

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO À CULTURA NO BRASIL: DIÁLOGO ESTADO-SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS.

Nayana Silva Lemos¹
Alexandre Almeida Barbalho²

Resumo: O trabalho reflete acerca das relações entre Estado e sociedade na elaboração das políticas públicas de cultura, com foco no financiamento cultural e nos espaços de participação criados para o debate junto à sociedade civil. O artigo coloca em pauta: o Fundo Nacional de Cultura - FNC; a Lei Rouanet e o projeto de lei nº 6722/2010 - Procultura; e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart. Para contextualizar esses mecanismos, são expostos os papéis do Estado no desenvolvimento dessas políticas, a participação social e o nível de intervenção privada, analisando as interligações entre essas esferas e a nova ordem estabelecida para a cultura. Por fim, traçamos desafios e perspectivas para as políticas de financiamento, tendo o diálogo enquanto eixo central na legitimação de políticas públicas mais assertivas.

Palavras-chave: Políticas públicas de cultura; Financiamento Cultural; Estado; Sociedade civil.

INTRODUÇÃO

Os estudos em torno das políticas culturais e do financiamento à cultura no Brasil não são novos para pesquisadores do segmento, gestores e produtores culturais. O debate mais amplo junto à sociedade, contudo, representa ainda um processo em expansão e que encontra, em seu trajeto, entraves de natureza política e cultural.

São os caminhos percorridos pela cultura e as relações mantidas entre o Estado e a sociedade que o presente trabalho se propõe a discutir. Mais que compreender a política cultural vigente no Brasil e seus mecanismos, é necessário entender o modo como a sociedade vem se posicionado frente ao tema da cultura enquanto ferramenta de desenvolvimento e transformação social.

Em tempos de revisão dos formatos de financiamento e de implantação de novas políticas de incentivo à cultura, faz-se necessária uma avaliação das estratégias desenvolvidas até agora, dos papéis adotados nos diversos governos, das transformações da esfera pública e da postura da sociedade diante das questões relacionadas à cultura.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará – UFC. E-mail: nayanalemos@gmail.com

² Doutor em Comunicação e professor dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC. E-mail: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

Alguns pontos são especialmente relevantes nesse debate: Por quais mudanças o sistema de financiamento passou nesse período e que postura o Estado adotou junto ao setor cultural? Como ocorre o debate e a inserção social nesse processo? Como a conjuntura socioeconômica interferiu no financiamento cultural e quais os reflexos e paradoxos desencadeados por essa intervenção? Que perspectivas podem ser observadas a partir do atual panorama das políticas culturais?

O entendimento dessas questões parte, também, da análise do sistema democrático no qual se inserem essas políticas. Uma nova ordem socioeconômica mundial transformou o patamar ocupado pela cultura e as agendas dos governos, ocasionando implicações político-culturais no formato de financiamento em vigência.

Visando entender essas dinâmicas, o artigo expõe, a princípio, o cenário do financiamento, passando pelas transformações acarretadas pela Globalização e pela discussão do papel exercido pelo Estado nesse contexto. Aqui, são levantadas questões acerca do consumo cultural, da mercantilização da cultura e do posicionamento estatal diante desse quadro. O modelo de democracia deliberativa e a atuação da sociedade civil no exercício democrático são analisados no segundo momento do trabalho, levando-se em conta a mudança na estrutura do espaço público e os resultados da participação social nas políticas culturais.

Por fim, são destacados os atuais mecanismos de financiamento cultural, trazendo ao debate a implantação e reforma da Lei nº 8.313/91, popularmente denominada Lei Rouanet, além da análise do funcionamento do Fundo Nacional de Cultura - FNC e dos fundos de investimento, apresentando o modo como esses instrumentos foram reformulados nas gestões petistas, através de debates promovidos junto a atores sociais. É nesse ponto onde são expostos avanços e retrocessos, destacando o papel do Ministério da Cultura na elaboração dessas políticas e traçando os principais desafios para o setor.

A análise da política de financiamento cultural nos permite entender que papel a cultura vêm ocupando no debate público, que discursos são produzidos pelo Governo e pela sociedade e quais desdobramentos sociais provêm da articulação entre a participação social e a elaboração de políticas culturais. Dessa forma, o presente trabalho contempla alguns rumos para o financiamento cultural, colocando em pauta a criação de subsídios para a construção de políticas públicas que consigam abarcar as reais necessidades da população, bem como superar desigualdades e efetivar o processo de democratização do acesso à produção e fruição cultural.

1. FINANCIAMENTO CULTURAL: ENTRE O ESTADO E O MERCADO

As políticas culturais³ no Brasil, enquanto intervenções sistemáticas e continuadas, têm seu marco no contexto dos anos 30, quando a cultura aparecia administrada pelo Estado e se difundia como instrumento de desenvolvimento. A postura estatal diante da cultura já seguiu diferentes vertentes, de acordo com o momento político no qual se inseriam. Não cabe aqui fazer um retrospecto histórico dessas políticas, mas entender o contexto onde foram geradas, como se deu a presença do Estado e de que forma se redefiniu a cultura no cenário de globalização.

A discussão em torno da política cultural passa, primeiramente, pela compreensão das relações de poder e das articulações entre Estado e sociedade. Percebemos uma dependência direta mantida entre a cultura e a esfera político-econômica. A lógica de mercado e da acumulação de capital, incorporados pela sociedade após a Revolução Industrial, passam a ocupar um espaço tão representativo nessa nova ordem social que desencadeiam novas formas de poder e mecanismos de controle social, político e cultural.

Nesse contexto, pode-se perceber o processo de remodelagem dos conceitos e do funcionamento da cultura, que delineava um percurso iniciado na sua composição tradicional, enquanto ornamento, expressão simbólica e alta cultura, passava por um processo de instrumentalização, caracterizando-se como mercadoria, e chegava à definição proposta por Yúdice da cultura como recurso. Partimos, portanto, de uma análise da cultura e das artes que inclui termos como mercantilização cultural, que servirão de base para a compreensão das atuais políticas de financiamento.

Diante do quadro onde a economia, a política e a cultura se mesclam em uma só engrenagem social, o ponto de partida fundamental é a consideração do conceito de cultura de forma mais ampla que a simples representação e manutenção de patrimônio e bens da sociedade, ou um congelamento de tradições e comportamentos sociais. As transformações às quais a sociedade moderna foi submetida, com o crescente pluralismo social e cultural, subsequentes misturas e hibridizações, além do fortalecimento de lógicas neoliberais, demonstram a complexidade das definições de cultura.

Com isso, considera-se aqui um conceito amplo da cultura que a compreende enquanto resultado de interações sociais, inseridos em um contexto de relações de poder

³ Tendo em vista a variedade delimitações conceituais de "política cultural", o presente artigo considera a definição de Néstor García Canclini, como "o conjunto de intervenções realizadas pelos estados, as instituições civis e os grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social". (CANCLINI, 2001, p.65).

que se transformam com a nova ordem econômica, expressando os modos de vida coletivos e as diferentes visões de mundo de cada sociedade.

Canclini (1997) dá destaque à articulação inevitável entre cultura, cidadania e espaço público. Para ele, a cultura tem passado por um processo de massificação, onde o exercício da cidadania se apresenta acoplado às novas práticas de mercado. Esse processo de “mercantilização da cultura” remete ao conceito de Indústria Cultural e traz consigo elementos da visão de Adorno e Horkheimer que posicionam a cultura como objeto de consumo e como a própria mercadoria.

O que se poderia chamar de valor de uso na recepção dos bens culturais é substituído pelo valor de troca; ao invés do prazer, o que se busca é assistir e estar informado, o que se quer é conquistar prestígio e não se tornar um conhecedor [...] Tudo só tem valor na medida em que se pode trocá-lo, não na medida em que é algo em si mesmo. O valor de uso da arte, seu ser, é considerado como um fetiche. (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 148).

Percebe-se, em Adorno, uma reflexão em torno do conteúdo da arte, dessa cultura como o próprio bem de consumo. Também trabalhando a ideia da cultura como objeto de consumo, mas numa perspectiva distinta de Adorno, Baudrillard (1975) agrega ao debate uma visão de culturalização da cultura, mas observa que, para que a cultura represente objeto de consumo, ela se desloca a um outro discurso onde seja substituível por outro objeto. De todo modo, ela não representa em si a mercadoria, mas lança mão de seu discurso e da lógica de mercado.

O centro cultural torna-se parte integrante do centro comercial. Não se deve entender por isso que a cultura prostituiu-se: seria simples demais. Ela é aí culturalizada. Simultaneamente, a mercadoria (roupas, temperos, restaurantes, etc.) é aí também culturalizada, pois transformada em substância lúdica e distintiva, em acessório de luxo, em elemento entre outros da panóplia generalizada de bens de consumo. (BAUDRILLARD, 1975, p. 21).

Assim, pode-se compreender a diferenciação entre essas abordagens considerando que Adorno enfoca a *mercantilização da cultura*, enquanto Baudrillard aborda esse processo como *culturalização da cultura* ou da mercadoria.

Outro autor que concentra importantes definições sobre a relação cultura e consumo é Yúdice, que sai da noção de cultura como mercadoria e a enquadra como recurso, quando destaca que ela “[...] está sendo crescentemente dirigida como um recurso para a melhoria sociopolítica e econômica, ou seja, para aumentar sua participação nessa era de envolvimento político decadente, de conflitos acerca da cidadania, e do surgimento daquilo que Jeremy Rifkin (2000) chamou de 'capitalismo cultural'.” (YÚDICE, 2004, p.25).

A cultura não é vista aqui somente como mercadoria ou como um instrumento, mas como um recurso para alcançar determinadas metas e objetivos governamentais. Ela se torna, desse modo, foco de investimentos como forma de atingir outros fins que não o desenvolvimento cultural em si. Isso desencadeia uma série de mudanças no fazer artístico que passa por um gerenciamento do setor, desenvolvendo um ciclo onde os profissionais administrativos (produtores, gestores, etc.) ocupam lugar central e o "criador" figura como "provedor de conteúdos". Na perspectiva da cultura como recurso, o Estado se afasta de um papel de fomentador e benfeitor cultural e deixa espaço para que essa mediação seja feita pelo mercado. Nesse ínterim, surge a denominação da "economia da cultura".

Analisando o papel do Estado no caso brasileiro, temos duas posturas que se destacam em momentos distintos da história. Como uma das principais contradições que marcam a história das políticas culturais no Brasil, o governo Vargas (1930-1945) e a ditadura militar no Brasil são os períodos nos quais a cultura aflorou de modo mais significativo. A Era Vargas foi caracterizada pela estruturação das áreas da administração pública, criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e estímulo à radiodifusão. Na ditadura militar, Médici promoveu a elaboração do Plano de Ação Cultural e Geisel a criação de órgãos como a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), a implementação do Plano Nacional de Cultura e do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que valorizavam a produção nacional.

Cabia ao Estado, nesse período, a definição dos investimentos em cultura. Embora a cultura já estivesse sendo utilizada como recurso para a constituição de uma nacionalidade, para unificar o povo e como instrumento de controle, é inevitável reconhecer os grandes avanços dessa época.

Já no período de redemocratização, esse papel é modificado e o Estado deixa de gerenciar a cultura e delega ao mercado essa função. No contexto brasileiro, a década de 90 teve um destaque fundamental no que diz respeito às relações entre cultura e globalização. Como resultado dessa interação, as políticas desenvolvidas pelo Estado e, especificamente as leis de incentivo criadas para a cultura, trouxeram à tona a adequação do Governo à questão mercantil. Nesse momento, a ideia do "Estado mínimo" pode ser sentida de forma mais nítida.

Um reflexo desse afastamento do Estado da responsabilidade do investimento de recursos públicos foi o surgimento das leis de incentivo à cultura, sobretudo da Lei Rouanet, que acarretou mudanças fundamentais para os projetos culturais, embora não

concentre em si toda a importância das políticas culturais. Implantada no governo Collor e aperfeiçoada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei Rouanet partia da apresentação de propostas culturais que, após análise, eram aprovadas na Lei e recebiam o aval para pleitear patrocínios junto às empresas, oferecendo como contrapartida a renúncia fiscal do imposto de renda. Com isso, projetos que dessem mais visibilidade às marcas tinham maiores chances de concessão do apoio.

A cultura passa a depender diretamente do seu poder de gerar consumo, sujeitando seu valor simbólico às leis de mercado. Chauí (1995) destaca que “do lado dos produtores e agentes culturais, o modo tradicional de relação com os órgãos públicos de cultura é o clientelismo individual ou das corporações artísticas que encaram o Estado sob a perspectiva do grande balcão de subsídios e patrocínios financeiros”, fazendo com que a cultura perca sua garantia de efetivar-se como direito fundamental, já que sobrepõe o retorno de imagem obtido pelas empresas à contribuição efetiva do projeto para o desenvolvimento sociocultural.

É a partir da compreensão desse cenário, onde o neoliberalismo constrói novas formas de poder e de atuação social, que o planejamento de políticas públicas toma outras proporções. São essas articulações entre Estado e sociedade na definição de políticas públicas que serão abordados no tópico que segue.

2. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL: DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A sociedade civil ocupa, no exercício democrático e, conseqüentemente, na definição das políticas públicas, um papel primordial. Depois de discutir o posicionamento do Estado, é preciso pensar de que forma a sociedade atua junto às estruturas de Governo para reivindicar, discutir e remodelar suas estruturas. Mas, afinal, o que contempla o conceito de sociedade civil?

O termo "sociedade civil" passou a ser utilizado de forma indiscriminada e emprega os mais diversos sentidos, como expressa Marco Aurélio Nogueira (2003):

A sociedade civil serve para que se faça oposição ao capitalismo e para que se delineiem estratégias de convivência com o mercado, para que se proponham programas democráticos radicais e para que se legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Busca-se apoio na ideia tanto para projetar um Estado efetivamente democrático como para se atacar todo e qualquer Estado. É em nome da sociedade civil que muitas pessoas questionam o excessivo poder governamental ou as interferências e regulamentações feitas pelo aparelho de Estado. (NOGUEIRA, 2003, p.186)

Para traçar alguns conceitos relacionados à sociedade civil, Nogueira toma como ponto de partida a definição de Gramsci, que a posiciona para além de um conceito, mas como projeto político que não está, como comumente se caracteriza, em oposição ao Estado. De acordo com Gramsci, a sociedade civil assume uma "função estatal", na medida mesma em que se põe como "hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado" (NOGUEIRA, 2003, p.187)

Na definição de uma sociedade político-estatal, baseada em Gramsci, "a sociedade civil possibilita a articulação e a unificação dos interesses, a politização das ações e consciências, a superação de tendências corporativas ou concorrenciais, a organização de consensos e hegemonias", enquanto o Estado aparece aqui "radicalizado, democrático e participativo", o que caracteriza essa sociedade político-estatal como "o campo por excelência do governo socialmente vinculado e da contestação política".

O autor destaca, ainda, que esse conceito passou por algumas recomposições no contexto da Globalização, devido a fatores como: a diferenciação e complexificação das sociedades contemporâneas, que tornaram-se mais individualizadas; os meios de comunicação, que interferiram no modo de se produzir consenso; a institucionalização da sociedade civil, que passou a funcionar como "um acampamento de movimentos", com a difusão da cultura democrática e participativa. Diante disso, Nogueira destaca que essa sociedade político-estatal se distingue um pouco do que esboçou Gramsci.

Montaño (2002) traz uma perspectiva acerca desses novos conceitos de sociedade civil, colocando em questão que:

[...] pensam a mudança social, a democratização da sociedade, o aumento de poder e controle do cidadão, como resultado da atividade cotidiana da sociedade civil (como unidade), contra o Estado, em parceria com este ou com independência deste. Nenhum resultado, a não ser a constante reprodução da ordem e do *status quo*, sairá dessa perspectiva. (MONTAÑO, 2002, p.266)

Na caracterização da sociedade civil como "Terceiro setor", Montaño também considera que o espaço visto como palco de participação pode, muitas vezes, ser uma ferramenta de fragmentação dos movimentos sociais, um elemento de controle para que haja consenso sobre questões pré-definidas, caracterizando muito mais uma gestão de políticas que um modo de resistência ou oposição.

Embora as definições em torno do que representa a sociedade civil sejam bastante complexas, a participação e a intervenção no debate político aparecem como questões centrais. Considerando que participação, cidadania e democracia são três termos que se articulam e que são estudados de forma interdependente, passaremos a

discutir a atuação da sociedade civil como exercício cidadão no contexto dos sistemas democráticos, delineando sua interferência no processo de financiamento à cultura.

A participação como atuação da sociedade civil no sistema político é discutida na obra de Pateman (1992), por meio da análise de autores da teoria democrática e fundamentos da “Teoria da Democracia Participativa”. A autora trouxe importantes considerações acerca do papel da participação na democracia contemporânea, dentre elas a ótica de Schumpeter (1943), para quem a democracia surge como "arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”.

As teorias liberais clássicas discutiam a delimitação dos espaços e níveis de participação. Mill (1992) e Bentham (2001), representantes do liberalismo, destacavam que, para a efetivação da democracia, era necessário que houvesse publicidade e transparência por parte dos atores políticos, permitindo aos cidadãos a avaliação devida para a escolha de seus representantes, legitimando o governo representativo.

Robert Dahl (2001) também considerava a eleição de representantes, a transparência nas eleições, eleições livres e frequentes e a liberdade de expressão como pressupostos básicos da democracia. Assim, “a conclusão esboçada [...] é a de que a visão clássica do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento de participação política dos atuais não participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático” (PATEMAN, 1992, p. 11).

Um contraponto a essa visão surge com teóricos da Democracia Participativa, onde o cidadão é visto como agente de forma mais ampla, com participação ilimitada. Com críticas à Democracia representativa, por considerá-la um instrumento de manutenção de interesses privados, Rousseau (1983) trazia em “O Contrato Social” uma visão que posicionava a participação do cidadão no processo político como elemento democrático fundamental. A participação saía de uma função de proteção dos indivíduos e dos arranjos institucionais e se efetivava na tomada de decisão.

A composição desse quadro participativo por Rousseau parece, contudo, utópica. O próprio autor reconhece que o funcionamento do sistema não permite o exercício democrático de forma plena e que a democracia é um modelo idealizado. Ainda assim, mesmo que não seja consolidado o modelo "ideal" de Democracia, pode-se observar uma mudança clara na postura de inserção da sociedade civil nos processos políticos.

Nos atuais regimes, uma corrente que encontrou espaço foi a democracia deliberativa, tendo na proposta do filósofo alemão Habermas seus principais

desdobramentos e situando-se no intermédio das vertentes liberal e republicana. Habermas buscava "formular as bases para a sustentação de um modelo que, de um lado, não abdique da interação forte e discursiva entre cidadãos e entre representantes para a formação da opinião e da vontade e que, de outro lado, não deixe de reconhecer direitos, liberdades e reivindicações individuais". O modelo deliberacionista de Habermas mantém a noção central de "esfera pública e debate público, que supõe a intromissão da esfera civil na produção da decisão política através, dentre outros elementos, do exercício da influência e da pressão sobre os agentes do campo político" (HABERMAS, 1962, *apud* MARQUES, 2010)

A democracia deliberativa traz a participação como ponto central, considerando que seus pilares se concentram na disponibilização, por parte do Estado, de espaços decisórios onde se produzem discussões de temas públicos, compartilhamento de opiniões e resultados que podem levar à decisões políticas.

A esfera pública se constitui, portanto, por públicos distintos, com interesses divergentes e acesso a recursos também desiguais, tornando-se palco de disputas sociais. Com isso, há um distanciamento entre a produção de discussões em ambientes deliberativos e a tomada de decisão. De toda forma, as arenas deliberativas, seus diálogos e conflitos levam a um entendimento mais nítido do papel do cidadão, favorecendo intervenções políticas, contrapondo opiniões e legitimando decisões.

Com a inserção desses mecanismos de deliberação pública e a participação da sociedade na gestão democrática, surgem, no âmbito das políticas públicas, uma série de instrumentos: Fóruns e audiências públicas foram implantados como resultados da mudança de postura política. Essas propostas participativas no Brasil passaram a ser adotadas em governos recentes, saindo de um cenário onde as políticas públicas eram definidas sob a ótica do Estado.

De um modo geral, os avanços mais representativos do modelo participativo foram efetivados no governo Lula. A criação de conselhos de políticas públicas nacionais, os debates acerca do Plano plurianual – PPA, traçavam um perfil de atuação governamental. Ainda que sejam ações pontuais e não expressem em sua totalidade as necessidades do segmento, essas estratégias criam uma experiência democrática que subsidia a estruturação de políticas públicas.

Considerando esse cenário de participação política, as políticas culturais e, conseqüentemente, o financiamento à cultura passam a ser reestruturados e reformados de acordo com essa nova organização. Explanamos, a seguir, que transformações são

decorrentes dessa postura social, compreendendo os resultados dessa inserção nas pautas sociais na agenda do Governo, a atuação do Ministério da Cultura nesse processo e os reflexos disso nas atuais políticas de financiamento brasileiras.

3. O FINANCIAMENTO CULTURAL HOJE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Após a compreensão das relações mantidas entre Estado e sociedade e do modo como o financiamento cultural se relaciona com o contexto político e econômico, serão expostos, aqui, os atuais mecanismos de financiamento no Brasil, o papel desempenhado pelo Ministério da Cultura nas gestões petistas e o processo de participação social como ponto essencial do Governo Lula.

Nesse ponto, analisaremos basicamente os percursos históricos do financiamento à cultura no Brasil, trazendo à tona três temas fundamentais: os recursos orçamentários diretos destinados ao segmento cultural (Fundo Nacional de Cultura - FNC); o mecanismo de renúncia fiscal, tratando, especificamente, da Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, e do projeto de lei nº 6722/2010 - Procultura, que substituirá a lei em vigor; e a retomada dos fundos de investimento, como o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart.

Antes de adentrar na explicação do funcionamento dessas ferramentas é preciso destacar que, com a proposta petista de promover transformações sociais, culturais e políticas, a participação popular ocupou papel central nos mandatos do presidente Lula. Como reflexo ideológico do Partido dos Trabalhadores – PT, a participação pode ser observada como estratégia de governamentalidade, com a inserção efetiva da população na definição de políticas.

José Antônio Moroni (2006), apesar de reconhecer avanços no governo Lula, faz uma crítica ao modelo adotado, destacando que “ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos” (MORONI, 2006, p.16).

Ainda que o processo de participação não seja praticado de modo pleno, a criação de espaços para atuação da sociedade abre possibilidades de maior intervenção popular. Até o final do ano de 2006, o governo Lula criou 42 Conselhos Nacionais e realizou 40 Conferências Nacionais e 3 Internacionais. Além disso, a construção do “Plano Plurianual 2004-2007: um Brasil para todos e todas” ocorreu a partir de

audiências públicas em todos os estados e no Distrito Federal, embora esse processo participativo não tenha sido tema de discussão no Governo e no Congresso Nacional.

À frente do Ministério da Cultura, Gilberto Gil realizou um trabalho que trouxe grandes consequências para o segmento. Rubim (2008) expõe esse quadro afirmando que "a abertura conceitual e de atuação significa não só o abandono de uma visão elitista e discriminadora de cultura, mas representa um contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização das políticas culturais. A intensa opção por construir políticas públicas em debate com a sociedade emerge como outra marca da gestão Gil".

A visão do ministro de dentro da cadeia produtiva da cultura permitiu ganhos significativos para a projeção de suas políticas. Duas importantes iniciativas criadas em sua gestão e continuadas na atuação de Juca Ferreira (2008-2010) referiram-se ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e à elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC).

Em parceria com os governos estaduais, municipais e com a sociedade civil, a construção do SNC foi um importante passo para a reunião de informações e consolidação de políticas e programas no âmbito da cultura. Segundo dados do próprio Ministério da Cultura, o SNC atingiu, em 2011, 782 municípios e 17 estados em processo de integração.

O Plano Nacional de Cultura, originado em 2010, traz a forte articulação da cultura com as questões sociais. Debatido de forma integrada, o PNC aproxima a sociedade civil da construção das metas para a cultura nos próximos 10 anos. Em todas as etapas de sua elaboração, o processo de participação social era nítido. Tanto sob o ponto de vista da criação de espaços de diálogo entre Estado e Sociedade, quanto pela busca dos atores sociais pela resolução de suas demandas. A necessidade da elaboração de um Plano que contemplasse as prioridades culturais da sociedade levaram à adoção desse modelo participativo, que se efetivou em encontros e debates presenciais e em debates online no site do MinC e na Plataforma específica *pnc.culturadigital.br*. Essa participação acarretou, ainda, algumas mudanças para o mecanismo que protagonizou as políticas culturais nos últimos 20 anos: a Lei nº 8.313- Lei Rouanet. Atualmente, é essa Lei o foco principal de críticas no âmbito da cultura. Apesar de já ter passado por algumas modificações e regulamentações, a Lei ainda apresenta falhas em seu processo de financiamento, mantendo desigualdades e desequilíbrios.

O reconhecimento de que a Lei necessitava de uma reformulação foi destacado pelo próprio ministro da cultura Juca Ferreira, que declarava que “quando chegamos ao

ministério, a cultura não era trabalhada como política pública, nem considerada uma necessidade básica [...] Herdamos um modelo que tem qualidades e defeitos. Os defeitos, diria que, se não forem corrigidos, anulam as qualidades”.

Compreendendo a cultura como um direito cidadão, Juca cita como principais distorções do modelo vigente: a concentração de projetos incluídos no mecanismo de renúncia fiscal (80% do que é disponibilizado pelo governo); a restrição orçamentária da administração para a área cultural; baixos índices de captação dos recursos aprovados; má distribuição de recursos por região (a região Norte, por exemplo, capta menos de 1% dos recursos aprovados, contra 80% no Sudeste); a ausência de fortalecimento da sustentabilidade do setor; os percentuais fixos de renúncia fiscal; associação direta do apoio de empresas privadas com o marketing cultural do projeto; falta de percepção de que os recursos utilizados são de caráter público.

A ex-ministra da cultura, Ana de Hollanda, declarou, em 2011 que a lei "chega a ser perigosa porque quase que exclusivamente se faz atividade cultural no País através da Lei Rouanet. Passou a ser imperiosa. [...] a Lei Rouanet viciou o mercado a trabalhar só através dela". Rubim (2008) compartilha desta visão, afirmando que “elas [as leis de incentivo] agredem a democracia, ao introduzir uma enorme distorção no poder de decisão do Estado e do mercado no uso das verbas públicas”. Ainda segundo o autor, uma política de financiamento adequada deve garantir a intervenção do Estado sobre as verbas públicas, a simplificação de mecanismos para acesso aos recursos, espaços de deliberação acerca dos financiamentos, melhor distribuição de recursos por região e outras modalidades de financiamento como microcrédito, mecenato etc.

Após essa contextualização da atuação do Governo nas políticas culturais, passaremos a avaliar o tripé da Lei de incentivo, que se mantém vigente até os dias atuais. A Lei nº 8.313 - Lei Rouanet foi criada em 1991 e institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura. A Lei se compõe, basicamente: a) da renúncia fiscal, conhecida como Mecenato; b) do Fundo Nacional de Cultura - FNC. c) do Fundo de Investimento Cultural e artístico - Ficart. Apesar de alguns dos mecanismos de financiamento não terem funcionado conforme previstos, na reforma proposta no projeto de Lei nº 6722/2010 que implementa o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura esses quadros são revisados e reformulados, através de fóruns, consultas públicas e diálogos culturais com a sociedade civil e trazem importantes avanços para as políticas culturais. Para apresentar esses avanços, iremos expor cada um dos instrumentos como funcionam hoje e quais mudanças propõe o novo formato.

O modelo de renúncia fiscal permite que pessoas físicas ou jurídicas tenham parte de seu imposto de renda, com base no lucro real, deduzido e aplicado em projetos culturais, através de doações ou patrocínios. Os projetos culturais podem se enquadrar em dois artigos: no artigo 26, financiadores que sejam pessoas físicas podem ter 80% de dedução no imposto em caso de doação e 60% para patrocínios, enquanto pessoas jurídicas podem ter 40% do imposto deduzido em doações e 30% em patrocínios. Já no artigo 18, o abatimento é de 100% do valor do imposto, enquadrando-se, nessa situação, aqueles projetos que, a princípio apresentam menor atratividade para o mercado.

O documento de apresentação do Procultura elaborado pelo Ministério da Cultura apresenta alguns problemas do modelo atual, citando que: não traduz mais o que a cultura brasileira representa (desvios de conceito), não garante o acesso de brasileiros à cultura, não estimula o investimento privado direto no segmento cultural, promove a concentração de recursos no sudeste do Brasil, avalia proponentes que nem sempre têm as mesmas condições de aceitação no mercado de forma igual, exclui agentes culturais que não têm acesso aos patrocinadores, vicia o mercado em recursos incentivados, além de manter fracos os demais mecanismos (FNC e Ficart).

O incentivo concentra valores significativos para o setor. No balanço de 2011, foram mais de R\$ 1,3 bilhão captados através da Lei Rouanet, dos quais 90% dos recursos eram públicos. Para sanar essa questão, o Procultura propõe a ampliação das faixas de renúncia (60%, 70%, 80% e 90%), de modo a analisar cada projeto de forma específica e permitir que projetos menores ou menos atrativos tenham uma renúncia maior que projetos de grande repercussão, equilibrando os recursos. Dessa forma, busca-se um equilíbrio maior entre os investimentos públicos e privados.

O Fundo Nacional de Cultura destina verba direta aos projetos culturais, apoiando a fundo perdido ou por meio de empréstimos aqueles projetos com menores chances de angariar patrocínios. No atual modelo, é feita uma doação de 80% do valor do projeto, tendo 20% de contrapartida do proponente. Apesar de já existir na atual lei, o FNC precisa ser fortalecido e, para isso, a nova lei propõe que ele seja associado a projetos culturais e faça repasses para fundos municipais e estaduais.

Já o Ficart nunca conseguiu ser, de fato, implantado. Só existe enquanto documento, mas possui bastante potencial para ser executado a partir do Procultura. Como um fundo de capitalização, terá uma maior dedução fiscal, tornando-se uma alternativa para projetos que tenham potencial de gerar retorno financeiro.

A partir da identificação desses problemas no modelo vigente, o Procultura traz como diferenciais a proposta de novas fontes de recursos para o segmento cultural, a diferenciação de renúncia para projetos das categorias doação e patrocínio, a criação de fundos setoriais, além da proposta do Vale Cultura, que busca estimular o consumo de bens culturais, disponibilizando um valor em dinheiro para trabalhadores. Além disso, o vale cultura injeta uma verba significativa no mercado cultural.

O Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, Henilton Menezes destacou que “a reforma é muito complexa e exigirá habilidade dos parlamentares para redigir um texto capaz de gerar o mínimo de insatisfação entre os diferentes segmentos afetados pelas mudanças”. Diante do número de projetos que ainda estão tramitando na Rouanet, cerca de 12 mil, é provável que o projeto só seja levado para sanção da presidenta em 2014, sendo implantado em coexistência com a Rouanet, até que os projetos anteriores a sua implantação fossem finalizados.

Apesar de resolver muitas dicotomias presentes na Rouanet, o Procultura apresenta falhas de ordem teórico-conceitual, além de subjetividades que abrem precedentes para questionamentos. Ainda assim, a nova lei traz maior transparência e é regida de forma democrática, o que já representa um avanço significativo.

O debate sobre alternativas de financiamento à cultura aponta para questões mais amplas que as leis de incentivo e coloca em pauta as possibilidades e limites da visão mercadológica da cultura, o papel do Estado e o diálogo junto aos atores sociais. O que se pode perceber, contudo, é que as políticas de financiamento só poderão ser mais assertivas quando conseguirem equilibrar as forças do Estado e do mercado para atender, da melhor forma, às demandas da sociedade. A estruturação de alternativas e melhorias à lei de incentivo, que ainda atua numa lógica exclusiva, só se deu diante de uma pressão social para que o Governo conseguisse prover recursos de uma forma mais igualitária à área da cultura.

Não se trata de buscar a melhor forma de uma manifestação ou bem cultural se adequar a uma estrutura de mercado para que consiga se manter vivo, mas de questionar discursos que invertem ou convertem valor artístico em valor econômico e que acentuam desigualdades. A pressão social pode minimizar os impactos dessa lógica de mercado, estimulando a diversidade.

Nesse cenário, o que podemos concluir é que, embora traga consigo algumas fragilidades, a consolidação de uma nova lei que reduz desequilíbrios e amplia o acesso a investimentos acarreta ganhos inquestionáveis à área cultural e esboça um novo

momento para as políticas culturais no país, com o fortalecimento de espaços de participação e efetivação de uma relação mais ampla entre Estado e sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W. HORKHEIMER, Max. Trad. Guido Antonio de Almeida. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1985

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de Consumo**. Lisboa: Edições 70, 1975.

BENTHAM, Jeremy. **The Works of Jeremy Bentham**: Published under the Superintendence of His Executor, John Bowring. Volume 1, 2001.

CANCLINI, Nestor García. **Definiciones en transición**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1995.

CANCLINI, Nestor García. **Culturas híbridas**. Estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo, Edusp, 1997.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. São Paulo: Perspectiva, Vol. 9, nº 23, 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100006>. Acesso em: Março de 2012.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Democracia Deliberativa: Origens, Tensões e Conceitos Fundamentais**. Cambiassú (UFMA). , v.XIX, p.53 - 69, 2010.

MILL, James. **James Mill: Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

MINISTÉRIO DA CULTURA – MinC. **Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: MinC, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, Cortez, 2002.

MORONI, José Antônio. **O Direito à participação no governo Lula**. 32ª International Conference on Social Welfare, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, Entre o político-estatal e o universo gerencial**. RBCS Vol. 18 nº. 52 junho/2003

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens. (Orgs.). **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: Edufba, 2008.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.