

# POLÍTICAS DE FOMENTO À CULTURA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DOS DIREITOS CULTURAIS

[ ARTIGO ]

**Giuliana Kauark**

*Universidade Federal do Recôncavo Baiano*

**Juliana Silva Almeida**

*Universidade Federal da Bahia*

[ RESUMO ABSTRACT RESUMEN ]

O reconhecimento dos direitos culturais impôs a necessidade de atuação das políticas culturais no enfrentamento às desigualdades de trocas simbólicas. A construção de uma sociedade mais justa passa pela abertura dos canais de participação na cultura a todos, sobretudo àqueles que foram marginalizados e/ou invisibilizados por determinado contexto histórico-cultural. Neste ensaio teórico, articularemos as noções de direitos culturais – mais especificamente, a do direito de participação na vida cultural – e analisaremos sua relação com a cidadania. Propomos, por fim, um olhar sobre o papel das políticas de fomento à cultura para a efetivação dos direitos culturais e ampliação da cidadania.

*Palavras-chave:* Direitos culturais. Cidadania cultural. Fomento à cultura.

The acknowledgement of cultural rights has imposed the need for cultural policy actions to confront symbolic exchange inequalities. The construction of a fairer society necessitates the opening of channels for everyone's participation in culture, especially those who were marginalized and/or erased by a certain historical-cultural context. In this theoretical essay, we will start from articulating the notions of cultural rights – specifically, the right to participate in cultural life – and its relationship with citizenship. Afterwards, we propose a look at the role of culture promotion policies in accomplishing cultural rights and broadening citizenship.

*Keywords:* Cultural rights. Cultural citizenship. Culture promotion.

El reconocimiento de los derechos culturales impuso la necesidad de políticas culturales para enfrentar las desigualdades de intercambios simbólicos. La construcción de una sociedad más justa requiere la apertura de canales para la participación de todos en la cultura, especialmente aquellos que han sido marginados e/o invisibilizados por determinado contexto histórico-cultural. En este ensayo teórico realizaremos la articulación entre las nociones de derechos culturales, específicamente el derecho a participar en la vida cultural, y analizaremos su relación con la ciudadanía. Finalmente, proponemos una mirada hacia el rol de las políticas de promoción de la cultura como una forma efectiva de los derechos culturales y de expansión de la ciudadanía.

*Palabras clave:* Derechos culturales. Ciudadanía cultural. Promoción de la cultura.

Na fase atual de nossa história o elemento de utopia de que necessitamos somente poderá vir da política cultural (Celso Furtado, *Política cultural e o Estado*).

Em governos “substantivamente democráticos”<sup>1</sup>, um dos desafios dos gestores é perceber os direitos como objetivos das políticas públicas, agregando um caráter vinculante e não facultativo a sua execução (COUTINHO, 2013). Outro desafio, intimamente ligado ao primeiro, reside em traduzir nos instrumentos de gestão essa demanda por direitos expressa pela sociedade.

No campo das políticas públicas de cultura, uma das questões colocadas de forma recorrente no início dos anos 2000 concerne ao enfrentamento das desigualdades de acesso e de produção de bens e serviços culturais nos diferentes territórios do país e pelos setores populares. Percebia-se, de maneira prioritária, a necessidade de ampliar o conjunto de pessoas a quem se destinavam as políticas culturais, inclusive as que se debruçavam sobre o fomento às expressões culturais. Em outros termos, evidenciava-se certa deficiência das políticas públicas em efetivar os direitos culturais de cidadãos e cidadãs brasileiros, conforme expressa, há mais de 30 anos, nossa Constituição Federal.

---

1 Segundo Carlos Nelson Coutinho (2009), a democracia em seu aspecto formal se concretiza pela efetiva aplicação de procedimentos para obtenção e exercício do poder político. Em sua dimensão substantiva, exige-se que as constituições e os governos promovam as condições socioeconômicas para que tais regras sejam cumpridas e os direitos sejam exercidos por todos.

Parte integrante dos direitos humanos e da segunda geração de direitos<sup>2</sup>, os direitos culturais estão especificamente indicados nos artigos 22 e 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), e no artigo 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), de 1966. A conceituação presente na DUDH traz duas prerrogativas: a proteção dos direitos autorais e a garantia de que toda “[...] pessoa tem o **direito de participar livremente da vida cultural da comunidade**, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios” (ONU, 1948, grifo nosso). O direito de participação na vida cultural compreende tanto ter acesso como poder contribuir com a vida cultural (ONU, 2009) – ou, como comumente é dito no Brasil, ter acesso aos meios de produzir cultura. Considera-se, assim, a questão do fomento.

As políticas de fomento podem ser entendidas como um “[...] programa organizado, com normas e rotinas, de apoio e incentivo à cultura, que pode tornar

---

2 Os direitos de primeira geração, também compreendidos como “direitos de liberdade”, têm por titulares os indivíduos e são oponíveis ao Estado, ou seja, deve haver uma abstenção (ação negativa) do Estado frente às liberdades individuais. Já os direitos de segunda geração irradiam a noção de igualdade e reúnem os direitos sociais, econômicos e culturais, que demandam uma ação prestacional (positiva) do Estado por meio de políticas públicas. Direitos de terceira geração se filiam à ideia de fraternidade (ou solidariedade), sobretudo internacional, e se expressam na proteção do patrimônio comum à humanidade, seja ambiental, histórico, artístico ou cultural. Face ao avanço tecnológico e neoliberal, algumas correntes ainda sugerem a emergência de uma quarta geração, em que se encontram os direitos à democracia, à informação, à proteção perante a globalização econômica, à biotecnologia, entre outros.

diferentes formatos (créditos, fundos, incentivo fiscal etc.)” (ROCHA; FERNANDES, 2017, p. 20). É notório que o sistema de fomento à cultura no Brasil – sobretudo o mecanismo de incentivo fiscal<sup>3</sup> – contempla, de maneira majoritária, realizadores pertencentes aos setores profissionalizados da cultura, excluindo uma vasta gama de territórios e agentes culturais. Sua configuração excludente e concentradora não é uma crítica inaudita, o que se faz perceber pelas reais tentativas de revisão e/ou proposição de novas leis de fomento à cultura ou, vicariamente, pela reformulação e/ou criação de editais públicos com maior atenção à diversidade cultural. Não obstante, mantém-se enquanto um grande desafio político-cultural.

Diante deste cenário, propomos neste artigo um exercício reflexivo acerca da articulação entre as noções de direitos culturais e cidadania cultural com os papéis e efeitos das políticas de fomento à cultura. Partiremos, inicialmente, do direito de participação na vida cultural e sua relação com a ideia de cidadania. Na sequência, apresentaremos o que entendemos por cidadania cultural a partir de dois autores, Nick Stevenson (2003) e Marilena Chaui (1995). Por fim, colocaremos em diálogo a cidadania cultural e o fomento à cultura, compreendendo – e defendendo – a importância deste para a efetivação dos direitos culturais.

---

3 No Brasil foi instituída a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, ou Lei Federal de Incentivo à Cultura, que deu origem ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cuja maior expressão foi o apoio a projetos culturais por meio de incentivos fiscais.

## **Direito de participação na vida cultural e a noção de cidadania**

---

É significativa a emergência dos direitos culturais, tanto na Carta Internacional de Direitos Humanos como na Constituição Brasileira. No entanto, ao longo de sua afirmação histórica, pouca atenção foi dada a esse conjunto de direitos, resultando em uma ainda frágil conceituação legal. Apenas em 2009 o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas nomeou, pela primeira vez, uma relatoria especial na esfera dos direitos culturais. Em entrevista, Farida Shaheed (COELHO, 2011b), a primeira especialista independente da ONU para os direitos culturais, menciona que seu desafio normativo decorre da própria opulência de sentidos da ideia de cultura, sendo um dos caminhos viáveis para delimitar sua abrangência a atenção ao direito de participar da vida cultural.

Num breve retrospecto dos documentos normativos internacionais sobre cultura, percebemos que o direito de indivíduos e povos de participar da vida cultural é um dos principais mandamentos dos direitos culturais, estando expressamente presente no Pidesc, de 1966, na Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural, de 1976, no Protocolo Adicional do Pacto de São José da Costa Rica, de 1988, na Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001, e na Declaração de Friburgo, de 2007, –esta última não submetida à assinatura dos Estados Partes dos organismos internacionais envolvidos em sua proposição, a saber, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Conselho da Europa.

A dicotomia presente nos direitos culturais acerca de sua compreensão enquanto direitos individuais ou coletivos se estende à participação na vida cultural, normatizada como um direito de todos – sozinhos, em grupo ou em comunidade. Tal natureza dual se revela ainda no entendimento do direito à participação na vida cultural, que contempla também o acesso e a contribuição ativa, tanto na dimensão da liberdade como da igualdade.

Autores como Teixeira Coelho (2011a) defendem a titularidade individual dos direitos culturais, bem como sua relevância no rol dos direitos humanos para a ideia de liberdade. Nesse sentido, Coelho (2011a, p. 8) argumenta que os direitos culturais “[...] deram consistência e conteúdo a palavras como *liberdade* – já por si suficientemente nobre – mas que por vezes podem se revelar perigosamente vazias” e questiona: “Mas de que vale uma liberdade de pensamento se não posso expressá-lo de modo que faça realmente sentido?” (COELHO, 2011a, p. 8). Para o autor, tal liberdade de expressão deve ser parte de um processo a ser exercido dentro “[...] de um sistema no qual palavras e atos façam pleno sentido entramado, e esse sistema tem um nome: vida cultural” (COELHO, 2011a, p. 8).

Noutra perspectiva, a titularidade coletiva dos direitos culturais é ressaltada – sem levar a uma negação dos direitos individuais – e relacionada com as reivindicações por direitos de caráter prestacional. Nesses termos, Bernardo Mata-Machado (2007) contextualiza que o direito à participação na vida cultural coincide com a emergência de Estados sociais-democráticos e com uma crescente preocupação com a universalização do acesso aos bens culturais, até

então restrito às classes privilegiadas. Sendo assim, a participação na vida cultural pode ser incluída “[...] entre os direitos conquistados pelo movimento operário em suas lutas por mais igualdade” (MATA-MACHADO, 2007, p. 6). Evidencia-se, aqui, o exercício coletivo dos direitos individuais, ao qual se somam os direitos de grupo ou, como Shaheed (COELHO, 2011b) conceitua, os direitos coletivos *per se*. A afirmação de direitos culturais de grupos, sobretudo minoritários, é uma das grandes debilidades da DUDH, impregnada – como afirma Pedro (2006) – por um espírito individualista que rechaça a perspectiva coletiva dos direitos.

Com efeito, assim como as diferentes dimensões dos direitos humanos devem ser tratadas de forma equânime, interdependente e indivisível, não se deve priorizar uma escala dos direitos culturais em detrimento de outra, pois ambas tratam de garantir que todas as pessoas, individual ou coletivamente, possam ser parte ativa da comunidade político-cultural em que estão inseridas (VARELLA, 2014). Tais ideias guardam forte conexão com as múltiplas noções de cidadania. Sem o intento de esgotá-las, tampouco escrutinar tais visões, são apresentadas neste artigo três grandes noções de cidadania que, em certo sentido, relacionam-se com o debate supracitado.

Na primeira, o papel de cidadão é visto de forma individualista e instrumental, segundo a tradição liberal iniciada com Locke. Os indivíduos são vistos como pessoas privadas, externos ao Estado, e seus interesses são pré-políticos. Na segunda, prevalece uma concepção comunitarista oriunda da tradição de filosofia política proveniente de Aristóteles. Temos aqui uma cidadania ativa, e não mais passiva

como no primeiro caso. Os indivíduos estão integrados numa comunidade política e sua identidade pessoal é função das tradições e instituições comuns (VIEIRA, 1999, p. 1).

Se, por um lado, uma crítica aos liberais se endereça à ênfase demasiada na dimensão individual e à quase negação da solidariedade social, por outro, a visão dos comunitaristas também é tida como restrita, visto que é excessivamente dependente dos laços étnico-culturais. Destarte, Liszt Vieira (1999) apresenta uma terceira perspectiva chamada de discursiva ou deliberativa, baseada na concepção de comunidade política de Habermas. Nesta visão, a comunidade política é compreendida como “[...] um bem em si mesmo, irredutível aos propósitos individuais ou às metas comunitárias” (VIEIRA, 1999, p. 3), em que a participação na vida pública é crucial para o exercício cidadão, tornando-se elemento central para conceituar cidadania.

Quando falamos de participação, comunicação e pertencimento estamos também abordando o universo da cultura. Institucionalmente, o terreno em que a ideia de cidadania está inscrita é marcado, não raras vezes, por abstratas decisões sobre quem está incluído ou excluído da comunidade política e cultural (STEVENSON, 2003). Ao proporcionar que múltiplas vezes participem da vida pública por meio da cultura, os direitos culturais – especialmente o direito de participar da vida cultural – estabelecem intensa correlação com a noção de cidadania, trazendo para esse campo um conteúdo cultural.

Uma sociedade de cidadãos engajados requer, portanto, que sejam garantidos

os direitos básicos de cidadania, mas também oportunidades de participar da vida política e cultural. Como indica Annamari Laaksonen (2011), é por meio da ampla participação na vida cultural que os indivíduos, sozinhos ou coletivamente, podem expressar suas subjetividades, oferecer resistência contra situações opressoras e, sobretudo, exigir reconhecimento e direitos. É nesse sentido que a autora afirma que “[...] a participação está fortemente ligada à cidadania cultural” (LAAKSONEN, 2011, p. 50).

### **Cidadania cultural e as desiguais oportunidades de participação**

---

A noção de cidadania cultural engloba contribuições de diversos campos teóricos, como a Ciência Política, a Sociologia, a Antropologia, os estudos de mídia e comunicação e os estudos culturais. Com isso, as investigações denunciam variadas problemáticas, como políticas migratórias, cidadanias transnacionais, identidades nacionais, entre outras. Particularmente, interessa-nos destacar a reflexão da cidadania cultural vis-à-vis as desiguais oportunidades de participação na vida cultural. Nessa linha, acionaremos dois autores: Nick Stevenson (2003), teórico britânico da sociologia cultural, e Marilena Chaui (1995), filósofa brasileira que adotou a referida noção como diretriz para sua gestão na Secretaria de Cultura da cidade de São Paulo (1988-1991).

Nick Stevenson (2003) desenvolve o conceito de cidadania cultural como possibilidade de comunicação e diálogo dentro de

uma sociedade cultural<sup>4</sup>, reforçando a ideia de participação como contribuição ativa presente nos direitos culturais. Stevenson (2003) explica que, numa sociedade cultural, a desigualdade tem tanto a ver com o acesso a recursos quanto com a capacidade de exercer controle sobre códigos simbólicos. Como, no mundo atual, o controle dos setores dominantes sobre os discursos e as estruturas de entendimento é uma das principais divisões, as compreensões culturais da noção de cidadania estão relacionadas não apenas com processos formais, como quem tem direito ao voto, mas, crucialmente, com as práticas culturais que são desrespeitadas, marginalizadas, estereotipadas e tornadas invisíveis.

Com certa aproximação ao pensamento de Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 458), que defende que “temos o direito a ser iguais quando nossa diferença nos inferioriza e temos o direito a ser diferentes quando nossa igualdade nos descaracteriza”, Stevenson (2003) afirma que a cidadania cultural deve se preocupar com quem precisa ser visibilizado, ser ouvido e pertencer.

Enquanto o liberalismo comumente reconhece que uma comunidade política pode gerar práticas abusivas (tortura ou estupro) e de restrição a direitos formais (como o direito de votar), as noções de Cidadania Cultural apontam para a

importância da dimensão simbólica da comunidade. A Cidadania Cultural preocupa-se com “o grau de autoestima a que se concede... formas de autorrealização do cidadão dentro do horizonte cultural herdado de uma sociedade” (Honneth 1995:134). Estes aspectos podem estar ligados a explicitar de quem é a língua de ampla aceitação pública, de quem é a história ensinada nas escolas, quais atividades sexuais são confinadas no privado e a quem é permitido mover-se com segurança através do espaço público. A Cidadania Cultural torna-se então definida através de um campo de luta que se preocupa com a marginalização de certas práticas sociais (STEVENSON, 2003, p. 23-24, tradução nossa).

A visão de Stevenson (2003) nos relembra das lições de Paul Farmer (2003 *apud* PIOVESAN, 2004, p. 30), que ensina que o verdadeiro valor dos direitos humanos “se revela apenas quando eles servem para proteger os direitos daqueles com maiores probabilidades de terem seus direitos violados”. De maneira análoga, a ideia de cidadania cultural que emerge em Stevenson (2003) exige que aprofundemos o olhar do cidadão genérico para aqueles indivíduos de alguma forma despossuídos de recursos, de códigos simbólicos, de direitos e de cidadania.

O percurso da cidadania no Brasil foi bem diferente do britânico<sup>5</sup>. Na visão de José Murilo de Carvalho (2018), nossa

---

4 O autor relaciona o termo “sociedade cultural” com as discussões de Manuel Castells (1997) em *A era da informação*. No contexto em que a informação é o elemento central de disputa político-econômica global, a cultura desempenha um papel cada vez mais definidor da vida em sociedade. Para o autor, isso tem implicações profundas no funcionamento da cidadania.

---

5 Thomas Humphrey Marshall (1963) analisa o processo de reconhecimento dos direitos de cidadania no Reino Unido e argumenta que há uma correlação lógica nas gerações de direitos, civis, políticos e sociais. No entanto, o percurso inglês foi apenas um entre outros. O fenômeno da cidadania é historicamente definido (CARVALHO, 2018).

trajetória traz algumas peculiaridades, como a inversão da ordem histórica de conquista dos direitos de cidadania. Aqui, os direitos sociais precederam os demais, ocasionando o que o autor chama de “estadania”, circunstância em que a cultura política está centrada na ação do Estado em prejuízo da representação civil. No entanto, vale destacar que no movimento em torno da Constituinte – bastante inspirada na DUDH –, a ideia de cidadania teve papel central, galvanizando movimentos sociais, aglutinando diferentes identidades e priorizando a participação da sociedade em instâncias do governo e na busca por ampliação de direitos (DAGNINO, 2014). Foi neste contexto que a noção de cidadania cultural emergiu no Brasil.

Chauí, quando assume a posição de secretária de cultura de São Paulo na gestão de Luiza Erundina (1988-1991), percebe o desafio de atuação no campo da cultura na sociedade brasileira, sedimentada em relações autoritárias e em privilégios de classe, gênero, raça e cor no que se refere à garantia de direitos. A política de cidadania cultural se opunha, portanto, a uma série de aspectos perpetuados na cultura brasileira (CHAUI, 1995, 2009).

Contra a visão liberal, que entende a cultura circunscrita pelo viés das belas-artistas, a política de cidadania cultural propõe o alargamento do conceito de cultura para um viés antropológico, de modo a afirmar que todos os indivíduos e grupos são seres e sujeitos culturais. Contra a visão autoritária, em que símbolos culturais que legitimam a nação são difundidos pelo Estado, a atuação deste é indicada como fomentadora das criações da sociedade. Contra a visão populista, que reduz a criação cultural à

polaridade entre “popular e de elite”, tal política propõe a ênfase nos momentos da criação cultural, da experimentação e da crítica, não na repetição conservadora. E, por fim, contra a visão neoliberal, que apregoa o Estado mínimo em todos os campos, a política de cidadania cultural busca realçar o caráter público da ação cultural, bem como o papel do Estado na prestação de serviços culturais e no fomento às ações propostas pela sociedade.

O acesso aos bens e serviços culturais, a garantia de experienciar a criação cultural e a possibilidade de intervir e influenciar nas políticas públicas de cultura são condições para a concretização da cidadania cultural, que se traduzem em direitos convergentes com a problemática da participação na vida cultural, anteriormente exposta.

Direito de acesso e de fruição dos bens culturais por meio dos serviços públicos de cultura (bibliotecas, arquivos históricos, escolas de arte, cursos, oficinas, seminários, gratuidade dos espetáculos teatrais e cinematográficos, gratuidade das exposições de artes plásticas, publicação de livros e revistas etc.), enfatizando o direito à informação, sem a qual não há vida democrática;

Direito à criação cultural, entendendo a cultura como trabalho da sensibilidade e da imaginação na criação das obras de arte e como trabalho da inteligência e da reflexão na criação das obras de pensamento; como trabalho da memória individual e social na criação de temporalidades diferenciadas nas quais indivíduos, grupos e classes sociais possam reconhecer-se como sujeitos de sua própria história e, portanto, como sujeitos culturais.



Direito a reconhecer-se como sujeito cultural, graças à ampliação do sentido da cultura, criando para isso espaços informais de encontro para discussões, troca de experiências, apropriação de conhecimentos artísticos e técnicos para assegurar a autonomia dos sujeitos culturais, exposição de trabalhos ligados aos movimentos sociais e populares.

Direito à participação nas decisões públicas sobre a cultura, por meio de conselhos e fóruns deliberativos nos quais as associações artísticas e intelectuais, os grupos criadores de cultura e os movimentos sociais através de representantes eleitos, pudessem garantir uma política cultural distanciada dos padrões do clientelismo e da tutela (CHAUI, 1995, p. 82-83).

A abordagem da autora sobre a noção de cidadania cultural ressalta que, em sociedades marcadas pela perpetuação das desigualdades sociais, como a brasileira, há urgência de quebrar mitos culturais que acomodam a diferença na crença de uma sociedade não violenta e não racista, de um povo harmonioso (CHAUI, 1995). É preciso fazer ver que as populações indígenas sempre tiveram seus direitos negados, que as pessoas negras continuam vivendo as marcas da escravidão, que as mulheres seguem sendo reduzidas aos limites impostos pelo patriarcado etc.

Concordando com os pensamentos apresentados, compreendemos que enfrentar tais negações de direitos na esfera da cultura significa dar a possibilidade de expressão e valorização das matrizes culturais e identidades historicamente invisibilizadas. A partir dos autores supracitados, percebemos como a noção de cidadania cultural se relaciona com a

concepção do direito de participar da vida cultural, sofisticando-a ao refletir tanto sobre os efeitos deletérios da marginalização de indivíduos e grupos societários quanto sobre o reconhecimento imperativo das políticas culturais como meio de enfrentamento de tais desigualdades.

### **Cidadania cultural e fomento à cultura**

---

Para o pleno exercício do direito de criar e produzir cultura, adjacente ao direito de participação na vida cultural presente na noção de cidadania cultural, condições materiais são requeridas. Para isso, políticas culturais e, em particular, políticas de fomento se tornam parte fundamental para efetivação dos direitos culturais. No Brasil, vale ressaltar que o Plano Nacional de Cultura, inserido no artigo 215 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 48 (BRASIL, 2005), é um importante anteparo legal para as políticas públicas de cultura e um avanço na proteção e promoção dos direitos culturais (KAUARK, 2014; VARELLA, 2014). Dentre os atributos e condições fundamentais para pleno exercício destes direitos, estabelecidos pelo Plano Nacional de Cultura – Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 –, destaca-se a necessária atualização dos mecanismos de fomento, incentivo e financiamento à cultura.

Políticas de fomento à cultura enquanto programas sistemáticos e contínuos de apoio e incentivo (ROCHA; FERNANDES, 2017) são capazes de dar condições materiais para a manutenção

de expressões culturais cada vez mais ameaçadas pela globalização, bem como de contribuir para a proteção de modos de vida e formas de expressão historicamente invisibilizadas, viabilizando maior protagonismo a vozes silenciadas. Por outro lado, a depender de sua regulação e implementação, essas políticas podem reforçar hierarquias culturalmente estabelecidas e ampliar o fosso entre setores da sociedade.

Para Victor Vich (2014), a política cultural deve gerir a cultura no sentido de posicioná-la como recurso crítico para ampliar a cidadania através da introdução de novas representações das identidades, tornando mais visíveis os antagonismos sociais e apresentando diferentes formas de imaginar a vida; “[...] construir políticas culturais implica constatar a falta de fomento, a desigualdade de acesso e a necessidade de gerar mecanismos que permitam um maior intercâmbio de capitais simbólicos” (VICH, 2014, p. 14, tradução nossa).

O reconhecimento do Estado é uma importante ferramenta para legitimar agentes e práticas culturais pouco valorizadas. É amplamente sabido que o mercado privado pouco patrocina ações culturais que não tenham espaço nos veículos de comunicação ou que se voltem à atração de grandes plateias. Mesmo com a profusão das mídias digitais, as lógicas do mercado privado da cultura seguem obedecendo a uma velha lei: obtém patrocínio quem consegue visibilidade. Desse modo, para promover a igualdade de oportunidades de expressão e participação na vida cultural, o apoio público é componente fundamental.

Mas como o Estado deve atuar no fomento à cultura sem reforçar tradições arraigadas na cultura política do país? Para Albino Rubim (2016), a destinação direta de recursos à sociedade para fomentar suas práticas culturais não deve sucumbir a algumas velhas mazelas brasileiras: o *dirigismo cultural*, característico de Estados autoritários, o *privilegiamento cultural*, comum em governos elitistas, e a *ausência cultural*, resultado da delegação das responsabilidades do Estado ao mercado privado, que, no Brasil, é uma expressão recente e predominante. Para o autor, o Estado deve atuar para garantir a liberdade de criação e possibilitar o apoio universal ao campo cultural, abarcando as diferentes manifestações da cultura.

Os Estados devem buscar modalidades de financiamento e fomento que assegurem sua imprescindível atuação no campo cultural; garantam liberdade de criação e interditem a tentação, muitas vezes realizada, de impor culturas oficiais; e possibilitem apoiar, de maneiras diferenciadas, universalmente o campo cultural, sem discriminações e exclusões (RUBIM, 2016, p. 270).

Compreender a cultura como um direito implica promover o amplo acesso e a capacidade de produzir bens e serviços culturais. Em sociedades marcadamente desiguais, é necessário endereçar tais políticas às práticas culturais e pessoas que estão à margem e que são tornadas invisíveis. Conforme orienta Nivón Bolán (2006), quando o Estado atua de forma indireta, por meio do fomento às ações culturais da sociedade, ele cumpre uma função redistributiva

que deve ser assumida como uma expressão de integração solidária de uma nação, região ou localidade.

Os instrumentos indiretos de intervenção cultural são uma maneira de garantir a igualdade e o pluralismo em um contexto em que os setores desfavorecidos podem tender ao isolamento e à marginalização. Por esta razão, são muito relevantes para chegar a setores distanciados dos principais centros artísticos e culturais, estendendo a ação do Estado a regiões e grupos sociais pouco identificados com as expressões mais comuns da cultura (BOLÁN, 2006, p. 23, tradução nossa).

No entanto, a concessão de apoios e prêmios, que comumente vemos como opção dos Estados nas ações de fomento, nem sempre favorece os setores que mais precisam, visto que é geralmente voltada aos mais capacitados e bem posicionados no campo cultural. Com frequência, os beneficiários dos concursos para bolsas e apoios a projetos culturais são os artistas “[...] residentes nas grandes cidades, que também possuem maior nível de formação e maior contato com a administração pública” (BOLÁN, 2006, p. 23, tradução nossa). Para que as oportunidades de criar e produzir cultura sejam equânimes, é fundamental que esse sistema seja pensado sob a perspectiva da cidadania cultural e dos direitos culturais, permitindo a desconcentração territorial e setorial.

Uma das mais inovadoras experiências no contexto brasileiro e contemporâneo, a Política Nacional de Cultura Viva – Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014 –, propôs o fomento a segmentos historicamente marginalizados, abordando a noção

de cidadania cultural a partir, sobretudo, da ênfase na autonomia e no protagonismo social (BRASIL, 2014). Segundo Célio Turino (2010), um dos idealizadores do programa que deu origem à política, fazem parte desse grupo os “movimentos sociais tradicionais”, que abarcam os sindicatos, associações de moradores, entidades estudantis etc., os chamados “novos movimentos sociais”, cuja referência está no movimento hip-hop, cooperativas, rádios comunitárias e coletivos de caráter identitário, como de mulheres, negros, homossexuais etc., e das comunidades tradicionais e iniciativas não propriamente de caráter reivindicativo. Estas comunidades podem ser identificadas como grupos culturais, organizações de comunidades quilombolas e/ou indígenas, de ritmos e danças tradicionais e populares – escolas de samba, maracatus, cirandas, quadrilhas e capoeiras – ou manifestações de caráter cultural/religioso.

Com efeito, um dos maiores impactos da Política de Cultura Viva é o reconhecimento de indivíduos e grupos, até então invisíveis e excluídos das políticas culturais brasileiras, como “sujeitos de suas práticas” (TURINO, 2010). São muitas as pesquisas que avaliaram o programa nessa perspectiva e, a título de exemplo, trazemos resultados apontados por Frederico Silva e Hertton Araújo (2010) sobre os primeiros anos do Cultura Viva<sup>6</sup>. Segundo os autores, dos 526 pontos de cultura conveniados<sup>7</sup>, 16% tiveram atividades

---

6 A pesquisa abarca os convênios celebrados até dezembro de 2007.

7 Segundo Turino (2010), “ponto de cultura” é um conceito novo em políticas públicas e pode ser entendido como organizações culturais originais da sociedade que atuam como articuladoras da cultura no nível local. São locais de recepção e irradiação de cultura.

suspensas, desativadas ou não as tinham iniciado antes do acesso ao fomento, enquanto 37% das atividades dos pontos foram criadas a partir do fomento, deflagrando um processo de desenvolvimento de atividades artísticas e educacionais e de organização de espaços públicos culturais em muitos estados (SILVA; ARAÚJO, 2010).

O exemplo do Cultura Viva nos ajuda a compreender como a atuação do Estado no campo do fomento é indispensável para corrigir as desigualdades de participação, acesso e contribuição na vida cultural. Entendemos que uma política cultural orientada pela ideia de consecução do direito de participar da vida cultural advoga pela ampliação da participação de realizadores menos legitimados, menos profissionalizados ou menos diplomados. Nesse sentido, é fundamental que o Estado reconheça e apoie as pessoas e as formas estéticas, os discursos e os temas por elas acionados. O apoio público, pensado sob a perspectiva da cidadania cultural, deve contar com estratégias de aproximação dessas populações, tornando mais acessíveis e democráticos também os modos de se relacionar com o Estado.

Não raramente é exigido para participar dos mecanismos de fomento à cultura o domínio de códigos, ferramentas e conhecimentos técnicos do campo jurídico, contábil etc. dos agentes culturais. Não esqueçamos que a barreira da cultura letrada se impõe de modo grave no Brasil, como forte elemento de distinção social e manutenção de privilégios. A existência de um sistema de fomento diversificado e democrático deve, por isso, contar com procedimentos ajustados à realidade da organização de pessoas e coletivos dos diversos setores e agentes da cultura.

O sistema de financiamento e fomento necessita se adequar a esta complexidade contemporânea do campo cultural no mundo e no Brasil. Ele não pode se ancorar em instrumentos simples e unilaterais. Longe disto, ele deve buscar conjugar um complexo conjunto de alternativas e procedimentos que se aproximem da complexidade adquirida pelo campo cultural na contemporaneidade [...] (RUBIM, 2016, p. 269).

É inaceitável que os recursos públicos destinados ao fomento à diversidade de expressões culturais de um país ainda se restrinjam, em grande medida, aos estados mais ricos e/ou às localidades centrais, como as regiões metropolitanas. As grandes cidades geralmente contam com melhores acessos a bens e serviços sociais, culturais e econômicos, o que não tem uma relação necessária com o potencial expressivo de suas populações. É preciso incluir regiões e municípios onde o acesso aos recursos materiais seja escasso, mas que o fazer cultural seja abundante. O fomento à cultura abre possibilidade para que agentes culturais periféricos, que estão distanciados dos centros de poder, circulem e participem da vida cultural tanto de seu lugar quanto de outros.

Milton Santos (2007) afirma que a garantia de direitos e o exercício da cidadania estão fortemente implicados na dimensão territorial, tendo em vista as diferenças de oportunidade e de acesso às fontes de informação e a serviços básicos que cada território congrega. O autor é enfático ao dizer que, ainda que pessoas tenham a mesma formação e salário, “[...] a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está” (SANTOS, 2007, p. 107).

O homem-cidadão, isto é, o indivíduo como titular de deveres e direitos, não tem o mesmo peso nem o mesmo usufruto em função do lugar em que se encontra no espaço total. Para começar, o acesso às fontes de informação não é o mesmo. Ora, na fase atual da economia, ser desinformado equivale a estar desarmado diante das mudanças tão rápidas que atingem a vida cotidiana de cada um (SANTOS, 2007, p. 113).

Por fim, importa dizer que a noção de cidadania cultural desloca o fomento dos grupos privilegiados no campo das artes e da cultura para os setores marginalizados pelas políticas do setor. As ideias em torno da noção de cidadania cultural devem ser capazes de inspirar novas formas de construção de um espaço público “discursivo”, de modo que as populações periféricas e dos setores populares sejam capazes de dar visibilidade a si e a suas lutas sociais (STEVENSON, 2003). O fomento à cultura possibilita que uma diversidade de agentes culturais circule e participe da vida cultural de seu local, região e país, introduzindo estéticas não dominantes. A cidadania cultural se torna, então, a busca por uma sociedade comunicativa, uma vez que se defende que pessoas e grupos marginalizados e, por isso, invisibilizados, tenham espaço de expressão.

## Considerações finais

---

Políticas de fomento não são meros instrumentos de apoio à cultura. No Brasil, o fomento dos maiores volumes de recursos

se destina, historicamente, para grandes centros urbanos e para setores inseridos nas culturas legitimadas. Isso conduz, como nos faz compreender Dagnino (2014), ao terreno do pluralismo liberal, que reforça as relações de poder inscritas nas diferentes expressões culturais e isola quem está invisibilizado.

Embora sejam notórios os avanços obtidos com o delineamento de processos de formulação de políticas públicas de cultura cada vez mais participativos, democráticos e com respaldo legal no ordenamento jurídico brasileiro – a exemplo do Plano Nacional de Cultura e da Política Nacional de Cultura Viva –, a descontinuidade programática da intervenção do Estado no campo da cultura se mantém. A marginalização de indivíduos e grupos se apresenta, assim, de forma manifesta, na trajetória das nossas políticas culturais.

Nesse sentido, mais uma vez podemos acionar as análises de Chauí (2009), em especial, quando a autora identifica que na sociedade brasileira prevalece uma lógica baseada na dicotomia privilégios versus carências. Indubitavelmente, esta lógica latente e binarista perpetua sistemas de dominação e exclusão que, por sua vez, se distanciam muito da ideia de direitos e de cidadania.

A partir do ensaio teórico desenvolvido, compreendemos que os problemas adstritos às políticas de fomento à cultura brasileira revelam, em certo sentido, o distanciamento do Estado das noções de cidadania e direitos culturais. A relação simbiótica entre direitos culturais e cidadania cultural trabalhada neste artigo faz emergir a participação enquanto aspecto central. Participar

da vida cultural e da comunidade política compreende o reconhecimento de direitos de acesso, de criação e produção, de participação em decisões públicas, entre outros.

Os aportes teóricos acionados contribuíram, assim, para argumentarmos e defendermos o fomento como componente fundamental na reversão da desigualdade de trocas simbólicas. Modelos de ação atentos à diversidade de territórios e agentes culturais resultam no alargamento da cidadania e são capazes de promover maior equidade no acesso aos bens culturais, no diálogo social e nas oportunidades de participação na vida cultural, ou seja, na efetivação dos direitos. De maneira simples e direta, buscamos demonstrar que as políticas de fomento à cultura são instrumentos cruciais de promoção da cidadania e dos direitos culturais. Que esta utopia nos guie. ■

**[ GIULIANA KAUARK ]**

Doutora e mestra em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta no Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Professora permanente do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA. Coordenadora do grupo de pesquisa Coletivo Gestão Cultural e pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural.  
E-mail: giulianakauark@gmail.com

**[ JULIANA SILVA ALMEIDA ]**

Gestora de projetos no Instituto Energia do Sertão. Mestre em Cultura e Sociedade pelo Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA. Especialista em Gestão Cultural pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Possui MBA em Gestão de Projetos pela Universidade Salvador (Unifacs). Membro do Observatório de Políticas e Gestão Culturais da UFBA.  
E-mail: julisalmeida@gmail.com

## Referências

---

BOLÁN, Eduardo Nivón. **La política cultural**: temas, problemas y oportunidades. Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, 2006.

BRASIL. Emenda constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3hQGbtQ>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3Erm66V>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3kpEDbX>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2XHPsOq>. Acesso em: 20 set. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**. Salvador: Secretaria de Cultura: Fundação Pedro Calmon, 2009.

CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.

COELHO, Teixeira. Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, p. 6-14, 2011a.

COELHO, Teixeira. O novo papel dos direitos culturais: entrevista com Farida Shaheed, da ONU. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, p. 15-26, 2011b.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia: um conceito em disputa. **Socialismo e Liberdade**, Rio de Janeiro, v. 1, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2VOnnDB>. Acesso em: 15 fev. 2021.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. **In:** MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

DAGNINO, Evelina. Diversidade cultural, cidadania e construção democrática. **In:** MIGUEZ, Paulo; BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (org.). **Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural**. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 87-100.

FURTADO, Celso. Política cultural e o Estado. **In:** FURTADO, Celso; FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). **Ensaios sobre cultura e o ministério da Cultura**. v. 5. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 103-106.

KAUARK, Giuliana. Os direitos culturais no plano nacional de cultura. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 119-135, 2014.

LAAKSONEN, Annamari. O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, p. 49-60, 2011.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Direitos humanos e direitos culturais. **Conselho Nacional de Política Cultural**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3lzq3Ok>. Acesso em: 7 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris: Comitê de Redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://bit.ly/2VNTXWa>. Acesso em: 1 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Observación general nº 21**: derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1a, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Ginebra: ONU, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3nFjM6t>. Acesso em: 5 fev. 2021.

PEDRO, Jesús José Prieto de. **Cultura, culturas y constitución**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-47, 2004.

ROCHA, Renata; FERNANDES, Taiane. Introdução. **In:** RUBIM, Antonio Albino Canelas; VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). **Financiamento e fomento à cultura nas regiões brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 15-32.



RUBIM, Antonio Albino Canelas. Teses sobre financiamento à cultura. **In:** VALIATI, Leandro; MOLLER, Gustavo (org.). **Economia criativa, cultura e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2016. p. 267-278.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery (org.). **Cultura viva**: avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

STEVENSON, Nick. **Cultural citizenship**: cosmopolitan questions. Maidenhead: Open University Press, 2003.

TURINO, Célio. Ponto de cultura: a construção de uma política pública. **Cadernos Cenpec | Nova série**, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 23-31, 2010.

VARELLA, Guilherme. **Plano nacional de cultura**: direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

VICH, Victor. **Desculturalizar la cultura**: la gestión cultural como forma de acción política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014.

VIEIRA, Liszt. Cidadania global e estado nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999.