pro alio*, ou seja, no prestar coisas diversas da devida (DINIZ, 2010, p. 179).

⁷ A Lei n. 8.685/93, publicada no Diário Oficial da União em 21 de julho de 1993, contendo 15 artigos, é regulamentada pelo Decreto n. 974, de 8 de julho de 1993.

Referências bibliográficas

- ADORNO, T. W., HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- BRASIL. Constituição Federal 1988.
- CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional*. 1. ed. e 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1991; 1993.
- CESNIK, F. S. *Guia do incentivo à cultura*. 2. ed. Barueri, SP: Manolo, 2007.
- COELHO, T. *Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário*. São Paulo: Iluminuras, 2004.
- CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- _____. *Teoria e prática da gestão cultural*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2002.
- DICIONÁRIO HOUAISS ELETRÔNICO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Cd Rom. Ed. Objetiva. FHS 21811695.
- DINIZ, M. H. *Dicionário jurídico universitário*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- EDGAR, A.; SEDGWICK, P. (orgs.). *Teoria cultural de A a Z: conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo*. São Paulo: Contexto, 2003.
- HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. *O iluminismo como mistificação de massas*. In: COSTA LIMA, Luiz. (Org.). "Teoria da cultura de massa". 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). *Nova lei da cultura: material informativo sobre o projeto de lei que cria o Programa Nacional de Fomento à Cultura*. Brasília: MinC, 2010.
- OLIVIERI, C. G. Incentivos fiscais à cultura no Brasil. In: FRANCEZ, A.; COSTA NETTO, J. C.; D'ANTINO, S. F. (orgs.). *Manual do direito do entretenimento: guia de produção cultural*. São Paulo: Senac, 2009.
- SILVA, J. A. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

**Constituição
Federal e legislação
de incentivo ao
Cinema: os artigos
215 e 216 à luz
dos direitos
culturais
como direitos
fundamentais**

Augusto Amorim