



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
INSTITUTO DE CULTURA E ARTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

NAYANA SILVA LEMOS MISINO

**A PARTICIPAÇÃO NO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA:
DA ROUANET AO PROCULTURA**

FORTALEZA

2014

NAYANA SILVA LEMOS MISINO

A PARTICIPAÇÃO NO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: DA
ROUANET AO PROCULTURA

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, do Instituto de Cultura e Arte da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Comunicação. Área de concentração: Comunicação e Linguagens.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Almeida Barbalho.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

NAYANA SILVA LEMOS MISINO

A PARTICIPAÇÃO NO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: DA
ROUANET AO PROCULTURA

Dissertação de Mestrado apresentada à
Coordenação do Programa de Pós-
Graduação em Comunicação, do
Instituto de Cultura e Arte da
Universidade Federal do Ceará como
parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre em Comunicação. Área
de concentração: Comunicação e
Linguagens.

Aprovada em: 14/03/2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Almeida Barbalho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dr. Raimundo Ruberval Ferreira
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Livros e cópias de textos. Crachás, certificados, declarações, experiências, amigos, afetos. Quanta coisa ganhei ao longo desses dois anos. É pela quantidade de somas nesse trabalho que comecei a fazer meus agradecimentos em agosto de 2012. Tinha a certeza de que ao longo da minha jornada esse texto iria aumentar consideravelmente. Não porque eu agradeça a qualquer pessoa. Não por banalização. Mas por reconhecer que cada parte disso é um pedaço daqueles que estiveram firmes ao meu lado, na inserção no mundo desconhecido da Academia.

Agradeço muito a Deus, pois tenho certeza da mão dele no meu caminho e em todas as conquistas que obtive até hoje.

A meus pais, Maria Edny e Flauber, e à minha irmã Mayra Lemos, pelo apoio, estímulo e confiança sempre. Em especial, agradeço à Suyenne Lemos e Túlio Paracampos, que cederam tempo, espaço, amizade e café ao longo dessa trajetória.

Ao meu companheiro, marido e amigo, Paulo Misino. A racionalidade que contrabalança meu instinto, a serenidade pra minha ansiedade.

Às novas amigas conquistadas no mestrado, pela acolhida e por terem tornado essa caminhada mais agradável e leve, e menos solitária: Márcia Ximenes e Isabele Mitozo. Aos amigos antigos, agradeço a compreensão pela ausência. Pedro Marques, Bianca Misino e, em especial, à Hébelly Rebouças que, como sempre, segura minha mão quando eu mais preciso. À Glícia Pontes, minha orientadora na monografia e a quem recorri ainda na estruturação do projeto de seleção do mestrado. Não sei se ela lembra, mas eu jamais vou esquecer.

À Ana Márcia Diógenes e Luziana Pinho, pelo estímulo e compreensão diários.

Ao professor Jamil Marques, com quem tive afinidades desde o início do mestrado. Admiro a determinação, a incansável busca de aprendizado e a escolha do time de futebol. Ao Professor Ruberval, a quem conheci na breve ocasião da qualificação, mas quem em tão pouco tempo conseguiu transmitir tantos conhecimentos. Ao Alexandre Barbalho, meu orientador, por quem nutro profunda admiração por sua capacidade intelectual e produtiva e pela leveza na condução desse trabalho, como só conseguiria alguém com coração de poeta.

*"É preciso fazer uma canção
Um trato, uma entrega, uma doação
É preciso a chuva, o escuro, a noite
A solidão
É preciso tudo agora
Um dissabor, uma vitória, uma confissão
A voz de um instrumento e a tua mão
Que nos faça acordar
Sim
Meias palavras não bastam
É preciso acordar
É preciso alcançar outra estação
Mesmo com sono, mesmo cansado, solto como um cão
É preciso o sol e a rua, a tarde
A multidão
É preciso atravessar lá fora
Um corredor, um rio da história, uma revolução
O caos de uma palavra nova, um sim e um não
Que nos faça acordar
Sim
Meias palavras não bastam
É preciso acordar"
(Sinal dos tempos, Ednardo)*

RESUMO

A dissertação objetiva analisar o processo de participação na reformulação da Lei de Incentivo à Cultura - Lei Rouanet e elaboração do projeto de Lei nº 6722/2012, denominado Procultura. Para abordar essa questão, são analisados os debates ocorridos em dois seminários na Câmara de Deputados, no período entre 2010 e 2012. Partindo do referencial teórico-metodológico da Análise de Discurso Crítica (ADC), delineada no modelo tridimensional de Norman Fairclough (2001), são colocados em pauta as tensões e embates políticos na consolidação de um novo mecanismo de incentivo à cultura no país, entendendo esses discursos não só como texto e linguagem, mas no contexto das práticas sociais e das práticas discursivas. O estudo apresenta, inicialmente, uma abordagem da democracia e da participação sob diferentes correntes democráticas, tais como democracia representativa, participativa, deliberativa e radical. São discutidas também as relações mantidas entre sociedade civil e Estado e levantados alguns limites na participação da esfera civil. Para situar o debate no contexto nacional, o histórico de constituição do modelo democrático brasileiro é exposto, passando pelas instituições participativas estabelecidas após a Constituição de 1988, chegando até o *modo petista de governar*, com destaque para os espaços de participação oferecidos nos governos dos presidentes Lula e Dilma. Apresenta-se, ainda, uma contextualização em torno das políticas culturais, os reflexos da participação na construção das políticas culturais e as ferramentas e espaços difundidos nos governos petistas para aproximar a esfera civil da definição dessas políticas, com a realização de consultas públicas, fóruns e outros procedimentos que compõem o atual cenário democrático. Por fim, o trabalho elabora um panorama dos debates públicos referentes ao projeto de lei Procultura, que visa substituir a Lei em vigor há mais de 20 anos no país. Através do modelo tridimensional de ADC, são levantadas algumas das vozes mais significativas presentes nos seminários, bem como os efeitos do discurso. Contrapondo estes discursos ao que foi incorporado ao texto do projeto de lei pode-se perceber que, apesar da presença de conflitos no debate e dos avanços no estabelecimento de um diálogo junto à sociedade, os espaços participativos para estruturação das políticas culturais: a) não são suficientes para gerar decisão política; b) prevaleceram, no atual texto substitutivo, as demandas de um grupo majoritário composto pelo tripé governo-empresa-parlamento, sem que fosse incorporada a principal reivindicação da maioria dos representantes de segmentos artísticos, quanto à exclusão da faixa de 100% de renúncia fiscal. Refletindo em torno às perspectivas para o setor cultural, o trabalho aborda as interconexões entre as políticas culturais e a participação civil, trazendo à tona o cenário no qual se insere a democratização do acesso à cultura e seus desdobramentos sociais.

Palavras-chave: Participação. Políticas culturais. Análise de Discurso Crítica. Lei Rouanet. Procultura.

ABSTRACT

This paper aims to investigate the process of participation on the rewriting of the “Lei de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet” (Law of Cultural Incentives) and the creation of the bill of Law n° 6722/2012, called “Procultura”. To address this issue, the debates that occurred in two seminars promoted by the House of Representatives, between 2010 and 2012 were analyzed Using the theoretical-methodological framework of Critical Discourse Analysis (CDA), outlined by the tridimensional model of Norman Fairclough (2001) as a starting point, the tensions and political struggle that happened during the consolidation of a new mechanism for cultural incentives in Brazil are placed at stake, understanding these discourses not only as text and language, but also in the context of social and discursive practices. The study shows, initially, an approach to democracy and participation from different democratic traditions, such as representative, participative, deliberative and radical democracies. The study also reasons about the relations between civil society and the State, highlighting some limits of participation from the civil realm. To situate the debate in the national context, the history of the constitution of the Brazilian democratic model is exposed, from the participative institutions created after the Constitution of 1988 to the “petista” way of ruling (from the PT party), with special notice to the places of participation offered by the governments of Lula and Dilma. It is also shown that, a contextualization around cultural policies, the consequences of participation in the construction of cultural policies and the tools and spaces disseminated in the “petistas” governments to approach the civil sphere of policy-making, with public consultations, forums and other procedures that make up the current democratic context. Finally, the work draws an overview of the public debate regarding the PROCULTURA bill, which seeks to replace the law in place for more than 20 years in the country. Through the three-dimensional model of CDA, some of the most significant voices present in seminars as well as effects of discourse are raised. Opposed to these discourses which was incorporated into the text of the bill can be realized that, despite the presence of conflict in the debate and the progress made in establishing a dialogue with society, participatory spaces for the structuring of cultural policies: a) are not sufficient to generate policy-making b) prevailed in the existing text substitute, the demands of a majority group composed of the tripod government-company-parliament, without being incorporated into the main claim of most representatives of artistic segments, to the exclusion of the range 100% tax waiver. Reflecting about the prospects for the cultural sector, the paper addresses the interconnections between cultural policies and citizen participation, bringing up the scenario which incorporates the democratization of access to culture and its social consequences.

Keywords: Participation. Cultural policies. Critical Discourse Analysis. Rouanet Law. PROCULTURA.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de recursos da renúncia fiscal por região.....	104
Gráfico 2 – Fontes de financiamento da cultura - Nível federal.....	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Captação de recursos: renúncia fiscal e investimento privado de 1993 a 2013.....	105
------------	--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características das Instituições Participativas (IP's).....	66
Quadro 2 – Categorias analíticas do Modelo Tridimensional.....	131
Quadro 3 - Mudanças do Projeto original do Procultura para o Substitutivo em análise na CEC.....	181

LISTA DE SIGLAS

ADC	Análise do Discurso Crítica
ADTO	Análise de discurso textualmente orientada
AI 5	Ato Institucional nº 5
APETESP	Associação dos Produtores de Espetáculos Teatrais do Estado de São Paulo
APTI	Associação dos Produtores Teatrais Independentes do Estado de São Paulo
BA	Estado da Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CFC	Conselho Federal de Cultura
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CNC	Conferência Nacional de Cultura
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPC	Centros Populares de Cultura
DCP	Departamento de Ciência Política
DGE	Diretoria de Gestão Estratégica do MinC
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DISOC	Diretoria de Estudos Sociais do Ipea

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECAD	Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICART	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FUNARTE	Fundação Nacional de Artes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
IP	Instituição Participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LSF	Linguística Sistemico-Funcional
MAPAS	Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Ação Cultural
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PE	Estado de Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNC	Plano Nacional de Cultura

PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PROCULTURA	Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SEFIC	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
SFC	Sistema Federal de Cultura
SID	Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNIIC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SPC	Secretaria de Política Cultural
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNE	União Nacional de Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VIP	<i>Very Important Person</i>

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	17
1.1	Objeto e objetivos.....	21
1.2	Percurso metodológico	22
1.3	Estrutura do trabalho	30
II	DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS E PERCURSOS DEMOCRÁTICOS NO BRASIL	33
2.1	Democracia e participação: conceitos e percursos.....	34
2.1.1	<i>Participação: Abordagem na democracia representativa e na democracia participativa</i>	37
2.1.2	<i>Participação: Abordagem no modelo deliberativo e na democracia radical</i>	41
2.1.3	<i>As relações entre Estado e Sociedade civil</i>	48
2.1.4	<i>Limites da participação política</i>	53
2.2	Percursos da democracia no Brasil: a Constituição de 1988.....	59
2.2.1	<i>Instituições participativas no modelo democrático brasileiro</i>	64
2.3	O "modo petista de governar": o Programa democrático-popular do PT e seus reflexos nos governos federais de Lula e Dilma.....	73
2.4	Considerações finais do capítulo.....	82
III	POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL	85
3.1	Políticas culturais: Conceitos e contextualização.....	86
3.1.1	<i>A cultura em governos autoritários</i>	91
3.1.2	<i>Política cultural e a redemocratização</i>	96
3.1.3	<i>Financiamento cultural: desafios e limitações da Lei de incentivo à cultura - Lei Rouanet</i>	99
3.2	A política cultural nas gestões federais do PT: participação como estratégia de Governo.....	110
3.2.1	<i>Experiências participativas: Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura</i>	119
3.3	Considerações finais do capítulo.....	125

IV	PROCULTURA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO E DOS DISCURSOS NA CONSTRUÇÃO DA NOVA LEI DE INCENTIVO À CULTURA.....	127
4.1	Discussão Metodológica.....	129
4.2	Da Rouanet ao Procultura: Espaços e vozes envolvidos no debate.....	136
4.2.1	<i>A atuação do Ministério da Cultura.....</i>	<i>137</i>
4.2.2	<i>A consulta pública online.....</i>	<i>141</i>
4.2.3	<i>O papel da Câmara de Deputados.....</i>	<i>143</i>
4.3	O debate na Comissão de Educação e Cultura.....	145
4.3.1	<i>Encontro Nacional do Procultura.....</i>	<i>146</i>
4.3.2	<i>O 1º substitutivo do Projeto: primeiras mudanças resultantes dos debates.....</i>	<i>180</i>
4.4	O debate na Comissão de Finanças e Tributação.....	185
4.4.1	<i>Seminário - Debate do Projeto de Lei na CFT.....</i>	<i>186</i>
4.4.2	<i>O 2º substitutivo do Projeto: contribuições incorporadas à composição atual do projeto de lei.....</i>	<i>212</i>
4.5	Considerações finais do capítulo.....	215
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
	REFERÊNCIAS.....	223

I INTRODUÇÃO

Cultura, participação e política. Termos e conceitos que, por si sós, carregam debates polêmicos e que, em conexão, geram sentidos e discussões em torno dos novos modos de comportamento e atuação da sociedade contemporânea. É a fusão desses universos específicos que é discutida no presente trabalho, com base na análise das políticas culturais e das leis de incentivo no Brasil, de forma a compreender sua inserção no contexto democrático.

A participação civil, as reflexões em torno do exercício da cidadania e dos mecanismos e agentes do sistema democrático são temas cujas categorias têm ocupado papel central nos debates em ciências sociais, ciências políticas e na comunicação. Permeando esses campos, uma série de outras categorias tornam essas relações ainda mais complexas: representação, deliberação, legitimidade.

Colocando em pauta os desdobramentos sócio-históricos da participação, sob a ótica das políticas públicas de cultura, a presente pesquisa aborda os debates, realizados junto à sociedade civil, em torno do processo de reforma da Lei Rouanet¹, lei de incentivo que protagoniza as políticas de financiamento à cultura no país, e elaboração do Procultura², que visa substituir a atual Lei. O que se coloca em discussão é, portanto, a efetividade dos instrumentos de participação, desenvolvidos nos governos petistas de Lula e Dilma, os espaços criados para a atuação da sociedade civil, os discursos neles proferidos e os reflexos desses debates para a elaboração e implementação de políticas culturais mais assertivas.

É importante destacar que a motivação para estudar as políticas culturais partiu das inquietações resultantes da minha trajetória profissional. Em 2010, atuava como produtora cultural na empresa Via de Comunicação e Cultura, sendo responsável pela elaboração de projetos culturais e submissão dos mesmos às leis de incentivo, em âmbitos estadual e federal. Apesar de não ser a primeira experiência com projetos

¹ A Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) é uma lei de incentivo à cultura que contempla a renúncia fiscal do imposto de renda, além do Fundo Nacional de Cultura e do Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart. Mais difundida pela dimensão da renúncia fiscal, a Lei Rouanet apoia projetos culturais que podem pleitear patrocínio junto a empresas e instituições que recebem, como contrapartida, o abatimento de parte do seu imposto de renda.

² Procultura - Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - é o nome dado ao projeto de Lei nº 6722/2010 que visa substituir a lei Rouanet e cujo processo de construção teve como base o debate público e as contribuições da sociedade civil em torno dos problemas e desafios da lei de incentivo em vigor no país.

culturais, foi ali que se iniciou, de fato, uma relação mais próxima com os mecanismos de financiamento à cultura.

O Festival Jazz & Blues, projeto cultural realizado pela Via de Comunicação e Cultura, chamava especial atenção. Trabalhei tanto na elaboração e inscrição do projeto na Lei Rouanet, como na definição das estratégias de comunicação das empresas patrocinadoras do evento. Propostas de ações eram apresentadas para o setor de marketing dos patrocinadores, de forma que eles pudessem intervir no espaço, interagir com a comunidade e aproveitar a oportunidade do evento para promover outras iniciativas que não tivessem foco, necessariamente, na difusão da marca. Contudo, as propostas que não possuíam benefícios diretos de imagem, embora acarretassem benefícios sociais e culturais relevantes, caracterizavam-se por um alto índice de rejeição entre patrocinadores.

A partir dessa experiência, surgiram alguns questionamentos: Por que as empresas apoiavam projetos culturais com dinheiro da renúncia fiscal e apenas se interessavam pelas ações de marketing possibilitadas pelos projetos? Como se estruturavam essas políticas culturais que se baseavam no patrocínio de empresas e como isso se refletia na sociedade? A quem cabia o papel de administrar os recursos públicos e como eram definidos os setores nos quais investir? Para os produtores e gestores culturais, esse tipo de financiamento era tido como vantajoso ou problemático?

Foram essas questões de partida que estimularam a elaboração do projeto de mestrado, as quais foram readequadas, ajustadas e ampliadas na pesquisa. O projeto que inicialmente tratava da relação entre políticas culturais e marketing cultural foi modificado, tendo em vista que o tema do marketing cultural já se encontrava amplamente discutido e considerando a relevância de uma iminente aprovação do projeto de Lei que substituiria a Lei Rouanet, base da política cultural do país e mecanismo em vigência há mais de 20 anos.

De modo a entender os mecanismos da lei de incentivo e os discursos que se estabeleceram em torno dela, encontrei no Procultura o objeto de estudos ideal para análise das tensões da participação na construção de políticas públicas de cultura. Diante da inserção de diversos atores sociais e organizações nos processos de debate político para elaboração de políticas públicas, é preciso pensar se isso interfere e contribui ou não para gerar decisão política, se há uma crítica e contraponto aos discursos de governo e se a criação desses espaços participativos leva ao fortalecimento da democracia ou potencializa ações estatais.

Para essa análise, a pesquisa tem como base os seguintes espaços participativos: dois seminários realizados pela Câmara de Deputados no momento em que o projeto estava sob relatoria da Deputada Alice Portugal (PC do B/ BA), na Comissão de Educação e Cultura, e em momento posterior, com a relatoria do Deputado Pedro Eugênio (PT/ PE), na Comissão de Finanças e Tributação.³

Por meio da análise desse material, algumas questões podem ser esboçadas: que vozes e discursos estão presentes nas discussões realizadas nesses espaços? A participação nos moldes desenvolvidos possibilita aos sujeitos uma maior intervenção na construção de políticas públicas? Que contribuições foram dadas pelos artistas, gestores e produtores culturais? O espaço possibilitava o embate político e a crítica ou contribuía para sustentar relações de poder? Os discursos e debates enfrentados promoveram resultados diretos na composição da nova lei, com a incorporação das contribuições ao Projeto de Lei?

Apesar do trabalho abordar os debates realizados para elaboração e aperfeiçoamento do projeto, no período de 2009 a 2012, as discussões em torno das distorções na Lei Rouanet não são novas. A intensificação do uso da Lei Rouanet se deu na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando as políticas culturais no país eram conduzidas pela lógica mercadológica, como é possível verificar adiante, no terceiro capítulo. Os problemas acarretados e os desafios enfrentados por essa política puderam ser ouvidos e sistematizados na gestão do ex-presidente Lula (2003-2010).

Já nos compromissos de campanha do ex-presidente, a Lei aparecia como ponto de discussão. Diante disso, a mobilização para a construção de uma nova lei, em diálogo mais direto com a sociedade civil, tem seu marco inicial em 2003, quando Gilberto Gil esteve à frente do Ministério da Cultura. O debate teve avanços e resultados significativos na gestão seguinte, liderada por Juca Ferreira.

A política desenvolvida pelo Partido dos Trabalhadores, que posicionava a participação como categoria fundamental das políticas públicas⁴, trouxe contribuições

³ Os debates realizados no início de 2009, sob intermédio do Ministério da Cultura - MinC, através do Ministro Juca Ferreira, bem como as discussões que ocorreram antes desse período (mais intensamente a partir de 2003), não compuseram o *corpus* dessa pesquisa, considerando a necessidade de um recorte temporal mais restrito e tendo em vista que essas considerações e debates refletiram e resultaram no anteprojeto disponibilizado para consulta *online* e, posteriormente, reformulado para envio à Câmara de Deputados.

⁴ Ver discussão mais aprofundada sobre o "modo petista de governar" no segundo capítulo.

relevantes para a discussão do lugar da cultura no desenvolvimento do país, do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura, deixando um legado importante para as políticas públicas do setor. É importante pensar, contudo, que a oferta de espaços participativos não representou, necessariamente, uma maior atuação social nos debates ou a efetivação do conflito político.

Entende-se, assim, o Procultura como resultado de um trabalho coletivo: de um lado, o Ministério da Cultura - MinC e a Câmara de Deputados, disponibilizando informações e dados sobre as distorções da lei, promovendo debates e ampliando esses espaços de participação; do outro, a sociedade civil, com a intervenção dos atores sociais representados por artistas, produtores e gestores culturais, gerando contribuições essenciais à elaboração de um projeto que atenda às demandas do segmento cultural.

Pensando nas etapas de constituição da nova lei, houve três momentos distintos: os debates promovidos pelo Ministério, a partir de 2003, por meio de fóruns, conferências, dentre outros espaços; a consulta pública *online*, realizada em 2009, que deu origem ao anteprojeto de lei; as audiências públicas e seminários promovidos pela Câmara de Deputados, para aperfeiçoamento do projeto, nos anos de 2010 a 2012.

Esse estudo parte da análise de registros e documentos da última fase de debates, executada através da Câmara de Deputados, por considerar que: a) os primeiros debates (anteriores à consulta pública *online*) realizados pelo Ministério resultaram no anteprojeto que foi levado à consulta e não traziam informações sistematizadas desse processo participativo; b) a consulta pública *online*, apesar de ter representado um importante instrumento na sistematização das informações e na agilidade da comunicação, por meio das contribuições que surgiram no "Blog da Rouanet", vinculado ao portal do Ministério da Cultura, apresentou algumas limitações do ponto de vista do embate político e da transparência das informações, como poderemos ver adiante na avaliação da estrutura do blog. Assim, os seminários trazem elementos mais consistentes para a análise da participação civil e dos discursos estabelecidos nesses debates.

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 pelo governo, das transformações da esfera pública e da postura da sociedade diante das questões culturais. É o estímulo à compreensão desse novo panorama cultural que o presente trabalho busca alcançar, tendo como base uma perspectiva interdisciplinar, contemplando análises históricas,

sociológicas e linguísticas, agregadas aos estudos de comunicação, ampliando as vias de investigação para aprofundamento do tema.

Desse modo, acredito que esse estudo seja potencial articulador entre as interfaces das Ciências Humanas e que consiga, por meio das relações mantidas entre Cultura e Estado, tecidas sob mediações da sociedade, contribuir para o desenvolvimento de estudos que desvendem as políticas e práticas socioculturais no contexto da “nova desordem do mundo”⁵.

1.1 Objeto, objetivos e hipótese

A Lei Rouanet, pela importância assumida nas políticas culturais do país, é foco de questionamentos e debates desde o início da gestão de Gilberto Gil, em 2003. O projeto de Lei Procultura, em tramitação no Congresso Nacional, apesar de resultar dessas discussões, somente se efetivou com a sistematização dos processos participativos ocorridos entre 2009 e 2012. Nesse ínterim, diversos registros e documentos foram elaborados, de forma a condensar as informações e contribuições da sociedade civil para a elaboração do projeto. É o processo de elaboração do Procultura, por meio da análise da participação e discursos presentes nos debates ocorridos nesse período, que compõe objeto dessa pesquisa.

O trabalho tem como *objetivo central* analisar a participação na composição das políticas culturais a partir dos discursos presentes no debate da Rouanet e formulação do Procultura. Assim, o estudo pretende refletir não somente acerca dos impactos das contribuições da sociedade civil e efetividade dos espaços criados para o debate, mas também busca compreender os resultados de uma construção compartilhada entre governo e sociedade com base nas relações de poder presentes em seus discursos.

Diante disso, foram desenvolvidos *objetivos específicos* que constituem parte essencial da pesquisa e contribuem para o alcance do objetivo principal:

- a. Avaliar se os discursos empregados nos debates sobre o Procultura, desenvolvidos na Câmara dos Deputados ao longo das gestões petistas de Lula e

⁵ Termo utilizado por Zygmunt Bauman em “O mal-estar da pós-modernidade” para designar o processo de desregulamentação e privatização pelo qual passam a organização dos espaços e o controle da ordem (individual e coletiva), referindo-se à associação da sociedade pós-moderna com as forças de mercado.

Dilma, possuem abertura à participação, promovendo o dissenso e gerando reflexos na decisão política, ou se sustentam uma hegemonia governamental;

b. Analisar os avanços e limitações da participação civil no âmbito da lei de incentivo à cultura, por meio de um paralelo entre a Lei Rouanet e o atual projeto do Procultura, a partir dos principais canais participativos do governo (audiências públicas, consultas públicas, seminários, etc.);

c. Identificar, por meio da análise do histórico das políticas culturais e de sua articulação com a participação, as principais demandas para o financiamento à cultura levantadas por produtores, gestores e artistas, contrapondo-as aos discursos governamentais e do empresariado, de modo a entender como essas necessidades estão sendo contempladas no novo projeto de lei;

Com base nos levantamentos bibliográficos e documentais do trabalho, que articulam discussões sobre política cultural, democracia e participação, juntamente com os debates realizados no grupo de pesquisa sobre políticas de cultura e de comunicação (Cult.com), o presente trabalho trata dos desdobramentos sociais e históricos da participação social na elaboração e implementação do Procultura e dos rumos desenhados para a produção, fruição e sustentabilidade cultural, com a avaliação das leis de incentivo vigentes, de suas limitações e perspectivas, de forma a alcançar a construção de uma importante ferramenta de aprimoramento das políticas culturais, resultante do processo de diálogo junto a atores sociais.

1.2 Percurso metodológico

O percurso metodológico desta pesquisa foi apontado e modificado de acordo com o que sinalizou o próprio objeto de pesquisa. Considerando que o tema da participação se configura como um estudo complexo, que pode ser analisado sob os mais diversos critérios, foram necessárias algumas escolhas e delimitações que permitissem o alcance do objetivo principal do trabalho.

O tema das políticas culturais e, mais especificamente, das leis de incentivo à cultura, envolve atores com interesses e demandas diversas. A abertura de espaços participativos para debater a construção de uma nova lei tornou a pluralidade de discursos e sujeitos ainda mais sensível: a visão governamental acerca do funcionamento da lei; o ponto de vista do empresariado; a atuação dos movimentos

sociais, dos atores, gestores e produtores culturais independentes. Nessa multiplicidade de visões, observa-se a existência de discursos que refletem as posições desses sujeitos sociais, as relações que se estabelecem, os sistemas de crença e as contingências políticas, sociais e ideológicas ali postas.

É visando entender que significados e dimensões assumem os diferentes discursos e como eles se articulam no contexto da construção do projeto de lei Procultura que o trabalho de Norman Fairclough (2001) compõe um referencial teórico-metodológico fundamental para este trabalho. Com base na Teoria Social do Discurso, o autor aborda a Análise do Discurso Crítica (ADC) considerando a linguagem como prática social e como meio de transformação social.

Partindo das obras *Language and Power* (1989) e *Discurso e Mudança Social* (2001), Fairclough articula estudos da Linguística e das Ciências Sociais, direcionando a Linguística a uma compreensão crítica do mundo social e entendendo que "o discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e restringem: suas próprias normas e convenções e também as relações, as identidades e as instituições que lhe são subjacentes" (FAIRCLOUGH, 2001, p.91).

Por meio do modelo tridimensional de Análise do Discurso Crítica, são levantadas, no presente estudo, as principais vozes atuantes nos seminários, bem como os efeitos do discurso. É nesse sentido que o método proposto por Fairclough torna-se essencial a uma pesquisa que analisa o modo como se efetiva a confluência do social, do ideológico e do político no Parlamento. Contrapondo os discursos ao que foi incorporado ao texto final da Lei, pode-se entender o que, de fato, representou a participação civil nesse processo e se ela transformou ou apenas legitimou o novo mecanismo de incentivo à cultura.

Apesar de basear seu método em aspectos da linguagem, Fairclough destaca que uma análise linguística deve concentrar em si instrumentos que superem a Linguística propriamente dita e que mantenham relação com as questões sociais e tensões ideológicas. Relações de poder e dominação encontram-se postas por meio da linguagem.

O discurso é entendido pelo autor como uma forma de ação. Ele pode reproduzir relações sociais já estabelecidas, mas é ele que também constrói e constitui novas relações. O discurso pode manter os atores sociais e pode modificá-los. Tendo em vista que a participação civil no processo de construção das políticas culturais possui

relação direta com a questão do poder e da mudança social, e que o método proposto por Fairclough busca investigar mudanças sociais, essa compreensão de discurso do autor reveste-se da maior importância para a presente pesquisa.

Em termos de composição metodológica, Fairclough analisa o discurso por meio de uma concepção tridimensional, que o destaca como texto (parte do procedimento intitulada de 'descrição'), como prática discursiva e como prática social (procedimento de interpretação). Os três aspectos são levados em conta na análise do *corpus* selecionado para a pesquisa e podem ser investigados mais detalhadamente na seção "Discussão metodológica", que introduz o capítulo IV deste trabalho.

Esses instrumentos se sobrepõem e perpassam as análises, mas aqueles que compõem a prática discursiva e a análise da prática social, no entanto, têm para esse estudo uma maior relevância e destaque, considerando essas as dimensões nas quais os debates do Procultura melhor podem ser analisados.

Tendo por base essas colocações de Fairclough, e considerando a necessidade de contemplar os três elementos fundamentais da prática de análise do discurso crítica (os dados, a análise e os resultados), procura-se compreender como se deu o processo participativo na composição da nova lei levando-se em conta, como propõe o autor, a função da linguagem e dos discursos para a hegemonia.

Com base nesse referencial teórico, a análise é articulada com alguns elementos da dimensão política presentes na Teoria do Discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Os processos político-culturais em questão fazem uso, portanto, do entendimento do sujeito descentrado, presente na concepção pós-estruturalista dos autores.

A Teoria do discurso, conforme observado pelos autores ainda no prefácio da obra *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a radical democratic politics* (1985), remete inicialmente a uma crítica ao marxismo, considerando-o insuficiente para a análise social no contexto contemporâneo por se restringir ao antagonismo entre capital e trabalho. Desse modo, os autores argumentam que a revolução democrática passa por novas relações sociais, mais amplas e plurais, que desencadeiam outros movimentos sociais e antagonismos.

Assim, nessa teoria pós-marxista e anti-essencialista, o discurso é destacado como resultado de uma prática articulatória.

Chamaremos articulação toda prática que estabelece uma relação tal entre elementos, que a identidade destes acaba modificada como resultado dessa

prática. À totalidade estruturada resultante da prática articulatória a chamaremos discurso. (LACLAU e MOUFFE, 2004, p.176) ⁶

Entendendo o discurso como a totalidade dessas articulações, é possível compreender que as relações sociais e as identidades são organizadas e, ao mesmo tempo, modificadas por esse discurso. Assim, o discurso não se apresenta como estrutura homogênea e imutável, mas como processo resultante de deslocamentos e articulações. O sujeito assume, nesse cenário, o que os autores chamam de posições de sujeito, onde estes, quando confrontados com uma contradição, buscam o melhor modo de articular novas questões para estabelecer um novo discurso.

A partir dessas noções é possível pensar sobre o modo como se dão essas articulações discursivas, posicionando a contradição como elemento fundamental à construção dos debates em torno das políticas culturais e compreendendo as relações sociais que se constroem nesse campo político múltiplo.

À medida em que consideremos as relações sociais desde o ponto de vista de um paradigma naturalista, a contradição está excluída. Porém à medida em que as relações sociais se constroem discursivamente, a contradição passa a ser possível. Se a clássica noção de «objeto real» exclui a possibilidade da contradição, o caráter discursivo do social passa a fazê-la possível, já que pode existir uma relação de contradição entre dois objetos de discurso. A principal consequência de romper com a dicotomia discursivo/extra-discursivo é abandonar também a oposição pensamento/realidade e, por conseguinte, ampliar imensamente o campo das categorias que podem dar conta das relações sociais. (LACLAU e MOUFFE, 2004, p. 187)⁷

Partindo da contextualização metodológica da Análise do Discurso Crítica - ADC e da relação com essas teorias, o estudo da construção participativa da nova lei de incentivo considera a análise de uma série de elementos, personagens, representantes do processo político, dos embates, das contradições, dos discursos constituídos nesse processo e de suas significações, ou seja, os confrontos discursivos ali estabelecidos.

⁶ No original: Llamaremos articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica. A la totalidad estructurada resultante de la práctica articulatoria la llamaremos discurso. (LACLAU e MOUFFE, 2004, p.176)

⁷ No original: En la medida en que consideremos las relaciones sociales desde el punto de vista de un paradigma naturalista, la contradicción está excluida. Pero en la medida en que las relaciones sociales se construyen discursivamente, la contradicción pasa a ser posible. Si la clásica noción de «objeto real» excluye la posibilidad de la contradicción, el carácter discursivo de lo social pasa a hacerla posible, ya que puede existir una relación de contradicción entre dos objetos de discurso. La principal consecuencia de romper con la dicotomía discursivo/extra-discursivo es abandonar también la oposición pensamiento/realidad y, por consiguiente, ampliar inmensamente el campo de las categorías que pueden dar cuenta de las relaciones sociales. (LACLAU e MOUFFE, 2004, p. 187)

Nesse sentido, foram articuladas algumas ferramentas metodológicas, equivalentes a cada etapa da pesquisa, tais como: 1) Pesquisa bibliográfica; 2) Coleta de documentos e mapeamento dos mecanismos participativos desenvolvidos para debate do Procultura; 3) Interpretação do material empírico, por meio da metodologia da ADC e análise do texto final do substituto, para avaliar os efeitos dos discursos e para elaborar as considerações finais.

A etapa da Pesquisa Bibliográfica teve como intuito o embasamento em textos e autores que pudessem dar suporte a uma análise das políticas culturais de modo mais amplo, passando por seus conceitos e histórico, e apontando suas articulações com mecanismos de participação. Nesse processo, alguns autores foram fundamentais: Alexandre Barbalho, Albino Rubim, Isaura Botelho, Lia Calabre, Muniz Sodré, dentre outros pesquisadores que compuseram um aparato teórico-conceitual das políticas culturais sob diferentes aspectos. Outros autores clássicos, estudados já na graduação, deram um panorama geral dos estudos culturais, principalmente na América Latina: Jesús Martín-Barbero, trazendo compreensões do ponto de vista histórico e sociológico acerca da cultura, e Nestor García Canclini foram importantes referências, tanto na definição de política cultural quanto na análise das relações entre cultura e mercado.

Ainda na pesquisa bibliográfica, foi fundamental entender o que representava a participação a qual se remetia a pesquisa, em qual contexto democrático ela se efetivava, que autores tratavam do tema da democracia, do exercício cidadão e da esfera pública de modo mais abrangente. Essas leituras e referências foram obtidas através das disciplinas do mestrado, especialmente de "Cultura, Mídia e Política", ministrada pelo Prof. Dr. Jamil Marques, e "Mídia e cidadania nos movimentos sociais", da Prof. Dra. Márcia Vidal. O grupo de pesquisa sobre políticas de cultura e de comunicação (Cult.com) foi fundamental para a escrita do trabalho, colocando em pauta a participação da sociedade civil na elaboração de políticas culturais nos governos recentes, tratando de modelos diversos de política cultural e trazendo à tona os desdobramentos sociais e históricos dessas novas relações Estado-sociedade.

Ampliando ainda mais esse cenário, foram selecionados trabalhos no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, cujos temas envolviam a articulação entre as políticas culturais e a participação social, compreendendo o período de 2007 a 2011⁸.

⁸ Os trabalhos desenvolvidos em 2012 ainda não estavam disponíveis na base de dados da Capes, fator que inviabilizou a inclusão desse período na presente pesquisa.

Além disso, para desenvolver esse trabalho, foi essencial a leitura e interpretação dos textos produzidos pelo Ministério da Cultura, bem como outras fontes bibliográficas significativas, como o site do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, da Universidade Federal da Bahia - UFBA, que realiza há muitos anos estudos consistentes nessa área, e o portal do Partido dos Trabalhadores - PT, que traz elementos importantes sobre as gestões participativas e a atuação do partido na reforma da Lei Rouanet.

As referências bibliográficas embasaram as demais etapas metodológicas, munindo a pesquisa com os conceitos fundamentais para a análise do *corpus*. A coleta de documentos e delimitação dos mecanismos participativos que seriam analisados compôs a segunda etapa. A pesquisa parte da análise de registros e documentos que concentram as contribuições da sociedade civil ao Procultura nos seminários promovidos pela Câmara dos Deputados, para aperfeiçoamento do projeto, nos anos de 2010 a 2012.

Para a escolha desse recorte, fez-se necessário o levantamento de informações desde os primeiros debates que giravam em torno da reforma da lei Rouanet, compreendendo o período de seminários realizados entre 2003 e 2009, e a consulta pública que antecedeu os debates da Câmara. Já na coleta do material, surgiram algumas dificuldades com as fontes. Tendo em vista que os documentos oficiais produzidos pelo Ministério (tanto dos seminários realizados desde 2003, como da consulta *online*) haviam sido elaborados em outra gestão e por outras equipes, o levantamento dos dados e registros não era identificado pelo atual quadro técnico da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC e da Secretaria de Políticas Culturais - SPC. A solicitação dos documentos que relatavam e registravam os debates realizados pelo MinC foi feita por meio do sistema "Fale com a cultura", onde cidadãos podem solicitar acesso às informações culturais. A resposta obtida informava que maiores informações ou possíveis esclarecimentos quanto ao assunto em questão poderiam ser encontrados no site www.pedroeugeniopt.com.br, do deputado Pedro Eugenio, relator do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Entretanto, o site disponibilizava notícias, o texto do substitutivo⁹ ao Projeto, mas não relatórios ou registros das demandas do segmento

⁹ De acordo com o portal da Câmara dos Deputados, o substitutivo é caracterizado como "espécie de emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente. Recebe esse nome porque substitui o projeto. O substitutivo é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original."

cultural.

O acesso às informações junto ao ex-ministro da cultura, Sr. Juca Ferreira, foi a alternativa que se apresentou aos entraves no momento de coleta de informações. Por intermédio de Juca Ferreira, através de contato mantido por e-mail, o Sr. Alfredo Manevy, secretário executivo do MinC em sua gestão, disponibilizou um material bastante consistente relativo à consulta pública *online*. Esse material, contudo, havia sido produzido pelas pessoas envolvidas no debate, sem que se constituíssem como arquivos ou documentos oficiais do Ministério, inviabilizando, desse modo, seu uso enquanto fonte de pesquisa, embora tenham oferecido subsídios para a estruturação do trabalho.

A princípio, os debates realizados pelo MinC anteriormente (de 2003 a 2008) e os seminários e audiências promovidos com foco na preparação para a realização da consulta pública, em mais de 19 estados no ano de 2009, também iriam compor a análise. Entretanto, esses debates foram condensados no anteprojeto de lei elaborado pelo MinC e disponibilizado para a consulta pública, sendo, posteriormente, o ponto de partida dos debates realizados na Câmara. Desse modo, os pontos relevantes desse processo participativo foram contemplados na minuta levada ao debate público.

Considerando a incompletude e limitação da consulta pública e a escassez de registro dos debates realizados até 2009, o trabalho se concentra na análise dos seminários promovidas pela Câmara de Deputados, de 2010 a 2012, por meio das notas taquigráficas dos debates, disponibilizadas no site da Câmara, e dos arquivos de áudio desses debates. Reunindo a esse material as notícias do site do Ministério da Cultura e as informações publicadas nos sites da deputada Alice Portugal (relatora do PL na Comissão de Educação e Cultura) e do Deputado Pedro Eugênio (atual relator do Procultura na Câmara, através da Comissão de Finanças e Tributação), tornou-se viável a análise do processo participativo.

Apesar da credibilidade dos documentos disponibilizados pela Câmara e dos portais dos deputados, é importante ter em vista que os textos presentes nesses espaços expressam, muitas vezes, uma visão institucional, e que outras fontes potenciais de informação devem ser levadas em consideração para a composição de um *corpus* satisfatório e conseqüente enriquecimento do estudo. Diante disso, outra técnica metodológica empregada foi a realização de entrevistas com gestores envolvidos nos debates citados.

Inicialmente, visando ampliar os dados para a pesquisa e aprofundar o

entendimento dos embates políticos, foi realizada uma entrevista semi-estruturada com o Sr. Henilton Parente, atual secretário da Sefic. Essa primeira entrevista, contudo, trouxe elementos mais gerais acerca das discussões do Procultura, tendo em vista a realização desta no início da pesquisa, em 13 de julho de 2012. Apesar de ter gerado contribuições ao entendimento do projeto de lei e de ter possibilitado algumas orientações quanto aos seminários e audiências do Procultura, novas questões surgiram ao longo do estudo, inclusive acarretando mudança de referencial metodológico. Com a redefinição da metodologia do trabalho, esse conteúdo foi utilizado de forma auxiliar, junto às demais informações obtidas nos portais citados, complementando os discursos manifestados nas notas taquigráficas e nos arquivos de áudio.

Já no momento da análise do material empírico, puderam ser observadas as diferentes vozes presentes no debate da nova lei, através da análise do discurso, identificando as questões centrais nesse debate, as representações da sociedade civil que ocuparam esses espaços participativos, as demandas e reivindicações prioritárias de cada grupo, os reflexos desse debate no atual projeto, as relações estabelecidas entre governo e sociedade e a legitimidade do processo de construção do Procultura.

Constituindo-se como parte da análise, o atual texto do substitutivo do Procultura, ainda em tramitação na Câmara, também compôs o material empírico, fundamentando a compreensão dos efeitos dos discursos proferidos nos debates. Resultado de todos os debates anteriores, o projeto reúne algumas discussões promovidas nesse período. Assim, foram analisados os capítulos da Lei e agrupados, com base nestes, as contribuições mapeadas nos debates. As discussões levantadas nos debates que não foram englobadas em nenhum capítulo da nova lei também serão analisadas, considerando que a ausência ocupa lugar primordial no discurso (FOUCAULT, 2001).

Em todas as fases da pesquisa, a ênfase na análise se concentrou na identificação de quais vozes se manifestavam no debate e que tipo de ordem social elas buscavam reproduzir, de que forma as manifestações sociais foram incorporadas ao projeto, até que ponto o projeto refletiu os desejos de quem atua junto às políticas culturais e às leis de incentivo à cultura ou até que ponto ele manteve as mesmas estruturas hegemônicas, reproduzindo problemas antigos desse modelo de incentivo. Portanto, após esses procedimentos, é possível visualizar em uma perspectiva geral o objeto e realizar uma observação dos reflexos sociais dessa política cultural e seus desdobramentos.

1.3 Estrutura do trabalho

A escolha desses instrumentos metodológicos e a avaliação do que era relevante para a pesquisa levaram ao desenvolvimento de uma estrutura que passa pela conceituação das categorias adotadas no trabalho e chega ao texto da nova lei de incentivo, contemplando os percursos e debates que resultaram nesse documento.

A introdução do trabalho, enquadrada como o primeiro capítulo, expõe o conteúdo da pesquisa de uma forma mais objetiva, trazendo uma explanação sobre a escolha do objeto e as relações mantidas entre objeto e pesquisador. Também nessa primeira etapa do trabalho foram definidos os objetivos centrais e específicos, trazendo ainda um levantamento do percurso metodológico, abrangendo a escolha do referencial teórico e das ferramentas metodológicas mais adequadas ao objeto de análise.

O segundo capítulo (Democracia e participação: conceitos e percursos democráticos no Brasil) tem como foco a identificação da participação civil nos mecanismos desenvolvidos a partir da postura política das gestões federais de Lula e Dilma. Antes de discutir sobre as políticas culturais desse período e as influências da participação nesse processo são explanados, inicialmente, alguns conceitos em torno de sociedade civil, cidadania e participação, bem como uma exposição dos regimes democráticos onde a participação aparece como foco principal.

Algumas subseções compõem esse tópico que conceitua participação: a primeira, trata da participação vista sob a abordagem da democracia representativa e da democracia participativa; a segunda, remete às abordagens da democracia deliberativa e da democracia radical; por fim, uma última subseção que destaca os limites da participação política, trazendo elementos indispensáveis à análise do material empírico.

São ressaltados os espaços de debate desenvolvidos nos governos de Lula e Dilma, onde o foco do estudo se direciona aos instrumentos de participação implementados pelo partido, tais como a criação de Conselhos, a realização de conferências e seminários, dentre outros mecanismos. Nesse contexto, busca-se entender o funcionamento da esfera pública e os diálogos produzidos nesses espaços.

Considerando que as Políticas culturais constituem o campo macro da pesquisa, o terceiro capítulo tem por objetivo entender o cenário das políticas culturais no Brasil, destacando definições diversas do termo, fazendo uma contextualização histórica desse segmento no Brasil, trazendo elementos dos estudos culturais e das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil. São destacados nesse capítulo

três momentos fundamentais para o estudo das políticas culturais e da participação no país: os governos autoritários; o período da redemocratização, onde surge a lei de incentivo; e o auge do financiamento cultural no Brasil, expondo o funcionamento da Lei Rouanet, os problemas e vantagens do formato da lei de incentivo e seus reflexos nas articulações entre Estado e sociedade civil.

Entendendo os desafios, tensões e problemas da lei vigente, torna-se viável discutir o processo de participação do projeto que visa a sua reformulação. Com isso, são avaliados os problemas e distorções da Lei Rouanet em seus 20 anos de vigência, com o levantamento das principais críticas ao mecanismo.

No final do capítulo, expõem-se as características da política cultural desenvolvida nas gestões petistas e sua relação com a participação. Para entender esse processo, a análise se pauta nas experiências participativas, incluindo o processo de implantação e discussão do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura, que também trouxeram como marca a participação social em sua elaboração.

Os três capítulos iniciais fornecem subsídios à elaboração do quarto capítulo, onde se efetiva a discussão acerca do processo participativo na construção das políticas culturais, com foco no Procultura. Intitulado "Procultura: Análise da participação e dos discursos na construção da nova lei de incentivo à cultura", o penúltimo capítulo da pesquisa concentra a análise da participação nas políticas culturais orientada pela metodologia da Análise do Discurso Crítica - ADC.

O trajeto desenvolvido para a elaboração do Procultura é analisado por meio de um levantamento dos principais debates voltados à reforma na lei, dentre os quais se destacam os seminários realizados pelo Ministério da Cultura, a consulta pública realizada na internet e as alterações do projeto motivadas pelos debates na Câmara dos Deputados ao longo de dois anos de discussão do projeto de lei. São traçados, assim, os percursos pelos quais passou o projeto de lei.

A partir da seção 4.3 inicia-se a análise empírica, com foco nos seminários realizados nas duas comissões: Comissão de Educação e Cultura¹⁰ e Comissão de Finanças e Tributação. A participação nos seminários é avaliada pelas notas

¹⁰ Na época dos debates, a CEC reunia discussões tanto do setor cultural, como da área da educação. A Resolução da Câmara dos Deputados nº 21, de 27 de fevereiro de 2013, alterou o inciso IX e acrescentou o inciso XXI ao art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para desmembrar as competências da CEC. Desse modo, hoje ela é representada pela Comissão de Cultura - CCULT (sob a presidência da deputada Jandira Feghali do PCdoB do Rio de Janeiro) e a Comissão de Educação - CE. O desmembramento teve em vista a redistribuição do poder na Câmara, após criação do Partido Social Democrático (PSD), em 2010, que teria direito a presidir duas comissões pelo tamanho da bancada.

taquigráficas e arquivos de áudio sob o ponto de vista dos discursos e das práticas sociais, através dos procedimentos metodológicos da ADC, buscando entender como se deu a participação civil nessas discussões, como a atuação governamental, representada pelo Ministério da Cultura e suas secretarias, ocorreu nesse processo e de que forma essa atuação desencadeou os debates na Câmara.

Após a delimitação dos elementos e efeitos do discurso nas falas do Parlamento, são analisadas as contribuições civis que constam no texto atual da Lei, levantando alguns pontos vulneráveis no debate e algumas contradições entre o que foi inicialmente apresentado como proposta e o que se constituiu como documento final após todas as intervenções.

Esse último momento do processo de constituição da nova lei (debate na câmara) é, portanto, a base da pesquisa científica aqui destacada, cujos resultados podem ser examinados no projeto de Lei Procultura. Destaca-se que diversas outras iniciativas de discussão da Lei Rouanet foram desenvolvidas tanto dentro do governo, quanto por entidades civis, além de grupos de empresários que debateram o projeto.

Esse estudo se limita aos debates desse período (2010 a 2012) por considerá-lo um momento-chave na definição de políticas culturais no Brasil, diante do nível de sistematização de informações, da riqueza de discursos proferidos e documentados e da inserção da sociedade civil nos espaços de discussão. É nesse momento onde podem ser observados os temas mais recorrentes no debate, a consolidação de uma esfera pública, as personagens na construção dessas políticas e os reflexos dessa participação no texto do Procultura.

O Capítulo V finaliza a dissertação, condensando as considerações finais em relação aos debates promovidos e sintetizando os principais resultados da análise. Diante disso, entender a construção do Procultura é fundamental para compreender também o processo de participação política e a legitimidade dos espaços participativos consolidados nesse período.

Refletindo em torno dos conceitos de democracia, da efetividade do mecanismo participativo e dos resultados da inclusão dos atores sociais nos processos de decisão do governo, o estudo coloca em pauta as articulações entre cultura e política, participação e representação, expondo as ferramentas de diálogo entre Estado e sociedade para a legitimação das políticas, de modo a torná-las mais assertivas e a gerar desenvolvimento sociocultural.

II DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS E PERCURSOS DEMOCRÁTICOS NO BRASIL

"O Governo do povo". A denominação mais comum e popular do que se entende por democracia – palavra de origem grega cuja etimologia é composta de *demo* (povo) e *kratos* (governo) – não consegue abarcar a complexidade do termo. Rodeada por outras categorias também complexas (representação, legitimidade, participação), são os modelos, articulações, limitações e percursos da democracia que compõem o foco do presente capítulo.

A contextualização acerca do conceito e das abordagens democráticas constituirá a base para o entendimento do recorte da participação civil¹¹, que permeia e direciona todas as discussões desse estudo. Para entender como se elaborou o Procultura, como foram desencadeados os debates, que espaços foram abertos à sociedade e como se deu esse diálogo com o governo, é necessário levantar as categorias e conceitos fundamentais da pesquisa: que tipo de abordagem é utilizada quando se discute participação? Como se dá essa participação na atual configuração democrática do Brasil? Quais seus limites e possibilidades no cenário político?

Essas noções serão discutidas neste capítulo, por meio de três tópicos. O primeiro traz um panorama geral da participação no contexto democrático, contrapondo conceitos e modelos de democracia e analisando as relações entre Estado e sociedade civil. As subseções desse tópico apresentam algumas escolas e modelos presentes na Teoria Democrática, analisando o modo como a participação era vista em cada uma dessas correntes. No segundo momento é apresentada uma breve reflexão sobre a forma como se constituiu a democracia no Brasil, com a exposição do histórico desse modelo no país e de suas principais características e nuances. O segundo bloco contempla também as instituições participativas que se compuseram nesse cenário.

Apreendendo os conceitos de democracia e participação e sua inserção no cenário brasileiro, o trabalho passa a abordar um momento específico na construção democrática do país, caracterizado pela ascensão da esquerda ao poder e pelo modo de

¹¹ O termo "participação civil" é adotado na presente pesquisa levando-se em consideração o argumento levantado por Jamil Marques (2010), em um de seus trabalhos, onde destaca que o uso do termo "participação civil" expressa melhor as realidades democráticas contemporâneas, considerando que "outras expressões como 'participação cívica' ou 'popular' tendem a implicar comprometimento e mobilização mais efetivos dos cidadãos no que concerne à disposição para a prática política".

governar do Partido dos Trabalhadores - PT. Para analisar o entendimento do partido em torno da participação, este tópico discute os espaços participativos que foram criados nesse contexto, destacando as iniciativas locais que compuseram sua proposta democrático-popular e identificando nessas experiências o perfil dos governos petistas.

A atuação do partido em âmbito federal é analisada ainda nesse bloco, onde são debatidos os mecanismos de participação desenvolvidos para o diálogo entre governo e sociedade civil nas gestões de Lula e Dilma, com destaque para o fortalecimento dos conselhos e realização das conferências. Neste tópico, estão presentes as discussões acerca do desenvolvimento de espaços de participação, bem como sua efetividade.

Pensando a proposta participativa do PT é preciso responder a algumas questões: houve um maior equilíbrio, através das políticas e espaços propostos, entre Estado e sociedade? Que espécie de intervenções e resultados foram possibilitados através dos Conselhos? Como era definida a representação da sociedade civil nesses espaços? São essas as questões que encerram os debates desse segundo capítulo e permitem uma compreensão do processo de participação na esfera cultural, tema discutido na terceira parte do trabalho.

2.1 Democracia e participação: conceitos e percursos

Participação, cidadania e democracia são três termos que se articulam e que são estudados de forma interdependente. A compreensão do processo de participação passa, necessariamente, pelo entendimento em torno da cidadania, considerando a atuação da sociedade civil como exercício cidadão no contexto dos sistemas democráticos. Mas, afinal, como são compostos esses modelos democráticos? Como a participação é vista nessas teorias? Quais modos efetivos de atuação da sociedade civil vêm sendo observados no atual cenário político? Essa participação restringe-se ao voto? O que se entende por "sociedade civil"?

A discussão deste capítulo se inicia com um panorama da democracia na contemporaneidade que servirá como direcionamento para a compreensão das relações mantidas entre participação, elemento característico do regime, e representação. Serão discutidos que tipos de democracia estão sendo vivenciados no atual contexto e, a partir disso, que modos de participação podem ser efetivados.

É importante destacar que o campo da Ciência Política é bastante amplo e complexo, abrangendo diversas correntes da democracia que não são abordadas neste

trabalho. Compreendendo essas limitações, é preciso perceber esse cenário sob uma visão macro de democracia que consiga subsidiar a análise dos espaços participativos e de suas principais características.

Há uma gama bastante ampla de estudos acerca da Teoria Democrática, por ser esse o regime político mais difundido no século XX. Apesar das inúmeras críticas aos modelos democráticos, das fragilidades e complexidades desse sistema político, dos anúncios de sua crise, o que se observa é o fortalecimento de um regime que se reinventa e cujas características variam de acordo com o perfil histórico-político das nações. Embora esses valores democráticos sejam distintos, é importante destacar que:

Mesmo que a profundidade e o enraizamento das estruturas democráticas em cada uma destas nações, bem como os traços de suas culturas políticas, sejam distintos, é comum encontrar análises nas quais se defende que as democracias contemporâneas tanto compartilham valores típicos apregoados pelo ideal deste regime de governo (o voto universal, o parlamento deliberativo, a prestação de contas etc.), quanto enfrentam problemas semelhantes (BOBBIO, 2000 *apud* MARQUES, 2009, p.32).

A democracia, quando discutida na obra de Bobbio (1998), aparece como fruto de três tradições históricas, as quais podem ser, de modo simplificado, destacadas da seguinte forma: 1) a teoria *clássica*, que contrapõe a democracia (governo do povo, de todos) à Monarquia (governo de um só) e à Aristocracia (governo de poucos); 2) a teoria *medieval*, onde o poder de legislar deriva do povo e o poder de executar delega-se a um representante; 3) a teoria *moderna*, na qual as formas de governo podem ser monarquia e república.

A democracia como sistema de decisão política é, de um modo geral, perpassada pela questão da igualdade, da dignidade e liberdade política dos cidadãos. O debate sobre a democracia possui, assim, bases muito antigas que evoluíram e foram sendo reformuladas de acordo com as diferentes épocas. A participação política é, contudo, valor fundamental de qualquer abordagem democrática, assim como outras características. Bobbio classificou a democracia como esse conjunto de regras do jogo ou "procedimentos universais", compostos do seguinte modo:

1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais

livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO, 1998, p. 337)

Esse conjunto de regras visa permitir a realização de decisões políticas. O autor traz à tona a ideia de representação nas democracias contemporâneas, cujas bases se concentram no direito ao voto (antes restrito e, depois, chegando ao sufrágio universal) e na multiplicação de órgãos representativos (assembleias legislativas, órgãos do poder local, dentre outros) que visavam a ampliação da transparência e publicidade no exercício do poder.

Mas o discurso sobre a democracia representativa traz consigo outras questões: a transparência seria suficiente para uma atuação consciente do cidadão no sistema democrático? E o voto seria a melhor forma de participação nesse regime? Como essa representação pode se colocar a favor de uma ampliação da participação civil?

O debate sobre participação é feito de acordo com diferentes tradições democráticas, que a entendem a partir de características distintas. São essas distinções que estão postas a partir das abordagens da democracia representativa e da democracia participativa, expondo os valores essenciais de cada modelo. Após essa compreensão da base democrática, são examinadas as abordagens do ponto de vista deliberativo, chegando até a concepção de democracia radical.

A intenção dessa breve retomada teórica do quadro democrático é compreender que o conceito de democracia (e, em consequência, aquilo que se entende por participação) não se apresenta de modo único, bem delimitado e homogêneo. Os vários princípios que norteiam cada uma dessas concepções são assimilados em novas estruturas democráticas que, ainda assim, não encontram a resolução de todos os problemas e a constituição de uma democracia ideal que se efetive na prática política.

Como destaca Wilson Gomes, quando trata do conceito de democracia: “Não há quem não arrole déficits. Todos querem democracia, todos querem mais democracia, todos acham que as democracias reais distam de algum ponto aonde deveriam estar. A democracia é um sistema de insatisfeitos” (GOMES, 2007). É esse "sistema de

insatisfeitos" a base das reflexões realizadas na subseção que segue.

2.1.1 Participação: Abordagem na democracia representativa e na democracia participativa

Nos atuais regimes democráticos, a participação civil no processo de decisão política figura como um dos fatores imprescindíveis à ideia de democracia. A compreensão da participação como elemento fundamental do sistema democrático pode parecer uma questão evidente, mas nem sempre essas categorias encontraram-se vinculadas. Carole Pateman (1992), analisando algumas teorias democráticas, identificou que o termo, na metade do século passado, aparecia diretamente associado a práticas totalitárias.

O colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, realçam a tendência de se relacionar a palavra "participação" com o conceito de totalitarismo mais do que com o de democracia. (PATEMAN, 1992, p.11).

A participação como atuação da sociedade civil no sistema político é discutida na obra de Pateman, por meio da análise de autores da teoria democrática e fundamentos da “Teoria da democracia participativa”. Precursora da corrente participativa, Pateman abordou a participação enquanto modo de atuação e intervenção nos processos de decisão política, além de posicionar a sociedade como impulsionadora da democratização de forma mais ampla, extrapolando as arenas estatais.

A autora trouxe importantes considerações acerca do papel da participação na democracia contemporânea, dentre elas a ótica de Schumpeter (1943), cuja ideia de democracia surge como um "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” (PATEMAN, 1992, p.13), visão esta que embasou as formulações de Bobbio e que corrobora o princípio da representação. E quais são os pressupostos básicos dessa democracia representativa? As regras do jogo, o direito ao voto, a transparência e a visibilidade se apresentam como elementos-chave desse modelo.

O exercício do voto é apontado como o principal direito político do cidadão, ou seja, como ferramenta fundamental de participação política. Na abordagem de José

Murilo de Carvalho (2002), o autor expõe esse vínculo direto com o exercício dos direitos políticos, onde

Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. (CARVALHO, 2002, p.9)

As teorias liberais clássicas discutiam justamente a limitação dos espaços e modos de participação civil no modelo democrático. James Mill (1992) e Jeremy 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. A efetivação desses requisitos já bastaria para a concretização do modelo, podendo um aumento do grau de participação representar riscos para a estabilidade do sistema democrático. 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).

As críticas direcionadas aos autores do modelo representativo ressaltam que, embora esses elementos formais para a realização democrática sejam efetivados, há um distanciamento entre aquilo que os representados demandam e o que é atendido pelos representantes, entre o que é prioritário para o governado e o que seus representantes no governo decidem sobre essas questões. Essa representação não ocorre, na visão dos críticos, de modo a inserir atores sociais na decisão política, mas somente na decisão de quem irá representá-los. Como destaca Marques:

Em outras palavras, estes autores deixam de ressaltar valores tais como a participação dos cidadãos nos negócios públicos e a deliberação que envolve a esfera civil quando da produção da decisão política, conformando um ideário que, não obstante ser exigente em determinados aspectos, acaba sendo considerado tímido no que se refere a pontos complementares da agenda democrática. De acordo com David Held, assim, os autores de sedimentação liberal “tenderam a se preocupar, acima de tudo, com os princípios e procedimentos corretos do governo democrático” e, por conta de tal perspectiva, não foram capazes, por exemplo, de refletir, de modo integrado, acerca das “condições para a possibilidade de participação política por parte de todos os cidadãos, por um lado, e o conjunto de

instituições governamentais capazes de regular as forças que realmente moldam a vida diária, por outro”. (MARQUES, 2008, p.42)

O modelo de democracia representativa foi questionado e contraposto pela teoria democrática participativa, diante da importância que a participação representa na configuração dos governos e de suas políticas. Mesmo que nos regimes atuais não se prescindia da representação, é importante observar a existência de modelos que adotam a participação civil como algo mais abrangente que o direito de votar e eleger um representante.

Essa outra visão surge com teóricos da democracia participativa, onde o cidadão é visto como agente de forma mais ampla, com participação ilimitada de todos. 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 de cada cidadão no processo político como elemento fundamental da democracia.

A participação saía de uma função de proteção dos indivíduos e dos arranjos institucionais e se efetivava na tomada de decisão, gerando efeitos psicológicos nos indivíduos. Nessa vertente, Pateman deu destaque às possibilidades de aprendizagem e transformação dos atores sociais quanto à sua atuação política, expondo a dimensão da função educativa da participação, “educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p.61).

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. “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1983, p. 86).

Embora não seja consolidado o modelo ideal de democracia, pode-se observar uma mudança clara na postura e atuação da sociedade civil em meio aos novos moldes das democracias modernas. A função educativa ressaltada por Pateman se expressa nesse crescimento da inserção social nos processos políticos, embora ainda ocorra de forma parcial e pontual. A prática participativa cria repertórios de atuação, como destaca José Murilo de Carvalho:

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem

servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. (CARVALHO, 2002, p.9)

Em ambas as correntes a democracia apresentava problemas. Uma democracia idealizada, pautada pelo modelo da democracia direta da Atenas clássica¹², cuja base era a soberania popular e onde os cidadãos eram totalmente envolvidos e partícipes nas decisões na esfera pública, não se adéqua mais ao sistema político moderno. As eleições compuseram a alternativa mais adequada para manter a atuação da esfera civil e atender à questão da legitimidade na elaboração de políticas públicas.

Ainda assim a representação democrática resolveu só parte dos problemas. Sob a visão liberal moderna, aqueles representantes preocupados com a "coisa pública", escolhidos por meio do voto e de forma legítima, teriam poderes políticos para buscar a resolução de problemas dos cidadãos, apresentando os resultados de sua atuação de forma transparente e realizando proposições voltadas à esfera civil. O que ocorreu nos regimes modernos foi que os representantes, sozinhos, passaram a ocupar o papel dos representados no que diz respeito ao planejamento e discussão de políticas públicas. Essa voz que representaria um grande número de outras vozes ficou restrita e enfraqueceu a vertente participativa da democracia. Marques (2008) definiu essa situação afirmando que "o regime democrático moderno se degenerou na autonomia demasiada do sistema político".

A esfera civil passou a exigir, então, novos modos de atuar e intervir nas instituições e na vida pública. E as democracias passaram, por conseguinte, a contemplar outros mecanismos de participação que davam ênfase tanto à discussão e decisão política quanto à transparência e publicidade. Novas correntes democráticas se constituíram e, dentre elas, alcançou destaque o modelo deliberativo, mais tarde contestado pela ideia da democracia radical. São os princípios básicos, limites e desafios desses outros modelos democráticos, sob o enfoque da participação, que serão tratados no próximo tópico, no intuito de se aprofundar nas estruturas participativas que se instituíram em regimes modernos.

¹² O modo como se esboçava a democracia direta na Atenas Clássica, com a soberania popular prevalecendo nas decisões de negócios públicos, não corresponde, em parte, ao que ocorreu nesse modelo, como aponta Marques (2008): "a assembleia de cidadãos era apenas mais uma das instituições políticas componentes do Estado, e que a configuração política, já àquela época, previa um forte espaço para organizações estatais representativas. Algumas destas organizações, inclusive, possuíam, mesmo, a capacidade de reverter as decisões tomadas pela assembleia soberana de cidadãos".

2.1.2 Participação: Abordagem no modelo deliberativo e na democracia radical

A democracia se apresenta a partir de diferentes ênfases, conforme panorama apresentado no tópico anterior. Dentre essas diversas ênfases, problemas quanto ao grau de participação civil e a legitimidade nas arenas de debate, bem como as tensões entre a representação política e a defesa das liberdades individuais, levaram à produção de novos modelos democráticos que tinham em vista a assimilação de características de correntes políticas anteriores e o alcance de maior efetividade.

Nos atuais regimes democráticos, uma corrente que encontrou espaço foi a democracia deliberativa, que traz como pressuposto a participação civil. Fruto da oposição entre o liberalismo (com foco na garantia da liberdade individual), e o republicanismo (caracterizado pela soberania popular efetiva), e situando-se nesse intermédio, a democracia deliberativa buscou conciliar princípios dessas duas tradições partindo, como destaca Edna Miola (2012), das concepções de cidadania participativa e da ideia de bem comum que marcam especialmente a esfera da sociedade civil e que se expandiram para a admissão das tradicionais instituições democráticas como *locus* da razão pública. Esse modelo se constituiu a partir de contribuições de John Rawls, filósofo norte-americano que tinha por base a proposta da teoria da justiça, onde o funcionamento adequado dos valores de liberdade e igualdade em instituições sociais resolveria os conflitos do pensamento democrático.

Mas foi na proposta do filósofo alemão Jürgen Habermas que o deliberacionismo teve seus principais desdobramentos. Marques (2010) expõe que 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". (MARQUES, 2010, p.56)

É possível observar, ainda, que 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 surge carregando consigo a participação como ponto central para deliberação, 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 a decisões políticas relevantes. Entende-se, a partir disso, o deliberacionismo como a legitimação de decisões políticas resultantes do debate público.

É necessário distinguir, como pontua Marques (2010), a democracia deliberativa, que aparece como regime de governo onde se constituem espaços de debate e no qual se observa seus resultados e decisões políticas, e a deliberação pública, que se configura enquanto "processo de formação da opinião e da produção da decisão política legítima que se dá através da troca discursiva racionalmente orientada entre cidadãos em igualdade de condições de participação". (MIOLA, 2012, p.22)

A criação de espaços de debate para intervenção e deliberação da sociedade civil é basilar para que sejam desenvolvidas políticas que atendam às demandas da população, apesar desta se constituir dentro de uma rede complexas de relações, opiniões e necessidades distintas e onde há desigualdade entre atores sociais. Nancy Fraser (1992), em crítica à esfera pública homogênea de Habermas, anuncia que "a ausência de impedimentos formais à participação e à expressão não é capaz de suspender as desigualdades sociais efetivas" (BIROLI E MIGUEL, 2011, p.15).

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

Essa tomada de decisões, no heterogêneo campo social, exige consenso sobre os temas discutidos. Esse consenso se daria através do estabelecimento de procedimentos e da regulação do ambiente discursivo que proveria legitimidade ao debate.

Tanto definindo um padrão de legitimidade como também estabelecendo um modelo para as instituições, um procedimento ideal é importante ao tornar os elementos do consenso explícitos: o uso da razão em um processo que envolve regras quanto à liberdade, igualdade e publicidade produziria (sob condições ideais tais como informações completas, ausência de constrangimentos e assim por diante) um resultado que seria, a princípio, aceitável para qualquer um. (BOHMAN, 1998 *apud* MIOLA, 2012, p.22)

Essa concepção de Bohman é assegurada por uma ética do discurso¹³ que exige veracidade nos argumentos colocados em debate e determina que aqueles que interagem nessa esfera se submetam às regras pré-estabelecidas e aceitas por todos. A legitimidade desse ambiente de interação deve ter em vista, ainda, o acesso de todos ao debate (oportunidades iguais de fala e argumentação) e a abertura para a discussão das regras estabelecidas para o processo discursivo. Ou seja, o que Bohman reforça não é o consenso em si quanto à questão discutida, mas o consenso quanto aos modos e instrumentos envolvidos no processo.

Ainda como uma alternativa destacada pelos deliberacionistas para a realização do consenso, como forma de acomodação das diferentes compreensões sobre determinada questão, Rawls estabeleceu uma ideia de "consenso sobreposto". Poderia haver um consenso racional sobre os princípios essenciais da política para que as diferentes vozes, embora defendendo questões distintas, concordassem sobre esses princípios. Era um modo de promover um acordo em meio a essas diferenças.

Mais uma vez a igualdade e liberdade individuais se colocam como condições essenciais ao uso da razão pública. Essa busca pela estabilidade dos diferentes pontos de vista encontrava no argumento deliberacionista a defesa de que, ainda que os processos de debate não tivessem como finalidade última a verdade, eles poderiam significar a prevenção de erros. (BOHMAN, 2007)

Chantal Mouffe, reforçando a importância das contradições para uma articulação discursiva, faz uma crítica forte ao modelo de democracia deliberativa e, principalmente à Rawls e Habermas, principais representantes dessa teoria, por sua exigência de consenso diante das regras do jogo. Em crítica à deliberação, afirma que a democracia moderna se justifica na ausência desse "ponto final", conforme transcrição de sua análise abaixo:

Entre a visão de uma completa equivalência e de uma pura diferença, a experiência da democracia moderna reside no reconhecimento dessas lógicas contraditórias bem como na necessidade de sua articulação. Articulação que deve ser constante e cotidianamente recriada e renegociada, e não há qualquer ponto de equilíbrio ou de harmonia definitiva que pudesse ser afinal conquistado. É aí, nesse espaço sempre precário desse intermédio, que a experiência da democracia moderna pode encontrar curso, ou seja, essa democracia será sempre um devir, um *à venir*, para retomar a expressão de Derrida, insistindo não apenas sobre as potencialidades a realizar, mas também, sobre a radical impossibilidade de um ponto de chegada final. (MOUFFE, 1992, p. 14)

¹³ Para mais detalhes sobre a questão da ética do discurso, desenvolvida por Habermas e Karl Otto Apel no intuito de estabelecer normas para as interações discursivas, ver MIOLA (2012).

A autora faz um amplo debate em torno da teoria democrática e de suas configurações na atualidade e traz como proposta fundamental falar do papel do "político" nesse contexto democrático, fugindo da concepção racionalista, universalista e individualista, por considerar que essas características anulam a dimensão do conflito, que é uma especificidade do político. Rompendo com essas características, "torna-se possível apreender a multiplicidade de formas de sujeição que existem nas relações sociais". O consenso e a unanimidade, anulando o embate e o conflito, são considerados por Mouffe fatais para a democracia. Para uma democracia saudável, de acordo com essa visão, é fundamental que exista o choque de posições políticas.

Ainda sobre a democracia deliberativa e a visão de consenso, Mouffe apresenta uma análise onde a inserção desses agentes sociais no debate das coisas públicas evidencia uma luta política pelo esclarecimento e aceitação das diferenças como elemento básico para a constituição da política. Classificando essa diferença como parte de sua proposta de democracia radical, Chantal Mouffe ressalta:

Com efeito, a democracia radical exige que reconheçamos a diferença - o particular, o múltiplo, o heterogêneo-, ou seja, tudo aquilo que o conceito abstrato de homem excluía. Não se rechaça o universalismo, particulariza-o; o que faz falta é um novo tipo de articulação entre o universal e o particular. (MOUFFE, 1999, p.33)¹⁴

A autora também destaca que a vida política não pode prescindir do antagonismo, pois diz respeito à ação pública e à formação de identidades coletivas. É nesse contexto do conflito que se constitui o "nós", que surge a partir da distinção do "eles". Em sua análise, ela afirma, portanto, que "a questão decisiva de uma política democrática não reside em chegar a um consenso sem exclusão - o que devolveria à criação de um nós que tivesse um eles como correlato - e sim em chegar a estabelecer a discriminação nós/eles de tal modo que resulte compatível com o pluralismo". (MOUFFE, 1999)

Segundo Mouffe, Rawls e Habermas desejam "fundamentar a adesão à democracia liberal com um tipo de acordo racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação". Diante disso, o pluralismo seria relegado a um domínio não público, promovendo um isolamento entre a política e suas consequências.

¹⁴ No original: En efecto, la democracia radical exige que reconozcamos la diferencia -lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo-, o sea todo aquello que el concepto abstracto de hombre excluía. No se rechaza el universalismo, se lo particulariza; lo que hace falta es un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular. (MOUFFE, 1999, p.33)

A diversidade e o conflito presentes na democracia não dependem de consenso, de uniformidade, mas do embate, de paradoxos que deixem claras as diferenças existentes. Com base nesse mesmo princípio do dissenso e do conflito como partes constituintes da política e confluindo com a visão de Mouffe, Rancière (1996) aponta que a política é a atividade que tem por racionalidade própria a racionalidade do desentendimento. É esse fato que torna a política escandalosa. A partir do momento em que há consenso, em que se efetiva a igualdade, nesse ponto não há mais política. A igualdade, para Rancière, é a condição não-política da política, pois neutraliza suas diferenças. Assim, na democracia radical e plural proposta por Mouffe há sempre um paradoxo que se apresenta: o próprio momento da sua realização é também o momento de sua desintegração.

Em busca de estruturar a ideia de democracia radical, Mouffe analisa em paralelo duas visões: a democracia liberal e a crítica comunitarista, onde o fator que se coloca em jogo é a cidadania na inserção em cada um desses modelos.

Contrapostas essas duas visões, pode-se perceber que a discussão circunda sobre o direito e o bem comum. Para a democracia liberal, a cidadania pode ser vista como uma capacidade individual de formar, rever, realizar racionalmente a sua definição de bem. Ou seja, o indivíduo utiliza seus direitos para o alcance de sua liberdade individual. Não se pode sacrificar os direitos individuais em nome de um bem geral. Os comunitaristas já colocam o bem comum, o bem público, como prioridade frente aos interesses individuais.

O que deve ser alcançado, segundo Mouffe, para que se estruture uma democracia plural é a mescla de elementos dessas duas vertentes políticas. Nas comunidades políticas modernas não é possível que a sociedade se organize em torno de um único bem comum. Também não se pode limitar a cidadania a um exercício de direitos individuais em detrimento de uma noção de comunidade. A junção dessas visões do republicanismo cívico e do modelo liberal levam, necessariamente, a um paradoxo que se coloca no alcance do pluralismo: como pensar a liberdade individual conjugada com a virtude cívica e participação política ativa?

O desafio que se coloca para a autora é pensar uma democracia plural que extrapole essa dicotomia. Isso implica "encarar a cidadania, não como um estatuto legal, mas como uma forma de identificação, um tipo de identidade política: algo que deverá ser construído, e não empiricamente determinado". (MOUFFE, 1999)

A cidadania democrática radical de Mouffe poderia ser entendida como uma

identidade política, resultado de uma nova concepção de cidadão por meio da identificação com a *res publica*. As pessoas podem empreender diversas ações com concepções de bem diferenciadas, mas essa busca pela satisfação está englobada pela submissão às regras presentes na *res publica*. Nessa concepção, a cidadania não se enquadra nem na vertente liberalista (uma identidade entre outras), nem é voltada ao republicanismo cívico, com uma identidade que se sobrepõe às demais. Ela aparece, com isso, na articulação das diversas posições de sujeito que podem ser ocupadas pelos sujeitos sociais, amenizando a dicotomia entre as necessidades plurais e a manutenção da liberdade individual.

Mouffe também traz uma visão acerca dos sujeitos, destacando as possíveis "posições de sujeito" que podem ser ocupadas, quando problematiza a questão da multiplicidade das relações de subordinação. Ainda segundo a autora, um indivíduo pode ocupar um papel dominante em determinada situação e subordinar-se em outra. Essas posições de sujeito não estão, portanto, "fixadas em um sistema fechado de diferenças" e produzem um sujeito múltiplo cuja identidade é "sempre contingente e precária". A autora finaliza ressaltando a necessidade de pensar os agentes sociais sob a ótica da pluralidade, constituída por diferentes formações discursivas. (MOUFFE, 1999)

Essa visão aproxima-se muito do que expõe Jacques Rancière (1996), quando trata da constituição dos sujeitos políticos, destacando que "não é só que os cidadãos, os trabalhadores e as mulheres designados numa sequência do tipo "nós, cidadãos", "nós, trabalhadores" ou "nós, mulheres" não se identifiquem com nenhuma coleção, com nenhum grupo social", mas que, na visão do autor, os sujeitos não são definidos por nenhum desses elementos: nem pelo "nós", nem pela identidade que se atribui e nem pela oposição dos dois. O que há são modos de subjetivação política.

Só há sujeitos, ou, melhor, modos de subjetivação políticos, no conjunto de relações que o nós e seu nome mantêm com o conjunto das "pessoas", o jogo completo das identidades e das alteridades implicadas na demonstração, e dos mundos, comuns ou separados, em que se definem. Sem dúvida, a demonstração opera-se mais claramente quando os nomes de sujeitos se separam de todo grupo social identificável como tal. (RANCIÈRE, 1996, p.68)

Um último ponto que é também relevante do ponto de vista do esboço de uma democracia plural, é a visão do agonismo, destacada por Mouffe (2006). Na busca de uma definição do que se caracteriza como a democracia moderna, Mouffe traz em "O

paradoxo democrático"¹⁵, onde continua a discussão iniciada em "O regresso do Político", o elemento do agonismo. Nesse contexto desenhado pela autora, onde a participação política ocupa novas instâncias, é preciso entender os antagonismos presentes nas relações humanas e a dimensão conflitual dessas relações. No pluralismo agonístico proposto por Mouffe, os adversários atuam não como inimigos, mas ocupando posições antagônicas estabelecidas de forma legítima.

Na continuidade dessa discussão, Mouffe traz uma diferenciação entre "o político", que é essa dimensão antagônica inerente às relações sociais, e "a política", caracterizada como o conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer certa ordem. Sob essa visão, o político está sempre afetando a dimensão da política. Essa política busca a criação da unidade em um contexto de conflitos e diversidade. (MOUFFE, 2006, p.174)

Espaços discursivos que deveriam compreender diferentes lutas passam, de acordo com a equivalência democrática, a buscar um "sentido comum", como ressalta Mouffe, que acaba por transformar e modificar a identidade dos grupos que compõem o debate para que se chegue a uma articulação das exigências de todos os grupos conflitantes. Deve haver, ou devem ser estabelecidas, de acordo com a equivalência democrática, uma complementaridade e identidade comum entre essas lutas.

Mais uma vez essa noção de político, conflituosa e diversa, aparece sendo anulada com o alcance da política. É por isso que para o contexto democrático o confronto agonístico se faz necessário. A autora admite, assim, que podem haver pactos e consensos em determinadas discussões, com a estagnação temporária dos confrontos. Contudo, não podem ser eliminados os antagonismos que compõem as discussões e o alcance desse consenso acarretará, sempre, uma hegemonia provisória sobre determinada questão.

Esboçando o que seria a democracia radical e pluralista, Mouffe manifesta um entendimento da filosofia política moderna como uma matriz de certa classe de sujeito que articula a liberdade individual e liberdade política no exercício da cidadania democrática. A identidade política desse cidadão é um elemento fundamental à democracia, mas ao mesmo tempo a forma como se define a cidadania está ligada ao

¹⁵ Esse paradoxo se constitui, de acordo com Mouffe, diante da convergência de duas tradições (liberal e democrática) para a constituição de uma nova forma política de sociedade, concentrando-se na análise da democracia liberal. O pluralismo, base da democracia liberal, aparece associado ao agonismo, de forma a construir um modelo alternativo de democracia onde não são eliminadas as paixões, e sim mobilizadas de modo a produzir a democracia. Assim, a confrontação agonística é a condição de existência da democracia pluralista.

tipo de sociedade e comunidade política que se deseja. (MOUFFE, 1999, p.83)

Com essa explanação sobre a democracia, pode-se perceber o quão complexo é o sistema e os modos de atuação do cidadão nesse cenário. Mais que escolher um modelo a seguir, é preciso compreender os elementos de cada uma dessas vertentes e o modo como a participação civil é revelada em cada um deles. Nenhuma das definições está imune a críticas ou se apresenta como resposta definitiva às questões da participação. É essencial pensar essa participação, portanto, de um modo mais amplo, abrangendo o envolvimento e intervenção política de cidadãos com demandas diversas nos espaços participativos, estimulando os embates e diferentes posicionamentos políticos e dando maior profundidade e legitimidade ao exercício democrático.

Assim, confirma-se a participação civil como uma estratégia que pode ser benéfica para a relação entre Estado e sociedade civil e que pode contribuir para uma gestão pública eficaz. É a discussão sobre as relações mantidas entre Estado e sociedade civil nesse novo contexto participativo que dão continuidade aos debates do primeiro tópico dos conceitos e percursos da democracia.

2.1.3 As relações entre Estado e Sociedade civil

Na busca por alcançar a comunidade política desejada, é necessário entender como a sociedade civil se enquadra nesse cenário, ou melhor, de que sociedade civil, de que cidadão, de que esfera civil está se falando. E o que se entende sob o termo "sociedade civil" é cada vez mais difuso.

A expressão "sociedade civil" passou a ser utilizada de forma indiscriminada, empregando 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; a interligação econômica que relativizou o poder dos Estados nacionais; 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. Surgem, assim, os conceitos de sociedade civil liberista e sociedade civil social, onde, na primeira, há um comando do mercado e não existe luta por hegemonia, sendo ocupada por "associações não governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções 'privadas' e sem fins lucrativos dedicadas a ativar determinadas causas cívicas ou auxiliar os governos no combate à questão social", enquanto o segundo conceito se compõe de movimentos auto-organizados que poderiam "disciplinar as instituições mais sistêmicas, como o Estado e o mercado".

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 constrói uma visão crítica, destacando 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 em torno de questões já pré-definidas, caracterizando, dessa forma, muito mais um campo para gestão de políticas que uma arena do dissenso, em forma de resistência ou oposição.

Evelina Dagnino (2004) aponta como problemático esse posicionamento da sociedade civil como terceiro setor. Dagnino expõe que o aumento no número de organizações não governamentais e seu crescimento acelerado se caracterizam por uma forte ênfase numa filantropia redefinida e pela marginalização dos movimentos sociais, recompostos somente sob a delimitação das ONGs, o que minimiza (ou anula) as várias esferas componentes da sociedade civil.

Nesse sentido, Montaño expõe que:

[...] a mobilização da população é tanto em parceria com o Estado, com clara direção de política governamental, como uma mobilização como resultado da ação do governo; este descentraliza, repassa dinheiro público, define qual a organização 'parceira' pra executar a ação social, e só então a comunidade se mobiliza e participa em ações já estabelecidas pelo poder instituído [...] (MONTAÑO, 2002, p. 277).

Considerar a sociedade civil somente em sua forma institucionalizada, em organizações não governamentais, pode promover uma visão errônea da participação nos processos de decisão política. Como exposto acima, a participação se coletiviza e já parte de um consenso que antecede sua atuação no embate político, anulando a função social de contestação, restringindo e acomodando em uma só forma o que seria a representação da diversidade de grupos e segmentos da sociedade civil.

Dagnino propõe também que para a discussão dessa articulação seja preciso repensar o posicionamento que comumente é dado à sociedade civil e ao Estado, de que a primeira é considerada como "pólo de virtudes democratizantes" e o segundo como "encarnação do mal". Considerando essa visão como homogeneizadora, a autora propõe que a noção de projetos políticos como um "conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" pode contribuir para que se tornem mais complexos esses conceitos e que sejam considerados em sua diversidade.

Também visando observar os agentes da luta política e essas interlocuções entre a sociedade civil e o Estado, Wilson Gomes (2004) realiza a divisão da sociedade em duas esferas distintas e integradas: a esfera civil, onde todos que possuem direitos e deveres, todos aqueles inclusos no exercício cidadão se inserem; e a esfera da decisão

política, onde se inscrevem aqueles que estão autorizados a realizar a decisão política e a conduzir o Estado.

A esfera política contempla ainda a decisão de governo, usada para a implantação de programas com recursos do Estado, e a decisão parlamentar, também com efeito direto sobre o estado da coisa pública. O que pode ser percebido, ao longo da história, é que "o centro do poder de Estado parece ser ocupado pela esfera política, em cujo núcleo está o governo, restando à esfera civil apenas a função de intervenções episódicas em eleições para escolher, em função de cliente, uma dentre as várias opções de configuração do Estado produzidas pela esfera política e oferecidas no balcão eleitoral". (GOMES, 2004, p.87)

A colocação de Gomes demonstra algumas limitações da democracia representativa, cujas políticas de Estado, como pontua Boaventura Sousa Santos (1995), encontram-se naturalizadas. Naturalizando-se essas políticas, a atuação do cidadão torna-se mais passiva, levando a uma acomodação aos instrumentos de escolha de seus representantes, mesmo que isso não atenda às inquietações e demandas da sociedade. Há a necessidade de modificar as próprias estruturas estatais, de acordo com o autor, de modo que a participação cidadã no jogo político se dê de forma mais incisiva.

Boaventura afirma que a participação civil deve se dar não somente no 'espaço estatal', mas no 'espaço público não-estatal', de modo que só na convergência da democratização desses dois processos irá se efetivar um espaço público mais consistente, que resulte em debates e decisões políticas mais ricas.

Quanto ao papel do Estado nas relações mantidas com a sociedade civil, Maria da Glória Gohn (2010) traz para a discussão uma visão crítica em torno da despolíticação das relações entre sociedade e Estado, onde muitas vezes a vida do cidadão, e não a vida pública, é o que está em pauta. A autora destaca que:

A partir dos anos 1990, a nova política de distribuição e gestão dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, focalizada não apenas em áreas sociais (como moradia, saúde, educação etc.) mas em projetos pontualizados, como crianças, jovens, mulheres etc., contribuiu para desorganizar antigas formas dos movimentos com suas demandas e reivindicações. A palavra de ordem dos novos projetos e programas passou a ser: ser propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante. (GOHN, 2010, p.42)

A importância que os projetos pontualizados destacados por Gohn passam a ocupar na atual estrutura de Governo associam-se a uma visão da "nova cidadania" citada por Liszt Vieira (2001). Segundo o autor, "a cidadania não se define mais

somente por um conjunto de direitos e liberdades – definição política – mas pelos direitos-créditos, isto é, são os direitos econômicos e sociais que se tornam os verdadeiros direitos políticos” (VIEIRA, 2001, p. 239).

Esses novos direitos políticos associados à uma Constituição cidadã, geraram, no Brasil, a inserção de demandas de grupos específicos na elaboração de políticas públicas, promovendo o surgimento de uma série de instrumentos: Fóruns, orçamento participativo e audiências públicas foram implantados como resultados dessa mudança de postura política. Essas propostas participativas, como ressaltou Gohn, passaram a ser adotadas em estruturas governamentais recentes, saindo de um cenário onde as políticas públicas eram definidas sob a ótica do Estado. Era ele quem identificava as necessidades da população e determinava de que forma estas seriam atendidas.

É essa mudança no modo de fazer política que transformou também o modo de compreender o contexto político por parte da sociedade. Essas transformações trouxeram consigo novos debates. Gohn ressalta, por exemplo, que as novas políticas priorizam a inclusão de determinados setores de um modo um pouco contraditório.

Captura-se o sujeito político e cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais institucionalizadas. [...] Criam-se, portanto, novos sujeitos sociopolíticos em cena, demarcados por laços de pertencimento territorial, étnico, de gênero etc., como partes de uma estrutura social amorfa e apolítica. (GOHN, 2010, p.21)

Pode-se observar, portanto, que em alguns momentos essa transformação da “identidade política” em “políticas de identidades” podem representar um instrumento de cooptação por parte dos governos, de modo a anular maiores reivindicações políticas e ampliar a despolitização de alguns grupos.

Essas fragilidades no panorama participativo desenhado por Gohn são destacadas também por Nestor García Canclini (2008), quando afirma que “o que se tem percebido é uma degradação da política e uma descrença em suas instituições; as demandas da sociedade respondidas não pela participação coletiva em espaços públicos, mas pelo mercado e pelos meios de comunicação de massa - a espetacularização da política”. A própria ideia de representação e o modo como a política se apresenta para ser "consumida" na esfera de visibilidade pública, como destaca Wilson Gomes (2011), fazem dela esse produto espetacularizado.

É possível perceber, portanto, alguns avanços e limitações da participação nas democracias que se instalam no mundo. Embora a ampliação da quantidade de

mecanismos participativos para o planejamento e execução de políticas públicas seja entendida como algo positivo, é preciso olhar com cuidado para os resultados dessa relação mais amena entre as reivindicações sociais e as propostas governamentais. Vale lembrar, inclusive, que a atuação civil nas políticas sociais deve promover uma ampliação da esfera pública, e não a reduzi-la aos governos e instituições. Isso se destaca na fala de Gohn (2004), quando cobra que "a participação da sociedade civil na esfera pública - via conselhos e outras formas institucionalizadas - não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos". (GOHN, 2004, p. 20)

Devem haver ressalvas a um enquadramento da participação civil como elemento que resolve todos os problemas governamentais: à medida em que se atende à demanda social por espaço no debate em torno da definição de políticas, o governo estrutura uma política mais consistente e assertiva? Os espaços participativos institucionalizados levam a uma anulação do embate e aceitação? Até que ponto a sensação de participação gera cooptação? Como tornar esses espaços institucionais mais produtivos, do ponto de vista das contradições, dos discursos conflitantes e da ampliação de vozes e atores sociais? Esses limites, desafios e problemas da participação civil serão o foco da subseção que encerra esse tópico e que subsidia a análise dos modos de participação estabelecidos no contexto brasileiro.

2.1.4 Limites e desafios da participação civil

O alcance da legitimidade, a otimização dos recursos destinados às políticas públicas, a cobrança por transparência nos processos políticos e o modo como o Estado passa a perceber a intervenção civil nas esferas de decisão política são alguns dos resultados positivos da ampliação de mecanismos participativos. Essa participação civil é vista, na atualidade, como elemento fundamental à elaboração de políticas públicas e pode representar fator essencial para o alcance da eficácia democrática. Mas nem todos os resultados da participação são positivos. Ela pode gerar desde entraves à gestão pública como também tornar-se instrumento de cooptação.

Isso se dá como resultado da própria complexidade das formas de participação e dos modelos democráticos instaurados sem um maior aprofundamento da atuação cívica. São esses limites e as principais discussões acerca dos problemas da participação que foram levantados ao longo desse tópico. São pontuadas, a seguir, algumas das

críticas mais recorrentes quanto à efetividade e ao desenvolvimento da participação, mas é importante frisar que esses problemas podem ser sentidos em maior ou menor grau de acordo com o contexto democrático sob os quais sejam observados:

1. *Restrição da participação civil às instituições do Estado e os riscos de cooptação*: a atuação civil na esfera de discussão política apresenta-se, muitas vezes, vinculada à disponibilização de espaços de debate por parte do Estado, acarretando uma perda de autonomia da sociedade civil e, em alguns casos, a acomodação dos discursos à visão governamental destacada nesses espaços. John Dryzek (1996), entendendo a democratização como inclusão política ampliada¹⁶, destaca duas dimensões para a inclusão de atores sociais no debate das questões públicas, onde a primeira representa a inclusão na vida política (via a dimensão associativa e esfera pública) e a segunda a inclusão no Estado (por meio de partidos políticos, grupos de interesse, formas de negociação e de participação).

Dryzek expõe claramente uma preocupação quanto à autonomia da sociedade quando destaca que os cidadãos precisam manter outras esferas de discussão societárias que sejam independentes daquelas disponibilizadas por instituições estatais. Embora um perfil estatal mais inclusivo promova avanços na democratização, do ponto de vista da composição de instituições participativas, a constituição desses espaços próprios de ativismo e mobilização sociais evita que as organizações sociais se fragilizem e percam a força de agentes fiscalizadores dos negócios públicos. Essa ponderação deve ser feita pelos movimentos inclusive pela desigualdade quanto ao acesso a informações e recursos, em comparação ao governo, que pode ocasionar cooptação ou manipulação dos sujeitos.

O autor, de corrente deliberacionista, também realiza críticas aos modelos democráticos atuais, que foram sendo distorcidos e condicionados a requisitos formais de legitimidade, como referencia Luis Felipe Miguel (2001) no trecho abaixo:

Segundo o autor, a teoria democrático-deliberativa está perdendo seu impulso crítico, sendo incorporada como um aspecto a mais dentro do constitucionalismo liberal. Com isso, o projeto original de radicalização das instituições democráticas, aproximando-as do ideal de autonomia como

¹⁶ Quando trata dos processos de democratização, Dryzek destaca três dimensões da democratização enquanto aprofundamento da democracia liberal: Primeiro, a inclusão efetiva de mais pessoas ao debate público; depois, a ampliação das questões e áreas da vida sujeitas ao controle democrático; por fim, o aprimoramento da autenticidade de tal controle, que deve ser mais do que meramente formal ou simbólico. (MIGUEL, 2001, p.176)

produção coletiva das normas sociais, perde terreno para uma acomodação com o *status quo* dos países avançados, em que se acrescentam apenas novos requisitos formais de legitimidade. (MIGUEL, 2001, p.175)

A deliberação vinculada a um ordenamento legal acaba por enfraquecer e limitar os modos participativos, limitação esta esboçada por Miguel¹⁷ quando ressalta que "o jogo de forças é despido de todas as suas condicionantes estruturais e o que sobra é uma versão mais sofisticada dos manuais escolares de civismo". (MIGUEL, 2001)

A saída dessa acomodação da participação limitada a um instrumento legitimador, é a proposta da democracia radical. No âmbito da democracia radical, o aprofundamento democrático se vincula ao desempenho e ao repertório de atuação civil fora das esferas estatais, promovendo um fortalecimento identitário, o confronto mais amplo de ideias e a composição de espaços públicos consistentes. Com um espaço público não-estatal fortalecido, os riscos de cooptação e esvaziamento da sociedade civil são minimizados e há maiores condições de intervir junto ao Estado para assimilação de suas agendas.

2. Demora na efetivação de políticas levadas para discussão na esfera pública: outro resultado que pode ser visto como limitador da inserção civil na definição de políticas públicas é a morosidade na efetivação e execução dessas políticas. A constituição de mecanismos participativos demandam algumas etapas: a disponibilização e ordenação de espaços ou instrumentos para os debates; a mobilização para participação (seja por meio dos meios de comunicação, seja através da articulação com representantes de segmentos da sociedade civil); a organização de contribuições e de demandas, para incorporação das pautas da sociedade civil nas políticas públicas.

A participação é elemento indispensável às democracias atuais, mas é natural que esse processo ocorra de modo mais lento para que se chegue a uma composição de estratégias adequadas ao alcance de uma gestão pública eficiente, que contemple a pluralidade das demandas sociais e que envolva múltiplas vozes no debate.

3. A participação com foco na transparência: O modo como a participação se efetiva nas democracias modernas privilegia o aspecto da transparência, em detrimento do estímulo ao engajamento cívico. Como destaca Gomes (2011), quando trata de

¹⁷ É importante destacar que, no texto em questão, Luis Felipe Miguel realiza críticas a Dryzek por considerar que a confluência entre o deliberacionismo e o constitucionalismo liberal não ocorre como um acidente de percursos, mas devido à proximidade real das duas correntes.

democracia digital, a ênfase dada na transparência pode ser observada em um padrão mundial, sobressaindo-se à demanda por participação civil. Embora não apresente uma justificativa pronta para o porquê dessa preferência, Gomes expõe uma primeira hipótese:

A ênfase na participação política em seus diversos níveis (discussão de problemas locais, participação na discussão e desenvolvimento de políticas públicas, participação na regulamentação de leis, votos e plebiscitos online etc.) é menos comum nos Estados liberal-democráticos do que a ênfase na transparência. Transparência está associada a controle público e à *accountability*, que são a menina dos olhos das democracias do Norte. De forma que eles privilegiam transparência e publicidade, materializando esse requisito facilmente em instrumentos com que estão acostumados. Como a maior das iniciativas de democracia digital patrocinadas pelo Estado é dos países de democracia mais consolidada, projetos de transparência e publicidade predominam. (GOMES, 2011)

Gomes destaca, também, que mesmo em países governados pela esquerda não se verifica um fortalecimento dessa participação. O autor ressalta que isso pressupõe uma "cultura política apoiada em participação", fator que não se consolida na forma de lidar com o Estado. A forma de atuação da esfera civil junto a essas instituições estatais não ocorre de modo frutífero, tendo em vista a realização de uma participação reivindicatória, na qual o Estado é posicionado como um entrave à realização da participação. Outra vez a participação civil se coloca em confronto com o Estado, sem caracterizá-lo como a forma institucional da *res publica*. Há uma confusão entre o que a abertura do Estado pode representar para a sociedade civil e como ele pode agir para anular as vozes que deveriam ser suas próprias beneficiárias. O próprio Estado deve ser visto como público, para que a democracia seja radicalizada e a participação efetivada.

4. *A ausência de repertórios de participação*: Mesmo quando disponibilizadas diversas ferramentas para participação, os espaços aparecem, em muitas situações, esvaziados. Como destacou em sua fala citada acima em torno da cultura política apoiada em participação, há ainda um desconhecimento e um desestímulo para uma intervenção mais significativa nos espaços disponibilizados para a esfera civil. Marques (2010) destaca, nesse sentido, que as requisições civis passarão a ser levadas em conta no momento em que a competência política dos cidadãos puder ser ampliada, com o desenvolvimento de habilidades como a ciência dos procedimentos para encaminhamento das reivindicações, a sustentação de argumentos e razões em debate, o contato com representantes, dentre outras aptidões. (MARQUES, 2010, p. 600)

No momento em que forem aperfeiçoadas as estratégias civis de defesa de suas prioridades, será mais fácil identificar riscos e oferecer alternativas consistentes para que representantes governamentais possam assumir pautas sociais na gestão.

5. *Eficácia dos mecanismos de participação*: nesse ponto, é preciso ter em vista o foco na qualidade dos espaços participativos, para além da disponibilização de uma quantidade significativa de mecanismos. No momento em que se institui um regime democrático, subentende-se a abertura de espaços participativos para o debate e para a tomada de decisões políticas. Essa abertura deve ocorrer, contudo, de forma a produzir resultados e efeitos na administração pública, e não somente para a legitimação de políticas. Em alguns casos, a criação desses espaços aparenta mais a realização de um protocolo do que a ampliação da esfera pública ao debate e a incorporação das demandas sociais nas ações de governo.

Uma das principais críticas à realização de conferências, no contexto brasileiro, concentra-se no fato de que as metas e resultados pouco caminham no espaço de tempo entre uma conferência e outra. Os debates parecem sempre recorrentes, sem que as principais reivindicações sejam atendidas. Nos conselhos, instituições importantes para o aprofundamento democrático no caso brasileiro, encontram-se, muitas vezes, esvaziados e enfraquecidos em suas pautas e deliberações. Em alguns casos, a própria atuação política de quem ocupa esses espaços é questionada¹⁸.

O que deve ser colocado em pauta é a busca pelo desenho institucional mais adequado, que promova um aprofundamento da participação e do debate e que concretize, no âmbito das políticas públicas, ações mais significativas da esfera civil que levem à interferência efetiva na condução da coisa pública.

6. *Participação restrita a entidades e multiplicidade de sujeitos políticos*: Muitas vezes, o anúncio de que determinada questão foi discutida com a “sociedade civil” aponta para uma compreensão limitada ou generalizada do que é essa sociedade. Embora o espaço seja disponibilizado aos múltiplos sujeitos, apenas uma parcela interessada ocupa efetivamente essas arenas. Em outros casos, a esfera do indivíduo sequer é levado em conta para a definição de políticas públicas: é aquele que compõe as

¹⁸ Através de depoimentos de representantes da sociedade civil, Dagnino (2004) expôs dilemas em que eles questionam o papel político nessas instituições: "o que estamos fazendo aqui?", 'que projeto estamos fortalecendo?', não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?" (DAGNINO, 2004, p.143)

instituições e associações da sociedade civil que ocupa os espaços discursivos e que figura como 'sociedade civil'. O fato de entidades civis prevalecerem sobre a participação individual agrava ainda mais a desigualdade no acesso a esses espaços. Muitos grupos ficam às margens das discussões por não se apresentarem inseridos nessa representação da sociedade que se intitula legítima.

É preciso que haja um respeito à multiplicidade de sujeitos e que sejam reconhecidas nesse processo as vozes de outros atores não coletivizados, para que sejam atendidos não os interesses de organizações, mas os interesses sociais de modo mais abrangente. Ao mesmo tempo, o que se coloca em xeque quanto à multiplicidade é que o reconhecimento dos diversos atores pode levar ao foco em causas menores e específicas, criando a barreira da fragmentação total da luta política. (MORONI, 2006, p.22)

A busca pela integração da diversidade de atores no debate, para além das entidades, deve ser realizada tanto pelos próprios movimentos sociais, como pelas instituições governamentais, para que as políticas implementadas envolvam grupos mais vulneráveis e com menores privilégios no processo de tomada de decisão, indo de encontro à desigualdade e discursos hegemônicos ainda dispostos nessas arenas.

Os limites e desafios da participação não se apresentam de modo isolado, como didaticamente se expôs nesse tópico. Eles interagem e se cruzam, sendo as questões interdependentes e resultantes umas das outras. Há também uma série de outros percalços da participação que não se encontram contemplados no recorte dessa discussão.

Embora a ampliação do repertório participativo represente um ganho significativo para a gestão da coisa pública, isso ainda ocorre de forma muito modesta e pontual. O sistema político deve se estruturar de modo descentralizado, buscando atender àquelas exigências que constituem a base da democracia: a participação cidadã e igualitária, a argumentação, a publicidade, a ausência de coerção. O impedimento de quaisquer desses princípios acarreta à democracia perdas qualitativas consideráveis.

Essas questões poderão ser visualizadas de modo mais nítido na análise da abertura de espaços participativos no Brasil. A criação destes espaços não é por si só uma garantia de que a participação ocorrerá de forma produtiva: com interação entre os cidadãos, com a defesa de argumentos contrários, com pluralidade de vozes e incorporação das contribuições ao que se estabelece como decisão final. Com a compreensão de seu funcionamento, torna-se viável avaliar como se dá a inserção

participativa no atual contexto do Brasil.

Considerando esse cenário de participação política, as políticas culturais passam a ser reestruturadas e reformadas de acordo com essa nova organização. Há uma cobrança maior para que esses mecanismos sejam utilizados de modo a reduzir desigualdades e a permitir um equilíbrio na distribuição dos recursos públicos.

Serão explanadas, a seguir, quais transformações são decorrentes dessa postura social e como o governo criou espaços e reagiu a essas demandas, partindo de um levantamento histórico da democracia no Brasil estabelecida após o regime militar. A análise desse percurso possibilita a composição do perfil democrático do país, que nasce na luta contra os regimes militares, chegando até os governos petistas, com a inserção das pautas sociais na agenda governamental. São as relações entre sociedade e Estado nesse novo contexto de menor animosidade entre movimentos sociais e governo que se tornam ainda mais complexas.

2.2 Percursos da Democracia no Brasil: a Constituição de 1988

A descrença da população no quadro político que se compõe no Brasil leva a essa discussão sobre o processo de transição para a democracia pelo qual passou o país. A democracia no Brasil tem sua história marcada pela luta dos movimentos sociais contra os regimes militares. O marco para entender a democratização é estabelecido no ano de 1964, com o golpe que instaura o regime militar vigente até 1985. Para entender o debate que se compõe no atual contexto brasileiro realiza-se, na presente seção, uma explanação breve desse período que marcou duas décadas da história nacional e que, apesar de conviver com eleições, confirmou-se como um regime extremamente autoritário.

Com a deposição de João Goulart em 1964 pelos militares, houve uma intensa disputa política no contexto da instituição, fator que gerava uma certa instabilidade política. Apesar de ser um regime autoritário, possuía elementos de uma democracia representativa, pois mantinham-se em funcionamento as eleições periódicas, os partidos políticos, o Congresso e o Judiciário. Todas essas instâncias com limitações e controle por parte do Estado.

Um elemento de destaque no processo de democratização no Brasil diz respeito à demora significativa na saída do regime militar. Como destaca Maria D. Alva Kinzo (2001), "tratou-se do caso mais longo de transição democrática: um processo lento e

gradual de liberalização, em que se transcorreram 11 anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular".

Essa abertura gradual e lenta foi iniciada em Geisel, quando o general esboçou em 1974 um retorno democrático, através de uma política de liberalização que se pautava em ações como a minimização da censura aos meios de comunicação. Outro fator que levou ao sentimento de que o sistema se voltaria a uma atuação mais democrática foi a realização de eleições naquele ano. Ocorrendo de forma mais livre, resultaram na vitória do partido de oposição (Movimento Democrático Brasileiro - MDB), fato que demonstrou que a adesão popular tornava-se, agora, necessária ao exercício governamental. A aprovação da sociedade faria com que o sistema se tornasse mais legítimo e era essa aprovação que passava a ser considerada para que se mantivesse, ou não, um governante no poder.

Nessa abertura, era importante para os militares que fossem criados instrumentos de manutenção do controle do poder do Estado, o que levou à elaboração de uma estratégia intitulada 'pacote de abril'. Essa ação era representada como "um conjunto de 'salvaguardas', que permitiriam a manutenção dos ideais de 1964: a ordem (contra a luta de classes e as esquerdas), o desenvolvimento (a definição da economia pelos interesses do capital), o progresso (o chamado "Brasil Grande") e, surpreendentemente, a democracia (entendida como regime constitucional e representativo)". (CHAUÍ, 2006, p. 179)

Embora Geisel tenha lidado de forma inteligente com a oposição e com os questionamentos políticos, percebia-se que, no âmbito econômico, a força não era a mesma. A crise mundial do petróleo gerou problemas à economia nacional, sendo agravados no governo que o sucedeu, sob o comando de João Figueiredo. Foi dada continuidade ao projeto de liberalização por meio da permissão da criação de novos partidos e da anistia.

A sucessão presidencial em 1984 representou o ápice da revolução democrática, quando a sociedade lutava pela realização de eleições diretas através do movimento "Diretas já". Os movimentos sociais, atuantes desde os anos 60, reivindicavam uma participação mais ampla nos processos políticos. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, visando controlar as diversas instâncias do poder, buscava modificar as regras das eleições para que fosse efetivado o voto direto. Gerando uma mobilização social histórica, uma emenda foi levada para a

votação no plenário mas, por manobra política (a ausência de um número significativo de deputados), acabou sendo rejeitada. Kinzo (2001) afirma que à oposição restavam duas saídas: buscar simpatizantes dissidentes dentro do governo; ou romper as regras do jogo através da mobilização da sociedade civil. A primeira alternativa foi adotada pelo PMDB, enquanto a segunda postura foi assumida pelo Partido dos Trabalhadores - PT.

Eleito em 1985, Tancredo Neves, cuja candidatura se deu pelo PMDB, teve como vice José Sarney. Com uma morte repentina de Tancredo, Sarney assumiu, em 1986, a presidência. Com uma clara indefinição do plano de governo e com a imagem marcada pelas relações com os militares a gestão ficou vulnerável. Nesse mesmo ano, forças políticas e sociais começaram a manifestar a necessidade de uma Assembleia Constituinte para a formulação de uma Constituição brasileira. Ficou instituído o Congresso Constituinte, composto por Deputados e Senadores eleitos em 1986 e alguns senadores indicados, possibilitando, através de seu regimento interno, algumas formas ainda restritas de participação popular, abertura esta que ocorreu após diversas pressões políticas e sociais.

Embora não houvesse a soberania popular que era esperada pelos movimentos na Constituinte, a democratização do país continuava em processo, com conquistas como "a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988". (KINZO, 2001, p.8)

A Constituição de 1988 definia, assim, os rumos da democracia no Brasil. Fruto de embates, discussões e tensões levantadas na Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição brasileira passou a representar a base democrática do país. Por ter sido aberta à participação popular, o documento traduziu parte dos anseios da época, como por exemplo a valorização e estabelecimento de direitos das minorias (negros, mulheres, índios), apesar de trazer inúmeras limitações sob outros aspectos, identificadas com o aprofundamento democrático ao longo dos anos e como demandas posteriores à composição constitucional, como no caso da questão agrária, por exemplo.

Conhecida como "Constituição cidadã", incorporou a participação popular na administração pública como fator primordial, ampliando a cidadania política em um contexto onde as instituições políticas não se apresentavam de forma ordenada e equilibrada. O Estado Democrático de Direito, conforme classificação oriunda da Constituição, tinha como mote justamente a participação popular nos atos de decisão e

exercício do poder, representando, portanto, uma oportunidade política de dar voz às pautas sociais.

Quanto às mobilizações sociais e aos movimentos da época, Chauí (2006) apontou que a sociedade unia-se para a resolução de questões pontuais e efêmeras, tendo, com isso, pouca adesão social como um todo. Até esse período, aqueles que atuavam em movimentos sociais eram representados por sindicatos e associações, estudantes, representantes da Igreja e, casualmente, alguns interessados em setores específicos. Portanto, os movimentos ocorriam sem um maior aprofundamento ou direcionamento das reivindicações. A mobilização da sociedade em torno das "Diretas já" apontava, então, um amadurecimento democrático dos movimentos. Mas quais foram as consequências disso? Após a formulação da Constituição, como se portaram os movimentos sociais nas relações com o Estado?

A Constituição representou uma certa segurança para os movimentos, que se fortaleciam e se organizavam politicamente. Os conselhos, que foram uma das experiências democráticas mais significativas no país, traziam uma novidade histórica que consistia em "apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos". (TATAGIBA, 2005)

Assim, a esfera pública crescia e tornava-se mais plural, permitindo que políticas públicas e ações governamentais passassem a ser debatidas por diversos segmentos sociais.

Com a democracia firmada, a eleição de Fernando Collor em 1989 coroava esse processo de transição, ao mesmo tempo que promoveria uma das maiores manifestações populares três anos mais tarde. O *impeachment* do presidente, em 1992, diante das acusações de corrupção e da crise econômica e política que atravessava o país, levou o vice Itamar Franco a assumir a presidência até as eleições de 1994.

Nesse ano, quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente, iniciou-se a implementação do Plano Real para a estabilização econômica. Com foco no desenvolvimento econômico, FHC implementou uma abertura neoliberal¹⁹ que tem

¹⁹ De acordo com Luiz Filgueiras (2006), faz-se necessário um esclarecimento preliminar sobre a diferenciação conceitual entre *neoliberalismo*, *projeto neoliberal* e *modelo econômico neoliberal periférico*. Filgueiras destaca que "o primeiro diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, entre outros - a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao socialismo e através de uma atualização regressiva do liberalismo (Anderson, 1995). O segundo, se refere à forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações

reflexos na sociedade até hoje.

Reduzindo o papel do Estado na regulação e redistribuição econômica, promovendo a livre circulação e enaltecendo a responsabilidade individual, o governo de FHC foi marcado pela abertura de mercado que promoveu a privatizações de estatais e, por outro lado, o desenvolvimento tímido de políticas sociais. As políticas públicas, considerando que muitas funções do Estado eram permeadas pelo mercado ou tinham a responsabilidade transferida à sociedade civil, passavam a ser definidas por interesses privados, levando a uma desresponsabilização do ponto de vista da redução de desigualdades. Em âmbito cultural, os reflexos da esfera privada nas políticas puderam ser observados com a criação da Lei Rouanet, por exemplo.²⁰

Para Dagnino (2004), a associação entre a participação e o projeto neoliberal gerou uma crise discursiva, resultante do que a autora denominou de "confluência perversa", que limita o avanço democrático do Brasil que se reflete na atualidade.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. (DAGNINO, 2004, p.143)

Em duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, o diálogo junto à sociedade civil e a construção de espaços de participação não foram consolidados. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, representou uma mudança de perspectiva para os movimentos sociais que apostavam na proposta democrático-popular do partido, a qual posicionava a participação em lugar privilegiado no projeto político. Seguindo esse pressuposto participativo, o Estado passou a atuar lado a lado com a sociedade, investindo na possibilidade de uma ação

de classes da burguesia e entre estas e as classes trabalhadoras. Por fim, o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das dos demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo. Em suma, o neoliberalismo é uma doutrina geral, mas o projeto neoliberal e o modelo econômico a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para país, de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores". (FILGUEIRAS, 2006, p.179)

²⁰ Para um aprofundamento das questões ligadas à cultura nesse período, ver tópicos 3.1.2 e 3.1.3, presentes no capítulo sobre Políticas culturais no Brasil.

conjunta para o aprofundamento democrático. (DAGNINO, 2004)

Esse período fortaleceu alguns espaços de atuação da sociedade civil como os Conselhos Gestores de Políticas públicas e os Orçamentos participativos. Os movimentos sociais, buscando ampliar a cidadania e cobrar do governo a transparência das ações, criam uma nova dinâmica política e social, que se articula a essas instituições participativas implementadas no sistema político brasileiro para o diálogo e debate. É preciso entender o modo de funcionamento destas instituições, para compreendê-las no contexto dos atuais governos.

2.2.1 Instituições participativas no modelo democrático brasileiro

O modelo democrático brasileiro combinou elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Leonardo Avritzer (2006), debruçando-se sobre esse sistema político, esclareceu que:

O sistema político gerado pela Constituição de 1988 é um sistema híbrido que incorporou na sua organização amplas formas de participação no plano decisório federal, assim como no plano local. Duas formas principais de participação foram geradas pela Constituição de 1988: uma primeira, a participação direta através da expressão da soberania por meio de plebiscitos, referendo e iniciativas populares, parece ter sido a preferência do legislador constitucional, ainda que o seu exercício pós-Constituição de 1988 não tenha sido muito grande. Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da incorporação da participação exigida por alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988, em particular, os capítulos da seguridade social e da reforma urbana. (AVRITZER, 2006, p.35)

A estrutura política do país, a partir da Constituição de 88, apesar de possuir em seu conteúdo grande apelo pela soberania popular, por meio da realização de plebiscitos e referendos, acabou por privilegiar a segunda forma de participação da qual trata o autor acima: aquela onde os atores e entidades se voltam diretamente à deliberação sobre as políticas públicas. Foi esse o modelo que se proliferou nos governos locais, principalmente através da estruturação dos Conselhos, por meio dos quais a esfera civil passou a exercer controle social das ações do Estado.

Ainda que tenham ocorrido iniciativas de plebiscito, quando da resolução sobre a forma de governo (parlamentarismo), e um referendo que tratou da comercialização de armas de fogo, no ano de 2005, essa forma de participação não tomou grandes proporções na democracia brasileira. A iniciativa popular de lei, dentre os mecanismos

de democracia direta, foi a que obteve maior repercussão. Com a exigência de adesão mínima de 1% do eleitorado, abrangendo pelo menos 0,3% de cinco unidades federativas, já foram convertidos em leis quatro projetos de iniciativa popular, sendo o mais recente caso o do projeto "Ficha limpa"²¹, aprovado em 2010. Os projetos de leis de iniciativa popular foram, assim, importantes ferramentas de expressão dos movimentos da sociedade civil, ainda que sejam marcados por incertezas do ponto de vista da obtenção de assinaturas suficientes para sua apresentação.

Saindo desse modelo participativo pouco disseminado na democracia brasileira, o foco se volta às instituições participativas (IP's) que se constituíram como a base do exercício democrático do país, como os conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, além de conferências e fóruns, também exemplos de como a inclinação democrática do país resultou na institucionalização desses espaços.

Avritzer (2008) considerava as instituições participativas como espaços que extrapolavam somente espaços políticos ou submetidos a regras legais. Para o autor, as experiências de participação desenvolvidas nessas instituições fazia delas "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas". As instituições participativas sinalizavam tanto a inserção das pautas dos movimentos sociais nas políticas, como uma corresponsabilização por sua implementação.

Primeiro, é importante entender o papel exercido por cada uma dessas instituições para, em seguida, analisar sua efetividade nos governos recentes. Soraya Vargas Cortes (2011) desenvolveu um quadro esquemático com algumas tipologias das formas de participação no caso da democracia instaurada no Brasil. Nele, é possível visualizar um panorama geral dos espaços de atuação, assim como as questões que são colocadas em pauta e os papéis institucionais adotados:

²¹ Lei complementar nº 135 que torna inelegível por oito anos o candidato que tiver o mandato cassado, que renunciar ao cargo no intuito de evitar a cassação ou que for condenado por decisão de órgão colegiado. A Lei obteve mais de 1,3 milhão de assinaturas e grande repercussão nos debates da sociedade.

QUADRO 1 - CARACTERÍSTICAS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IP's)

Tipo de IP	Características					
	Relação com os governos	Participantes	Questões em pauta	Regras de funcionamento	Papel institucional	
Participação direta: individual, voz	Pesquisas de satisfação; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet; ouvidorias	Criados pelo gestor municipal. A criação pode ser incentivada pelo gestor federal. Dependem do gestor municipal para a definição de seu desenho institucional, para o seu funcionamento e manutenção.	Potencialmente todos os cidadãos do município, e todos os usuários ou beneficiários de serviços e bens oferecidos diretamente pelo gestor municipal ou sob sua regulação.	Proposições e percepções dos indivíduos participantes sobre os bens e serviços oferecidos diretamente pelo gestor municipal ou sob sua regulação.	Estabelecidas por lei ou normas administrativas municipais, mas cada pesquisa ou serviço define suas normas. Participação indireta, individual. Pesquisas são eventuais, mas os serviços que recebem denúncias ou proposições tendem a se institucionalizar. Decisões sobre o destino das denúncias ou proposições é do gestor municipal. As regras formuladas pela Ouvidoria Geral da União tendem a modelar o funcionamento das ouvidorias municipais.	Permitem que o indivíduo manifeste suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal
Participação direta e através de representantes:	Processos conferencistas	Criados por regras legais (Constituição, emendas constitucionais e leis federais) e por atos administrativos (ministeriais ou dos conselhos nacionais). Dependem do gestor municipal para a sua realização.	Tipos de participantes são estabelecidos por regras legais e administrativas federais; grupos sociais diretamente interessados na área de política pública de que trata a conferência.	Agenda e questões sobre as quais podem decidir são modeladas por regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública de que trata a conferência.	Regras gerais estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas cada processo define seu próprio regimento. Agenda de debates depende da dinâmica da política setorial. Predomina a participação indireta, através de representação. Processos eventuais de periodicidade variável: duram cerca de um ano. Decisões antecedidas por discussões, que precedem as votações. No nível municipal, escolhem os delegados para os níveis superiores (estadual e nacional) do processo conferencista.	Participam da formação e da difusão da agenda de debates setorial São arenas democráticas de debates temporárias, de âmbito nacional, que favorecem a explicitação de demandas e proposições locais.
fóruns coletivos, deliberação, voz	OPs	Criados pelo gestor municipal. Dependem do gestor municipal para a definição de seu desenho institucional, para o seu funcionamento e manutenção.	Potencialmente todos os cidadãos do município, mas a maior parte dos participantes provém de regiões urbanas pobres.	Orçamentárias referentes a gastos de capital e, por vezes, despesas correntes em todas as áreas de políticas públicas.	Em geral, estabelecidas ao início de cada processo anual. Agenda de debates e cronograma de atividades publicizados ao início do processo. Combina participação direta e indireta. Sucessão de encontros: 1º estabelecem as regras de funcionamento, as prioridades e elegem delegados para os níveis superiores de decisão; 2º delegados de distritos decidem prioridades e, depois, verificam se o que foi acordado foi cumprido. Votações podem ser abertas para delegados ou mesmo para os eleitores. Direito à voz para expressar preferências.	Incorporam as preferências dos cidadãos durante encontros desenhados para fixar prioridades de gastos. Arenas deliberativas que possibilitam que atores sociais transfiram práticas e informações da esfera social para a político-administrativa.

(continuação)

Tipo de IP	Características					
	Relação com os governos	Participantes	Questões em pauta	Regras de funcionamento	Papel institucional	
Participação direta e através de representantes: fóruns coletivos, deliberação, voz	Conselhos de políticas públicas e de direitos	Em geral, criados por regras legais (Constituição, emendas constitucionais e leis federais) e por atos administrativos (ministeriais ou dos conselhos nacionais). Podem ser criados por leis municipais. Dependem do gestor municipal para o seu funcionamento e manutenção.	Tipos de participantes são estabelecidos por regras legais e administrativas federais; grupos sociais diretamente interessados na área de política pública à qual o conselho é afeto.	Tipo de agenda e as questões sobre as quais podem decidir são modeladas pelas regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública à qual o conselho é afeto.	Regras gerais são estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas o do funcionamento do fórum é definido pelos regimentos internos de cada conselho. Agenda de debates depende da dinâmica política setorial, as ações dos gestores de cada área vão construindo as pautas. Predomina a participação indireta, através de representação. A maioria tem: encontros regulares; núcleos de coordenação formados por conselheiros; decisões por consenso, mas, por vezes, existem intensas discussões que podem levar a votações, especialmente nos conselhos municipais das cidades maiores e das capitais.	Arenas setoriais municipais em que diferentes interesses podem ser representados. Devido ao alto grau de institucionalização, seu papel institucional depende, em grande parte, da área de política pública a que estão afetos.

Fonte: CORTES, 2011.

Cortes sintetiza no quadro as principais instituições participativas - IP's constituídas legalmente nos municípios brasileiros. São esses espaços que estão postos para possibilitar o diálogo entre a sociedade civil e a administração pública. São, portanto, instituições nas quais se fortalecem elementos da democracia representativa. Como se observa através do quadro, quatro grandes grupos se destacam no caso brasileiro, tendo, cada mecanismo, suas especificidades: aqueles que compõem a participação individual, os processos conferencistas, os orçamentos participativos (OP's) e os conselhos de políticas públicas e de direitos.

Os mecanismos de participação individual estão mais voltados à avaliação dos indivíduos acerca de bens ou serviços disponibilizados pelos governos. O cidadão pode, por meio destes, manifestar o nível de satisfação e fazer proposições de melhorias. São exemplos desse mecanismo as ouvidorias, o "disque denúncia", além de outras ferramentas digitais que permitem esse tipo de participação, sendo esta última uma das formas de mediação mais difundidas nos últimos anos.

Compreende-se, a partir das características destacadas no quadro, que os espaços de participação individual têm um foco maior na transparência governamental, não acarretando discussões ou decisões políticas. Além disso, nem sempre as proposições individuais têm uma resposta da administração pública, podendo representar uma estratégia unidirecional que não contribui para a dimensão política da participação.

A segunda instituição participativa destacada no quadro remete às conferências. Nelas são instituídos processos deliberativos que se definem sob um modelo representativo, sendo possível debater as políticas públicas de modo mais amplo ou traçando alguns recortes dentro das mais diversas áreas. As conferências ocorrem de forma mais eventual, em níveis municipal, estadual e nacional. Normalmente, os delegados participantes da conferência nacional são definidos a partir da conferência estadual que, por sua vez, resulta das conferências municipais. Nestes espaços são discutidas as demandas principais de cada área, bem como estabelecido um planejamento resultante do debate entre representações do Estado e da sociedade civil.

No primeiro governo de Lula, como se destaca no último tópico deste capítulo, as conferências, assim como os conselhos, tomaram maiores proporções, tendo sido ampliadas em número e em quantidade de participantes. Quanto ao processo decisório destas instituições, Cortes destaca que "mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a ser implementadas, elas participam da formação da agenda de debate setorial que predominará nos anos subsequentes à sua realização". (CORTES, 2011)

Os orçamentos participativos são o terceiro tipo de IP destacado no quadro e

merecem especial atenção pela dimensão tomada no Brasil. Desenvolvidos em governos municipais, os OP's tiveram grande repercussão no país, embora tenham também sofrido duras críticas e encontrem-se, atualmente, fragilizados. De acordo com a definição constante no Portal da Transparência do Governo Federal:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014)

O orçamento participativo (OP) é um exemplo de mecanismo que foi reconhecido internacionalmente como modelo de gestão participativa. Surgiu, a princípio, em Porto Alegre - RS, em 1989, na gestão de Olívio Dutra (PT). A proposta era "abrir espaço à participação dos cidadãos como modo de fixar prioridades compatíveis com os seus próprios anseios e como expressão da vontade política dos administradores de assumir compromissos e aceitar o acompanhamento e controle na gestão da coisa pública". (BITTAR, 1992, p. 237)

Pela iniciativa pioneira de Porto Alegre, sob gestão do PT, o OP é muitas vezes proferido como marca do partido²², ainda que este seja um caso especial de implantação do orçamento participativo. Como destaca Avritzer, "houve no processo de formação do Rio Grande do Sul elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX", fator este que não tornou a experiência bem sucedida de Porto Alegre facilmente replicável.

A implementação do OP se ampliou e atingiu diversos municípios brasileiros²³, variando os modelos e as regras em cada local. A iniciativa de pensar a formulação de políticas públicas a partir dessa interlocução com a população repercutiu a nível internacional quando, em 1996, o OP entrou na lista das 40 melhores práticas na Conferência do Hábitat, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

Como iniciativas do Poder Executivo municipal, os OP's não tiveram a dinâmica e os

²² A discussão do orçamento participativo na relação com os governos petistas é retomada no tópico 2.3, demonstrando a correlação que se faz entre o partido e o mecanismo participativo.

²³ Até 2004, de acordo com Pesquisa OP Brasil – Projeto Democracia Participativa (DCP/UFMG, 2004), 194 municípios já haviam adotado o modelo de orçamento participativo, considerando os casos mais duradouros. A partir da disseminação dos OP's, entre os anos 1990 e 2000, tornou-se cada vez mais difícil quantificar os municípios que, de fato, haviam aderido ao mecanismo, tendo em vista que "a 'onda do OP' dos anos 1990 levou numerosos políticos, de diferentes partidos, a abraçar a bandeira da participação popular no traçado das prioridades de gastos, nem sempre com seriedade suficiente para configurar uma verdadeira mudança nos procedimentos orçamentários" (PIRES; MARTINS, 2012)

procedimentos estabelecidos de forma padronizada (ou constitucionalizada), sendo estes definidos a partir dos próprios gestores. Com isso, o processo de discussão do orçamento já se iniciava com limitações ao poder de intervenção da sociedade civil.

A participação se dava de dois modos: o primeiro, nas assembleias de bairro, que funcionavam de modo a gerar consenso sobre as pautas e agendas principais dos movimentos sociais e da população participante como um todo, além de definir as representações civis que iriam atuar no segundo momento, que correspondia à esfera da deliberação.

Para o contexto em que se inseria a ideia da participação como elemento da governabilidade, o OP gerou contribuições importantes do ponto de vista da transparência e de uma abertura para a atuação da sociedade. Lüchmann (2002) apresentou esse modelo de orçamento participativo em aproximação com a democracia deliberativa, expondo que permitia uma articulação entre a participação direta e a representação, aumento das oportunidades de participação, por meio da ampliação de sua base territorial, maior capacitação técnica e política, pluralização de temas e atores sociais, publicização da discussão, definição do orçamento público e critérios de redistribuição de recursos. (LÜCHMANN, 2002, p.161)

Muitas críticas também foram direcionadas ao OP: são colocados em pauta os modos como eram definidos esses recursos, muitas vezes sem efetividade de deliberação, além de um montante pouco representativo que era levado à discussão, chegando, no máximo, a 10% do orçamento total do município, fator que gerou insatisfação das lideranças que atuavam como conselheiras no processo de construção do OP. A distância entre as decisões dos conselheiros e o atendimento do governo às demandas desencadeou um esvaziamento e o descrédito dessa iniciativa.

Além disso, a desarticulação dos OP's com outros conselhos de políticas públicas, na contramão do estímulo participativo, levava, muitas vezes, à inoperância dos conselhos. O fato do OP ser uma instituição estabelecida pela gestão municipal o tornava vulnerável, acarretando possíveis descontinuidades e representando um desafio para os atores sociais que participavam das suas definições. Diante disso, as experiências de orçamento participativo tanto impuseram novos matizes para a participação e controle fiscal, como geraram polêmicas quanto à sua natureza de política governamental (o que exigiria, assim, sua regulamentação), gerando limitações a esse mecanismo participativo e riscos de cooptação. O esvaziamento das Câmaras Municipais e a ausência de regulamentação eram apontados como consequências negativas do Orçamento Participativo.

Alceu Collares, ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul

pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PDT) classificava, à época, o Orçamento participativo como um “instrumento clandestino”, já que ele não era legalmente constituído. Em 1999, o Orçamento Participativo foi paralisado por ordem judicial, como consequência de uma ação popular movida por Collares (que atuava como deputado federal) para suspensão dos atos administrativos para implantação do Orçamento Participativo do Estado.

Após mais de duas décadas de sua primeira experiência, não há levantamento de dados ou pesquisas avaliativas que comprovem que o OP acarretou, de fato, uma gestão das finanças municipais com maior qualidade e efetividade.

A última IP analisada no quadro diz respeito aos conselhos de políticas públicas e de direitos. Difundidos a partir dos anos 90, os conselhos são instrumentos legais de controle social que permitem a formulação, gestão e fiscalização de políticas públicas por parte da sociedade. Previstos constitucionalmente, como se pode observar no artigo 204, inciso II, que prescreve a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis", os conselhos se estabeleceram nas mais diversas áreas, regidos por diferentes normas de funcionamento.

A função e natureza dos conselhos pode ter viés consultivo ou deliberativo. A composição também é variável, sendo na maior parte das vezes paritário, condensando representantes da sociedade civil (associações, organizações não governamentais), do governo e de outros segmentos ou instituições envolvidos com a formulação de políticas públicas setoriais. A composição representativa dos conselhos caracteriza-se como o principal diferencial entre os conselhos e o OP, que tinha maior abertura à atuação de todos os cidadãos. Além disso, seu grau de institucionalização é bem maior em relação aos OP's, com um poder de intervenção mais amplo na estrutura administrativa do Estado e de inserção de novas pautas nas discussões a qualquer tempo.

A ampla difusão dos conselhos no país é frequentemente criticada devido "à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos". (CORTES, 2011).

Isso fez com que algumas áreas cujos conselhos não recebiam fundos federais ficassem vulneráveis, com pouca participação e pautas superficiais. Além disso, o fato da formalização dessas instituições ser motivada pelo recebimento de recursos dificultou uma participação civil mais direcionada ao atendimento das demandas sociais.

É importante destacar que os conselhos debatem áreas específicas, o que pode levar à fragmentação das políticas. Uma das principais provocações na esfera dos conselhos é o

alcance da articulação intersetorial na promoção de uma atuação mais forte da sociedade civil. Atuação que deve ser direcionada por uma compreensão crítica do papel do conselho e da própria tarefa do conselheiro no sentido de promover uma sociedade efetivamente democrática, impulsionada pelo interesse público e por decisões coletivas na composição dessas políticas.

Como se destacou no início dessa discussão, foram os espaços participativos institucionalizados, com fortes traços representativos, que, no Brasil, tornaram-se mais difundidos. Ao mesmo passo em que foram oficializadas essas instituições, esse tipo de representação gerou alguns conflitos. Esses espaços passaram a ser mediados por representantes da sociedade civil que não expressavam a totalidade e a multiplicidade de visões dos atores sociais e que muitas vezes sequer constituíam-se de forma legítima. Essa característica representativa tão forte no modelo brasileiro se faz presente, como destaca Avritzer, "seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil". (AVRITZER, 2007)

O autor diferencia esse tipo de representação, como ocorre no caso dos Conselhos, da esfera representativa do Parlamento. Avritzer cita aspectos essenciais à essa diferenciação: na representação eleitoral, há requisitos como o de autorização, monopólio territorial (capacidade de decisão sem a intervenção de outras instituições) e igualdade matemática para a soberania. No caso da representação da sociedade civil, há "um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania". Essa representação é definida, muitas vezes, dentro das próprias associações civis, que se consideram aptas, ainda que sem autorização, para representar os interesses públicos.

A diferenciação apontada pelo autor é importante para reforçar que as instituições participativas citadas se voltam à esfera do Poder Executivo e que há, além destas, outras formas de atuação junto ao Poder Legislativo, como ocorrem com as audiências públicas e outros espaços de participação. É preciso pensar, diante disso, que as instituições participativas existentes, embora sejam espaços fundamentais à democracia, ainda trazem consigo muitas restrições, como destaca Marques:

A adoção de mecanismos de participação mais forte, porém, requer um redesenho das instituições do estado democrático, já que estas continuam mantendo um perfil avesso à interferência política da esfera da cidadania, não prevendo, por exemplo, espaços de debate e de manifestação mais efetivos. Em outras palavras, o problema das escassas oportunidades de participação institucional, identificado anteriormente, certamente tem a ver com o modo através do qual as instituições do estado democrático foram configuradas quando de sua emergência no início da Era

Moderna. (MARQUES, 2008, p.194)

Além da busca pelo melhor desenho das IP's para a promoção de uma participação mais fortalecida, surgem algumas questões que permeiam diretamente o objeto de estudos dessa pesquisa. Cria-se, para a sociedade civil brasileira um paradoxo sobre a consistência e a potencialidade de seus movimentos. Como aproveitar os espaços institucionalizados pelo governo sem que haja cooptação, sem que se anulem os antagonismos e os embates políticos? Essa associação com o Estado leva ao alcance dos objetivos traçados pelos movimentos sociais ou minimiza e fragmenta suas forças?

Embora a ampliação dos instrumentos democráticos esteja clara, é preciso entender a proposta desses espaços e como as gestões petistas têm lidado com a questão da participação no plano federal. Em que bases se constituiu o projeto político do PT? Que diferenciais puderam ser observados nessa gestão, do ponto de vista da mudança no exercício da democracia? O que o partido entende por democracia? Mesmo com a ampliação de espaços públicos, ainda existem lacunas no processo de decisão política? Para a análise do estado dos espaços participativos nessas gestões petistas serão identificados, no próximo tópico, o perfil do partido, as experiências municipais que levaram ao amadurecimento do chamado "modo petista de governar" e sua relação direta com a questão da participação.

2.3 O "modo petista de governar": o Programa democrático-popular do PT e seus reflexos nos governos federais de Lula e Dilma

Fundado em 1980, mas oficialmente reconhecido como partido em 1982, o Partido dos Trabalhadores - PT foi composto por movimentos sindicais dos operários paulistas que se organizaram no final dos anos 70. Por apresentar uma vertente socialista, o partido ganhou espaço e tornou-se uma das maiores representações da esquerda na América do Sul, reunindo, além dos líderes sindicais, intelectuais, estudantes e representantes de outros movimentos sociais.

Nesta fase do trabalho, são levantados alguns elementos da relação entre o PT e a participação²⁴, mote que fundamenta o projeto de sociedade do partido. Esse panorama é traçado para compreender que características específicas posicionaram o partido no atual

²⁴ A abordagem específica do Partido dos Trabalhadores não se dá pela relação da participação com sua estrutura político-ideológica, mas porque foi nas gestões petistas que se desenvolveram os debates relativos ao Procultura. Diante disso, é fundamental abordar as características do Partido e a forma como a participação foi adotada nas referidas gestões.

patamar do contexto político nacional e que diferenciais ideológicos levaram ao alcance que ele possui hoje.

Para entender a construção desse diálogo do partido e de seus governos junto à sociedade, a análise se baseia no que ficou conhecido como *o modo petista de governar*, título dado a uma obra organizada por Jorge Bittar, secretário nacional de Assuntos Institucionais do PT no ano de 1992, que concentra uma série de ações realizadas nos governos municipais, tendo em conta que muitas prefeituras haviam sido conquistadas pelo partido nas eleições de 88. *O modo petista de governar* remetia a uma unidade ideológica e governamental do PT.

Ainda no prefácio do livro é possível perceber que esses governos municipais, nos primeiros meses de gestão, não alcançaram os resultados esperados nas gestões, o que era consequência, na visão de Bittar, de "anos de autoritarismo, clientelismo e corrupção". Para que os objetivos do partido se refletissem na administração pública, esse modo de gestão se afirmava:

a) pela necessidade de alterar o próprio modo de legitimação do poder político local, baseando-o numa cultura política dos direitos coletivos e individuais; b) pelo fortalecimento político real do legislativo e desmonte dos procedimentos que transformam os vereadores em despachantes do Executivo; c) pelo reconhecimento do caráter estratégico da ética para afirmação de uma política transformadora, resgatando o mais absoluto respeito à moralidade no trato da coisa pública; d) pela instituição do direito à participação, combinando elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, aprofundando as formas de controle da sociedade sobre a prefeitura, como aquelas desenvolvidas, em todas as prefeituras petistas, por ocasião do orçamento municipal através de conselhos, audiências públicas e plenárias nos bairros. (BITTAR, 1992, p.25)

Eram esses os princípios que norteavam a atuação do PT nas gestões municipais e eram esses valores que se anunciavam como condutores do partido. Chama atenção, já nessa delimitação, a efetivação da democracia participativa como algo a ser almejado. Essa visão de democracia, na qual a proposta participativa se esboçava mais amplamente, era contraposta pelos petistas a uma visão dos liberais, ainda como crítica ao governo federal à época. Na abordagem da institucionalização da participação popular, o autor afirma que "diferentemente dos liberais e dos populistas, o projeto político do PT não limita a democracia aos procedimentos formais da competição eleitoral, na qual o poder é delegado às elites políticas que passam a governar acima dos interesses, opiniões e vontade da maioria". (BITTAR, 1992, p.210)

O perfil político do PT buscava construir essa democracia participativa na contramão da lógica do liberalismo. Para os representantes do partido, o que deveria ser prioritário em seus governos era a promoção de espaços que permitissem a inserção da participação popular

na formulação, decisão, execução e fiscalização das políticas públicas. Na perspectiva de Mouffe, a concepção que deve permear a esquerda assume outra ótica. Para buscar uma democracia mais plural, não se deve rechaçar a democracia liberal, e sim aprofundá-la.

A partir desta perspectiva é evidente que não se trata de romper com a ideologia liberal-democrática, mas pelo contrário, de aprofundar o momento democrático da mesma, ao ponto de fazer romper o liberalismo de sua articulação com o individualismo possessivo. A tarefa da esquerda não pode, portanto, consistir em renegar à ideologia liberal-democrática, mas pelo contrário, em aprofundá-la e expandi-la na direção de uma democracia radicalizada e plural. (LACLAU E MOUFFE, 2004, p. 293)²⁵

De acordo com a visão do partido, a sociedade civil não se encontrava, contudo, devidamente organizada naquele momento para avançar na definição de demandas e reivindicações, limitando o projeto de uma nova cidadania pensada por ele.

Alguns problemas quanto à participação popular são levantados pelo próprio PT, na obra de Bittar, quando fez algumas observações sobre 'fragilidades' no interior dos movimentos à época: a maioria dos cidadãos não estava organizada para a luta social e política, diante da organização de manifestações que não refletiam interesses de classes, mas direitos ou demandas pontuais; as diferentes formas de organização da sociedade, que buscavam a priorização de determinadas pautas específicas dos movimentos; a limitação do movimento organizado, tendo em vista que representava somente sua visão, pautada pelo grupo ou militantes que o articulavam, sem relação com o conjunto da sociedade; desconhecimento, por parte dos movimentos, dos custos, das variáveis técnicas, implicações financeiras e sociopolíticas, etc. (BITTAR, 1992, p.212)

É tomando como base essas fragilidades, que os governos petistas consideram que, naquele cenário da democracia brasileira, "as vitórias petistas contribuíram para uma maior democratização da gestão municipal mas também para desestimular o processo de auto-organização, deslocando-o para a ação dos governos municipais". Nesse contexto, Bittar destacou que a participação não precisava ocorrer em espaços institucionalizados, mas ir além deles, extrapolá-los.

O *modo petista de governar* pode ser visto, assim, como uma nova proposta, de transformação na relação entre os movimentos sociais e o Estado, buscando modos de ampliar e efetivar esse diálogo.

²⁵ No original: Desde esta perspectiva es evidente que no se trata de romper con la ideología liberal-democrática sino al contrario, de profundizar el momento democrático de la misma, al punto de hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo. La tarea de la izquierda no puede por tanto consistir en renegar de la ideología liberal-democrática sino al contrario, en profundizarla y expandirla en la dirección de una democracia radicalizada y plural. (LACLAU E MOUFFE, 2004, p. 293)

O modo petista de governar é mais do que uma inversão de prioridades administrativas, com a implementação de políticas públicas redistributivas a favor dos trabalhadores e das camadas mais pobres da população. O que diferencia o projeto petista de poder dos demais é que este identifica na sociedade civil, com sua pluralidade de interesses, opiniões e vontades, e na cidadania dos trabalhadores dos movimentos sociais, os atores privilegiados na formulação das políticas de governo e na constituição de uma nova ordem social e política. O modo petista de governar é, portanto, uma proposta de transformação das condições de vida social por iniciativa dos homens e mulheres historicamente excluídos do poder sociopolítico. (BITTAR, 1992, p. 210)

Os anos iniciais de atuação do PT traçavam uma identidade partidária que, a princípio, colocava-se como um empecilho à conquista eleitoral, tendo em vista a representação exclusiva da classe dos trabalhadores. Foi preciso constituir, assim, uma visão pluriclassista para que o partido iniciasse sua inserção nas gestões municipais. Vale destacar que, apesar de ter como base a classe dos trabalhadores e por direcionar-se ideologicamente aos segmentos sociais mais excluídos, no início da década de 1990 o PT se constituía, predominantemente, por trabalhadores sindicalizados, ativistas de organizações da sociedade civil e os setores mais ideologizados da classe média (SAMUELS, 2004 *apud* WAMPLER, 2008).

A força do partido tinha como base um arranjo institucional intrapartidário fortemente estabelecido. Essa organização democrática interna, contudo, não significava que o PT fosse desprovido de divergências internas e sem tendências à oligarquização. Como afirma Alan Lacerda (2002), "o PT, portanto, não é imune aos efeitos de sua transformação em uma grande "máquina" dirigida à competição eleitoral de massas com o consequente fortalecimento dos líderes em relação à base".

Ainda assim, o modo de estruturação do partido e sua unidade ideológica levaram à uma abordagem democrática diferenciada nas gestões locais. Na ordem prática, a princípio, a inexperiência de gestão do PT, quando assumiu 36 prefeituras em 1989, demonstrava um certo distanciamento entre a proposta do partido e o modo como ela se refletia na administração pública.

Contudo, essa estrutura decisória descentralizada e as relações diretas com os movimentos sociais expressaram-se nas gestões municipais da época por meio do conceito de participação popular que se adotava no partido, promovendo o fortalecimento de mecanismos que funcionam até hoje no país. Os conselhos populares eram, para os petistas, um instrumento de transformação da administração pública. Gohn (2002) ressalta que os conselhos compuseram a gestão pública tanto entre setores liberais quanto na esquerda, "a diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos

liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda".

A nova cidadania proposta pelo partido, com base na participação popular, buscava se estabelecer na relação com um sujeito ativo, envolvido na discussão da coisa pública junto à atuação do Estado. Um dos casos mais emblemáticos para expressar o viés participativo do PT, no âmbito das gestões locais, foi a realização da primeira experiência de Orçamento Participativo, em Porto Alegre, como destacado na subseção que tratou das instituições participativas. Embora o estado do Rio Grande do Sul compreenda um caso muito específico, a implementação do OP em Porto Alegre gerou uma série de expectativas voltadas ao partido.

O sucesso da experiência de gestão em Porto Alegre se deve a uma diversidade de fatores. O OP ficou reconhecido como marca do PT no Estado. Até 2004, 100% dos grandes municípios administrados pelo PT adotavam o orçamento participativo em sua gestão. A coesão interna do partido associada ao diálogo com a sociedade civil foram os fatores que fizeram com que a adesão ao OP suplantasse o PT e fosse estabelecido em gestões de partidos adversários.

Contudo, no caso de Porto Alegre, o perfil associativo, as sucessivas gestões do partido e a disponibilidade orçamentária compuseram um conjunto que contribuiu diretamente para a consolidação de uma experiência bem sucedida, assim considerada ainda que a "onda de adesão" ao OP tenha sofrido um decréscimo a partir de 2001 e que o mecanismo não tenha hoje a visibilidade e efetividade da época de sua implantação, conforme críticas levantadas anteriormente.

Ao mesmo tempo, os dispositivos legais estabelecidos constitucionalmente (conselhos gestores de políticas públicas, conferências, planos diretores participativos) formatavam um ambiente propício à ideia de uma nova esfera pública marcada pela participação e atuação dos movimentos, como difundia o partido.

A própria arquitetura dos movimentos sociais apontava para a inserção participativa nos debates de políticas públicas. Estes movimentos se fortaleciam já por volta dos anos 70 e 80, quando, além das questões de reconhecimento das expressões culturais, levantavam bandeiras étnicas e de gênero. Tatagiba (2011) discute a participação no caso brasileiro como fruto dessas intervenções que, associadas aos demais dispositivos constitucionais, modificaram a estrutura política do país, como destaca abaixo:

Em estreita conexão com atores da arena político-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta "por dentro do Estado" como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, que resultaram

na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui tanto aos diversos mecanismos de participação direta e semidireta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Cidade etc., todas com importantes mecanismos de consulta e deliberação voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas. (TATAGIBA, 2011, p. 172)

A conjuntura social, aliada à compreensão da participação sob a ótica petista, acompanhou também a atuação do partido a nível nacional. A análise dos espaços participativos e do modo como isso modificou as formas de mobilização social, no cenário das gestões federais do PT (Lula e Dilma), deve se aprofundar à medida que se observa a participação dentro desse contexto mais amplo: ainda que houvesse uma forte cobrança da esfera civil para que as gestões se tornassem mais democráticas, ainda que tenham sido estabelecidas leis que institucionalizavam conselhos setoriais e gestores, assembleias populares e planos diretores, fazia-se necessária à prática da participação a interlocução com um modelo de gestão cuja ideia central estivesse balizada pela participação.

Foi esse elemento que fez com que a ascensão do PT ao poder promovesse novas possibilidades de maior intervenção popular. Mesmo que o processo de participação não seja praticado de modo pleno, ao longo do governo Lula foram criados 42 Conselhos Nacionais e realizadas 40 Conferências nacionais e 3 internacionais até o final do ano de 2006, envolvendo mais de 2 milhões de participantes em suas atividades. Com base em dados de 2012, Avritzer (2012) apontou que das 115 conferências realizadas desde a primeira conferência nacional de saúde, organizada pelo governo Vargas nos anos 1940, 74 ocorreram durante a gestão de Lula.

Além disso, a construção do “Plano Plurianual 2004-2007: um Brasil para todos e todas” ocorreu a partir da realização de audiências públicas em todos os estados e no Distrito Federal, embora Moroni afirme que “o rico processo participativo de consulta não foi sequer tema de debate no conjunto do governo e muito menos no Congresso Nacional” (MORONI, 2006, p.17).

Afora a consolidação de conselhos gestores e realização de conferências, a inserção de elementos importantes no período das gestões petistas acompanharam o aprofundamento da democracia, como o Portal da transparência, implementado em 2004, pela Controladoria Geral da União, a implementação de cerca de 84 ouvidorias ainda no primeiro governo Lula, e outras ferramentas participativas desenvolvidas no espaço público virtual, através de blogs e

plataformas colaborativas, como pode ser visto no âmbito das políticas culturais, por exemplo.

Considerando a pluralidade dos atores sociais e pensando uma abertura do Estado, o PT chegou à esfera federal rodeado por muitas expectativas. Era a oportunidade de levar para a gestão as principais demandas dos movimentos sociais, e as primeiras iniciativas buscavam responder às aspirações dos atores da esfera civil.

O relatório do Projeto Mapas - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade, um grande estudo realizado pela sociedade civil no intuito de acompanhar e avaliar a inserção da sociedade civil nas discussões de governo, iniciado em outubro de 2013, já apontava a esperança de que a gestão refletisse um novo modo de governar, pautado pela participação, como demonstravam as experiências municipais do partido, e marcado pela história política de Lula na luta por uma radicalização democrática. As intenções expressas na campanha eleitoral ratificavam o viés participativo da gestão.

Essa expectativa foi ampliada quando, ainda no início de 2003, deu-se início aquilo que o projeto chamou de "nova onda participativa". Nesse movimento, foram criados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); consultas públicas no debate da proposta do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), realizado com a participação de mais de 2 mil entidades sociais nos debates; e grandes Conferências que debatiam as questões centrais para cada área (meio ambiente, cidades, segurança alimentar).

A conformação institucional do governo também foi importante para delinear o modo de interlocução com a sociedade civil. A Secretaria-Geral, órgão de assessoramento da presidência, coordenada por Luiz Dulci, articulava-se com os atores políticos para discutir suas principais pautas. Como resultado dessa interação, desenvolveu-se o Fórum Governamental de Participação Social, composto por representações de todos os ministérios, cuja finalidade se voltava para:

I - propor diretrizes para a formulação de políticas voltadas para ampliação da participação social no âmbito do Governo Federal;

II - apreciar propostas, inclusive de reformas estruturais, que visem à ampliação da participação social, da prática da democracia, da ética e transparência das ações e da fiscalização dos atos do Poder Público;

III - articular e dinamizar as relações do Governo Federal com a sociedade civil, fortalecendo a participação da sociedade no processo de aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelo Estado;

IV - estimular as organizações públicas a investir em inovações e na formulação de

políticas que ampliem a participação social, observadas as diretrizes estabelecidas; e

V - propor a adoção de instrumentos de participação e controle social nas fases estratégicas de formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de responsabilidade de cada Ministério e Secretaria Especial. (Decreto de 15 de dezembro de 2003 *apud* SOUZA, 2006, p.30)

Souza (2006) destaca que a composição institucional do governo era direcionada à promoção da participação. Contudo, o que se observou, de fato, foi uma divisão de responsabilidades entre a Secretaria-Geral, que atuava junto à sociedade civil organizada, e a Casa Civil, que se voltava às relações institucionais com os partidos, conselhos e outros atores políticos. Algumas ações participativas perderam força por essa separação entre a articulação com os atores e a integração das ações governamentais.

Esse distanciamento fez com que a proposta de governo, manifestada em suas instituições e em seus discursos, ainda que tenha trabalhado para a abertura de novas esferas da democracia e para o fortalecimento de instituições e espaços participativos, fosse alvo de muitas críticas, sob o argumento de não promover discussões mais aprofundadas e de não incorporar as questões mais conflituosas na estruturação das políticas públicas. Do ponto de vista da decisão política e da deliberação, o governo Lula ainda não alcançava o patamar desejado pelos movimentos.

Uma das principais críticas realizadas pelo projeto Mapas diz respeito ao modo de funcionamento dos espaços de participação.

A expectativa de fortalecimento e de generalização da participação social não se cumpriu. Embora tenham ocorrido avanços, o modelo dos conselhos, por exemplo, esbarrou em dificuldades, como a exclusão dos setores chaves das políticas públicas (as decisões sobre taxas de juros, metas de inflação, superávit primário, etc.) e a sub-representação de ativistas de movimentos sociais, em favor dos(as) empresários(as), banqueiros(as) e sindicalistas. (MAPAS, 2005, p.2)

No relatório, há também uma avaliação negativa da integração dos órgãos de governo. O texto aponta políticas isoladas, sem existência de uma diretriz governamental que conduzisse um padrão de tratamento das questões levantadas pela esfera civil, citando como exemplo que "as demandas pela não aprovação da soja transgênica encontraram caminho de expressão no Ministério do Meio Ambiente, mas nenhuma ressonância no Ministério da Agricultura e na Casa Civil da Presidência da República".

A ausência dessa continuidade acabava marcando a gestão como um governo de contradições. Muitas conquistas obtidas a partir da abertura de um diálogo com a sociedade, consideradas como marcos para as políticas públicas, "esbarraram em uma correlação de

forças desfavorável, resultando em repetidas concessões (...), medidas provisórias, que descaracterizaram os projetos originais, negociações no Congresso, em que *lobbies* conservadores atuaram de forma intensa". (MAPAS, 2005)

Assim, a presença do PT no governo federal não havia se firmado nos moldes imaginados pela sociedade civil. A história política de Lula, caracterizada por uma base popular, e o carisma do presidente, ao mesmo tempo em que geravam ganhos em relação aos movimentos sociais, acabavam também por anular seus antagonismos, tornando-os mais apáticos em seu governo. Essa apatia manteve relação com a inserção de grandes lideranças dos movimentos sociais em cargos de confiança no governo.

Na visão de Teixeira e Tatagiba (2005), se por um lado foi relevante contar com a presença dessas representações no governo para que as principais demandas dos grupos sociais pudessem ser encaminhadas, por outro esses agentes limitavam seus discursos por assumir em relação ao governo uma responsabilidade histórica. O conflito se concentrava, portanto, em como lidar com a abertura governamental para agentes sociais sem que houvesse risco de cooptação e despolitização dos movimentos.

Este foi um dos pontos levantados por John Dryzek (1996), quando da sua definição de Estados inclusivos. Para o autor, considerando esses riscos de cooptação e instrumentalização, a inclusão de grupos excluídos na estrutura de Estado "só é positiva sob duas condições: se houver a assimilação ou articulação de suas agendas aos imperativos do Estado e se esta entrada não acarretar o esvaziamento da sociedade civil".

José Antônio Moroni (2006), apesar de reconhecer avanços desencadeados no governo Lula, reforça a 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).

No governo de Dilma, observou-se um certo arrefecimento do debate sobre essas instituições e espaços, apesar da continuidade dos projetos implantados na gestão de Lula e de algumas políticas focadas, principalmente, na área da saúde e da assistência social. Contudo, se em Lula houve uma intensificação do capitalismo, o presidente ainda preservava uma boa relação com os movimentos e uma preocupação com as políticas sociais. Em Dilma, a política neoliberal e o próprio perfil da presidenta levaram a uma quebra dessa aliança, promovendo, com isso, um mal estar entre Dilma e alguns representantes dos segmentos sociais. Mal estar este que foi agravado com as manifestações que eclodiram a partir de meados de 2013, em mais de 15 capitais e que traziam consigo pautas diversas, dentre elas a realização da Copa do

Mundo de 2014.

Os movimentos sociais escreveram cartas abertas à Presidenta, que organizou agendas de diálogo para escutar as principais demandas, mas que não conseguiu resolver o desgaste já estabelecido entre a esfera civil e o governo. A descrença no atual sistema político e as manifestações de 2013 também foram frutos de sucessivos casos de corrupção, tanto no Executivo como no Legislativo, anunciados pela imprensa e amplamente criticados em todas as esferas, gerando o descrédito do governo e refletindo-se também no Partido dos Trabalhadores.

É fundamental que estas críticas estejam aqui expressas, não no intuito de desqualificar a abertura estatal à participação ocorrida nesses governos, mas como modo de estimular uma compreensão mais ampla dessa participação, que não deve prever uma atuação pragmática ou resumir-se à inclusão social, mas promover também uma inclusão política e o fortalecimento das estruturas da sociedade civil.

Para avaliar essas questões no contexto das políticas culturais, o próximo capítulo aborda o modo de atuação dos governos petistas quanto à participação na construção de políticas públicas para a cultura no país, passando pelo histórico dessas políticas, marcadas por autoritarismos e descontinuidades, e chegando às experiências participativas recentes.

2.4 Considerações finais do capítulo

A compreensão do conceito de participação é o elemento fundamental que orienta essa pesquisa. Para entender como se deu o processo discursivo do Procultura é preciso, antes, saber que esses diálogos se constituem em espaços específicos, dentro de um contexto político próprio, e que apontam a posição política daquele que o profere.

Nesse sentido, este capítulo buscou retomar algumas teorias sobre democracia que direcionaram o entendimento da participação. Apesar da participação não ser o único elemento que compõe a ideia de democracia, como se pode observar nas diversas correntes democráticas aqui elencadas, ela é matéria essencial na consolidação do regime democrático.

Fazendo, a princípio, uma diferenciação mais ampla entre democracia representativa e democracia participativa, o capítulo apontou a composição de um modelo híbrido no Brasil. Avançando um pouco mais no debate, de modo a traçar esse perfil democrático assumido nas gestões, foram discutidos dois modelos fundamentais para traçar o panorama da participação: o modelo deliberacionista, baseado em Habermas (1962), que 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", como destacado em Marques (2010); e um contraponto à democracia deliberativa, partindo das visões de Jacques Rancière e de Chantal Mouffe, que posicionam o conflito, o antagônico, como elementos essenciais à realização da política, com críticas ao consenso estabelecido no modelo deliberacionista.

Os modos de atuação e as relações mantidas entre Estado e sociedade na discussão da esfera pública foram destacados ainda no primeiro tópico do capítulo, expondo a necessidade de manutenção de outras esferas para reivindicações da sociedade civil para além daquelas disponibilizadas pelo Estado. É preciso que a inserção dos atores sociais na discussão não anule os espaços participativos não institucionais. Para finalizar o primeiro tópico, uma abordagem dos limites da participação política, esboçando os desafios para a consolidação de uma participação efetiva dos atores sociais na definição de políticas públicas.

O segundo tópico se volta ao debate da democracia estabelecida no Brasil. Para isso, traça-se o cenário desde a consolidação da Constituição de 1988, conhecida como Constituição cidadã, passando pelas instituições participativas (IP's) formalmente criadas para inserção de representantes da sociedade civil na discussão das questões relativas à administração pública.

O modo petista de governar e os reflexos do programa ideológico do PT nas gestões federais de Lula e Dilma encerram as discussões do capítulo, deixando para o capítulo seguinte um arcabouço de informações significativo para a compreensão das políticas culturais no contexto dos governos petistas.

É importante entender que a participação, além de todas as outras questões que a circundam (como o fato de prevalecer a participação institucionalizada), exige esforços - de tempo, de mobilização, intelectuais - que nem todos estão dispostos a ceder. É preciso, com isso, encontrar alternativas de estímulo para que a sociedade civil possa atuar de modo mais incisivo. Como destaca Wilson Gomes (2011), quando afirma que "tudo que se pode fazer, acredito, é criar meios de participação, oferecer oportunidades para que estes meios possam ser usados e esperar que características incluídas nas oportunidades (constrangimentos ou recompensas) sejam suficientes para motivar a participação". (GOMES, 2011, p.40)

Ainda que sejam ações pontuais, as iniciativas de participação remetem a uma experiência democrática e criam repertórios democráticos que subsidiam a estruturação de políticas, como aponta Marques:

A iniciativa de se conferir maior legitimidade à produção de políticas e à discussão de temas de natureza pública, ainda que não seja aceita pacificamente, parece vir

ganhando terreno na medida em que aponta elementos direcionados a fortalecer a legitimidade dos regimes e das práticas democráticas. Prova de tal fenômeno é a preocupação crescente de representantes políticos em fortalecer os modos de interação e de troca de ideias com os cidadãos [...] É preciso, todavia, aperfeiçoar tais processos e estimular os cidadãos a tomarem parte deles, a fim de, efetivamente, levar em conta razões e perspectivas diversas na formulação de políticas públicas. (MARQUES, 2010, p.66)

Seja a participação efetivada em espaços institucionalizados, ou em esferas não institucionais, seja ela realizada no âmbito do Executivo, do Legislativo ou nos movimentos sociais de um modo mais amplo, é a sua dimensão política e seu poder de induzir decisões, gestões mais eficientes e políticas públicas mais assertivas que aqui se discute, de forma a entender os resultados desse debate articulado entre governo e sociedade na construção do projeto de lei do Procultura.

III POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

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

Refletir sobre a participação civil e o diálogo mantido entre governo e cidadão no segmento cultural implica, inicialmente, pensar o contexto onde se constituíram as políticas culturais em âmbito nacional, colocando em xeque todas as expressões que marcam a sua história: autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção, paradoxos, impasses e desafios. (RUBIM, 2007, p.11)

São os caminhos percorridos pela cultura e os papéis exercidos pelo Estado que o presente capítulo discute. Mais que compreender a política cultural desenvolvida no Brasil e seus mecanismos, é necessário entender que espaços foram ocupados pela cultura enquanto ferramenta de desenvolvimento e transformação social e de que forma a sociedade interveio nesse processo.

De modo a facilitar a compreensão dessas políticas, o estudo foi dividido em três momentos: o primeiro se volta aos governos autoritários, onde as políticas culturais foram inauguradas e nos quais a cultura ocupou papel primordial, com a criação de diversas instituições e equipamentos culturais, tais como Conselho Nacional de Cultura, o SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, dentre outros; o segundo momento foi marcado pela redemocratização e pelo surgimento das leis de incentivo; e a última fase, onde é destacado o protagonismo do financiamento à cultura por meio da Lei Rouanet.

Alguns pontos são especialmente relevantes nesse debate: Por quais mudanças o sistema de financiamento passou desse período até hoje e que postura o Estado adotou junto ao setor cultural? Como ocorre o debate e a inserção civil 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?

Visando entender essas dinâmicas, é exposto, a princípio, o cenário da cultura, passando pelas transformações acarretadas pela globalização e pela discussão do papel exercido pelo Estado nesse contexto. Aqui, são levantadas questões acerca da mercantilização da cultura e do posicionamento estatal diante desse quadro.

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 como Lei Rouanet, além da análise do funcionamento do Fundo Nacional de Cultura - FNC e dos fundos de investimento, apresentando o modo como esses instrumentos funcionaram nos últimos anos e foram retomados e reformulados em governos mais recentes, especificamente nas gestões petistas federais, partindo de demandas dos atores sociais.

A análise da política de financiamento cultural 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 e a elaboração de políticas culturais. Dessa forma, o presente capítulo 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.

3.1 Políticas culturais: Conceitos e contextualização

A cultura e suas políticas públicas passaram por muitas modificações nas últimas gestões governamentais em âmbito federal. Modificações estas que passaram pela estruturação do Ministério da Cultura, pela abertura de canais de participação e pela constituição de políticas culturais mais sistemáticas. Para compreender de que modo funcionam essas políticas no país e como se dá a participação nos atuais moldes políticos, é preciso, inicialmente, traçar um panorama histórico do segmento cultural, apresentando suas categorias fundamentais.

A cultura passou por um processo de remodelagem conceitual e de seu funcionamento, mudanças estas desencadeadas por fatores políticos e econômicos que se enquadram no fenômeno comumente tratado como globalização. Ainda que sejam velados seu sentido e consequências, torna-se fundamental pontuar a interferência desse fenômeno no modo de fazer política na contemporaneidade.

Nessa nova ordem que se estabelece, a cultura vincula-se diretamente ao funcionamento do mercado, como destaca Muniz Sodré (1996), fazendo com que algumas características sejam incorporadas tanto pelo mercado quanto pelo Estado: o primeiro passa a assumir o papel de provedor dos recursos econômicos, enquanto o segundo torna-se o principal responsável pela garantia dos direitos ao progresso tecnocientífico.

No processo de globalização das culturas do mundo, o consumo, enquanto imperativo de mercado, aparece como uma doutrina sem nome específico (neoliberalismo, talvez), com pretensões de substituir as formas representativas tradicionais. (SODRÉ, 1996, p.8)

Diante do contexto 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. Embora o termo seja analisado de diferentes modos em cada área, com enfoques específicos, a cultura assume, aqui, a face permeada de releituras e destacada por Sodré como “o conjunto dos instrumentos de que dispõe a mediação simbólica (língua, leis, ciências, arte, mitos) para permitir ao indivíduo ou ao grupo a abordagem do real”. (SODRÉ, 1996)

Entendendo que o conceito de cultura não é consensual, e que o foco do presente trabalho se volta às políticas culturais, o que se torna relevante é a pluralidade de atores na produção cultural e a saída da concepção de uma cultura universal para a consideração da existência de “culturas”²⁶, que trouxe à tona a necessidade de desenvolver políticas culturais que atendessem às demandas e aspirações da população e que correspondessem à importância assumida pela cultura no contexto social contemporâneo.

A lógica do capitalismo impõe um novo modo de produção de bens simbólicos e, assim, novas formas de pensar a cultura. É nesse cenário onde o neoliberalismo constrói novas formas de poder e de atuação social, que o planejamento de políticas públicas culturais toma outras proporções. As novas identidades culturais, as influências e percepções da sociedade civil que constrói, junto ao poder público, estratégias e dinâmicas culturais paralelas. Todas essas características acarretam transformações fundamentais nos processos de construção das políticas públicas brasileiras, inclusive na área cultural.

Essa associação entre cultura e capital é uma das principais críticas feitas às políticas culturais implantadas no Brasil, e uma das articulações mais complexas do campo cultural. Raquel Paiva (2003) destaca que essa relação interfere, inclusive, na postura estatal diante da área cultural.

As atuais estratégias de mercado, uma vez adotadas, extrapolam a ordem do capital, ou, o que é pior, determinam uma postura expansionista, segundo a qual o capital perpassa todas as demais ordens de maneira imprevisível. Isto pode ser observado no isolamento, cada vez mais notado do Estado, em assuntos que não integrem

²⁶ Definição resultante de análises pioneiras do antropólogo americano Franz Boas (1858-1942) que posicionavam o contexto cultural e histórico das comunidades como ponto de partida para a compreensão dos hábitos de determinada comunidade, levando à constatação da existência de várias “culturas”.

imediatamente a ordem do capital, como educação, saúde e cultura. (PAIVA, 2003, p.63)

Ao buscar delinear o conceito de cultura, não se pretende restringir suas definições, mas fazer com que elas se tornem guias para o entendimento das também diversas definições de política cultural. Compreender que a cultura e suas políticas concentram em si as complexas interações sociais, que por sua vez são tocadas por sistemas político-econômicos, tornam o campo cultural (e, conseqüentemente seus conceitos) bastante singular.

Fazendo as conexões entre o conceito de cultura e sua inserção na conjuntura das políticas públicas, a análise desenvolvida por Isaura Botelho (2001) enquadra-se sob duas vertentes mais tradicionais: antropológica e sociológica. Na dimensão antropológica, Botelho destaca que “a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”. É anunciada nessa perspectiva a relação entre a cultura e as expressões dos grupos sociais, enquanto a dimensão sociológica de Botelho compreende um conjunto de fatores que permitem ao indivíduo o desenvolvimento e manifestação de suas habilidades.

Em outras palavras, a dimensão sociológica da cultura refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Ela compõe um universo que gere (ou interfere em) um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso. (BOTELHO, 2001, p.3)

Confluindo nesse mesmo sentido, Marilena Chauí (1995) apresenta o entrelaçamento da cultura com o Estado em quatro modalidades: *liberal*, com foco nas belas-artes produzidas por uma elite; *Estado autoritário*, sendo este o produtor e censor da produção cultural; *populista*, ligada à cultura “popular”; e *neoliberal*, com a presença dos *mass media* e da privatização. Chauí propõe que o conceito de cultura se expanda “para além do campo das belas-artes, tomando-o no sentido antropológico mais amplo de invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos, de modo a afirmar que todos os indivíduos e grupos são seres culturais e sujeitos culturais”. A autora recusa o Estado como produtor de cultura, foge da polaridade entre o popular e o elitizado e defende o reforço do caráter público da ação cultural do Estado e o distanciamento da intervenção dos meios de comunicação.

Todas essas modalidades, associadas às transformações pelas quais a sociedade moderna foi submetida, com o crescente pluralismo social e cultural, subsequentes misturas e hibridizações (CANCLINI, 1995), além do fortalecimento de lógicas neoliberais, demonstram

a complexidade das definições de cultura. Com isso, considera-se aqui um conceito amplo que compreende enquanto resultado de interações sociais, inseridos em um contexto de relações de poder que se transformam com a nova ordem econômica, expressando os modos de vida coletivos e as diferentes visões de mundo de cada sociedade.

A partir da exposição inicial, pode-se compreender como se desenvolveram os conceitos e como se deu a evolução histórica das políticas culturais no contexto mercadológico, considerando as políticas públicas da cultura como área incipiente no país. Assim, com acepções bastante abrangentes, compreende-se essas políticas de acordo com a visão de Canclini (2001) como sendo:

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).

Nessa definição mais dilatada em torno das políticas culturais, pode ser percebida a ligação indissociável do segmento cultural com outros contextos, como o social e econômico. Além disso, Canclini considera em seu conceito não só as estratégias governamentais, mas um modo mais global de construção das políticas públicas, com intervenção de outros atores coletivos.

Com estudos em torno da definição de política cultural, Teixeira Coelho (1997) a conceitua como um “conjunto de iniciativas, tomadas por agentes, visando promover a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável”.

Uma outra visão, complementar à de Teixeira, que contribui para traçar um panorama da política cultural no Brasil, é proporcionada por Lia Calabre (2010), que a define como sendo “o planejamento e a execução de um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura”. Calabre põe em pauta alguns valores fundamentais para a estruturação das políticas culturais do modo como hoje existem: a democratização do acesso à cultura, a preservação e difusão de bens culturais e a manutenção da pluralidade cultural.

Retomando o histórico dessas políticas, quando trata de “ações públicas”, Calabre destaca que sua análise não leva em consideração outros atores políticos que não seja os da esfera estatal. A necessidade da intervenção estatal no processo de elaboração de políticas públicas leva a uma compreensão do quão intrínsecos são os campos da política e da cultura.

Essa relação direta é destacada por Barbalho (1998), quando o autor remete à

observação feita por T.S. Elliot de que a cultura "atrai a atenção dos políticos: não que os políticos sejam sempre 'homens de cultura', mas que a 'cultura' é reconhecida como um instrumento de política, e como algo socialmente desejável que cabe ao Estado promover". (ELLIOT, 1988, p.105 *apud* BARBALHO, 1998, p.7)

Esse Estado não deve ser, conforme discussão destacada no segundo capítulo, posicionado como uma esfera oposta ou isolada da sociedade civil, mas como esferas interdependentes. E, cada vez mais, pode-se observar a intervenção da sociedade em debates relativos à estruturação de políticas públicas.

As políticas de cultura, portanto, podem ser desenvolvidas por uma pluralidade de atores político-sociais - não somente o Estado, ainda que ele seja um ator privilegiado neste campo - desde que tais políticas sejam submetidas obrigatoriamente a alguma regulação e controle sociais, através de crivos e procedimentos, tais como discussões e deliberações públicas. (RUBIM, 2011, p.54)

Rubim destaca, ainda, que somente a submissão dessas políticas ao debate e crivo público podem constituir, de fato, políticas públicas de cultura. Assim, assume-se a ideia de um Estado democratizado, onde a interação com a sociedade não se apresenta somente como forma de legitimar políticas, mas permite a definição de demandas e delimitação de prioridades políticas. Tendo isso em vista, como se deu esse diálogo no Brasil? A partir de que relações se constituíram as políticas culturais?

No Brasil, as políticas culturais, enquanto intervenções sistemáticas e continuadas, têm seu marco no contexto dos anos 1930, durante o primeiro Governo de Getúlio Vargas, quando a cultura aparecia administrada pelo Estado e se difundia como instrumento de desenvolvimento. Já nesse período, em busca da construção de uma cultura nacional, a saída de uma cultura elitista, da "alta cultura", para a valorização da cultura popular foi um fator que motivou a organização de atividades políticas mais consistentes.

A participação passa a ser associada à essa própria mudança na noção de cultura. Durval Muniz Albuquerque Júnior (2007), pensando acerca da gestão pública de cultura, ressaltou essa relação destacando que "possuir ou não cultura era motivo do estabelecimento de uma hierarquia que, inclusive, alijava a maior parte da população de qualquer atividade política organizada e do direito de participar das atividades de governo". (ALBUQUERQUE, 2007, p.68)

A cultura se expandia para além das belas artes e essa nova composição levou à construção de políticas públicas de um novo modo. Tendo como base essas definições e entendendo a cultura como elemento essencial ao desenvolvimento social, é relevante

destacar os principais momentos que compuseram o histórico das políticas culturais no Brasil, de forma a compreender como se dá a elaboração e implementação de políticas na atualidade.

Desse modo, foram delimitados três fases específicas das políticas culturais no Brasil: o período dos governos autoritários, onde se destacam a ditadura militar e o primeiro governo Vargas, com contribuições significativas para o setor cultural; os governos na fase da redemocratização; e os governos recentes, onde houve a consolidação das leis de incentivo como elemento fundamental das políticas culturais no país.

3.1.1 A cultura em governos autoritários

Marcada por descontinuidades e contradições, a história do segmento da cultura no Brasil é inaugurada no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Nesse tópico, concentram-se os estudos de períodos autoritários por eles apresentarem "continuidades e aspectos em comum, como a busca de uma 'cultura nacional'". (BARBALHO, 1998, p.11)

Os governos autoritários representam um dos períodos mais estudados no âmbito cultural, pelas diversas contribuições e paradoxos presentes em sua história. Serão concentradas aqui as principais características da política desse período, voltando as atenções para a questão central do trabalho, que são as iniciativas de participação identificadas nesses contextos históricos.

Em um primeiro momento, o governo Vargas (1930-1945) foi caracterizado pela estruturação das áreas da administração pública, criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e estímulo à radiodifusão. Segundo Rubim (2007), apesar de ações pontuais situadas no período colonial²⁷, as políticas culturais são inauguradas no país a partir de dois acontecimentos específicos, ocorridos nesse período: a atuação de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1935-1938) e a gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde (1934 a 1945).

As contribuições de Mário de Andrade ultrapassaram os limites de inovações locais para tornarem-se uma experiência nacional. Além de estabelecer a cultura como algo vital para o país, ele realizou iniciativas que permitiram a ampliação da cultura para outros segmentos sociais, descentralizando a cultura das elites. Propôs, ainda, que a definição de cultura incluísse outras expressões culturais, além das belas artes, que o patrimônio a ser

²⁷ Houve importantes contribuições da corte para a área cultural, como a vinda da Biblioteca Real (1811), a criação da Escola Real de Ciências, artes e ofícios (1811) e o Museu Nacional (1818). Contudo, considerando a falta de sistematização e continuidade, essas ações não se caracterizariam, ainda, enquanto política cultural.

preservado fosse também o imaterial e realizou pesquisas em regiões de grandes riquezas culturais, como a amazônica e a nordestina, antes não vislumbradas como áreas estratégicas na definição de políticas culturais.

O envolvimento de intelectuais nesse processo, como destacado por Barbalho (1998), era necessário para a constituição da ideia da cultura nacional, da identidade nacional, para que a população pudesse também ser envolvida pelo sentimento de "brasilidade". Monopolizando os discursos e eliminando as contradições, grande parte da sociedade começava a encarar a abordagem do Estado como uma ampliação do conceito de cultura.

A própria consideração desses outros segmentos da cultura popular expressava uma forma da manutenção do poder estatal. O fato de reconhecer as reivindicações do povo e incluí-las como parte das políticas de governo legitimava as ações do Estado. Desse modo, manifestações que eram antes recusadas como expressões culturais legítimas, sob a visão da elite, passavam, agora, a ser ressaltadas como símbolos nacionais. Foi nesse momento que expressões como o samba e o carnaval tornaram-se estratégicas para a construção do nacionalismo²⁸.

Barbalho traz outro elemento fundamental para a compreensão desse período e dessa mudança na posição da cultura. Ela servia, naquele contexto, para alterar a imagem do brasileiro, saindo de uma postura de "malandro" para se enquadrar como homem ordeiro e trabalhador. Essa se caracterizaria, a partir da visão de Gramsci, como um dos direcionamentos dados ao Estado Moderno, que possuía uma "missão educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre criar novos e mais elevados tipos de civilização, adequar a 'civilização' e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do desenvolvimento continuado do aparelho econômico de produção." (GRAMSCI, 1984, p. 91) Essa "adequação" era, portanto, uma forma de controlar a população e seus movimentos e de reforçar a hegemonia do Estado.

Seguindo essa linha de pensamento, era fundamental que o Estado criasse instituições, compostas por intelectuais respeitados, de modo a ampliar e fortalecer o aparelho estatal, consolidando a cultura como elemento fundamental da identidade nacional. Com isso, Gustavo Capanema, à frente do setor cultural e do Ministério da Educação no Governo Vargas, deu um impulso às instituições culturais naquele momento. O ministro difundiu a diversidade e o nacionalismo e criou instituições que foram símbolos culturais, como o SPHAN, o Instituto Nacional do livro, a Superintendência de Educação Musical e Artística, o

²⁸ Para entender como se deu essa apropriação de modo mais detalhado, ver Barbalho (1998).

Instituto Nacional de Cinema Educativo, o Serviço Nacional de Teatro e o Conselho Nacional de Cultura (RUBIM, 2007).

As políticas culturais davam, aqui, os primeiros passos para sua efetivação.

Pela primeira vez, o estado nacional realizava um conjunto de intervenções na área da cultura, que articulava uma atuação “negativa” – opressão, repressão e censura próprias de qualquer ditadura – com outra “afirmativa”, através de formulações, práticas, legislações e (novas) organizações de cultura. (RUBIM, 2007, p.16)

O SPHAN, instituição de destaque no período, surgiu com base em um projeto de Mário de Andrade, na sua experiência na Prefeitura de São Paulo, mas sofreu diversas alterações em seu percurso, perdendo as características e demandas fundamentais expressas no projeto inicial. A instituição passava a adotar uma visão elitista, restrita à preservação do patrimônio.

No âmbito da participação e dos movimentos sociais é importante lembrar que as décadas que antecederam o governo Vargas tinham como marca uma efervescência política que já não podia ser observada no governo autoritário, diante das inúmeras ferramentas de controle dessas manifestações. Grupos políticos se polarizavam e a radicalização ideológica, tanto da esquerda como da direita, levava a uma legitimação da censura aos "extremismos ideológicos" combatidos por Getúlio.

A criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), principal órgão responsável pela censura, levou a um esfriamento e controle dos movimentos sociais. Esse órgão tinha sua função ampliada, pois além da censura promovia, através dos meios de comunicação de massa (e, principalmente, da radiodifusão), o sentimento nacional, educando a população quanto ao sentimento de pertencimento à nação.

Foram essas motivações que posicionaram os períodos históricos de autoritarismo como aqueles onde houve, paradoxalmente, uma sistematização das políticas culturais de modo mais efetivo, com reflexos desse traço no fazer cultural do Brasil até hoje. Com o golpe de 64 que instaurou o regime militar, as políticas culturais ainda eram posicionadas como elemento fundamental de governo.

A intensa militância que ocorria em busca da transformação social nesse período, principalmente no início da década de 60, com João Goulart, era minada pelos instrumentos de repressão do regime que enfraqueciam as manifestações.

O panorama do início da década de 60 mostra a maior animação: no quadro do governo populista de Jango Goulart, era grande a efervescência. Tudo parecia aberto à mudança, o novo estava no ar, o ímpeto vital dos jovens iluminava de futuro o momento e com ele se confundia. A pequena faixa social integrada pelos intelectuais e artistas jovens de esquerda, e um ou outro menos jovem, mas não

temeroso da crescente radicalização, devotava-se à tarefa urgente de levar a cultura ao povo, arriscando os equívocos em que isso possa implicar. (GALVÃO, 1994, p. 185-86).

Os diversos setores culturais se mobilizavam nesse sentido: teatro, cinema, música, entre outros, traziam por meio de suas ações culturais um modo de contestar o regime. Após o golpe, contudo, esses movimentos foram enfraquecidos e combatidos intensamente, calando as vozes dissonantes e fazendo com que esses movimentos culturais pós-68, como destacou Galvão, ficassem despolitizados, principalmente pela composição do Ato Institucional nº 5 - AI 5, que proibia violentamente qualquer atividade ou manifestação de cunho político.

Mesmo diante desse esvaziamento político, e de modo paradoxal, ainda era possível perceber movimentos de resistência. No setor cultural, os Centros Populares de Cultura (CPC), criados pela União Nacional de Estudantes - UNE, eram uma expressão dessa resistência, que difundia a denominada "arte popular revolucionária".

Com a ideia de nação constituída, a intenção da ditadura era agora manter integrado o pensamento nacional. Foi no cenário da ditadura militar que surgiram os primeiros esforços para a construção do Plano Nacional de Cultura. Já em Castelo Branco (1964-1967) vislumbrava-se a necessidade de promover políticas culturais mais estruturadas. Em 1967, o anteprojeto de Lei do Plano Nacional de Cultura foi elaborado, visando o reaparelhamento e a reforma das instituições nacionais, além do fortalecimento da "unidade cultural brasileira". (CALABRE, 2010)

Através do Conselho Federal de Cultura - CFC, criado em 1966, foram apresentadas propostas de Plano ao governo nos anos de 1968 e 1969, sem qualquer efetivação. De todo modo, iniciavam-se, ali, as relações entre o regime e o segmento cultural. É importante destacar que a estruturação e institucionalização do segmento cultural nesse período não se limitava à esfera federal. Esses processos se refletiam também nas gestões estaduais e municipais, com a criação de secretarias da cultura e de seus respectivos conselhos, impulsionando, com isso, o debate sobre o estabelecimento de um ministério próprio.

Em 1973, no governo Médici (1969-1974), a atuação de Jarbas Passarinho no Ministério de Educação e Cultura - MEC resultou em um documento denominado "Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura". De acordo com Sérgio Miceli (1984), a principal proposta desse documento ressaltava a "necessidade de criação de um novo organismo ou a adaptação de algum órgão já existente, com uma atuação mais efetiva no setor". Por propor a criação de um Ministério, fator que ia de encontro aos interesses políticos da época, em pouco tempo, o documento saiu de circulação.

Médici promoveu, em seguida, a elaboração do Programa de Ação Cultural (PAC), que surgiu como um incentivo financeiro e político a ações culturais, fortalecendo essas ações e ampliando as possibilidades de atuação cultural. O PAC, contudo, não criava um órgão ao qual estaria vinculada a cultura, fator que fragilizava a formulação de uma política cultural mais consistente, agindo de modo mais intensivo na circulação cultural e no incentivo à produção, através de espetáculos dos diversos setores. Assim, o plano representou a “abertura de crédito, financeiro e político a algumas áreas da produção cultural até então desassistidas pelos demais órgãos oficiais, [...] o PAC também pode ser entendido como uma tentativa oficial de ‘degelo’ em relação aos meios artísticos e intelectuais”. (MICELI, 1984)

Apesar da construção desses esboços, somente em 1975, em Geisel (1974-1978), é efetivamente elaborado o Plano Nacional de Cultura, com o ministro Ney Braga à frente do MEC. Inserida a noção de cultura como meta para o desenvolvimento social, foram criados, nesse período, órgãos como a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) e a Radiobrás, valorizando a produção nacional e dando uma dimensão da preocupação da gestão com a cultura.

A despeito do viés de controle social e cooptação, a experiência do primeiro Plano e a institucionalização da cultura representaram etapas importantes do processo de construção de políticas públicas para a cultura e deixou muitas contribuições à elaboração da atual versão do Plano Nacional de Cultura - PNC, construído com base no diálogo intenso com a sociedade civil.

A Funarte ocupou papel central na formulação e execução de programas de incentivo às manifestações artísticas, bem como no apoio à preservação dos valores culturais presentes nas manifestações artísticas e tradicionais e apoio às instituições culturais que visavam o desenvolvimento artístico nacional, ocupando lugar central até hoje no que diz respeito ao incentivo e valorização da cultura nacional.

No âmbito do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), Aloísio Magalhães foi peça fundamental na direção do grupo de estudos que pesquisou alguns aspectos e especificidades da cultura e do produto cultural brasileiro (CALABRE, 2010), renovando e criando algumas instituições (como a Fundação Pró-memória, em 1979). O intelectual assumiu também a direção da Secretaria de Assuntos Culturais, que passou a ser Secretaria da Cultura, subdividida em Assuntos culturais e Patrimônio. Isaura Botelho (2007) expôs o espaço ocupado pela cultura sob os moldes de Aloísio Magalhães:

O essencial aqui é a opção por um conceito alargado de cultura, onde sua dimensão antropológica é privilegiada e que, em sua acepção mais genérica, correspondia ao

que passou a ser apregoado pela UNESCO nos anos 70: a noção de que não pode haver verdadeiro desenvolvimento de um país se não for considerada a dimensão cultura. (BOTELHO, 2007, p.9)

Apesar da censura e repressão a filmes, peças e letras de música, as instituições e órgãos públicos criados nesse período deixaram um legado fundamental para a elaboração de políticas culturais e para a história do segmento no Brasil. Curiosamente, o legado da redemocratização, período destacado na seção que segue, não foi tão positivo quanto se imaginava, acarretando grandes frustrações de produtores e gestores culturais.

3.1.2 Política cultural e a redemocratização

O fim da ditadura militar acarretou um novo espírito na sociedade civil. Saindo de um período de forte repressão, os movimentos se reorganizavam e ganhavam força com a experiência da democracia, principalmente com o estabelecimento da Constituição de 1988. A cidadania e a participação política são retomadas nesse processo, como destaca Nogueira:

Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. (NOGUEIRA, 2005, p.133)

Também com o fim do regime, o Ministério da Cultura foi finalmente estabelecido. Para a cultura e para a participação civil, a Constituição trouxe novas definições sobre os direitos culturais, delimitou o papel do Estado no financiamento à cultura, reconheceu espaços públicos de atuação da sociedade, não inclusos nos espaços estatais. Agora, era possível a intervenção social na elaboração de orçamentos, nas discussões de governo, na cobrança de direitos. Também a Constituição promovia a autonomia de gestões locais (municipais e estaduais), com distribuição de receitas para os governos. Foram muitas vantagens para a relação cultura e cidadania. Embora a Constituição encarasse a cultura como elemento central e inserisse uma noção mais ampla e menos elitizada dessa cultura, ainda assim não se modificavam as relações de poder estabelecidas.

No período de constituição da democracia (1985-1993) as instabilidades na sua implantação eram nítidas e se refletiam nas gestões do Ministério, que passou por dez responsáveis nessa fase. No Governo Sarney, visando gerar novas fontes de recursos e incentivos aos projetos, criou-se em 1986 a Lei nº 7.505, também conhecida como Lei Sarney. Através da isenção fiscal, a Lei Sarney promoveu essa ponte entre gestores e produtores

culturais e o setor empresarial, inserindo o capital privado de modo mais intenso nas ações de políticas públicas. Para a época, a ação foi bastante conveniente, angariando recursos privados para a área da cultura, sob o suporte estatal, postura que era cobrada pelo segmento artístico. A redução dessa parcela de responsabilidade do Estado é pensada por Dagnino (2004), quando afirma que:

Com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (DAGNINO, 2004, p.142)

A lei foi extinta em 1990, no Governo Collor, bem como a Funarte e outros órgãos do governo. Esses acontecimentos fizeram com que essa fase da redemocratização ficasse marcada por um esvaziamento cultural. O orçamento para a cultura foi reduzido em 50%, considerando que a contenção de gastos era prioridade da gestão.

O Ministério da Cultura também foi substituído pela Secretaria de Cultura, sob o comando de Sérgio Paulo Rouanet. Foi essa gestão que marcou, de modo definitivo, as políticas de financiamento à cultura no país. Foi nesse ponto onde se instituiu a Lei nº 8.313/91 - Lei Rouanet, e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), como resultado de exigências da sociedade civil para que a lei fosse retomada. Com o *impeachment* de Collor, é iniciada uma reestruturação da área cultural e, nesse período, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi onde a lei de incentivo se consolidou. A segunda fase do percurso das políticas culturais é marcada pelo protagonismo da Lei Rouanet, cuja dimensão alcançou níveis bem mais amplos que aqueles determinados para uma política de financiamento emergencial.

A história das políticas públicas de cultura desenvolvidas no Brasil passa, necessariamente, pela compreensão das leis de incentivo à cultura, sobretudo da Lei Rouanet, um dos mecanismos mais relevantes para a produção cultural no país, que acarretou mudanças fundamentais para as ações e projetos culturais, embora não concentre em si toda a importância dessas políticas.

Em síntese, o apoio a projetos funcionava a partir da apresentação de propostas culturais que, após análise, eram aprovadas na Lei e recebiam o aval para pleitear patrocínios junto às empresas interessadas no projeto (onde estes tinham como contrapartida a renúncia fiscal de parte do imposto de renda). Desse modo, projetos que dessem maior visibilidade às marcas e empresas tinham maiores chances de concessão do apoio. O reordenamento das

políticas culturais tomou proporções tão representativas, que 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”.

Esse posicionamento do Estado é discutido por Barbalho (2005), que observa a “transferência para o mercado de uma parcela crescente da responsabilidade sobre a política cultural do país, do estado ou do município, com o Estado abdicando de determinar onde investir o dinheiro”. O autor enfatiza, ainda, que esse fato leva a cultura a uma dependência do mercado e faz com que ela perca sua garantia de efetivar-se como direito fundamental, sobrepondo, em alguns casos, o retorno de imagem obtido pelas empresas, e não a contribuição efetiva para o desenvolvimento sociocultural.

Trazendo outra perspectiva acerca da dinâmica público-privado, Ana Carla Fonseca Reis (2003) considera que é na fusão de forças e recursos que os projetos culturais podem ter maior efetividade. A delegação de parte da produção cultural do país ao setor privado não significa transferência do delineamento da política cultural. Ao contrário, exige que a política pública esteja claramente definida, para que possa surtir efeito mesmo envolvendo grande participação privada. (REIS, 2003, p.150)

Em vigor há mais de 20 anos no país, a Lei Rouanet é alvo de muitas críticas²⁹, dentre as quais se destaca a sua caracterização enquanto reflexo do afastamento do Estado da responsabilidade do investimento de recursos públicos³⁰. A cultura passa a depender diretamente do seu poder de gerar consumo, vinculando-se ao chamado marketing cultural das empresas. Quanto mais fluido e "vendável" for o produto cultural, maiores chances de obter financiamento por meio das leis de incentivo. Dessa forma, deixa-se, aqui, de medir o valor simbólico da cultura para sujeitá-la às leis de mercado.

Nesse contexto, a ideia de participação na política cultural não era, ainda, posta em prática nos governos citados. De um modo geral, os avanços mais representativos do modelo participativo foram efetivados no governo Lula, embora marcados por muitas limitações e críticas. A criação de conselhos de políticas públicas nacionais, a realização de consultas públicas e conferências, os debates acerca do Plano plurianual – PPA, traçavam um perfil de

²⁹ O tópico 4.1 da pesquisa traz com mais clareza as críticas e limitações da Lei, sob diferentes argumentos e visões.

³⁰ Essa fase se caracteriza como o chamado "Estado mínimo". 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 e da lógica do neoliberalismo, 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.

atuação governamental que era marcado pela ampliação de mecanismos de participação.

Com a proposta petista de promover transformações sociais, culturais e políticas, o que a gestão denominada de "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 governabilidade, com abertura de espaços para inserção da população na discussão das políticas e dos gastos públicos.

Diante do cenário exposto, surgem algumas problemáticas: Como se dão as relações entre Estado e sociedade nesse novo contexto? Como funcionou a política de financiamento a partir da lei de incentivo? Esse modelo tem se consolidado e quais as consequências para o exercício democrático e mobilização social? É a análise do funcionamento do financiamento cultural no Brasil que esboça essas respostas. É preciso entender os mecanismos do financiamento cultural para compreender as razões da sua centralidade nos debates desencadeados nas gestões governamentais de Lula e Dilma.

3.1.3 Financiamento cultural: desafios e limitações da Lei de incentivo à cultura - Lei Rouanet

Exposto o retrospecto histórico das políticas culturais no início deste capítulo, é preciso entender o contexto socioeconômico onde foram geradas, como se deu a presença do Estado no campo cultural e de que forma se redefiniu o papel da 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, como destaca Eduardo Nivón Bolán:

Toda reflexão sobre política cultural se refere em última instância ao exercício do poder e à tomada de decisões do estado ou dos agentes sociais para definir o curso que há de seguir esse feixe de relações da vida social que identificamos com o nome de cultura. (BOLÁN, 2006, p.19)³¹

Assim, é possível perceber a 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

³¹ No original: "Toda reflexión sobre política cultural se refiere en última instancia al ejercicio del poder y la toma de decisiones del estado o de los agentes sociales para definir el curso que ha de seguir ese haz de relaciones de la vida social que identificamos con el nombre de cultura"

nova ordem social que desencadeiam novas formas de poder e mecanismos de controle social, político e cultural.

Apesar das consequências desse processo serem sentidas de forma mais aprofundada na história recente, essas relações não são novas, como George Yúdice (2004) defende quando diz que "por um lado, a cultura é o veículo no qual a esfera pública emerge no século XVIII, [...] e ela se tornou um meio de internalizar o controle social - isto é, via disciplina e governamentalidade³² - ao longo dos séculos XIX e XX." (YÚDICE, 2004, p.26)

Nesse contexto, pode-se perceber o processo de redefinição do funcionamento da cultura, que delineava um percurso iniciado na sua composição tradicional, enquanto ornamento, expressão simbólica, belas artes e alta cultura, passava por um processo de instrumentalização, quando foi caracterizada enquanto mercadoria e chegava à definição trabalhada por Yúdice (2004) de cultura como recurso. Essa discussão é rodeada por uma análise da cultura e das artes que inclui termos como consumo cultural, economia da cultura, mercantilização cultural, dentre outros, que servirão de base para a compreensão das atuais políticas de financiamento.

Canclini (1997) problematiza a inserção da cultura nesse panorama global dando 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 e de consumo. Esse processo de “mercantilização da cultura” remete ao conceito de indústria cultural³³ 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 é percebido do ponto de vista da possibilidade de servir para outra coisa, por mais vaga que seja a percepção dessa coisa. 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.

³² Michael Foucault destaca que: "Por 'governamentalidade' entendo o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, ainda que complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por forma maior de saber a economia política, por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Segundo, por 'governamentalidade' entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não cessou de conduzir, e desde muito tempo, à preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de 'governo' sobre todos os outros: soberania, disciplina, e que, por uma parte, levou ao desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, de outra parte], ao desenvolvimento de toda uma série de saberes" (FOUCAULT, 1979).

³³ Para os filósofos T. W. Adorno e Horkheimer, a indústria cultural assumia o papel de portadora da ideologia dominante e se caracterizava por uma sistemática exploração dos bens culturais e pela manipulação dos indivíduos.

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 para ser consumida.

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 se distancia 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, como destaca o autor, passa por um gerenciamento do setor, desenvolvendo um ciclo onde os profissionais administrativos (produtores, gestores, etc.) ocupam lugar central e o "criador" passa a figurar como "provedor de conteúdos". Os criadores tornam-se, assim, fornecedores, e não proprietários, de suas próprias obras. Também nesse novo quadro, o apreciador de obras de arte figura como consumidor desse mercado.

É nesse ponto que se questiona o papel do Estado nesse processo e, mais adiante, a intervenção da sociedade. Nessa perspectiva da cultura como recurso, o Estado se distancia de um papel de financiador, fomentador e benfeitor cultural e deixa espaço para que essa

mediação seja feita pelo mercado. Nesse ínterim, surge também a denominação da "economia da cultura" ou "economia criativa", entendendo-as aqui como termos que representam a atribuição de valor e potencial econômico às produções e criações artístico-culturais³⁴.

A cultura passa a se relacionar de modo direto com a economia e com o consumo e circulação de bens e serviços, fator que se reflete na mudança de posicionamento e priorização da cultura em ações estatais. Como visto nos tópicos que antecederam essa discussão, na Era Vargas, cabia ao Estado 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 quanto à sua institucionalização, embora fragilizasse a liberdade cultural da época. Na ditadura, o Estado visava a integração nacional, com o controle pleno do que deveria ser produzido no âmbito da cultura e pelos movimentos sociais.

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.

É nesse momento que o governo de Fernando Henrique Cardoso se preocupa com a formação de um mercado nacional e internacional para os diversos bens culturais produzidos no país. A saída do pensamento de uma cultura nacional unificada leva a uma nova concepção que posiciona a diversidade cultural como a nova "mercadoria", sendo a base para o desenvolvimento das atuais políticas culturais. É a diversidade que se torna central para a legitimação dessas políticas:

Mas, por certo, o maior dentre todos os novos desafios aflorados na sociabilidade contemporânea diz respeito à conformação de uma nova ancoragem que dê legitimidade ao desenvolvimento da cultura e das políticas culturais. Na primeira emergência, as políticas culturais buscavam o desenvolvimento da cultura legitimadas pelo recurso à construção da identidade nacional, tarefa que assumia no passado indiscutível centralidade para os governos e sociedades nacionais. Agora as políticas culturais para se desenvolverem têm como desafio conformar âncoras consistentes que redefinam, afirmem e legitimem a centralidade da cultura na contemporaneidade. Tal centralidade pode estar fundada na ideia que a riqueza da humanidade e de cada nação singular deriva da diversidade cultural. (RUBIM, 2011, p.99)

³⁴ Para maior aprofundamento nos conceitos de economia criativa, ver obra "Economia da arte e da cultura", organizada por César Bolaño, Cida Golin e Valério Brittos.

Rubim destaca, ainda, que o conceito de diversidade cultural é multifacetado, complexo, e que para se posicionar como elemento-chave na legitimação de políticas deve possuir uma longa e consistente construção teórico-conceitual. É importante perceber, a partir disso, o fortalecimento dessa relação cultura e mercado, e a redução de um papel ativo do Estado na definição dessas políticas.

Exemplo nítido do reflexo desse afastamento do Estado da responsabilidade do investimento de recursos públicos foi o surgimento da Lei nº 8.313/1991 - Lei Rouanet, que se compõe, basicamente, de: a) da renúncia fiscal, conhecida como Mecenato; b) do Fundo Nacional de Cultura - FNC; c) do Fundo de Investimento Cultural e artístico - Ficart.

A Lei Rouanet, que trata do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), apresenta, de modo mais abrangente, objetivos voltados para o estímulo à regionalização da produção artística, a proteção de expressões culturais, além de outras iniciativas essenciais à composição de uma política cultural no país:

(a) contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; (b) promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; (c) apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; (d) proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; (e) salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; (f) preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; (g) desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; (h) estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória e, (i) priorizar o produto cultural originário do País. (SEFIC, 2013)

A princípio, os objetivos atenderiam às necessidades do segmento cultural no país, pois o foco não se direcionava somente ao financiamento. Contudo, o ponto de partida para analisar as gestões culturais no contexto atual é a compreensão de que os debates sobre política cultural no Brasil se confundem, muitas vezes, com a discussão em torno da renúncia fiscal. Essa confluência se deu diante da amplitude assumida pela Lei Rouanet, como resultado do modelo de gestão cultural do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, desenvolvido por Francisco Weffort, Ministro da Cultura durante os oito anos na gestão de FHC. A Lei Rouanet se difundiu nas diversas regiões do país e se fortaleceu a partir da definição de uma diretriz governamental que propagava "Cultura é um bom negócio", conforme cartilha divulgada pelo Ministério da Cultura em 1996, que apresentava as vantagens de investir em cultura, motivando o empresariado através do incentivo público.

O enquadramento da cultura como negócio já demonstrava a perspectiva

mercadológica inserida nas políticas da gestão. Com grande potencial de comunicação, era o incentivo fiscal a grande aposta do PSDB. Vale atentar para o fato de que, embora sejam feitas diversas críticas às distorções da Lei Rouanet, no momento de sua criação ela contornou um problema fundamental: o baixo orçamento direcionado para a cultura. Foi o mecanismo de renúncia que proporcionou uma elevação dos investimentos em cultura sem que houvesse recursos do tesouro nacional.

Esse tipo de aporte de recursos era previsto, entretanto, para complementar o baixo orçamento da cultura, e não para substituí-lo ou torná-lo secundário. Considerando o objetivo de ampliar recursos privados, a Lei Rouanet alcançou êxito: o volume de recursos obtidos através de empresas privadas não poderia ter sido contemplado com orçamento direto do Tesouro. Os problemas e distorções na Lei tem um marco mais nítido, a partir da dedução fiscal de 100% dos recursos, fator que levou a uma queda significativa no aporte de recursos próprios das empresas.

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, onde os patrocinadores 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. O artigo 26 enquadra empresas que possuem fins lucrativos. Já no artigo 18, o abatimento é de 100% do valor do imposto, no limite de 4% para pessoa jurídica e 6% para pessoa física, encaixando-se, nessa situação, aqueles projetos que, a princípio apresentam menor atratividade para o mercado (como música erudita, por exemplo).

Rubim, em análise realizada em 1995, quando as leis de incentivo estavam em fase de consolidação, levantou alguns problemas desse modelo de financiamento:

1. O poder de deliberação de políticas culturais passa do Estado para as empresas e seus departamentos de marketing;
2. Uso quase exclusivo de recursos públicos;
3. Ausências de contrapartidas;
4. Incapacidade de alavancar recursos privados novos;
5. Concentração de recursos. Em 1995, por exemplo, metade dos recursos, mais ou menos 50 milhões, estavam concentrados em 10 programas
6. Projetos voltados para institutos criados pelas próprias empresas (Fundação Odebrecht, Itaú cultural, Instituto Moreira Sales, Banco do Brasil etc.);
7. Apoio equivocado à cultura mercantil que tem apoio comercial;
8. concentração regional de recursos. (RUBIM, 2007, p. 27-28)

Após 20 anos de implantação, a Lei apresenta os mesmos problemas, ainda sem resolução: a dependência direta do mercado (ou seja, dos recursos de instituições privadas)

acarretou graves problemas à Lei Rouanet, como a concentração dos recursos oriundos desse mecanismo em poucas empresas; o desequilíbrio geográfico da distribuição desses recursos; a falta de clareza quanto à diferença das modalidades doação e financiamento e a falta de transparência no direcionamento e uso dos recursos.

Um ponto recorrente nas atuais discussões sobre a reforma da Lei Rouanet é a concentração territorial de recursos. Através do relatório do Salic Web, sistema de acompanhamento de projetos do Ministério da Cultura, a discrepância entre as regiões era acentuada, como pode ser observado nos valores de projetos aprovados expostos no gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DA RENÚNCIA FISCAL POR REGIÃO



Fonte: SALIC/MinC

Além da grande concentração de recursos na região Sudeste, somente Rio de Janeiro e São Paulo concentram quase 90% desse volume de recursos (35,4% e 52,3%, respectivamente). Em 2011, os recursos giravam em torno de R\$ 4.200.000,00 para a região Sudeste, enquanto o Norte possuía um montante de cerca de 24 mil reais. Essa diferença resulta de uma série de fatores históricos e econômicos, mas o que se pode ressaltar é que as grandes empresas incentivadoras voltam seu olhar para projetos com maior divulgação e acesso do público, além do fato de estarem radicadas nas maiores capitais, facilitando o acesso da região aos investimentos. Apesar de cada região possuir especificidades (de segmentos culturais, de expressões, etc.), todas são posicionadas do mesmo modo nesse modelo de financiamento, sem critérios de diferenciação na análise de projetos. O estabelecimento de critérios de pontuação é uma das questões que se coloca no debate do Procultura, como modo alcançar uma distribuição mais igualitária dos recursos.

Um outro ponto problemático é o fato de que a renúncia fiscal, com a força dos investimentos privados, acabou enfraquecendo os outros componentes da Lei (FNC e Ficart). O incentivo concentra valores significativos para o setor e demonstra o espaço ocupado pela renúncia nas políticas culturais, como pode ser observado na tabela abaixo, que destaca a evolução dos valores captados, de 1993 a 2013, a partir da relação entre o montante da renúncia fiscal e o valor de investimentos privados.

TABELA 1 - CAPTAÇÃO DE RECURSOS: RENÚNCIA FISCAL E INVESTIMENTO PRIVADO DE 1993 A 2013

Ano	Captação (A)	Renúncia (B)	% (B/A)	Privado (C)	% (C/A)
1993	21.212,78	6.363,83	30,00	14.848,94	70,00
1994	533.751,57	166.531,47	31,20	367.220,09	68,79
1995	12.913.764,52	4.344.258,73	33,64	8.569.505,78	66,35
1996	111.703.236,38	36.825.531,23	32,96	74.877.705,15	67,03
1997	207.949.307,41	68.350.337,21	32,86	139.598.970,19	67,13
1998	232.573.368,83	95.405.041,78	41,02	137.168.327,04	58,97
1999	211.370.509,23	111.244.685,67	52,63	100.125.823,56	47,36
2000	290.013.845,79	186.454.528,50	64,29	103.559.317,28	35,70
2001	368.101.066,03	236.128.700,17	64,14	131.972.365,86	35,85
2002	344.613.923,64	263.308.924,94	76,40	81.304.998,69	23,59
2003	430.893.947,10	359.229.929,37	83,36	71.664.017,72	16,63
2004	511.748.401,99	442.932.260,09	86,55	68.816.141,90	13,44
2005	726.713.080,39	635.953.073,57	87,51	90.760.006,81	12,48
2006	854.148.869,47	762.046.225,01	89,21	92.102.644,46	10,78
2007	989.889.897,82	884.061.077,46	89,30	105.828.820,35	10,69
2008	963.631.156,53	878.208.068,18	91,13	85.423.088,34	8,86
2009	980.040.805,72	894.382.185,54	91,25	85.658.620,17	8,74
2010	1.166.470.941,72	1.063.818.687,72	91,19	102.652.254,00	8,80
2011	1.323.791.098,94	1.224.629.826,28	92,50	99.161.272,65	7,49
2012	1.274.015.135,87	1.192.497.067,98	93,60	81.518.067,89	6,39
2013	677.347.575,19	626.687.520,20	92,52	50.660.054,98	7,47
Total Geral	11.678.484.897,00	9.966.680.825,03		1.711.804.071,95	

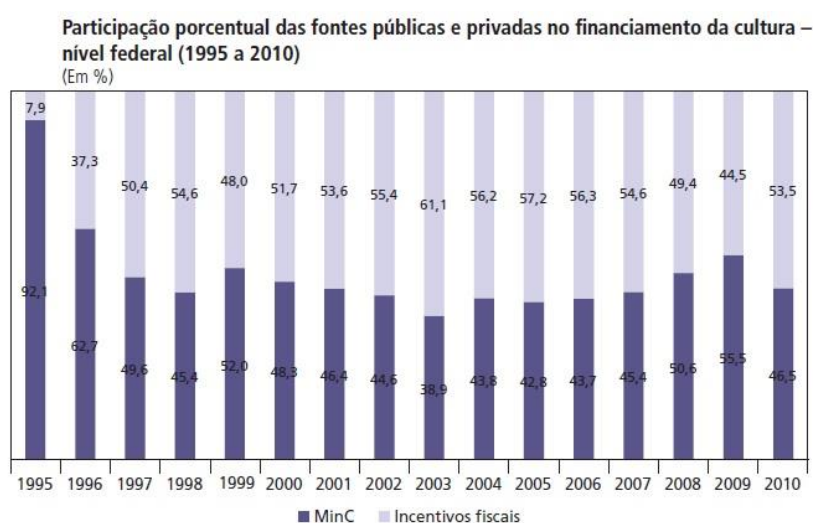
Fonte: SALIC/MinC

A ausência de contrapartida e a dedução de 100% do imposto apresentam-se de forma muito atrativa para o investidor, expressando-se na tabela através da diminuição do investimento direto. O quadro de 1993, quando somente 30% dos valores eram obtidos através de renúncia, é revertido 20 anos depois, apresentando aproximadamente 7% de investimentos privados.

Rubim destacou em sua análise a "concentração de recursos" como uma distorção da lei. Além da concentração por região, esses valores são voltados também aos mesmos projetos, que já possuem apelo comercial e que se apresentam como boa oportunidade para a realização de marketing cultural das empresas. Cerca de 50% dos recursos totais de renúncia beneficiam apenas 3% do volume total de projetos apresentados. É diante desse cenário que os gestores expõem que a Rouanet "viciou" o mercado: não houve uma estratégia para que os projetos se auto sustentassem. Há sempre a dependência dos recursos obtidos com a renúncia.

A renúncia fiscal mudou também o modo como o Ministério da Cultura traçava suas estratégias de financiamento. Em 15 anos, os recursos diretos do Ministério para a cultura caíram de 92,1% para 46,5% em 2010, comprovando o crescimento do incentivo fiscal e, conseqüentemente, o aumento da intervenção do mercado no setor e nas ações culturais desenvolvidas.

GRÁFICO 2 - FONTES DE FINANCIAMENTO DA CULTURA - NÍVEL FEDERAL.



Fonte: SALIC/MinC

Elaboração da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Conforme abordagem feita ao longo desse tópico, o estudo sobre os investimentos efetuados na cultura, através de renúncia fiscal, passam também pelas próprias limitações orçamentárias do Ministério. Apesar da disposição política para aumento de recursos destinados à cultura, o Ministério se vincula ao desempenho fiscal global do governo. Nessa pesquisa realizada pelo IPEA, a dotação inicial foi de 0,22% do orçamento geral da União, dos quais só foram pagos 0,10% no ano. A rigor, para atingir 1% preconizado, os recursos devem aumentar em 10 vezes. No acompanhamento e análise dos dados do IPEA, Frederico Augusto Barbosa da Silva ressalta que:

É importante atentar para o fato de que o comportamento dos empresários e dos recursos fiscais é condicionado pela dinâmica econômica, e os recursos incentivados dependem muito tanto da disposição em investir na cultura quanto do ciclo de crescimento. Por outro lado, o aumento dos recursos orçamentários, para a vitalização e a ampliação das instituições públicas federais nas suas capacidades de operação na área cultural, embora central, não envolve simplesmente o apreço ou o despreço dos administradores públicos pelas “coisas” da cultura, mas depende das estratégias gerais que envolvem a ampliação da capacidade de gasto e de melhor uso dos recursos orçamentários por parte das instituições culturais. (SILVA, 2004, p. 147)

Vale lembrar que a Lei Rouanet foi desenvolvida para estimular o apoio das empresas à classe artística e para efetivação do mecenato como modo de alavancar o financiamento de produções artístico-culturais. Surgiu, com isso, como medida emergencial para estimular ao setor. Por isso, possuía um prazo limitado para vigência que, com a dimensão assumida pela Lei, passou a ser prorrogado e redefinido a cada vez que expirava. Esse fato levou à estruturação de uma lei falha, com distorções visíveis, que acarretou muitos problemas do ponto de vista da desigualdade no acesso à cultura, da desvalorização de alguns setores menos comerciais, além das outras dificuldades já elencadas.

Quanto ao Fundo Nacional de Cultura, que também é constituído na Lei Rouanet, este 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.

Outros mecanismos, como a elaboração de editais, estão sendo reestruturados pelo Ministério, mas representa uma alternativa que exige habilidades técnicas ainda restritas a poucos gestores e produtores culturais, indo de encontro à política de democratização da cultura e de descentralização de projetos e recursos em determinados setores e regiões.

Apesar de alguns dos mecanismos de financiamento não terem funcionado conforme expectativas do segmento cultural e do governo, 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, buscando compor, através de fóruns, consultas públicas e diálogos culturais com segmentos da sociedade civil, uma lei que traga,

efetivamente, avanços do ponto de vista da elaboração de políticas culturais mais consistentes. A proposta que se anuncia com o Procultura é focada no equilíbrio dos recursos e no melhor gerenciamento do ponto de vista da relação financiamento público e privado, além da perspectiva de distribuição igualitária dos recursos por região.

A partir da identificação desses problemas no atual modelo, o Procultura foi elaborado trazendo 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, uma distribuição mais equilibrada dos recursos, 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.

A ampliação das faixas de renúncia (60%, 70%, 80% e 90%) também foi levantada na discussão, de modo a permitir a análise de cada projeto de forma específica, além de abrir a possibilidade para que projetos menores ou menos atrativos comercialmente tivessem uma renúncia maior que projetos de grande repercussão, equilibrando os recursos. Essa alternativa promoveria um equilíbrio maior entre os investimentos públicos e privados. As propostas foram, contudo, sendo modificadas devido aos debates realizados na Câmara, como poderá ser verificado na discussão desenvolvida no próximo capítulo.

Conforme texto constante no Art. 4º do projeto de Lei, “o Procultura observará as diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC, órgão colegiado do Ministério da Cultura, com composição paritária entre governo e sociedade civil, presidida e nomeada pelo Ministro de Estado da Cultura”, o que mostra a importância da participação na gestão da nova lei.

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”. Segundo o secretário, diante do número de projetos que ainda estão tramitando na Lei Rouanet, cerca de 12 mil, é provável que o projeto só seja levado para sanção da presidenta em 2013 ou 2014. São essas as perspectivas de implantação da nova lei, que ainda funcionaria em coexistência com a Rouanet até que os projetos anteriores a sua implantação fossem finalizados.

Apesar de resolver muitas dicotomias presentes na Lei Rouanet, o Procultura ainda apresenta algumas falhas de ordem teórico-conceitual, além de algumas subjetividades que abrem precedentes para outros questionamentos. Ainda assim, a nova lei foi elaborada com

maior transparência e regida de forma mais democrática, representando um avanço significativo do ponto de vista do mapeamento das principais demandas de representantes dos segmentos artístico-culturais.

A efetiva resolução de problemas e a conquista de avanços a partir do Procultura só poderá ser mensurada quando a nova lei for implementada. Contudo, é possível analisar o seu processo de composição, os espaços criados para o debate, sua legitimidade, as prioridades da reforma e as demandas nela incorporadas. A contextualização em torno do financiamento cultural permite, assim, a compreensão do modo como funcionam as leis de incentivo hoje e quais mudanças são propostas no novo formato, tema a ser debatido de modo mais aprofundado no quarto capítulo do trabalho, que contempla a análise empírica dos debates e discursos na constituição do Procultura.

3.2 A política cultural nas gestões petistas

Esta seção abordará algumas questões fundamentais na gestão da cultura. É importante compreender inicialmente a proposta desses governos nacionais, para avaliar como foram desenvolvidas as principais ferramentas que compõem hoje as políticas culturais, além de entender como se iniciaram as discussões em torno da revisão e alteração da lei de incentivo. Os desafios e limitações da Rouanet, destacados na subseção 3.1.3, são importantes para entender as divergências e convergências entre as gestões do PSDB e do PT em âmbito nacional.

O governo do PSDB, na sua relação com as políticas culturais, apresentou algumas limitações. Além da diminuição dos recursos estatais diretos investidos na cultura, resultante da sua proposta neoliberal, a política cultural se baseava na realização de eventos pontuais, fator que levou à ausência de formulações de políticas continuadas e sistemáticas, que pudessem ser acompanhadas a curto e longo prazo e que se constituíssem, de fato, como política pública.

Uma outra crítica recebida pela gestão era a falta de estruturação do Ministério. Não ocorreram concursos públicos ao longo da gestão de Francisco Weffort e tampouco a capacitação dos profissionais que atuavam na instituição. Isso se refletia na carência de indicadores, dados e estudos que apontassem os limites e avanços da cultura e que subsidiassem a formulação de políticas mais amplas.

Nesse cenário, a eleição de um líder operário, oriundo de uma região ainda economicamente excluída, gerava expectativas de mudanças. Expectativas estas que foram

acentuadas com a composição do Ministério apresentada no momento em que Lula assumiu a presidência. A proposta política do PT levava a crer que a cultura ocuparia espaço privilegiado no governo, sentimento reforçado pela nomeação de Gilberto Gil para ficar à frente do Ministério da Cultura.

Chauí apresentou uma visão otimista (2006), quando destacou que essa valorização da cultura representava uma postura da esquerda, para quem "a cultura e a capacidade de decifrar as formas da produção social da memória e do esquecimento, das experiências, das ideias e dos valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, a esperança racional de que dessas experiências e ideias, desses valores e obras surja um sentido libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer outra sociedade".

Com um Ministério desestruturado e a área da cultura também pouco fortalecida, era preciso ordenar a instituição e repensar o campo da cultura, em diálogo com os segmentos sociais. Para analisar as políticas da gestão de Lula, podem ser pontuados quatro eixos norteadores: 1. Estruturação do Ministério da Cultura; 2. A diversidade como elemento central; 3. A participação civil no debate das políticas públicas; 4. Elaboração de políticas culturais contínuas.

A estruturação do Ministério da Cultura foi a primeira ação da gestão para fortalecimento da área cultural. Foi com esse intuito que foram criadas as secretarias de Políticas culturais, da Identidade e da Diversidade cultural (SID), de Fomento à cultura, de Programas e projetos culturais.

A reformulação estrutural era fruto também de uma reformulação conceitual. As políticas desenvolvidas na gestão de Gil buscavam entender a cultura contemplando expressões múltiplas e fugindo à restrição das belas artes. Com a participação no processo de construção das políticas culturais, um dos traços característicos do governo Lula, houve a integração da diversidade nas pautas governamentais. A SID implementou ações que contemplavam expressões culturais antes às margens das políticas públicas, como a cultura cigana, cultura indígena, o movimento hip hop, dentre outros, todos abarcados em editais e projetos promovidos pela secretaria. Essas vozes, antes colocadas à revelia das políticas públicas, passavam a ser ouvidas em espaços de governo e a ser foco de políticas específicas.

Posicionando a participação civil como elemento estratégico do exercício democrático, a questão da gestão passou a se concentrar em como dar conta dessas diferenças culturais, da redução das desigualdades, da inclusão de expressões. Albino Rubim (2008) avalia os resultados das políticas do governo Lula, especificamente para a área cultural, de forma

positiva. À frente do Ministério da Cultura, Gilberto Gil realizou um trabalho que trouxe grandes consequências para o segmento, principalmente com a característica de tornar mais simples os caminhos de acesso à cultura. Esse quadro é exposto por Rubim quando esclarece 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. Assim, proliferam os seminários; as câmaras setoriais; as conferências, inclusive culminando na Conferência Nacional de Cultura. (RUBIM, 2008, p.196).

A visão do ministro de dentro da cadeia produtiva da cultura possibilitou ganhos significativos para a projeção de suas políticas, inclusive em termos orçamentários, elevando investimentos governamentais no setor. No início do governo Lula, o orçamento disponível para a cultura representava 0,2% das receitas totais da União, de acordo com a base de dados da Diretoria de Gestão Estratégica - DGE/MinC. Esse valor girava em torno de 275 milhões de reais. Em 2010, eram destinados mais de 2 bilhões de reais, atingindo o maior valor orçamentário já injetado na cultura.

Ao longo de toda a gestão foram quase 6 bilhões de reais de recursos para a cultura, alcançando 0,7% do orçamento da União. Ainda assim, o Ministério não conseguiu atingir a faixa estabelecida pela Organização das Nações Unidas - ONU e pela Unesco, de no mínimo 1% do orçamento federal voltados à área cultural.

Esse aumento orçamentário permitia a saída de políticas focadas em ações pontuais e a elaboração de políticas públicas contínuas implementadas a longo prazo. Esse desenho das políticas públicas levou à resolução de alguns problemas identificados nas gestões anteriores: a cultura passava a ser pautada como setor estratégico do ponto de vista socioeconômico; foi possível, a partir dessa reorganização da cultura, a coleta de dados e construção de indicadores que apontavam os caminhos de suas políticas públicas, através de pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A inserção do Ministro Gilberto Gil no setor cultural e o trânsito entre artistas e ativistas culturais levou a uma maior mobilização dos movimentos sociais para a discussão sobre as políticas culturais. No novo cenário, eram compostas políticas públicas mais robustas, com destaque para: a realização da I e II Conferência Nacional de Cultura (2005 e 2010); a constituição de políticas macro, onde podem ser destacados o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC), a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) e o debate e

estruturação do projeto de lei em substituição à Lei Rouanet - o Procultura.

Em parceria com os governos estaduais, municipais e com a sociedade civil, a construção do Sistema Nacional de Cultura 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 – PNC³⁵, instituído pela Lei nº 12.343, em 2010, traz a forte presença da articulação da cultura com as questões sociais. Debatido de forma integrada e com consultas públicas para acompanhamento das metas, o PNC aproxima a sociedade civil da construção das metas para a cultura nos próximos 10 anos. Já implantado, o plano aponta que “aos governos e suas instituições cabem a formulação de políticas públicas, diretrizes e critérios, o planejamento, a implementação, o acompanhamento, a avaliação, o monitoramento e a fiscalização das ações, projetos e programas na área cultural, em diálogo com a sociedade civil”. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010).

As políticas culturais do governo Lula também foram marcadas pela implantação de programas governamentais importantes para o fortalecimento do modelo de gestão proposto pelo partido. O Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva, formulado no ano de 2004 e cuja principal ação foi constituída pelos Pontos de Cultura, levantou como bandeiras a questão do acesso à cultura, da participação e da democratização da cultura como algo vital às políticas públicas. O Programa Cultura Viva teve grande repercussão e se tornou um dos mais relevantes projetos efetivados na gestão Gil.

Com abrangência nacional, o programa se compôs sob três dimensões: a dimensão simbólica, voltada às expressões e manifestações culturais; a cultura como cidadania, colocada aqui como elemento indispensável ao desenvolvimento; e a cultura na sua relação com a economia. Com essas diretrizes, trazia como proposta fundamental a ampliação do acesso à cultura, destacado por Célio Turino, ex-coordenador do programa, como:

(...) acesso aos meios de formação, criação, difusão e fruição cultural, cujos parceiros imediatos são agentes culturais, artistas, professores e militantes sociais que percebem a cultura não somente como linguagens artísticas, mas também como direitos, comportamento e economia (TURINO apud BARBALHO, 2007, p. 54)

Quando se trata do Programa Cultura Viva, há um distanciamento e, muitas vezes, uma oposição entre sua composição e a lógica das leis de incentivo. Os pontos de cultura eram entendidos como uma política que se distanciava do modelo do neoliberalismo,

³⁵ Documento completo constante em <http://pnc.culturadigital.br/>

associado às leis de incentivo. A opinião de grande parte dos segmentos expressava uma avaliação positiva do programa, caracterizando-o enquanto importante política social e cultural, destacando a democracia cultural e a participação política em seu processo de construção e a emancipação das classes populares, além de trazer a diversidade, inclusão e valorização da cultura como resultados desse projeto. Rubim (2007) ressalta também a contribuição do programa para dar capilaridade à atuação do Ministério da Cultura.

A chamada "Cidadania cultural" apresenta-se frequentemente nas análises dos Pontos de Cultura, posicionando, mais uma vez, a participação como questão central. O conceito de Cidadania cultural pode ser entendido sob a definição dada por Rosaldo (1997), onde esta cidadania implica "que grupos unidos por certos aspectos sociais, culturais e/ou físicos não deveriam ser excluídos da participação nas esferas públicas de determinada constituição política com base naqueles aspectos ou características. (...) a cultura serve de base ou garantia para fazer "reivindicações de direitos no terreno público". (ROSALDO, 1997, p. 36)

Sartor (2011) corrobora com a análise positiva do programa, afirmando que:

Além de colocar a cultura na pauta da discussão sobre a injusta distribuição de recursos públicos, o Programa Cultura Viva/MinC favoreceu a ampliação e pluralidade das manifestações artístico-culturais reconhecendo as potencialidades locais. Desenham-se assim, situações que explicitam conflitos e o possível enfrentamento, que podem levar a transformações nas relações com as autoridades e com o Estado, com vistas a ultrapassar as dimensões estritamente funcionais e integradoras das políticas públicas. (SARTOR, 2011, p.7)

A participação no processo de constituição das políticas culturais podia ser visualizada nas avaliações do Programa, que colocavam o Cultura Viva não só como uma iniciativa de democratização cultural e valorização da diversidade, mas como resultado da necessidade latente de inserção civil nos processos de construção de políticas.

O foco na difusão cultural como uma questão social foi bem avaliado por muitos segmentos culturais, embora tenha recebido diversas críticas que enquadravam a ação como assistencialista e promotora de uma refilantropização das questões sociais. (ASSIS, 2007)

Assis destacou a integração das culturas populares às políticas públicas e o acesso da sociedade civil ao fundo público destinado à cultura como os grandes méritos do Cultura Viva, mas ressaltou muito mais os problemas gerados por essa inclusão que seus resultados. Na visão da autora, o carisma do presidente o colocava acima das classes, minimizando seus antagonismos, fator que levou segmentos antes conflitantes a ocuparem posições na administração pública. A partir da conciliação dessas contradições, o Governo legitimava suas ações e acabava por desarticular os movimentos sindicais e as lideranças empresariais,

fragilizando as vozes que poderiam expressar o embate político na gestão.

Vale ressaltar que a atuação de Juca Ferreira nessas políticas, que foi secretário executivo na gestão de Gil e seu sucessor como Ministro de Estado da cultura de 2008 a 2010, também trouxe importantes resultados para o setor cultural. A implementação e continuidade de projetos como os Pontos de Cultura e o Vale Cultura demonstravam reflexos das demandas sociais nas políticas culturais, apesar de não efetivarem uma redução da pobreza ou de desigualdades sociais. Por se apresentarem enquanto medidas emergenciais, essas políticas receberam o rótulo do assistencialismo, crítica direcionada a outros projetos prioritários do governo, como o Bolsa Família.

Passando à abordagem da Lei de incentivo à cultura, o reconhecimento de que a Lei necessitava de uma reformulação foi destacado por Juca Ferreira logo no início da gestão de Lula. Em suas declarações, o primeiro ponto de questionamento girava em torno da importância dada à cultura em governos anteriores. “Quando chegamos ao ministério, a cultura não era trabalhada como política pública, nem considerada uma necessidade básica, como educação e saúde. [...] Herdamos um modelo que tem qualidades e defeitos. Os defeitos, diria que, se não forem corrigidos, anulam as qualidades”, afirmou Juca em 2008.

As opiniões em torno da Lei Rouanet são bastante diversificadas, por ser o incentivo fiscal um tema polêmico que envolve uma série de interesses. O Ministério da Cultura, visando discutir essa nova composição, realizou um levantamento de algumas limitações da Lei Rouanet, identificadas em debates na esfera civil e que acarretaram a necessidade de sua reforma.

Compreendendo a cultura como um direito cidadão, Juca expõe como principais distorções do modelo vigente de lei: 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, enquanto no Sudeste esse percentual atinge 80%); 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, dentre outras dificuldades já discutidas anteriormente.

A ex-ministra da cultura, Ana de Hollanda, declarou, em 2011 que:

Chega a ser perigosa porque quase que exclusivamente se faz atividade cultural no País através da Lei Rouanet. Passou a ser imperiosa. Quando falamos da

necessidade da cultura ser autossustentável, vejo como a Lei Rouanet foi prejudicial. Qualquer evento que se faz começa a ficar um megaevento e a ter custos mais altos. E para os artistas se inserirem nisso, precisam ter o nome forte. Agora, uma atividade mais experimental, nova, que não estiver no gosto do mercado, vai ter uma difícil aceitação. A Lei Rouanet viciou o mercado a trabalhar só através dela. (ESTADÃO, 2011)

Rubim compartilha desta visão, afirmando que “as leis de incentivo, ao ganharem tanto protagonismo, parecem esgotar o tema das políticas de financiamento da cultura, quando não das próprias políticas culturais. Elas agridem 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.

A partir da identificação desses problemas no modelo vigente, foi criado o Procultura, um projeto de lei (PL 6722/2010)³⁶ construído através de fóruns, consultas públicas e diálogos culturais com a sociedade civil, devendo, em breve, substituir a Lei Rouanet³⁷. O projeto 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 (Artes Visuais; Artes Cênicas, Circo, Dança e Teatro; Música; Acesso e Diversidade; Patrimônio e Memória; Livro, Leitura Literatura e Humanidades; Ações Transversais e Equalização de Políticas Culturais; Audiovisual), além do acompanhamento dos projetos e da lei por parte da sociedade através de mecanismos digitais. O projeto prevê, ainda, uma nova estrutura para o Fundo Nacional de Cultura – FNC, que poderá associar-se a projetos culturais e fazer repasses para fundos municipais e estaduais, além da proposta do Vale Cultura, que busca estimular o consumo de bens culturais.

A principal meta do Procultura está focada no equilíbrio dos investimentos, tanto do ponto de vista da regionalização, quanto do atendimento ao maior número possível de demandas e projetos culturais. As apresentações feitas pelo Procultura exaltam uma construção compartilhada com a sociedade civil, por meio de debates públicos. Não se sabe como se dará essa relação na implementação do projeto, mas o fato é que a possibilidade de

³⁶ Projeto de lei na íntegra em: <http://www.cultura.gov.br/site/2010/02/03/74194/>

³⁷ A previsão inicial era de que o projeto fosse aprovado na Câmara ainda em 2013, com implementação da Lei no ano de 2014, após análise do Senado Federal. A Comissão de Finanças e Tributação, onde o projeto se encontra, aprovou no dia 27 de novembro de 2013, dia da abertura da III Conferência Nacional, o texto do substituto apresentado pelo Deputado Pedro Eugênio. O projeto tramitará, ainda, na Comissão de Constituição e Justiça para depois seguir para o Senado.

intervenção em um processo antes restrito ao Estado desencadeou uma postura e um sentimento diferente na sociedade civil, gerando perspectivas bastante positivas para a implantação da nova lei.

Há, contudo, críticas ao projeto, principalmente quanto à eficácia, na prática, de suas propostas e da continuidade de uma construção compartilhada dessa política. Além disso, os debates realizados pelo Ministério da Cultura, ainda que tenham ocorrido em grande quantidade e em muitas regiões, não representavam a diversidade e heterogeneidade das vozes que compuseram esse debate, concentrando representantes dos segmentos artísticos em espaços participativos institucionalizados. A participação, em diversas situações, se apresentava despolitizada, mais como uma estratégia de gestão do que propriamente uma etapa de construção coletiva.

A questão que se coloca em pauta não se trata mais da inserção ou não de instrumentos de participação civil no governo. O que é discutido, atualmente, é a incorporação de novos modos de participar e a forma como essa efetivação se dá no contexto nacional. Como destaca Canclini:

Ocorre-me que a nossa primeira responsabilidade é resgatar estas tarefas propriamente culturais de sua dissolução no mercado ou na política: repensar o real e o possível, distinguir entre a globalização e a modernização seletiva, reconstruir, a partir da sociedade civil e do estado, um multiculturalismo democrático. (CANCLINI, 2008, p.226).

Mais que uma reforma na lei, o Procultura é, sobretudo, a expressão de uma reforma que vem ocorrendo nas relações entre Estado e Sociedade, inclusive no entendimento de uma sociedade como constituinte desse Estado. Essas relações estão ainda em construção, ainda movidas por interesses privados, interesses governamentais, mas que independente de sua natureza criam repertórios de participação e podem contribuir para a percepção dos cidadãos quanto à sua função política.

Com a passagem do governo Lula para Dilma Rousseff, não houve interrupção de projetos e programas, mas apresentava-se um planejamento no setor da cultura com certa instabilidade, diante da mudança na gestão do Ministério. A ministra Ana de Hollanda, que assumiu em 2011, foi substituída em setembro de 2012 por Marta Suplicy, com uma saída polêmica do Ministério permeada por intensas críticas. Suas ações foram de encontro ao trabalho realizado nas gestões anteriores, que defendiam, por exemplo, uma maior flexibilidade na lei de direitos autorais.

De acordo com Juca Ferreira, a atuação de Ana levou ao retrocesso e ruptura com

políticas desenvolvidas ao longo de sua gestão e de Gil. Juca chegou a qualificar como "desastrosa" a gestão de Ana de Hollanda. Críticas oriundas do Congresso também eram direcionadas à Ministra, que apontavam a ausência do Ministério nas discussões de suas prioridades políticas.

Um evento que teve grande repercussão foi a remoção das licenças *Creative Commons* do site do Ministério da Cultura, impedindo a reprodução dos conteúdos disponibilizados no site. A demora no encaminhamento do projeto que visava um aperfeiçoamento da lei de direitos autorais, elaborado por meio de consulta pública, também gerou a irritação de produtores, gestores e agentes culturais. As críticas quanto aos direitos autorais se intensificaram quando, finalmente, a versão atualizada do projeto foi disponibilizada e notou-se que, mesmo com o amplo processo de discussão, a lei mantinha basicamente o mesmo rigor e as mesmas características que não possibilitavam uma circulação mais livre de conteúdos. A Ministra foi acusada por artistas, produtores, gestores e realizadores de beneficiar o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - ECAD.

A postura em relação aos direitos autorais não foi mantida por Marta Suplicy. A ministra considera um dos temas mais polêmicos em debate no Ministério, justificando a demora da aprovação do projeto no legislativo pela ausência de um consenso acerca dessa questão. A aprovação do Vale Cultura foi o ganho mais significativo da gestão de Marta, além de seu discurso de priorização da aprovação da reforma na Lei Rouanet. Marta também protagonizou debates polêmicos, como a inclusão de custos com TV por assinatura no uso do Vale Cultura, intensamente criticado pelos fóruns de cultura. Em meio à análise dessas críticas, Marta optou por repensar a proposta e retirar a possibilidade das TV's por assinatura.

A Ministra também sofreu julgamentos pela inserção do segmento de "moda" na Lei Rouanet, ignorando a decisão da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC e aprovando os projetos de Alexandre Herchcovitch, no valor de R\$ 2,6 milhões, de Ronaldo Fraga (2 milhões) e de Pedro Lourenço

A pasta da cultura, com as avaliações negativas feitas em torno das duas ministras da gestão petista de Dilma, acabou se enfraquecendo, gerando a fragilização de importantes políticas, como o próprio Programa Cultura Viva.

Outros desgastes acumulados já da gestão de Lula, como a morosidade na aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 150, que propõe a garantia de 2% dos orçamentos Federais, 1,5% dos Estados e 1% dos municípios, em investimentos destinados à cultura. Na III Conferência Nacional de Cultura, realizada no final de novembro de 2013, esse foi um dos pontos considerados prioritários pelo segmento artístico.

Com base nessa contextualização, que teve por objetivo desenhar as principais diretrizes dos governos do PT no setor cultural, o próximo tópico trata da análise do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, dois importantes elementos das políticas culturais desenvolvidos nos governos petistas, que podem ilustrar as experiências de participação desenvolvidas na gestão da cultura.

3.2.1 Experiências participativas: Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura

Além das leis de incentivo, outras políticas têm sido desenvolvidas por meio de uma construção democrática e participativa: o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC) são exemplos dessas experiências de participação. A análise articulada do SNC e do PNC se dá diante da interdependência e complementação do Sistema e do Plano Nacional. Para a efetivação do planejamento, as informações e dados constantes no sistema são de fundamental importância.

Em parceria com os governos estaduais, municipais e em diálogo com setores da esfera 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 que justifica a sua associação direta ao processo participativo e à composição de políticas que façam confluir os objetivos de diferentes instâncias. O SNC representa não só um avanço para os espaços de participação, mas também para a diversidade cultural, tema que permeia as políticas nacionais e cujas discussões são bastante polêmicas, diante das tensões com os conceitos de igualdade/desigualdade e identidade inerentes ao termo.

O Plano Nacional de Cultura no Brasil, cujas metas foram discutidas na última Conferência Nacional, resulta de um longo processo de formulação. A proposta foi apresentada, inicialmente, pelo deputado federal do PT de Minas Gerais Gilmar Machado, no ano 2000. Resultante da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto realizada pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, o projeto surgiu como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 306. (REIS, 2008).

A necessidade de elaboração de metas e estratégias para a cultura a longo prazo foi sentida durante a realização da conferência. Contemplando solicitações de intelectuais, produtores e gestores culturais, essa proposta tramitou, a princípio, sem muita intervenção do Ministério da Cultura, sob a gestão do então ministro Francisco Weffort, como reflexo da

política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, da inércia do Ministério na época e de outras limitações. Paula Félix dos Reis (2008) destaca que "o único registro encontrado que faz referência à atuação do ministro na condução do PNC foi o relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 306". Diante disso, a Câmara dos Deputados foi o órgão responsável pelo encaminhamento do Plano até 2002.

Primeiramente, a PEC 306 se transformou na Emenda Constitucional nº 48, que adicionou o 3º parágrafo à Constituição Federal:

A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 2005).

A partir da gestão de Gilberto Gil, o Ministério da Cultura passou a atuar de modo determinante na construção de um Plano que conseguisse suprir as fragilidades principais dos segmentos culturais. Para chegar até a versão atual do Plano, foram realizadas várias iniciativas de diálogo junto às diversas representações da sociedade civil. A emenda citada no texto levou ao desenvolvimento do Projeto de Lei (PL) nº 6835 de 2006, também partindo da iniciativa de Gilmar Machado, juntamente com Paulo Rubens Santiago e Iara Bernardi. A primeira edição contendo as Diretrizes Gerais foi divulgada em 2007. Em 2010, a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro, instituiu o Plano Nacional de Cultura e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC. O Plano funcionaria como norteador das políticas culturais do país até 2020 e era composto, em sua versão inicial, por 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações.

Em todas as etapas de elaboração do Plano, os mecanismos de abertura à participação civil se faziam presentes. Esses canais representavam, além de espaços de diálogo entre Estado e sociedade, a busca dos atores sociais pela resolução de suas reivindicações. A necessidade da elaboração de um Plano que contemplasse as prioridades culturais da sociedade levaram à adoção desse modelo participativo, como expressa o tópico XII do artigo 1º do documento que cita "participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais" como um dos princípios do PNC.

Nos objetivos do plano (Art. 2º), o texto que expressa "consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais" também demonstra a preocupação com o diálogo. Outros trechos do documento comprovam esse direcionamento, como as atribuições do poder público - "organizar instâncias consultivas e de participação da

sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura" - e o capítulo V do Plano, denominado "Da participação social; Estimular a organização de instâncias consultivas; Construir mecanismos de participação da sociedade civil; Ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores". (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010)

De modo sintético, o processo de elaboração do Plano foi composto por 4 etapas: 1) Formulação e articulação (2003-2005); 2) Diagnóstico e definição das Diretrizes gerais (2006-2007); 3) Consolidação e votação (2008-2010); 4) Implementação (2011-2012).

Na primeira fase, de formulação, foi realizado o Seminário Nacional Cultura para Todos, em 2003, buscando aproximar os cidadãos da elaboração de políticas culturais. Outra importante contribuição na formulação do Plano foi dada pelas Câmaras Setoriais, onde produtores, gestores e instituições culturais puderam expor as necessidades para o setor e debater o que deveria ser prioritário. Essa etapa se encerrou em 2005, período em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 48 no Congresso e instituído o Sistema Federal de Cultura - SFC, base do Sistema Nacional de Cultura.

Um fato relevante nessa etapa foi a criação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que trazia entre suas finalidades: “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010).

O conselho tinha a função de "aprovar as diretrizes gerais que nortearão a elaboração do projeto de lei do Plano Nacional de Cultura, pelo Ministério da Cultura, e, juntamente com os Conselhos Estaduais de Cultura, acompanhar a execução do Plano". A Conferência Nacional de Cultura representava, nesse contexto, o espaço de consulta pública do Conselho. (CANEDO, 2009, p.57)

A formulação do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional foi feita com base no que foi discutido e sugerido na 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), incluindo, também, pesquisas desenvolvidas para o setor e resultados de encontros como o II Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares, o Seminário Nacional dos Direitos Autorais, o I Fórum Nacional de TV's Públicas e o Seminário Internacional de Diversidade Cultural.

A participação na Conferência ocorreu mediante assinatura, por parte dos municípios e estados, do "Protocolo de intenções visando ao desenvolvimento de condições institucionais para implantação do Sistema Nacional de Cultura". Canedo (2009) apresentou os objetivos

que compuseram esse protocolo: 1. órgão específico para a gestão das políticas culturais - secretaria ou departamento; 2. conselho de cultura; 3. fundo de cultura ou outro sistema de financiamento; 4. conferência; 5. plano de cultura; 6. princípios e metodologias de gestão; 7. condições legais que assegurem o novo modelo.

A fase de Diagnóstico e definição das diretrizes gerais foi marcada pelo estabelecimento de um calendário para realização de audiências públicas. Começava a ser divulgada nesse período a estrutura do PNC, de forma mais abrangente.

Na etapa de consolidação e votação foi disponibilizada uma primeira versão do documento no site do Ministério da Cultura, de modo a dialogar e a receber críticas e contribuições para a melhoria do documento. Ao longo do ano de 2008, outros espaços de debate foram ocupados, com a realização de seminários temáticos em diversas cidades brasileiras, dentre elas Belo Horizonte, Fortaleza, São Luiz, Teresina, Curitiba, Natal, Salvador, Aracaju, Recife, Macapá, Belém, Rio Branco, Cuiabá e Palmas.

Rubim (2008) destaca a importância dessas ações enfatizando que

A realização aberta, democrática e qualificada deste processo de debate e decisão acerca do PNC pode garantir um patamar nunca antes vivenciado pelas políticas culturais no país, apesar do formato organizacional escolhido para os seminários ter sido bastante rígido e induzir mesmo a uma discussão fragmentada e, por certo, empobrecida do Plano. Mas o debate público deve assegurar uma atuação articulada e consistente do Estado e da sociedade civil objetivando o desenvolvimento da cultura no Brasil e a sua inserção internacional em um mundo cada vez mais globalizado. (RUBIM, 2008, p.60)

No ano de 2009 foram implantados colegiados setoriais na esfera do CNPC e foi realizada a II Conferência Nacional de Cultura, com a mobilização de mais de 3.200 municípios e 225 mil pessoas. De acordo com notícias no site do Ministério da Cultura, "a II Conferência ratificou os principais conceitos e conteúdos do PNC, além de destacar entre suas 32 propostas prioritárias, a necessidade da aprovação do marco regulatório do Plano".

A etapa de implementação foi uma das mais intensas e importantes. Nela, tiveram que ser elaboradas as metas para a cultura até o ano de 2020. Resultantes de reuniões entre diversos setores do Ministério da Cultura, foram traçadas algumas metas iniciais e disponibilizadas para análise do público através de consultas públicas na plataforma colaborativa *pnc.culturadigital.br*, considerada a primeira rede social aberta inaugurada pelo Governo com o intuito de dialogar diretamente com a sociedade. As consultas públicas encontraram-se apoiadas também por 13 eventos (seminários e audiências) em 11 estados do Brasil, que puderam ser acompanhados em tempo real.

A consulta pública para definição de metas foi realizada entre os dias 21 de setembro

de 2011 e 20 de outubro. Foram 30 dias recebendo contribuições da sociedade em torno de suas carências e necessidades no segmento cultural. No balanço da consulta pública das metas do PNC, pode-se observar a realização de 8.979 visitas e 6.273 visitantes na Plataforma. Deste total, 488 inseriram manifestações na plataforma e 157 contribuíram fora da plataforma, totalizando 645 contribuições de 297 participantes.

Após a consulta, foi realizada oficina para classificar as contribuições à 1ª versão das metas, reunindo grupos de trabalho no governo, os colegiados setoriais e grupos de especialistas em cultura, definindo a versão final a ser apresentada ao CNPC. Foram destacadas 385 contribuições, que interferiam diretamente na execução das metas. Destas, foram geradas 163 propostas, sendo 132 para alteração de metas e 31 propostas de novas metas, que destacavam: Políticas setoriais; Educação e produção de conhecimento; Criação, fruição, difusão, circulação e consumo; Reconhecimento e promoção da diversidade cultural e Mecanismos de fomento e financiamento. O processo participativo teve a atuação de 49% de pessoas/instituições da região Sudeste e os segmentos de Teatro e Culturas Populares foram os mais representativos.

As metas da versão final foram aprovadas pelo CNPC e tiveram a publicação autorizada pela Ministra Ana de Hollanda em 13 de dezembro de 2011. As 53 metas finais trazem elementos importantes como o mapeamento das cadeias culturais, aproximação entre cultura e educação, formalização de empregos no setor, mais investimentos para a cultura, implementação do SNC e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), fundamental para o acompanhamento e avaliação das metas.

Um ponto que merece destaque é o fato das metas propostas terem sido reduzidas, na versão final, apenas para 5, somando 53 metas para o PNC. Para selecionar as propostas que seriam levadas à oficina, foram definidos critérios que excluía algumas contribuições, consideradas pelo Ministério como questões posteriores, tais como: correções em informações da ementa da meta, demandas que já estavam contempladas nas metas, demandas setoriais ou que não possuíam meio de aferição. Outra questão a se pontuar é o fato de que o tema "Participação social", onde se agrupavam 2 metas que destacam as Conferências Nacionais e o acesso a plataforma de governança colaborativa, contou com o menor número de contribuições: 5 comentários e uma nova meta proposta, sugerindo a criação de colegiados para estabelecer princípios e diretrizes de proteção do patrimônio cultural.

Esses dados permitem a compreensão de que, apesar do Brasil se posicionar como um dos mais importantes exemplos de adoção de ferramentas participativas, pode-se observar que ainda não há, na população, uma cultura da participação de forma mais ampliada. Embora

sejam criados canais de participação, ainda não há uma mobilização, em grande parte da sociedade civil, para questões relativas à cultura, conforme pode ser observado na quantidade de contribuições às metas do PNC.

A justificativa para a subutilização desse mecanismo é definida, de acordo com Wilson Gomes pela ausência de uma cultura política apoiada em participação.

A cultura política de esquerda tem a participação em alta conta, mas esta é uma participação pouco frutífera quando se trata de lidar produtivamente com o Estado. É uma participação pensada como reivindicatória, tratada hostilmente como um poder adversário de classe. Participa-se contra o Estado (entendido como governo), que é um obstáculo à participação e não para onde ela se destina ou o seu beneficiário. O problema é que as esquerdas conquistaram, por voto, o direito de administrar o Estado, mas ainda não conseguiram produzir uma cultura de participação nova, que o leve em consideração como a forma institucional da res publica, a comunidade política. Elas têm dificuldades de colocar o Estado na fábula de forma produtiva e definitiva. (GOMES, 2011)

Em relação à consolidação do PCN, ressalta-se que a abertura desse processo à participação pode promover também uma dispersão no conteúdo. Considerando-se que cada cidadão é levado a contribuir por interesses específicos, o Plano acaba perdendo o foco de algumas prioridades e acontecem esquecimentos que, como bem observa Rubim (2008), "podem expressar o silêncio de alguns setores culturais, não tão participativos e ouvidos quanto outros, ou mesmo refletir escolhas políticas do Ministério".

O PNC traz, ainda, algumas falhas como: falta de embasamento teórico-conceitual em torno das políticas culturais, da noção de diversidade cultural; descon sideração de periferias urbanas em suas políticas; ausência da relação cultura e mídia; dispersão e repetição de conteúdos. (RUBIM, 2008)

Diante desse panorama, e considerando a instabilidade das políticas culturais nacionais, marcadas pelas discontinuidades no processo de mudança de gestão governamental, Rubim (2007) ressalta a importância desses dois instrumentos (SNC e PNC) como ferramentas de institucionalização da cultura:

A constituição de um Sistema Nacional de Cultura, que articula os governos federal, estaduais e municipais, sem dúvida, é um projeto vital nessa perspectiva de institucionalização de mais largo prazo. O Plano Nacional de Cultura, votado pelo Congresso Nacional, como política de Estado, também é fundamental para uma institucionalização da cultura, que supere os limites das instáveis políticas de governo (RUBIM, 2007, p.31)

Os dois projetos são, desse modo, essenciais para a composição de uma política cultural mais consistente, fato que se expressa na quantidade de trabalhos que avaliam essas políticas e na dimensão, importância e repercussão de seus debates não só para o segmento

cultural, mas para o desenvolvimento socioeconômico do país de um modo mais amplo.

Ainda que não expressem em sua totalidade as necessidades do segmento, essas estratégias criam uma experiência democrática³⁸ para melhor implementação das políticas culturais. Como lembra Rubim, "os interessantes canais de participação da sociedade civil e dos artistas precisam ser avaliados e consolidados, inclusive institucionalmente. Nesta perspectiva, as câmaras setoriais, os seminários, as conferências, inclusive a Conferência Nacional de Cultura, assumem lugar de destaque". (RUBIM, 2008, p.198)

3.3 Considerações finais do capítulo

A discussão acerca do Procultura foi alargada nas gestões petistas em âmbito nacional, atendendo a provocações do setor artístico que há muito aguardavam uma abertura do Ministério para o diálogo e conseqüente reformulação da Lei. Mas é essencial ressaltar que essas políticas não são vistas pelos diversos atores envolvidos como algo homogêneo e consensual: elas apresentam falhas e inconsistências que ainda a tornam alvo de muitas críticas.

Foi a busca pela compreensão dessas tensões e da diversidade de nuances que permeiam as políticas culturais no Brasil que pautou o desenvolvimento deste capítulo. Esse panorama proporcionou uma visão geral das políticas culturais no país, culminando nas articulações entre participação e cultura em algumas políticas desenvolvidas para a cultura.

Com uma abordagem ampla do conceito de política cultural, foi possível vislumbrar as dinâmicas e interfaces da cultura em seus momentos históricos mais representativos, compostos pelos governos autoritários, pelo período de redemocratização e pela ascensão dos governos neoliberais, que tiveram como marca a inserção das leis de incentivo na lógica de funcionamento das políticas culturais.

Com o reconhecimento de um cenário instável, o governo Lula esboçava para os representantes dos segmentos artísticos as primeiras preocupações com a formulação de políticas públicas na área cultural de modo mais sistemático e com um debate mais transparente. Esse direcionamento governamental resultou na composição de políticas públicas amplas, como o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura, experiências que tiveram na abertura à participação civil um de seus principais avanços. Apesar dos resultados para o setor cultural, é preciso perceber que as políticas desenvolvidas

³⁸ Ainda que Sodré destaque que "pode-se estimular a *cultura da democracia*, sem levar à vivência global de uma *cultura democrática*".

trouxeram falhas, inclusive sob o ponto de vista da efetividade do embate e da decisão política.

Vale ressaltar, ainda, que as demandas em torno da cultura e, de modo mais específico, da aprovação do Procultura não tiveram o mesmo peso nos governos Lula e Dilma, fator que se refletiu na definição de prioridades da última Conferência Nacional de Cultura, quando o Procultura não figurou entre as prioridades do setor. O debate sobre a lei foi arrefecido, se comparado à discussão do marco regulatório da cultura (Sistema Nacional, Plano Nacional e PEC 150) na II Conferência, que abordava a reforma na Lei como elemento integrador desse projeto para a cultura.

O processo de discussão acarretou alterações nas políticas desenvolvidas, mas é preciso pensar até que ponto a promoção da participação civil foi conduzida pelas gestões culturais para legitimar suas políticas ou até onde essa participação se refletiu na formulação de políticas mais consistentes e efetivas.

É nesse sentido que o quarto capítulo versa sobre as discussões e mecanismos participativos que compuseram o debate do Procultura. Além de destacar os discursos de diferentes atores sociais na Câmara, o capítulo que segue apontará os caminhos seguidos pela participação política no âmbito do Ministério da Cultura, na realização da consulta pública online e na tramitação do projeto de lei na Câmara. A análise dos discursos envolvidos na construção do Procultura darão o tom da participação política, das motivações e da efetividade dos espaços de debate.

IV PROCULTURA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO E DOS DISCURSOS NA CONSTRUÇÃO DA NOVA LEI DE INCENTIVO À CULTURA

O Procultura é um projeto de lei ainda em tramitação. A presente pesquisa buscou, ao longo dos capítulos que antecederam esta análise, entender a construção do futuro mecanismo de incentivo à cultura a partir das contribuições da sociedade civil ao projeto, partindo de conceitos basilares para sua composição: o entendimento da participação no contexto brasileiro; as formas como essa participação veio se inserindo na estruturação de políticas públicas de cultura; o modo como o Partido dos Trabalhadores adotou esses mecanismos participativos nas gestões recentes.

Não são os resultados da implantação do Procultura que podem ser mensurados e analisados aqui, considerando-se que a lei não foi sequer sancionada. Mas as consequências do processo de participação, do embate político, das discussões, sob a visão dos discursos que permearam esses debates para a estruturação do projeto que cria uma nova ferramenta de incentivo à cultura, estes compõem os elementos fundamentais para analisar a proposta, que tem como objetivo sanar os problemas e desigualdades provocados por uma lei que ocupou, e ainda ocupa, lugar tão central nas políticas culturais do país.

Neste último capítulo, serão trazidos à tona os debates e discursos que foram realizados no período de 2010 a 2012, no âmbito da Câmara de Deputados, onde o projeto de lei percorreu, até o momento, duas comissões distintas: a Comissão de Educação e Cultura - CEC e a Comissão de Finanças e Tributação - CFT, cujas funções e papéis nesse processo são contemplados no segundo momento deste capítulo.

Aqui, será discutido o lugar ocupado pela sociedade civil nesse processo, inserida em espaços institucionalizados de participação, assim como serão abordados os outros discursos que compuseram o trajeto do projeto e que geraram resultados diretos ao que hoje se contempla no texto do projeto da lei. O capítulo se inicia com base na discussão metodológica da Análise de Discurso Crítica - ADC, a partir do modelo tridimensional de Norman Fairclough, apontando as principais categorias de análise dos discursos em questão. O segundo tópico se volta ao reconhecimento dos atores e vozes envolvidos no debate, onde são destacados os papéis do Ministério da Cultura, os resultados da consulta pública *online* e a atuação da Câmara de Deputados no processo de discussão, correspondendo este último à esfera na qual se inserem os discursos que integram o *corpus* da pesquisa.

Após essa explanação, a análise apresenta os debates realizados pela Comissão de

Educação e Cultura, em 2010, contemplando a análise das notas taquigráficas do Encontro Nacional do Procultura, em novembro de 2010, que finalizou o ciclo de debates para a elaboração do que seria o primeiro substitutivo ao projeto. O substitutivo é também apresentado, de forma a expor o que foi incorporado à primeira alteração no texto, assim como os fatores que levaram à incorporação, retirada ou reajuste de determinados elementos e demandas.

O segundo bloco contempla as discussões da Comissão de Finanças e Tributação - CFT, partindo da análise de arquivos audiovisuais³⁹ do Seminário Procultura, realizado também no final do ano de 2011. Dessa forma, de modo a organizar a análise, serão discutidos separadamente os debates nas diferentes comissões, e a forma como se refletiram na atual composição do projeto a partir do processo de discussão com a sociedade. A subseção estruturada após essa análise apresenta o atual texto do Procultura, que seguirá, em 2014, para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e posteriormente para apreciação no Senado Federal.

A abordagem do último substitutivo do projeto busca condensar os resultados dessa participação para a construção da lei, a partir de questões que observem: como pode ser compreendida, por meio desses discursos, a incorporação de demandas da sociedade civil? Nessas discussões, foi possível perceber o embate político, visualizar as posições hegemônicas, apreender as diferentes visões dos vários atores sociais envolvidos na elaboração dessa lei? Como houve a interferência de determinados discursos no direcionamento do debate e quais os reflexos destes discursos no texto do projeto? Após a análise, é possível compreender em que cenário se deu essa participação e em que medida, de fato, ela acarretou resultados para a elaboração de uma proposta de política pública que contemple as necessidades dos segmentos culturais e que consiga suprir as lacunas deixadas pela lei anterior.

Todos os documentos serão estudados a partir da abordagem da Análise do Discurso Crítica, que posiciona a linguagem em constante articulação com a prática social e a prática discursiva, mantendo relações diretas com o poder. Os sujeitos que se expressam são ideologicamente implicados, com identidades próprias e cujos discursos operam sentidos políticos, históricos e sociais. É fundamental, com isso, perceber as condições e contextos onde o texto foi produzido para dar conta dos sentidos por ele operados.

A clareza quanto aos procedimentos metodológicos é de extrema importância para a

³⁹ Algumas audiências públicas e seminários não tiveram registros através de notas taquigráficas, mas possuem registros de áudio que foram transcritos para esta análise.

compreensão do objeto, orientando a delimitação das categorias que irão direcionar a análise. Esse capítulo se inicia, portanto, com a exposição dos procedimentos que serão levados em conta na análise.

4.1 Discussão Metodológica

O contexto de debate do Procultura envolveu diversas tensões sociais, políticas e ideológicas que se expressaram nas vozes e discursos manifestados nos seminários e audiências públicas. É a compreensão crítica desse contexto social e discursivo que se busca alcançar através do modelo teórico-metodológico proposto por Norman Fairclough (2001), da Análise do Discurso Crítica - ADC, resultante da Teoria Social do Discurso.

O diálogo que o autor realiza com a Linguística Crítica posiciona a língua como instrumento ideológico nas lutas de poder, refletindo os aspectos socioculturais e o local de sua produção discursiva. Desse modo, é possível entender as práticas discursivas na relação com as estruturas sociais, de modo a legitimar ou questionar relações sociais. É nesse sentido que a ADC dá conta do que se expressa por meio das articulações, argumentações e disputa de poderes no cenário do Parlamento.

De acordo com Fairclough (2001), a prática da ADC exige, primeiramente, três itens: os dados, a análise e os resultados. A delimitação do *corpus* da pesquisa se concentrou nas notas taquigráficas do encontro nacional realizado pela CEC e nos arquivos de áudio do seminário promovido pela CFT. A escolha teve base qualitativa, considerando que o debate realizado na Câmara compreende as discussões mais recentes sobre o projeto, onde ouve uma maior diversidade de vozes envolvidas, fator primordial para analisar a participação do ponto de vista do conflito.

Ainda tratando da definição do *corpus*, foram priorizados os discursos relevantes e heterogêneos (sob o aspecto do embate), além das informações de fontes oficiais e seguras, e os dados cujo acesso foi facilitado por meio de portais ou outras ferramentas de comunicação. Algumas etapas da discussão, como os debates que foram promovidos pelo Ministério entre 2003 e 2009, não possuem registros oficiais, não foram sistematizadas ou localizadas nos arquivos do MinC. As informações encontram-se disponíveis em notícias da assessoria de comunicação, mas que não apresentam o debate na íntegra, fator que prejudicaria o processo de análise.

No caso da consulta pública *online*, as contribuições eram enviadas para o e-mail disponibilizado no Blog da Rouanet, criado especificamente para discutir a reforma na lei.

Este conteúdo das demandas não foi divulgado na íntegra, contendo apenas alguns enfoques do debate em cartilha informativa elaborada pelo Ministério. Desse modo, não foi possível verificar se a seleção do que era prioritário para o MinC correspondia às demandas manifestadas na esfera civil.

Apesar de muitas contribuições terem ocorrido no Blog, onde o espaço para comentários das notícias era acessível a todos, não foi verificada uma interação com o Ministério da Cultura ou com seus representantes, o que tornou nulo o embate político. Essa falha na estrutura do ambiente que poderia ter sido utilizado para o debate não permitiu a transparência quanto às contribuições realizadas no período da consulta, não facilitou a interação entre os usuários, além de gerar fragilidades como a disseminação de informações de forma desordenada, sem agrupamentos, fato que dificultou a sistematização das informações.⁴⁰

Como última justificativa para a escolha do momento de debate na Câmara, destaca-se o recorte temporal que se fez necessário diante da amplitude de informações, tendo em vista que as discussões realizaram-se ao longo desses 10 anos de construção efetiva do Procultura.

Do ponto de vista da análise, a base da ADC proposta por Fairclough traz a concepção tridimensional de análise, que se divide em: Análise textual, análise da prática discursiva e análise da prática social. Não será feita uma avaliação isolada de cada uma dessas dimensões porque, como ressalta Fairclough, estas estarão inevitavelmente superpostas na prática, podendo ser analisadas simultaneamente.

Pretende-se, assim, compreender, a partir da análise dos discursos nestes documentos, como foram instauradas identidades e relações sociais, qual a abordagem da política cultural e da lei de incentivo na visão desses sujeitos e qual a natureza das práticas discursivas que estão postas nos pronunciamentos, considerando os pressupostos do autor de que os conceitos de ideologia, hegemonia e poder constituem elementos fundamentais para analisar estes discursos que se estruturam em um contexto de dominação. Para Fairclough, essa análise é crítica por buscar na língua elementos e estruturas que não estão colocados explicitamente, mas que podem ser analisados sob a ótica das relações de poder.

Ela é crítica, primeiramente, no sentido de que busca discernir conexões entre a língua e outros elementos da vida social que estão normalmente encobertos. Entre

⁴⁰ No caso da consulta pública *online*, um outro fator dificultou a adoção desse momento na análise empírica. No mês de junho de 2013, o site do Ministério da Cultura, assim como as outras ferramentas vinculadas ao portal (incluindo o Blog da Rouanet), sofreram uma reestruturação. Com a reformulação do site, o Blog foi tirado temporariamente do ar.

eles: como a língua aparece em relações de poder e dominação; como a língua opera ideologicamente; a negociação de identidades pessoais e sociais (continuamente problematizadas através de mudanças na vida social) em seu aspecto lingüístico e semiótico. Em segundo lugar, ela é crítica no sentido de que está comprometida com mudanças sociais contínuas (FAIRCLOUGH, 2001, p. 230).

A necessidade da estruturação de um método e de uma concepção de discurso para o autor parte da consideração de que "as práticas discursivas em mudança contribuem para modificar o conhecimento (até mesmo as crenças e o senso comum), as relações sociais e as identidades sociais; e necessitamos de uma concepção de discurso e de um método de análise que contemplem a relação entre essas três áreas". (FAIRCLOUGH, 2001, p.27)

É preciso, portanto, voltar o olhar aos discursos para perceber os lugares dos sujeitos nas falas, suas identidades sociais e os seus principais efeitos, conforme elencados na fala acima: a) o discurso como constituidor de identidades sociais e de sujeitos; b) o discurso como constituidor de relações sociais que se estabelecem no e pelo discurso; c) o discurso como constituidor de sistemas de conhecimento e crenças.

Uma análise do discurso crítica permite, assim, que este não seja visto como "um fim em si mesmo", mas, sim, como algo capaz de alterar essas relações e identidades sociais. Para expor esse método proposto, o autor inicia uma explanação da Teoria Social do Discurso com base na abordagem de Foucault, autor de grande representatividade para o debate sobre discurso e poder. Diferenciando a análise do discurso de Foucault do que denomina Análise de Discurso Textualmente Orientada (ADTO), Fairclough ressalta que para uma análise teoricamente adequada, faz-se necessária uma mescla das dimensões de discurso presentes na abordagem mais abstrata de Foucault e as abordagens orientadas linguisticamente. Para isso, o autor incorpora algumas noções de Foucault, onde a primeira destaca "uma visão constitutiva do discurso, que envolve uma noção de discurso como ativamente constituindo ou construindo a sociedade em várias dimensões: o discurso constitui os objetos de conhecimento, os sujeitos e as formas sociais do 'eu', as relações sociais e as estruturas conceituais". (FAIRCLOUGH, 2001, p.64)

Na análise que segue neste capítulo percebe-se que há nesses discursos algumas variantes que influenciam e direcionam os demais participantes dos seminários. São esses elementos que serão observados com base nas categorias propostas por Fairclough, corroborando com a visão de Habermas de que "a linguagem também é um meio de dominação e força social. Ela serve para legitimar relações de poder organizado. Na medida em que as legitimações das relações de poder, [...] não são articuladas, [...] a linguagem é

também ideológica” (HABERMAS, 1977, p. 259 apud WODAK, 2004, p.225).

Na Teoria Social de Fairclough, o discurso se apresenta numa relação dialética entre prática e estrutura social, onde essa estrutura social representa tanto uma condição como um efeito da prática social. Com isso, o autor entende o discurso como "uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado". Outras noções incorporadas por Fairclough dizem respeito à questão da intertextualidade e interdiscursividade, quando trata das relações mantidas entre as práticas discursivas, a natureza discursiva do poder, a natureza política do discurso e a natureza discursiva da mudança social. Embora consideradas no que propôs como ADTO, Fairclough destaca que há lacunas no trabalho de Foucault, principalmente no que se refere à prática discursiva, reduzida, de acordo com sua visão, somente à estrutura.

Ainda na visão do autor, apesar da prática social possuir várias orientações (política, cultural, ideológica, etc.), o discurso não se reduz a nenhuma delas. Em seu debate, o que se coloca em pauta é o discurso entendido como prática ideológica e política, sendo esta última classificada como uma categoria superior.

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relação de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder. (FAIRCLOUGH, 2001, p.94)

Entendendo a dependência entre essas práticas e a prática política como um marco delimitador na luta pelo poder, é possível compreender os tipos de discurso que Fairclough destaca: os discursos que podem ser 'investidos' e 'reinvestidos' política e ideologicamente, de acordo com ambientes institucionais e espaços que venha a ocupar. A análise dessa 'mudança discursiva' será essencial para a compreensão dos debates do Procultura. As três dimensões da análise de discurso partem de algumas categorias, conforme síntese proposta por Resende e Ramalho (2004), esboçada abaixo:

QUADRO 2 - CATEGORIAS ANALÍTICAS DO MODELO TRIDIMENSIONAL

TEXTO	PRÁTICA DISCURSIVA	PRÁTICA SOCIAL
Vocabulário Gramática Coesão Estrutura social	Produção Distribuição Consumo Contexto Força Coerência Intertextualidade	Ideologia: Sentidos Pressuposições Metáforas Hegemonia: Orientações econômicas, políticas,culturais e ideológicas

A análise textual concentra-se nos tópicos 'vocabulário', 'gramática', 'coesão' e 'estrutura textual'. No âmbito das práticas discursivas, Fairclough sistematiza as informações organizando a análise em quatro blocos: 1) Produção do texto, onde podem ser analisadas a interdiscursividade e intertextualidade manifesta; 2) Distribuição do texto, na qual são observadas as cadeias intertextuais; 3) Consumo do texto, considerando a coerência; 4) Condições da prática discursiva.

Na produção do texto, a dimensão da intertextualidade é o que se destaca. Segundo o autor, a intertextualidade é basicamente a propriedade que têm os textos de serem compostos por fragmentos de outros textos. Há ainda uma diferenciação feita pelo autor entre a intertextualidade manifesta, que se caracteriza como a constituição heterogênea de textos por meio de outros textos específicos, e a intertextualidade, vista como constituição heterogênea de textos por meio de elementos das ordens do discurso (interdiscursividade).

Tanto na produção quanto na interpretação e consumo dos textos, o contexto social no qual eles se inserem é fundamental para a análise. Essas três dimensões são palcos de lutas hegemônicas, que podem gerar a manutenção ou transformação da ordem do discurso.

Na análise social, são levados em conta a matriz social do discurso, as ordens do discurso e seus efeitos ideológicos e políticos. Nessa análise, são os conceitos de ideologia e hegemonia que ocupam lugar central no debate de Fairclough. As ideologias são vistas como "significações/construções da realidade (o mundo físico, as relações sociais, as identidades sociais) que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação". (FAIRCLOUGH, 2001, p.117).

Já a noção de hegemonia se baseia em Gramsci, sendo aceita pelo autor como: liderança e dominação nos domínios econômico, político, cultural e ideológico de uma sociedade; poder de uma das classes economicamente definidas como fundamentais em aliança com outras forças sociais sobre a sociedade como um todo, porém nunca alcançando, senão parcial e temporariamente, um 'equilíbrio instável'; construção de alianças e integração muito mais do que a dominação de classes subalternas; e um foco de luta constante sobre pontos de maior instabilidade entre classes e blocos para construir, manter ou, mesmo, a fim de romper alianças e relações de dominação e subordinação que assumem configurações econômicas, políticas e ideológicas. (FAIRCLOUGH, 2001, p.122).

Para esta pesquisa, é importante ter em vista, sob a vertente da análise textual, que muitos dos discursos produzidos no contexto da CEC foram discursos políticos (dos

parlamentares) ou imbuídos de interesses e identidades políticas. Nesse caso, serão abordados os aspectos do controle interacional, que busca analisar o modo como são organizadas as interações: distribuição de turnos, mudança de tópicos e direcionamento das interações, de modo a "explicar a realização e a negociação concretas das relações sociais na prática social". (FAIRCLOUGH, 2001, p.192).

Na análise da prática social, considerando a importância dessa dimensão para o presente trabalho, serão adotadas as categorias analíticas propostas por Fairclough: a matriz social do discurso, as ordens do discurso e os efeitos ideológicos e políticos do discurso. Essa matriz social é de extrema importância para o entendimento dos demais elementos, devido à sua função de "especificar as relações e as estruturas sociais e hegemônicas que constituem a matriz dessa instância particular da prática social e discursiva; como essa instância aparece em relação a essas estruturas e relações [...]; e que efeitos ela traz, em termos de sua representação ou transformação".

De acordo com o foco desta pesquisa, optou-se por privilegiar os seguintes aspectos no âmbito da prática discursiva: serão analisadas a interdiscursividade (que tipos de discurso são vistos no material, como se articulam), a intertextualidade (que outros textos estão contidos nos textos da amostra), e as condições da prática discursiva (onde o objetivo é "especificar as práticas sociais de produção e consumo do texto, ligadas ao tipo de discurso que a amostra representa").

Por considerar que os textos resultantes desses debates não são voltados a grandes audiências, mas utilizados como arquivo do órgão ou como base para a estruturação de projetos de lei, não adotei o aspecto das cadeias intertextuais, na distribuição do texto, relevante para este trabalho.

É importante destacar que o modelo teórico-metodológico da ADC desenvolvido por Fairclough sofreu algumas recontextualizações apresentadas na obra *Analysing Discourse: textual analysis for social research* (2003). No modelo tridimensional, Fairclough se baseava nas macrofunções da linguagem propostas na Linguística Sistemico-Funcional de Halliday (1991) denominadas ideacional, interpessoal e textual. Em *Discurso e Mudança Social*, Fairclough propôs que a função interpessoal fosse dividida em relacional e identitária. Já em 2003, Fairclough reformula essas funções e as enquadra como três tipos de significado: o significado acional (que incorpora a função textual), significado representacional e significado identificacional. Assim, o discurso é pensado não mais sob as formas de texto, prática discursiva e prática social, mas a partir dessas três formas de significação.

O modelo manteve a noção de multifuncionalidade da linguagem (linguagem como

meio de representação, a função interpessoal e função textual). Ele adotava, ainda, o discurso como prática social na relação entre textos e eventos: o discurso como modo de ser (significado identificacional), de agir (significado acional) e de representar (significado representacional).

Também nesse sentido, Fairclough apresenta uma correlação entre ação e gêneros, representação e discursos, identificação e estilos. É preciso pensar, portanto, o modo como os gêneros, discursos e estilos são articulados nos textos, na conexão entre eventos e práticas sociais.

Embora a pesquisa seja direcionada principalmente pela primeira fase da ADC, em seu modelo tridimensional, alguns elementos do atual modelo de referencial teórico-metodológico de Fairclough (2003) também poderão ser observados no processo analítico, tendo em vista a incorporação de elementos que favorecem a análise de pesquisas sociais e considerando que a releitura em torno do método agregou novas funções e visões, mas não excluiu a base fundamental da ADC no modelo tridimensional.

Outro apontamento necessário diz respeito às limitações teórico-metodológicas da pesquisa. Com um tema que transita entre as Ciências Sociais, marcado por elementos da Teoria Política, a opção pela ADC, referencial metodológico da área da Linguística, deu-se diante da possibilidade de compreender o processo participativo a partir das identidades, relações e sujeitos sociais construídos e expressos nos discursos, e o modo como esses elementos promoveram, ou não, uma mudança social no campo das políticas culturais.

Assim, a adoção da ADC nesta pesquisa não se aprofunda no detalhamento de elementos linguístico-textuais dos discursos, mas busca perceber nessa materialidade linguística os traços das práticas sociopolíticas dos atores, adaptando o referencial à área deste estudo. Portanto, alguns elementos que seriam mais relevantes em um estudo da linguística não foram considerados na presente análise.

Além disso, o estudo foi baseado em textos e arquivos relativos aos debates presenciais, realizados em 2010 e 2011, que não foram acompanhados de forma direta pela pesquisadora, fator que resulta na análise de informações parciais desse processo.

Delimitadas as ferramentas que serão utilizadas no procedimento de análise, torna-se fundamental entender de modo mais amplo como se deu essa participação levando em conta também os discursos produzidos pelos representantes do governo, parlamentares e empresariado em contraponto às colocações dos segmentos da sociedade civil.

Assim, é importante perceber a abertura dada aos participantes, os papéis desenvolvidos por cada ator social, os instrumentos de legitimação desse espaço participativo,

as posições de sujeito ocupadas dentro daquele contexto, os resultados dessas contribuições. Com isso, pode ser observado a forma como se efetivou esse processo participativo e que aspectos puderam ser observados no resultado final do que se define, hoje, como Procultura.

4.2 Da Rouanet ao Procultura: Espaços e vozes envolvidos no debate

Todo processo participativo visa alcançar alguma mudança: seja ela do ponto de vista da decisão política e da deliberação; seja ela sob a ótica da intervenção, melhoria e legitimação de políticas públicas. Essas mudanças resultam das articulações que se estabelecem no espaço de debate, e das argumentações, vozes e discursos que nele se compõem.

Atores, forças políticas e interesses diversos puderam ser observados ao longo do debate do Procultura. Antes de entender as principais demandas, as identidades sociais que elas traduzem e suas perspectivas político-ideológicas, a partir da análise dos discursos presentes nos seminários da Câmara, é preciso ter em vista que: a) o processo de discussão do Procultura não se restringiu a espaços governamentais ou ao parlamento, perpassando diversas esferas públicas e privadas e envolvendo uma quantidade significativa de tensões e atores sociais; b) a presente pesquisa não teve como pretensão dar conta do processo participativo de modo integral, realizado em todas essas esferas, considerando a longa trajetória de discussões que marcou a história da Lei Rouanet; mas assume, no entanto, parte relevante dos debates, composta por algumas categorias e recortes desse amplo processo de discussão; c) ainda que o estudo não contemple a totalidade e pluralidade dos debates, faz-se necessário traçar alguns marcos históricos presentes em diferentes momentos desse debate, levantando os resultados obtidos em cada etapa de composição do projeto de lei.

Abordar o percurso seguido pelo Procultura, desde as primeiras articulações da reforma até a tramitação na Câmara dos Deputados, é necessário não apenas para contextualizar o processo participativo, mas para subsidiar a divisão categórica dos discursos na análise e para reconhecer, no debate, as formas de expressão e limites de cada esfera por onde transitou a discussão.

Assim, três etapas foram fundamentais para a estruturação do projeto do Procultura: os debates promovidos pelo Ministério da Cultura, por meio de mecanismos governamentais e também através de espaços constituídos por organizações civis e empresas privadas; a consulta pública *online*, considerando este um dos momentos relevantes para a sistematização das principais demandas que foram levadas à Câmara, além da utilização de uma esfera

pública virtual que foi essencial na ampliação do alcance do texto da lei; e o processo de discussão na Câmara dos Deputados, ou os espaços promovidos por parlamentares fora do Plenário, que apresentarão o modo de discussão dessa última etapa que compõe a análise empírica do processo participativo nesta pesquisa.

O desenho institucional desses espaços, assim como os ritos e dinâmica presentes em cada etapa, trazem consigo o reflexo de algumas hierarquias que se estruturaram e que foram, de alguma forma, conformando os debates. As oportunidades de participação criadas e o modo de interação entre governo e sociedade civil demonstram alguns direcionamentos dados ao debate e os desencadeamentos dessa atuação no texto da nova proposta de lei.

Ao final dessa contextualização, alguns elementos e personagens de cada espaço participativo poderão apontar quais direções foram tomadas pela lei de incentivo dentro desse contexto de 10 anos de debate (2003 a 2013), levantando, ainda, seus entraves e inconsistências, bem como os avanços e mudanças resultantes desse processo.

4.2.1 A atuação do Ministério da Cultura

A presente subseção se desenvolve no intuito de apresentar os avanços e desafios do Procultura, partindo da abordagem sobre o papel do Ministério da Cultura na elaboração desse mecanismo. O processo de construção do projeto de lei que trata do Procultura se deu em diversas instâncias: a primeira fase foi caracterizada pelos debates realizados nas conferências de cultura, fóruns e seminários, onde a insatisfação com o atual formato da Lei Rouanet era sensível e manifestada por grande parte daqueles que atuavam nas discussões. Foi nessa primeira etapa que alguns problemas dessa ferramenta de financiamento foram elencados.

Uma discussão que antecede esse mapeamento e reestruturação da Lei diz respeito aos desafios iniciais enfrentados pelo Ministério na estruturação de políticas culturais, de modo mais geral, e ao desenho da instituição estabelecido a partir da gestão do ex-ministro Gilberto Gil (2003 a 2008). Considerando a instabilidade do órgão, resultante de um longo processo histórico de descontinuidade e dissolução da pasta, aliada à ampla relação estabelecida entre o MinC e a renúncia fiscal como sua principal política, o primeiro desafio encontrado por Gil ao assumir o Ministério em 2003 foi justamente estabelecer novas diretrizes que conseguissem resgatar o papel do órgão como formulador, executor e articulador de políticas de cultura, como reflexo de algumas mudanças de direcionamento da gestão:

Entre as mudanças propagadas e instaladas pelo Ministério da Cultura nas gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira, vale destacar: 1) o alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura, como um dos princípios basilares da cidadania; sendo assim, 2) o público alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e 3) o Estado, então, retoma o seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância 4) da participação da sociedade na elaboração dessas políticas; e 5) da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade, para a gestão das ações. (SOTO *et al*, 2010, p.30)

A preocupação com essas questões já se apresentavam na campanha eleitoral do ex-presidente Lula em 2002, expressando-se no documento denominado “A Imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura”, que esboçava as principais diretrizes nessa área: a cultura como Política de Estado, a Economia da Cultura, Gestão Democrática, Direito à Memória, Cultura e Comunicação e Transversalidade das políticas públicas de Cultura. (PT, 2002)

A agenda proposta afirmava a necessidade de formular políticas mais duradouras e de abordar a cultura como política de Estado, como se expressou no primeiro tema de campanha. O documento ressaltava a cultura como direito básico do cidadão e a importância da afirmação de identidades regionais e étnico-culturais. No âmbito da Economia da Cultura, era o entendimento da cultura na sua relação com o desenvolvimento socioeconômico, bem como a discussão em torno das leis de incentivo, que se destacava como fator fundamental. Os elementos de participação e a disponibilidade para o diálogo se expressavam na proposta de gestão democrática a partir do fortalecimento de conselhos e de mecanismos participativos. A salvaguarda de acervos e de patrimônio, além de uma política de museus e arquivos, compuseram a diretriz do “Direito à Memória”. No âmbito da comunicação, o documento expôs a preocupação de governo com a relação às grandes cadeias de entretenimento, estabelecendo novos critérios para as articulações com o Estado, além do funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação social.

Uma breve menção a esse documento é fundamental, tendo em vista que ele buscou direcionar as principais políticas da cultura ao longo do governo Lula. Considerando a transversalidade da cultura e as dimensões social, democrática e nacional como eixos estruturantes, algumas políticas, como o Sistema Nacional de Cultura por exemplo, já eram ressaltadas pelo então candidato a presidente durante a campanha, fator que resultou na incorporação desses instrumentos como metas prioritárias para a cultura.

Considerando o direcionamento de campanha, era fundamental, nesse contexto, que o Ministério criasse uma identidade para o órgão e que conseguisse não apenas ultrapassar o limite da renúncia enquanto política preponderante do governo – considerando a dimensão

assumida pela Lei Rouanet dentro das políticas do Ministério, como destacado em capítulos anteriores deste trabalho—, mas também intervir nos graves problemas enfrentados pela instituição, como apontado no pronunciamento realizado por Gilberto Gil na abertura do Seminário Internacional de Políticas Públicas de Cultura, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) em 2005: "É preciso encarar os reflexos de zigue-zagues do passado: há mais servidores aposentados do que na ativa; o orçamento é o menor da Esplanada; instituições, instrumentos e vontades estão desarticulados; os balcões atendem os 'escolhidos'. Como superar este quadro?" (GIL, 2005)

Iniciada a gestão, além do PNC e do SNC, os debates se concentraram nas distorções e problemas da Rouanet e no planejamento para iniciar a estruturação de uma nova lei. Foram seis anos de intensas discussões (de 2003 a 2009), cerca de 14 mil agentes envolvidos nos espaços participativos e mais de 2 mil contribuições identificadas, considerando os debates iniciados no Seminário Nacional "Cultura para todos" (entre 2003 e 2004), passando pelos "Diálogos culturais" iniciados em 2008 e coroados com o Fórum Nacional de Financiamento da Cultura, realizado em dezembro de 2009.

A disponibilização desses espaços de participação marcou uma das etapas mais relevantes para a construção do documento do Procultura. Foi nesse momento que as demandas passaram a ser sistematizadas, acarretando na elaboração de documentos e no levantamento de informações necessárias à estruturação do primeiro texto do projeto.

A ação dos "Diálogos culturais", ocorrida na gestão do ex-ministro Juca Ferreira (2008 a 2010), em setembro de 2008, marcou a construção dessa nova lei a partir de discussões junto aos diversos segmentos culturais, o que foi apontado, pelo governo, como uma experiência de transposição da estruturação de políticas para fora dos gabinetes oficiais. Nos Diálogos culturais, Juca Ferreira apresentava informações relativas ao número de projetos apoiados, principais patrocinadores, concentração de recursos por região, por segmentos culturais, além de outros dados que embasavam a argumentação do Ministério no sentido de promover a reforma na lei. O ministro acompanhou pessoalmente esses debates, que percorreram 19 estados.

Alinhadas com essa política, outras iniciativas confluíam no estabelecimento do diálogo e na disponibilização de espaços para atuação civil: as câmaras setoriais, instaladas em 2004⁴¹, que envolviam diretamente os artistas na definição das metas para cada segmento (Dança, Música, Teatro, Circo, Artes Visuais e Livro e Leitura); a realização das conferências

⁴¹ As câmaras setoriais, vinculadas inicialmente à Funarte, foram paralisadas em 2006 e retomadas em 2007, tornando-se Colegiados Setoriais e compondo parte do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC.

nacionais; a instalação da ouvidoria do MinC, com o objetivo de dar mais transparência ao órgão.

Em 2009, as oportunidades de participação foram ampliadas e a modificação no modelo de financiamento à cultura era apontada como prioritária para o Governo, o que resultou na composição de um Blog para consulta pública acerca da reforma da Lei Rouanet, além dos debates presenciais. Em notícia publicada no site do MinC, destacou-se que

Desde 2003, o Ministério da Cultura manifesta sua intenção de realizar modificações na lei para alterar critérios de aprovação e financiamento de projetos culturais que usem recursos públicos. A minuta do projeto já teve várias regras debatidas publicamente, mas esta é a primeira vez em que um anteprojeto será submetido à avaliação formal. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009)

Foi nesse ano que ocorreu uma consolidação das informações em torno das políticas culturais, reunindo-se em um documento do Ministério as propostas e contribuições discutidas anteriormente. Ainda através do Ministério da Cultura, e em posse da apresentação dos problemas principais da lei, foram realizados alguns seminários para elaboração do anteprojeto de lei, que seria apresentado à sociedade na consulta pública *online* antes de ser submetido ao Congresso Nacional.

Nesses seminários, as cinco regiões do país foram visitadas pelos então ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira ou por representantes do Ministério, em debates realizados antes da consulta pública. Os seminários objetivavam a orientação dos usuários, produtores e gestores culturais, para uso da plataforma desenvolvida para a consulta, bem como apresentavam os principais desafios da Lei Rouanet e os motivos que levaram à reforma.

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).

Neste documento também foram apontados alguns objetivos da proposta de reforma na lei: ampliação do acesso aos recursos; financiamento de todos os segmentos, todas as áreas da cultura, em todas as dimensões da vida cultural do Brasil; o fortalecimento das pequenas empresas culturais; e fortalecimento da dimensão simbólica, das artes, incorporando

nessas dimensões a diversidade cultural (povos indígenas, etc.). Eram essas as primeiras emergências destacadas na apresentação do MinC e em seus discursos nos espaços de debate.

Na análise do papel do Ministério nessas esferas, algumas questões podem ser destacadas: a ideia de modificar a Lei Rouanet englobou polêmicas porque, de um lado estavam segmentos culturais prejudicados por uma política delineada pelo mercado e, do outro, grupos privilegiados pelo mecanismo de renúncia que não desejavam abdicar dos benefícios obtidos através dessa ferramenta, associados a empresas que não tinham interesse em investir recursos diretos nos projetos culturais, como proposto nas novas faixas de renúncia fiscal anunciadas no Procultura. Essa contextualização é fundamental para perceber a presença destes elementos nos discursos da Câmara, como apontado na análise que segue.

4.2.2 A consulta pública online

A consulta pública foi essencial para a conclusão do documento que seguiria à Câmara dos Deputados. Nesta pesquisa, a realização da consulta mereceu um tópico específico, por se tratar de uma iniciativa que teve bastante repercussão na estrutura do projeto de lei.

Pela importância desses instrumentos na sistematização das informações e na agilidade da comunicação, o "Blog da Rouanet", vinculado ao portal do Ministério da Cultura, foi criado em 2008 para a realização da consulta pública *online* e divulgação de informações relativas à discussão sobre a reforma na lei de incentivo, trazendo outras perspectivas para o debate do Procultura.

A consulta pública, realizada durante 45 dias na internet, trouxe alguns elementos novos: em primeiro lugar, a ordenação das discussões e demandas que giravam em torno da lei vigente; em segundo lugar, o uso do espaço virtual (web) para a realização da consulta e consolidação dessas demandas.

Mais que um momento de expor as demandas da sociedade e de debater, de forma mais acessível e com uma gama de informações mais ampla, a consulta pública representou uma formalização da proposta de reforma e a geração de documentos e instrumentos mais palpáveis do que os desenvolvidos anteriormente.

Estruturada para aqueles que já acompanhavam o debate e para os diversos interessados no segmento cultural, a plataforma digital ordenou, de maneira mais simples, os principais pontos críticos em relação à Rouanet e as sugestões dadas para a melhoria da Lei.

A consulta pública foi realizada de 23 de março a 6 de maio de 2009, com a disponibilização do texto do anteprojeto de lei elaborado pelo Ministério da Cultura em

diálogo com artistas, produtores, gestores e outros representantes da sociedade civil. De acordo com o documento que apresenta a proposta da nova Lei, nesse período foram mais de 250 mil acessos individuais ao site do Ministério da Cultura, além de 100 mil acessos ao Blog da Reforma da Lei Rouanet.

O Blog trazia notícias dos debates que estavam sendo realizados em todo o Brasil, disponibilizava a minuta do texto para que os cidadãos pudessem acessar a proposta e enviar contribuições, críticas ou sugestões para o projeto que seria encaminhado posteriormente para análise dos parlamentares.

Com estrutura simplificada (somente 4 menus: "Sobre", "Projeto de Lei", "Vídeos" e "Publicações"), o Blog foi criado para facilitar a discussão sobre o projeto, conforme destacado na apresentação da plataforma: "Neste blog, serão colocados documentos, dados e propostas de alteração elaborados pelo Ministério, por especialistas e entidades da sociedade civil. Também serão divulgados os documentos já elaborados nos Fóruns de Discussão Nordeste e Norte. Mas seu principal papel é ouvir seus comentários, críticas e sugestões".

A movimentação do Blog e do Portal do MinC geraram resultados para a estruturação do projeto. Foram totalizadas 925 contribuições individuais e 757 coletivas, onde 443 faziam referência ao fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura e 369 destacavam a necessidade de modificação no funcionamento da renúncia fiscal. Apesar da importância das contribuições, um ponto que merece destaque é a relação entre a quantidade de contribuições efetivas e os acessos ao site da consulta. Menos de 1% dos cidadãos ou entidades que acessaram ao Blog encaminhou propostas de modificação no projeto.

Embora as contribuições não tenham correspondido às expectativas de participação geradas pelo número de visitantes ao Blog, muitas delas foram inovadoras no âmbito das leis de incentivo e puderam ser incorporadas ao projeto de lei: a exigência do artigo que veta a análise subjetiva dos projetos culturais, possibilitando uma mudança na seleção de projetos apoiados via renúncia fiscal; a inserção de fundos específicos (como da inovação audiovisual); e a inserção da diversidade cultural como item fundamental da nova Lei, por meio da ratificação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco. Além dessas contribuições, muitas sugestões levantavam o problema das faixas de renúncia na lei atual e na concentração de recursos em determinadas regiões.

Vale ponderar que o diálogo entre o Ministério e os atores culturais foi impossibilitado pela estrutura do blog, que não promovia o embate político. As contribuições da população podiam ser dadas através do envio de e-mail ou dos comentários nas notícias do

Blog. Isso, contudo, não colocava a sociedade em debate direto com a pasta, gerando uma falha do ponto de vista da transparência da informação e do próprio debate político. Entretanto, a situação não invalidou resultados positivos e significativos possibilitados por esse canal.

4.2.3 O papel da Câmara de Deputados

Os debates não se encerraram com a consulta pública. Após a finalização do anteprojeto, esse material foi encaminhado à Câmara de Deputados e, desde então, o projeto saiu do âmbito do Ministério⁴² e passou a ser administrado pelo Congresso. Antes da sanção da Presidência da República, o projeto precisa passar por três comissões na Câmara: a Comissão de Educação e Cultura - CEC; Comissão de Finanças e Tributação - CFT; e, por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, sendo submetida, em seguida, à apreciação do Senado. Até o presente momento (fevereiro de 2014), o projeto foi aprovado na CEC, sob a relatoria da deputada Alice Portugal (PCdoB/ BA), e na CFT, tendo como relator o Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), chegando, em 2013, à sua última comissão antes de seguir para o Senado.

Em 2010, o projeto de Lei nº 6.722/2010 era apresentado à Câmara dos Deputados, com texto que se baseava nas demandas sociais coletadas ao longo dos anos e ordenadas na consulta pública *online*. Subsidiada pelas informações do Ministério da Cultura, a deputada Alice Portugal elaborou um requerimento para realização de audiências públicas para avaliar o projeto de Lei antes do envio à próxima comissão. Assim, foram realizadas 9 audiências ao longo de 2010 nos estados de São Paulo, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais e no Distrito Federal.

Para fechar o ciclo de discussões, foi realizado o Encontro Nacional Procultura, em Brasília, onde, segundo discurso da parlamentar no evento, era nesta audiência que poderiam ser sanados equívocos e surgir novas colaborações. Esses debates, de acordo com relatório de Alice Portugal, levaram à elaboração do primeiro substitutivo, que condensou as contribuições resultantes das discussões e foi aprovado no final de 2010 na Comissão de Educação e Cultura.

O relator seguinte foi o deputado Pedro Eugênio, na Comissão de Finanças e

⁴² Apesar do projeto ser assumido pela Câmara, o Ministério da Cultura continuou contribuindo diretamente para o debate, tendo em vista que o órgão possui as informações e dados fundamentais para a efetivação dessa reforma.

Tributação, que esteve à frente do debate entre 2011 e 2012. No final de 2012 lançou um texto substitutivo com novas modificações, o qual ressaltava principalmente a desconcentração de recursos e a questão da democratização cultural.

Uma das grandes polêmicas na elaboração do texto do projeto da nova lei dizia respeito às faixas de renúncia fiscal. Para Alice Portugal, a faixa de 100% de renúncia deveria ser extinta da Lei, levando as empresas patrocinadoras a investirem recursos diretos em projetos culturais. No entanto, após a inserção de empresas privadas no debate do projeto, houve a revisão do texto e a estruturação de critérios para realização da renúncia fiscal. Já no substitutivo de Pedro Eugênio, há a possibilidade de a empresa ou instituição obter os 100% de isenção fiscal, contanto que ela atenda às novas diretrizes estabelecidas, que destacam, por exemplo, a questão da acessibilidade física e social.

O sistema de classificação não é aplicado a produtores independentes e de pequeno porte, de forma a possibilitar, de acordo com o que ressalta o deputado, a captação de recursos e consequente viabilização desses projetos com menor apelo comercial.

O novo substitutivo aprovado sob a relatoria de Pedro Eugênio destaca, ainda, os chamados territórios certificados, ou seja, áreas e regiões que necessitam do investimento em cultura para alcançar desenvolvimento social. Essas e outras iniciativas foram destacadas pelo deputado como sendo "uma série de ações desconcentradoras, que vão se juntando e possibilitando que os recursos sejam melhor distribuídos pelo país, com conceitos que não são de mercado, mas de políticas públicas, de acordo com o Plano Nacional da Cultura", disse o relator.

Dentre as modificações propostas no relatório, apresentava-se, principalmente, um detalhamento de algumas questões indeterminadas ou vagas no projeto de origem. Assim, os critérios para a análise dos projetos culturais, antes bastante subjetivos (contribuição para a preservação, memória e tradição; contribuição à pesquisa, etc.) foram reformulados para critérios mais objetivos (análise se a produção cultural era independente, se o acesso ao evento era gratuito, etc.), a faixa-limite de dedução do imposto para pessoa física passou de 6% para 8%, o limite de dedução para pessoas jurídicas passou de 4% para 8% no caso de faturamento acima de R\$ 300 milhões. Além dessas mudanças, outras medidas foram propostas no relatório, como a possibilidade de inscrição de projetos culturais em qualquer período, sem a necessidade do lançamento de editais.

A Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura (CNIC) também sofreu mudanças estruturais, fundamentais para a análise de projetos em diálogo com a sociedade. Assim, o colegiado foi recomposto com a presença de um representante dos artistas, um do

empresariado e seis entidades da sociedade civil, além dos representantes do Ministério da Cultura e suas secretarias. Ainda assim, a estruturação da CNIC foi alvo de críticas diante do fato da comissão não ter poder deliberativo.

Mas as discussões na CFT voltavam-se principalmente para a polêmica dos 100% de renúncia e para as possibilidades de operacionalização das mudanças propostas pela primeira Comissão, tendo em vista a necessidade de avaliação da viabilidade por outras instâncias de governo como o Ministério da Fazenda, por exemplo.

Para compreender de modo mais detalhado o processo de composição do Procultura, são analisados a seguir os debates nacionais que encerraram as discussões em cada Comissão, expondo as principais falas e atores sociopolíticos envolvidos, além das demandas expressas pelos participantes, cuja incorporação ao projeto de lei será analisada nas subseções que tratam dos substitutivos ao projeto.

4.3 O debate na Comissão de Educação e Cultura

A Comissão de Educação e Cultura - CEC foi a primeira a receber o anteprojeto do Ministério da Cultura, fruto da consulta pública *online*. Em fevereiro de 2010, o projeto de Lei 6722/2010, que referia-se à criação do Procultura foi apensado ao PL 1139/2007 juntamente com os PL 2151/2007, PL 2575/2007, PL 3301/2008, PL 3686/2008 e PL 4143/2008, todos tratando de questões específicas relativas à mudança na Lei Rouanet. Passavam, a partir disso, a se estruturar como uma única proposta em torno da modificação da lei vigente.

O ano de 2010 foi de debates. Como dito anteriormente, foram promovidas audiências e reuniões públicas pela Câmara, em parceria com o Ministério da Cultura, além de outros eventos realizados por instituições voltadas para a cultura e fóruns compostos por atores diversos. As discussões foram muitas, contemplando as cinco regiões do país, de modo a entender, com uma proposta de projeto de lei, quais eram as ausências, as limitações e os avanços no mecanismo.

Os debates promovidos pela CEC acerca do Procultura eram focados principalmente na questão do mérito: como a proposta promovia desenvolvimento cultural; como ela estimulava a diversidade; que tipo de resultados seriam alcançados com esse projeto. As discussões se concentravam, assim, na efetividade do projeto de lei e no atendimento ao que era considerado como sendo prioritário para a cultura sob o ponto de vista do financiamento.

As audiências públicas e seminários buscavam discutir junto ao segmento artístico se

a proposta respondia às suas demandas. Como relatora, a deputada Alice Portugal acompanhou de perto esse processo. Foram nove audiências públicas, realizadas a partir do mês de abril de 2010, culminando no Encontro Nacional do Procultura. São os discursos e os efeitos por eles presentes nesses espaços de participação que serão analisados neste capítulo, tendo em vista que ele resulta de uma série de outros debates realizados ao longo de 2010.

4.3.1 *Encontro Nacional do Procultura*

O convite para o Encontro Nacional do Procultura, assinado pelo então presidente da CEC, deputado Angelo Vanhoni (PT-PR), dava a tônica do evento: "Participar do debate sobre este projeto de lei, portanto, é contribuir para o *desenvolvimento de nossa sociedade* e estabelecer políticas culturais que garantam ao *cidadão* brasileiro o *direito* ao desenvolvimento de sua cultura e identidade".

A apresentação do evento por um parlamentar petista que convida ao encontro expressa uma identidade que se baseia no programa político e na ideologia do partido. O discurso de Vanhoni, assim como de outros parlamentares, é marcado pelo reforço do posicionamento da Lei de incentivo como ferramenta estratégica de política cultural, refletindo essa identidade nos elementos linguísticos utilizados, que remetem a uma prática social e discursiva desses sujeitos.

Esta é somente uma primeira característica que é posta em cena nos debates do Procultura. Entender os discursos proferidos no Encontro depende diretamente da condução do olhar ao contexto que ali se apresenta. Fairclough (2001) entende que para pensar esses discursos é essencial "fazer conexões explanatórias entre a natureza dos processos discursivos e a natureza das práticas sociais de que fazem parte".

O Encontro Nacional do Procultura durou cerca de 4 horas. Com o objetivo de finalizar o ciclo de debates e discussões acerca do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (agora concentrado no texto do PL nº 1.139, de 2007), no âmbito da CEC, como explicitado no discurso de abertura do apresentador.

Promovido pela Comissão de Educação e Cultura e em parceria com o Ministério da Cultura, o Encontro foi realizado no dia 9 de novembro de 2010, no Auditório Nereu Ramos, na Câmara, e teve a mesa de abertura composta por Angelo Vanhoni, presidente da CEC, pela deputada Alice Portugal, relatora do projeto na mesma Comissão, e por Alfredo Manevy, secretário executivo do MinC em 2010. Inicialmente, cada um dos integrantes fez o discurso sobre o Procultura, chamando em seguida representantes de segmentos para compor a mesa.

Com cerca de 300 participantes, entre representantes governamentais, artistas, produtores e gestores culturais, representantes do setor empresarial e demais interessados no debate das políticas culturais, a pluralidade de posições ali presentes permitiu que visões distintas e contrapostas pudessem ser observadas. Esse fator levou a um condicionamento de alguns discursos, no intuito de melhor adequá-lo aos diferentes públicos e promover a aceitação de algumas visões de mundo.

Naquele momento, era o relatório da deputada Alice Portugal que se apresentava, com algumas modificações ao projeto entregue pelo Executivo. O texto havia sido disponibilizado na íntegra, antes da realização do Encontro, sendo de conhecimento, portanto, daqueles que ali participavam.

De modo a organizar a análise, os discursos são distribuídos em quatro categorias:

I) Discursos dos parlamentares;

II) Discursos de gestores públicos/ governamentais;

III) Discursos do empresariado;

IV) Discursos da esfera civil (produtores culturais independentes e ONGs).

Essa divisão contempla as principais vozes e posicionamentos presentes no debate do Procultura e, a partir desses recortes, torna-se possível identificar as questões básicas para um juízo acerca desse processo participativo.

I - Discursos dos parlamentares: "Um novo momento, um novo patamar"

As primeiras falas proferidas no evento foram de representantes da Câmara dos Deputados. É importante observar as articulações mantidas entre os discursos do Estado e os contrapontos da sociedade civil, partindo do entendimento da natureza conflitiva da política e dos antagonismos que estão presentes nesse contexto, como Mouffe destaca quando trata da democracia pluralista.

Em se tratando de discursos parlamentares, remete-se ao discurso político, onde, de acordo com Charaudeau (2006), "é preciso que o político saiba inspirar confiança, admiração, isto é, que saiba aderir à imagem ideal do chefe que se encontra no imaginário coletivo dos sentimentos e das emoções". Esse traço do discurso político se expressa em alguns trechos observados abaixo.

A primeira exposição foi feita pelo deputado Angelo Vanhoni, então presidente da CEC. Vanhoni é correligionário da presidenta Dilma Rousseff (PT) e integrante da base aliada

do Governo Federal. Eleito para a Câmara em 2006 e reeleito em 2010, é identificado politicamente por sua atuação nas áreas de cultura e educação. Seu discurso se voltou à estrutura e objetivos da lei, tratando do alcance participativo das ações da Câmara nesse processo. Em todos os discursos dos representantes da Câmara, onde o projeto ainda tramita, a questão da amplitude do debate foi realçada, bem como a presença dos diversos atores envolvidos nas discussões.

1 - Nesta audiência pública estamos finalizando o processo iniciado no começo deste ano e que percorreu praticamente a maioria das capitais brasileiras e algumas cidades importantes do nosso País, que não são capitais mas têm a importância, do ponto de vista geográfico, de aglutinar o setor cultural brasileiro. Nelas realizamos audiências públicas para *discutir com a sociedade, com os produtores culturais, empresários, agentes públicos ligados à área da cultura - prefeitos, secretários municipais, secretários de Estado, artistas e criadores do Brasil* - a transformação e modificação da atual legislação vigente em nosso País, que financia diretamente a cultura em todo o território nacional.

2 - Ao longo desses 19 anos, *como ocorre com toda legislação, estava mais do que na hora de se proceder a um grande debate nacional*, com a possibilidade de a legislação ser *modificada para melhor*. Ou seja, que *tenhamos* um mecanismo mais simplificado e que se possa distribuir os recursos para financiar a cultura do nosso País de uma maneira mais rápida, com menos burocracia, e que se possa *atender de forma mais equânime às necessidades culturais de nossa Nação*.

3 - Identificamos alguns problemas ao longo desse debate público, ao longo do diagnóstico feito sobre a atual legislação: concentração de recursos em determinadas regiões do nosso País; a *necessária modificação* da lei para que possa atender à dinâmica do País, do ponto de vista da sua produção cultural; e de outras distorções que foram identificadas. Pelo atual projeto de lei que chamamos de PROCULTURA pretendemos inaugurar um *novo momento, um novo patamar de administração dos recursos públicos para fomento da cultura em todo o território nacional*.

Nos trechos destacados no pronunciamento de Vanhoni, é possível perceber um discurso que ressalta o lugar central da cultura para o país. O uso das expressões como "*necessidades culturais de nossa Nação*" e "*fomento da cultura em todo o território nacional*" fortalece uma ideia de pertencimento e de unidade, principalmente se inserido no contexto onde são destacadas as diferenças e desigualdades dos recursos destinados às diversas regiões do país, ao passo em que apontam também a centralidade do incentivo fiscal para as políticas públicas de cultura.

Quando Vanhoni destaca que "*estava mais do que na hora de proceder a um grande debate nacional*" e quando aponta a necessidade de "*discutir com a sociedade*", ele expressa o discurso participativo característico do governo petista, de cuja base no Legislativo o parlamentar faz parte. Esses discursos fortalecem a noção de que a participação, no momento de sua realização, gera, inevitavelmente, uma melhoria acerca daquilo que é discutido.

Tendo em vista que estavam presentes no auditório diferentes posicionamentos sobre o projeto, esse discurso se fortaleceu também como elemento persuasivo. Quando o deputado expõe que a legislação será "*modificada para melhor*" ele o faz de modo a buscar a adesão do público presente e a promover uma argumentação própria do discurso político. Nesse mesmo sentido, a ideia de um "*novo momento*", "*novo patamar*", visa envolver a pluralidade de vozes presentes no debate de duas formas: a primeira apontando para a identidade do parlamentar enquanto impulsionador do processo participativo, trazendo consigo conexões com o exercício democrático e, conseqüentemente (de acordo com a visão expressa no pronunciamento), ocupando papel central na melhoria dos problemas encontrados na Lei Rouanet, tendo em vista que ela concentra os principais interesses dos diversos segmentos culturais; a segunda, demonstra uma forma de significação acerca do Procultura, estruturando uma visão positiva por meio da constituição de um "discurso futuro" que antecipa os resultados de uma lei que sequer foi implementada (nem mesmo sancionada), como se ela, por si só, fosse melhor que o mecanismo que a antecede.

As razões apresentadas instauram uma crença nesse "novo momento" inaugurado pelo Procultura, indicando uma visão de mundo e um posicionamento de Vanhoni como integrante da parte governista do parlamento que deseja, com isso, uma realização dos interesses do Executivo. Diante disso, adota a lei como a resolução de todos os problemas dos recursos públicos destinados à cultura e que, de alguma forma, um "momento passado" realizou-se de modo insatisfatório, o que se justifica pelos problemas assinalados pelo deputado em seu discurso.

Essa pressuposição se expressa em várias marcas no texto que lhe conferem feições positivas: "atender de forma mais equânime", "transformação", "modificação", "simplificado", "mais rápido", "menos burocrático". A visão de Vanhoni referencia-se, por meio da interdiscursividade, na dimensão que permeou todo o processo de debate do projeto de lei, onde os representantes do Ministério atribuíam à Rouanet o caráter negativo do financiamento à cultura e traçavam, com o Procultura, um novo caminho, melhor, mais democrático e que dava conta de resolver as distorções anteriores. O discurso imbuía, dessa forma, sentido à ação de alterar a Lei.

A formação desta crença relaciona-se, na análise textual, ao *ethos*, que é visto por Fairclough como elemento intertextual, entendido como "parte de um processo mais amplo de 'modelagem' em que o lugar e o tempo de uma interação e seu conjunto de participantes, bem como o *ethos* dos participantes, são constituídos pela projeção de ligações em determinadas direções intertextuais de preferência a outras" (FAIRCLOUGH, 2001, p.207)

Nessa concepção de *ethos* busca-se entender que "tipos de discurso são empregados para constituir a subjetividade (identidade social, 'eu'), dos participantes de interações". No discurso de Vanhoni, que introduz o Encontro, já se encontram constituídas as várias vozes responsáveis por tornar a lei mais plural. Busca-se alcançar a identificação com os participantes a partir desse elemento. O discurso da participação é, a todo momento, reiterado, de forma a legitimar a fala do deputado.

4 - O Poder Executivo faz o diagnóstico, elenca as principais diretrizes do projeto e as submete à Câmara dos Deputados, à sociedade, com a realização de audiências públicas, ao setor cultural, aos envolvidos, *franqueada toda a possibilidade de consulta pública e de intervenção* para que possamos produzir uma *legislação moderna* que atenda às necessidades do Brasil nos dias de hoje, do ponto de vista de sua formação cultural.

5 - Então, esta audiência encerra um ciclo de debates. Posteriormente, *a nossa Relatora, Deputada Alice Portugal*, poderá receber *sugestões advindas de qualquer membro da sociedade, através de qualquer Parlamentar*, porque o projeto está tramitando, ainda há prazos para serem cumpridos na Comissão de Educação e Cultura. Nos próximos 15 dias, aproximadamente, deveremos submeter o texto final à discussão da Comissão.

A deputada Alice Portugal é demarcada no texto de Vanhoni como aquela que receberá "sugestões advindas de qualquer membro da sociedade", o que se complementa na fala do deputado com "através de qualquer Parlamentar", reforçando a constituição da identidade parlamentar como aquele que representa demandas no âmbito da Câmara, e de representantes de segmentos culturais, como aqueles que recorrem à intervenção e representação dos deputados.

No momento em que agradece a presença de prefeitos e secretários no auditório, Vanhoni traz à tona a importância da *institucionalidade em relação à cultura*, inserindo em seu discurso a visão do Ministério da Cultura, enquanto instância de governo, que "entende que a cultura deve ser tratada da mesma forma que a educação e a saúde em nosso País, isto é, como um direito social da maioria do povo brasileiro e não apenas como uma política de programas que esse Ministério possa executar". A questão da institucionalidade é ainda levantada pelo deputado quando a relaciona às políticas públicas na área da cultura.

6 - O *grande avanço* na discussão que estamos travando do Pró-Cultura (sic) e do Sistema Nacional de Cultura é, *pela primeira vez*, trazermos para o corpo do Estado uma institucionalidade das políticas públicas na área da cultura, entendendo que *todo cidadão e toda cidadã no nosso País têm direito a acesso aos mecanismos de fomento para a criação, a arte e a cultura em todo o território nacional*.

Essa referência à institucionalidade também ratifica relações interdiscursivas com o

MinC, tendo em vista que este é um tema central de debates na Conferência Nacional de Cultura, compondo um dos eixos de discussão do seu texto-base. A necessidade de um planejamento mais duradouro, realizado a longo prazo, é defendido pelo segmento cultural há tempos. Assim, mais uma vez o discurso do deputado busca ressaltar as questões que aproximam e identificam os participantes com a sua fala ("*pela primeira vez, o Governo brasileiro vai ter um plano nacional de cultura, isto é, vai entender a cultura como um direito*"), por meio do destaque à criação dos mecanismos voltados a essa institucionalidade - o Sistema Nacional de Cultura, o Vale-cultura, o Plano Nacional de Cultura - e que o identificam com a postura governamental no momento em que anuncia o ineditismo da abordagem da cultura como direito ("*pela primeira vez*").

Fica claro, portanto, que Vanhoni estabelece forte diálogo com o fazer político-governamental, retratando, positivando e fortalecendo o discurso desse grupo em sua fala, através do estabelecimento de uma crença na melhoria do campo cultural com a implementação da nova lei e com a compreensão do direito dos cidadãos de acesso à cultura.

O deputado, no início de sua fala, referiu-se à aprovação do Plano Nacional de Cultura que havia ocorrido no senado, em março de 2010, agradecendo ao empenho da então senadora Ideli Salvatti (PT-SC) nesse processo. Ao final de sua apresentação, convidou a senadora para "*uma saudação aos criadores e gestores de cultura e da arte do nosso País*".

O discurso da senadora foi breve e, assim como os discursos que seguiram, também destacavam a centralidade da cultura e a questão da construção compartilhada, em constante diálogo com a sociedade civil. Apesar de rápida, a fala de Salvatti foi emblemática, anunciando a mudança na Lei Rouanet como a representação de um processo revolucionário.

7 - *Todos sabemos o quanto isso significa, porque, se tivermos capacidade de fazer as adequações que se exigem na Lei Rouanet e, ao mesmo tempo, dermos acessibilidade a uma parcela maior da população aos bens culturais, através do vale-cultura, estaremos, com certeza, consolidando um processo que eu diria revolucionário, porque a questão da cultura no Brasil é subavaliada, subutilizada, subvalorizada, mas tem potencial para o nosso País, como é para qualquer nação. A identidade, a valorização, a soberania, inclusive, se dá exatamente reconhecendo, fortalecendo e dando condições para que as manifestações culturais ocorram, se consolidem, extravasem a forma que as populações têm de, na sua identificação cultural, se aglutinarem, se interrelacionarem e atuarem.*

8 - *Nenhuma revolução se dá sem conquistar as mentes e os corações, e esses nós conquistamos exatamente pela simbologia, pela representação, pela identidade. E nada dá mais solidez à identidade do que as manifestações culturais do nosso povo, da nossa população.*

As estruturas textuais "*processo revolucionário*" e "*revolução*" são utilizadas no

discurso da senadora para ressaltar a dimensão e a representatividade do projeto. Além disso, a repetição de termos semelhantes, de sinônimos ("*subavaliada, subutilizada, subvalorizada*"; "*ocorram, se consolidem, extravasem*"; "*se aglutinarem, se interrelacionarem*") faz um reforço ao discurso, remetendo à categoria delimitada por Fairclough da coesão.

O autor expõe que os tipos de texto diferem na forma que se estabelecem as relações nas orações, e que essas diferenças podem ter significação cultural e ideológica. (FAIRCLOUGH, 2001, p.217)

Esse tipo de colocação dá unidade semântica ao texto e instaura uma significação: são estabelecidos elos discursivos (interdiscursividade) com a identidade político-ideológica do governo do PT. Os problemas destacados na Lei Rouanet, e reforçados no texto, apontam também para os problemas na gestão que implantou essa lei "subvalorizada" e que antecedeu o governo Lula.

No discurso em questão, a coesão opera ideologicamente no sentido de apresentar uma mudança, que surge como proposta de governo, como sendo a resolução de todos os problemas do financiamento à cultura. O uso de termos como "subutilizada", "subavaliada" negam qualquer avanço que a Lei Rouanet possa ter desempenhado no país, em possível referência à política cultural de oposição do governo de FHC, que embora não esteja manifestada de forma explícita, é a voz com a qual o discurso governamental rivaliza.

Essa rivalidade pode ser observada mais nitidamente no documento de campanha de Lula elaborado em 2002, onde muitas críticas se direcionam ao período em que foi implantada a Lei Rouanet, afirmando que por conta dela "evaporou-se a política entendida como ação pública". O documento abordava, ainda, a cartilha "Cultura é um bom negócio", distribuída no governo de Fernando Henrique Cardoso quando da implantação da Lei, destacando que ela refletia uma privatização do poder decisório, "reduzindo-se a política cultural a uma ação casuística e de pouco interesse público ou formador".

É importante situar a deputada Ideli Salvatti nesse contexto. Assim como o então presidente da República, a parlamentar tem trajetória bastante identificada com o movimento sindical, tendo sido uma das fundadoras da Central Única dos Trabalhadores (CUT) de Santa Catarina. Mais que mera filiada ao Partido dos Trabalhadores, ocupou cargos de direção na sigla e, devido à forte identificação com a legenda e à veemente defesa do governo Lula, chegou a ser líder do PT no Senado (2006) e líder do Executivo no Congresso Nacional (2009). A intensa vinculação com os governos petistas a levou, na gestão da presidente Dilma Rousseff (PT), ao cargo de ministra da Pesca e Aquicultura e, depois, ao de ministra das Relações Institucionais.

Diante desses elementos, a coesão como elemento do discurso opera uma ideologia governamental por meio de uma simbolização da unidade ("*todos sabemos o quanto significa*" representando várias vozes no discurso da senadora) e pela fragmentação com um modelo que precede o atual ("consolidando um processo revolucionário"). Além disso, esboça uma visão hegemônica, onde as diversas lutas se orientam agora com o único objetivo de promover esse processo revolucionário.

Outras estratégias discursivas representam uma orientação política para a composição de uma identidade (o vocábulo identidade foi utilizado três vezes, assim como o termo "identificação cultural"). Sob a afirmação de que "*nada dá mais solidez à identidade do que as manifestações culturais do nosso povo, da nossa população*", a senadora apropria-se do discurso da identificação relacional para legitimar a visão de um processo revolucionário na cultura a partir da alteração no mecanismo da lei. Reduzem-se as diferenças e esboça-se essa revolução como uma visão dos diversos grupos.

A valorização da cultura nacional e da diversidade, nessa associação direta com a identidade, é também uma marca estabelecida no governo petista, que assinalava a possibilidade de "resgatar os traços peculiares de nossa identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo mundo". (PT, 2002)

Desse modo, os discursos de Vanhoni e Salvatti constituem uma identidade social do governo petista e conferem a essa identidade um significado positivo: a cultura como um direito antes não exercido (os cidadãos que desconheciam antes o direito à cultura passarão, de acordo com o discurso político, a ter ciência desse direito); uma lei robusta, proposta pelo novo governo, que resolve a lei problemática do governo anterior; entendimento do papel do Estado na consolidação da identidade e da diversidade por meio de um diálogo com os atores sociais.

A abordagem da identidade também possui relação com a questão nacional. Assim como estabeleceu-se o discurso do nacionalismo apregoado em Getúlio Vargas, onde o uso da mestiçagem funcionava para promover uma identidade nacional, aqui se busca o estabelecimento de uma identidade que visa "*conquistar mentes e corações*" para adesão dos representantes das diversas expressões culturais à proposta do Procultura.

Como destacou Barbalho (2007, p.41), "o 'popular', ou o folclore, retirado do local onde é elaborado, ocultando-se assim as relações sociais das quais é produto, funciona, nesse momento de constituição da 'cultura brasileira', como força de união entre as diversidades regionais e de classe".

Reduz, portanto, à identidade nacional toda uma variedade de expressões. Muitas

vezes, pensa-se a diversidade a partir de uma busca pela igualdade e integração das expressões culturais com foco na estruturação de uma identidade, nas aproximações e semelhanças entre as diversas manifestações. Essa visão anula um elemento fundamental da diversidade: a valorização da diferença e das singularidades de cada linguagem, como pode ser observado na visão de José Márcio Barros:

(...) pode-se dizer que a Diversidade Cultural é a expressão de opostos. O singular, o intraduzível, a capacidade e o direito de diferir, bem como a expressão do universal, de uma ética e de um conjunto de direitos humanos. Simultaneamente uma coisa e outra, é nessa tensão de opostos que sua realidade se revela rica, dinâmica e desafiadora. (BARROS, 2008, p.18)

O uso da identidade, em diálogo com a diversidade, pode ser observado, nesse contexto, como uma estratégia para contemplar, sob um termo mais amplo, as diferenças representadas nos debates, evitando, assim, a dimensão conflitiva e o embate político. Com isso, apresenta-se no discurso a diversidade das vozes heterogêneas, dos diversos segmentos, sob uma única voz: aquela que, como o governo, acredita no potencial do Procultura como ferramenta de promoção e valorização da cultura.

Após a fala da ex-senadora, Alfredo Manevy, então secretário executivo do MinC e a deputada Alice Portugal fizeram uma breve exposição das principais mudanças na lei. Como ambos os discursos dialogam com algumas visões que seguem nos próximos tópicos, a análise será feita em paralelo, remetendo aos textos e falas de Manevy e Alice Portugal no debate. Nesse nível da análise, é preciso entender como se deu a discussão em um contexto de dissenso. Desse modo, serão levantadas as vozes dissonantes do debate, trazendo as críticas e as relações mantidas com os discursos expostos acima e buscando entender se houve, ao longo do Encontro, uma identificação com o discurso governamental ou o estabelecimento de novas identidades, relações e ideologias.

II - Discursos de gestores públicos/governamentais: "Lei de incentivo não é pomada maravilha".

Após a fala de Alice Portugal, o presidente da CEC convidou alguns participantes para compor a mesa, trazendo a visão dos demais setores. O Secretário de Cultura da cidade de São Paulo, Carlos Augusto Calil Machado, foi o primeiro a fazer sua exposição.

Carlos Augusto Calil chegou ao posto de secretário municipal de Cultura durante a gestão do ex-prefeito José Serra (PSDB), em 2005. Antes, havia sido diretor do Centro

Cultural de São Paulo, onde chegou por indicação do secretário de Cultura da ex-prefeita Marta Suplicy (PT). Sem filiação partidária e com trajetória ligada à academia e ao cinema – é professor do Departamento de Cinema, Rádio e Televisão Universidade de São Paulo (USP) – foi ainda diretor da Embrafilme e presidente da Cinemateca de São Paulo.

Calil iniciou seu discurso com o seguinte anúncio: "*Eu sou um crítico da Lei de Incentivo há muito tempo, e quanto mais avançava o tempo e ela ia sendo descaracterizada, mais a minha crítica subia de tom*". A fala inicial do secretário, em tom de crítica à Rouanet, demarca todo o seu discurso, ao mesmo passo em que o secretário elogia a iniciativa do MinC, diante das dificuldades encontradas pelo órgão na efetivação da Lei Rouanet (Calil reforçou: "aplaudo - aplaudo efusivamente - a coragem [do ministério] de enfrentar [os problemas da lei]").

Em oito anos de gestão na Secretaria da Cultura, Calil foi um dos principais responsáveis pela crítica à Lei Mendonça, lei estadual de incentivo à cultura que também apresenta a renúncia fiscal como mecanismo. Foi duramente criticado por alguns setores artísticos por posicionar-se contra o modo de implementação das leis de incentivo sob o argumento de má utilização do recurso público. Através de Decreto, estabeleceu como critério que o projeto apoiado fosse de interesse público. É importante lembrar que as críticas ao secretário se deram no contexto de São Paulo, que representa a cidade com o maior volume de projetos apresentados, aprovados na Lei Rouanet, concentrando mais de 21% dos recursos.

Assim como os parlamentares, o discurso de Calil focava na desqualificação da Lei Rouanet, afirmando que a Lei "*não tem nada a ver, não corresponde aos princípios que nortearam a edição, a primeira edição*" e classificando-a como "*absolutamente liberal*". É nessa classificação que ele remete à visão dos ingleses quanto à adoção da lei, manifestada em encontro da Secretaria paulista com o Ministério da Cultura da Inglaterra.

9 - Eu recentemente tive um encontro - *eu e muita gente* - com *ingleses*, lá em São Paulo, do Ministério da Cultura da Inglaterra, enfim, e os ingleses disseram claramente que *jamais, jamais uma lei como essa seria aprovada na Inglaterra*. Ora, se a Inglaterra é o berço da liberalismo, eu posso então dizer aos senhores qual não foi a nossa perplexidade. Se eles *jamais* aceitariam algo parecido, *eles entendem o que significa Poder Público*, o que significa poder privado, e quais são as relações que separam e as que juntam o Poder Público e a iniciativa privada.

A presença do discurso dos ingleses corrobora e legitima a ideia negativa de Calil quanto a uma vertente liberalista da lei que causa danos ao entendimento da dimensão público-privada. Isso se expressa em sua fala quando afirma que "*jamais, jamais uma lei como essa seria aprovada na Inglaterra*", o que seria consequência de uma compreensão do

papel do poder público no incentivo à cultura. A força discursiva, que se apresenta na negação da Lei pelo secretário (recorrência do "jamais" na fala), demonstra a sua orientação cultural e representa relações sociais com segmentos artísticos insatisfeitos, geralmente vinculados a linguagens de menor apelo comercial, além da Academia, com a qual Calil dialoga e compartilha a crítica histórica ao marketing cultural no modelo de financiamento.

É nesse sentido que se manifestam, ainda na exposição do secretário, fortes pontos de tensão com a lógica do empresariado. Do ponto de vista de Calil, há uma "*balela*" que precisa ser "*sepultada*", que se refere ao dirigismo cultural.

10 - Bom, isso dito, há uma *outra balela* que é preciso de uma vez por todas sepultar, que é a ideia de que o Estado leva ao *dirigismo cultural*. Leva eventualmente, em um ou outro caso, especificamente; *não é uma síndrome do Estado levar ao dirigismo cultural*. Portanto, esse discurso do dirigismo cultural parece-me muito conveniente para manter o *status quo*, que é um *status quo* em que o Governo paga a conta e a iniciativa privada investe segundo critérios exclusivamente seus, critérios, portanto, privados, e de agregação de marcas, portanto ligados ao marketing das empresas. *Esta lógica do marketing das empresas é que está sendo enfrentada finalmente nessa lei*.

A questão levantada pelo secretário trata-se de uma das críticas mais difundidas à Rouanet, na sua relação de dependência com o mercado e de mercantilização da cultura, como abordado no capítulo 3 desta pesquisa. Contudo, a visão associa-se, geralmente, à dificuldade que têm os projetos de menor apelo cultural na captação de recursos junto às empresas.

A fala de Calil expressa uma preocupação com o Estado forte (como aquele que se contrapõe ao Estado mínimo), tendo em vista que equilibraria a intervenção das esferas pública e privada na definição dos projetos culturais aprovados. A prática discursiva do secretário, baseando-se na afirmação de que o Estado não leva necessariamente ao dirigismo cultural e que esta não é uma "síndrome" do Estado, fortalece os discursos do Ministério da Cultura, principalmente na gestão de Juca Ferreira, utilizando-se de uma mesma gramática que demonstrava a preocupação com a ação cultural enquanto ação pública: era preciso promover um equilíbrio entre aquilo que o Estado oferece na Lei e aquilo que se espera de retorno da iniciativa privada. Com a resolução de parte desses problemas, o secretário demonstra em seu discurso a crença de que a questão central da relação público-privada na lei está sendo "finalmente" resolvida com a nova proposta.

Quando trata das dificuldades de atuação no poder público, Calil aborda a questão orçamentária como algo problemático em relação ao recurso do incentivo fiscal:

11 - Acontece o seguinte: como todo o recurso foi canalizado para a Lei de Incentivo, o Orçamento do Ministério e dos órgãos públicos foi completamente

esvaziado. Houve aí uma *decisão ideológica*, sim, nesse processo todo, a qual era a de *esvaziar a iniciativa governamental, como inepta, como incapaz, como impossível, como indesejável, e concentrar toda a força, todo o recurso no incentivo fiscal*. Isso traz uma outra consequência, que é a seguinte: o incentivo fiscal não é contingenciável, e o Orçamento público é contingenciável. *Quem não sabe o que é isso* não sabe qual é a *desgraça maior* de trabalhar no Poder Público, que é a de se ter um Orçamento aprovado a duras penas no Congresso, nas Assembleias, nas Câmaras, e depois não ver o dinheiro chegar, porque ele foi contingenciado em algum momento."

O secretário continua o discurso apontando que o orçamento que se tem hoje (situando sua fala em 2010) não corresponde a nada e que "*essa figura foi criada pela Ministra Zélia*⁴³, *de triste memória, e nunca mais foi abandonada no Brasil*". À essa decisão ideológica ressaltada por Calil no sentido de "esvaziar a iniciativa governamental" ele nomeia de "*desgraça maior*". Portanto, assume em sua fala uma diferenciação ideológica, uma repulsa a vários discursos distintos e contrários ao seu: o do dirigismo cultural, o da lógica de marketing das empresas, o do orçamento não contingenciável do incentivo (aplicado em sua totalidade) na contramão do orçamento público contingenciável.

Mário Fernando Pinto (2011), em estudo acerca da Rouanet, remete ao dirigismo cultural e a influência da iniciativa privada abordados em matérias jornalísticas. Em uma das matérias destacadas por Pinto, está a da *Revista Época*, publicada em abril de 2009, com um título que anunciava: "Governo quer revogar Lei Rouanet". O autor destaca o modo como alguns veículos de comunicação associaram a iniciativa de reforma na lei ao dirigismo e esforçaram-se em posicionar o governo Lula como um regime autoritário que buscava construir um cenário para a aprovação de um projeto que apenas fortalecia o governo.

Nasceram nessa matéria, que o MinC inclusive publicou no seu site, os argumentos cunhados pela imprensa para conformar a opinião pública contra a mudança do principal mecanismo de apoio à cultura brasileira: o suposto "dirigismo cultural", a suposta "restrição à liberdade de criação", a falaciosa supressão do "artigo que impede critérios subjetivos para aprovar projetos" e a venenosa insinuação da criação de "grupos de influência que poderiam ampliar o controle do governo sobre a política cultural". Outros grandes veículos de imprensa aproveitariam esses mesmos motes para bombardear a proposta de Juca Ferreira e sua equipe. (PINTO, 2011, p.143)

Fica clara, portanto, a interdiscursividade presente na fala de Calil em relação ao discurso do Ministério. Dessa forma, ele posiciona a Lei de Incentivo como um mecanismo que fragiliza instituições de governo, reforçando esse esvaziamento quando dispõe, por meio da coesão, as iniciativas governamentais "*como inepta, como incapaz, como impossível, como indesejável*".

⁴³ Referência à Zélia Cardoso de Mello, Ministra da Fazenda (1990-1991) na gestão do ex-presidente Fernando Collor.

Na abordagem do orçamento, o secretário instaura uma posição de hegemonia em seu discurso, quando estabelece uma relação de poder a partir da afirmação de que "*quem não sabe o que é isso não sabe qual é a desgraça maior de trabalhar no Poder Público*". A partir de sua colocação, infere-se que só quem sabe sobre a "desgraça maior" (a de não ter acesso ao orçamento de forma integral) são aqueles que conhecem a realidade de lutar, nas diversas instâncias, pelo orçamento de determinada pasta. Ou seja, os gestores públicos. Sua fala incorpora um relato de sua experiência na gestão municipal da cultura, que o legitima como sujeito que conhece as dificuldades orçamentárias do poder público, desqualificando outras vozes que não se enquadram nesse grupo.

Ele faz, ainda, uma diferenciação entre renúncia fiscal e incentivo fiscal, onde a primeira representa uma renúncia à decisão do governo sobre a aplicação desses recursos e a segunda aponta para uma responsabilidade compartilhada com a iniciativa privada. Responsabilidade esta que deve buscar, na visão de Calil, equiparar os investimentos das duas esferas.

12 - Tudo isso dito, só chamo a atenção dos senhores para a seguinte dicotomia: nós estamos falando de uma lei de renúncia fiscal ou de uma lei de incentivo fiscal? O que é uma renúncia fiscal? *Renúncia fiscal é, primeiro, uma renúncia à decisão*. O Governo renuncia à decisão, qualquer que seja, que é de responsabilidade dele. Na renúncia existe o predomínio do interesse privado, que nem sempre é público, nem sempre vai na direção do interesse público, e é claro que é completamente definido pela lógica do marketing empresarial, isto é: agregar valor à marca da empresa. Esse é o único interesse que há na renúncia fiscal. Uma lei de incentivo, na minha opinião - *e na opinião de muitos de nós aqui presentes, eu espero* -, é uma lei que propõe a parceria entre o universo público e o universo privado. Se hoje a parceria está nos *ridículos* 10%, e se a lei propõe que sejam no mínimo de 20%, eu proponho à Deputada Alice que introduza um mecanismo com que ao longo do tempo ela evolua para 50%, porque *parceria é meio a meio. Casamento é meio a meio*. Não é assim que se dividem os bens?

No pronunciamento, o uso metafórico é recorrente. A associação do casamento ("*casamento é meio a meio*") às faixas de renúncia é um traço desse recurso em sua fala, utilizado no sentido de reafirmar o desejo do secretário em equilibrar e igualar investimentos públicos e privados nas políticas culturais. O direcionamento ideológico de Calil cria uma expectativa de aceitação de suas visões, pressuposição que se expressa na frase "*opinião de muitos de nós aqui presentes, espero*". Ele se esforça em demonstrar a importância de reformular esse formato de financiamento, esforço que se dá pela sua visão de mundo e por uma visão específica acerca da Lei como um instrumento que deve promover uma maior democratização e fortalecimento das políticas públicas de cultura, com o equilíbrio público-privado como prerrogativa fundamental.

No momento em que Calil afirma que os ingleses não adotariam a lei de incentivo porque ela enfraquece o poder público, ele opera uma dicotomia: no modelo criticado, os recursos públicos são aplicados em projetos definidos pela iniciativa privada (o que ele classifica como uma renúncia à decisão). Ao mesmo tempo, sugere que o incentivo fiscal se consolide como uma política compartilhada, sugerindo uma contrapartida privada de 50% (*meio a meio*). O compartilhamento dessa responsabilidade pode ir no sentido inverso àquele defendido pelo secretário: um maior volume de recursos privados pode implicar uma ampliação da lógica mercadológica e uma maior intervenção do segmento privado na decisão sobre que projetos devem ser apoiados.

Até hoje, o único mecanismo da Lei Rouanet que está em pleno funcionamento é o da renúncia fiscal, principalmente sob o enquadre da categoria doação, na qual as empresas não necessitam investir recursos diretos (100% de renúncia fiscal). Com essa proposta de contrapartida dos patrocinadores, setores empresariais se mobilizaram, tendo em vista que com a faixa de renúncia máxima sendo de 80%, 20% do valor do projeto seria financiado com dinheiro da iniciativa privada, do investidor. Em 20 anos de vigência, a lei "viciou" o mercado cultural, como Calil também reforça em sua fala, fazendo com que não desejem mais direcionar recursos próprios, já que é possível obter incentivos governamentais.

13 - Há muitos projetos valiosos, importantes, de *espírito público*, sim, mas que *não precisam do dinheiro público*; eles já estão *perfeitamente resolvidos dentro da lógica do mercado*. Ora, por que então *vamos inflacionar*, digamos, o orçamento desses projetos? *Porque o dinheiro público está sendo dado de graça*. Está certo? Esta é a lógica que existe hoje: se há dinheiro, vamos a ele, não necessariamente porque precisamos dele.

Os "*muitos*" projetos que já possuem apelo mercadológico são caracterizados em diversos momentos da fala como parte de uma política que é operacionalizada de forma incorreta, privilegiando aqueles que já possuem privilégios, os que não precisam de dinheiro público, que estão *perfeitamente* resolvidos no mercado, que serão inflacionados, como Calil destaca em seu pronunciamento. Após sua exposição e afirmando que o dinheiro público é dado de graça, o secretário questiona: "*está certo?*", já pressupondo uma negativa das diversas vozes presentes no auditório.

A acomodação aos mecanismos de incentivo situada nesse discurso implica uma desigualdade que o Procultura se propõe a resolver: a existência de recursos, advindos do mercado e do governo, para grandes projetos com apelo comercial, e a pouca disponibilidade (quase ausência) de recursos para projetos de menor porte. Estabelece uma crença de concentração e má distribuição do financiamento: poucos com muito, muitos com pouco.

No Procultura, a proposta para resolver esse impasse encontra-se no Fundo Nacional de Cultura - FNC, cuja centralidade é revista nessa proposta para que se constitua uma alternativa a projetos menores ou de segmentos mais fragilizados, e no Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart, um fundo de capitalização que terá 100% de dedução fiscal para projetos com potencial de gerar retorno financeiro, mas ainda não inseridos na lógica de mercado. O Ficart, previsto na Rouanet mas nunca efetivado, representaria um impulso inicial para a inserção desses projetos, tendo, posteriormente, uma redução no valor da dedução fiscal. Ampliando o debate para além das faixas de renúncia, o Ficart é também alvo de críticas por parte do secretário.

14 - O FICART tem 20 anos, ou 19 anos, *e nunca, nunca serviu para nada*. Portanto, o FICART tem aí um *histórico de inexistência*. E eu pergunto: *por que ressuscitar um defunto?*

O sentido metafórico utilizado no termo "*ressuscitar um defunto*" é um recurso ideológico estratégico no reforço da negação do Fundo, e não apenas um adorno estilístico superficial do discurso. Fairclough entende as metáforas partindo da compreensão de que "quando nós significamos coisas por meio de uma metáfora e não de outra, estamos construindo nossa realidade de uma maneira e não de outra. As metáforas estruturam o modo como pensamos e o modo como agimos, e nossos sistemas de conhecimento e crença, de uma forma penetrante e fundamental". (FAIRCLOUGH, 2001, p.41).

Assim, a metáfora e o uso da ironia apresentam-se nessa colocação para reforçar a associação do Ficart a algo sem vida, morto, e dar vigor à ideia que expõe o secretário da inutilidade na retomada desse fundo que "*nunca, nunca serviu para nada*", que tem um "*histórico de inexistência*". O Ficart é significado nesse discurso como algo banal, sem valor.

Isso aponta também um problema no debate sobre a lei: a inserção de determinados dispositivos no texto da lei não garantem sua execução e viabilização. Alguns mecanismos apresentam dificuldades na implementação e, muitas vezes, essa execução depende de forças políticas externas à lei.

Ainda em crítica ao Ficart, o então secretário usa o termo "*ciranda financeira*" para classificar os investimentos nesse tipo de fundo:

15 - Dinheiro incentivado, mais dinheiro do BNDES, que vai ser aplicado no mercado financeiro? O que é isso? *Ciranda financeira!* Isso não cria riqueza, não cria projeto, enfim, não está funcionando como instrumento de mobilização e de incentivo.

A "*ciranda financeira*" é uma crítica a uma roda na qual o dinheiro circula em um só espaço, sem envolver outros recursos e segmentos. Outro elemento que reforça o discurso de Calil quanto à fragilidade desse mecanismo.

Um último ponto de discussão do Procultura presente na fala do secretário refere-se à descentralização dos recursos, de modo a equilibrar a destinação de investimentos para todas as regiões do país. Ele trata dessa questão quando traz à tona a universalização dos benefícios, utilizando-se do discurso de Alfredo Manevy, quando discute a desconcentração regional ("*nós podemos dizer que existem Regiões mais populosas, ou economicamente mais desenvolvidas, mas quando nós falamos de cultura estamos partindo do pressuposto de que existe cultura relevante em todas as Regiões do Brasil, existe arte importante em todos os segmentos culturais, em todas as Regiões do Brasil*"). Na fala do secretário o que se apresenta, contudo, são as desigualdades dentro do próprio município, quando destaca que "*há várias São Paulo em São Paulo*".

16 - E, por último, acho que *Alfredo* falou bem e longamente da universalização dos benefícios; quer dizer, universalização significa não apenas Amazonas e São Paulo, mas São Paulo e São Paulo. *Há várias São Paulo em São Paulo*. A população da periferia de São Paulo não é exatamente a mesma que frequenta os Jardins. Então, enfim, essa universalização significa a possibilidade de que esse dinheiro público beneficie projetos *de ampla natureza, e para todas as camadas sociais, indistintamente, sem privilégio*.

A intertextualidade se expressa por meio do discurso relatado de Alfredo Manevy, estabelecendo conexões e uma tentativa de consenso em torno da democratização do acesso aos recursos, ao mesmo tempo em que aponta os limites da desconcentração sob a visão da própria desigualdade municipal. Faz-se referência à instância na qual atua Calil (o espaço da cidade de São Paulo), focando universalização do ponto de vista da diferença entre periferia e centro. Esse discurso da universalização na esfera municipal se constrói a partir do lugar ocupado pelo secretário e da necessidade de destacá-lo no contexto da diversidade e da desigualdade, apontando que essa universalização deve beneficiar projetos "*de ampla natureza, e para todas as camadas sociais, indistintamente, sem privilégio*". No texto do Procultura, a descentralização e universalização de recursos ocupa lugar central, baseando-se na justificativa de que os espaços privilegiados são Rio de Janeiro e São Paulo, concentrando a maior fatia dos recursos do incentivo. A Lei Rouanet, como mecanismo federal, busca a redução de uma desigualdade geográfica entre as regiões do país.

A visão representada por Calil expressa relações de poder (São Paulo sozinha opera com mais recursos que outras regiões como Norte e Nordeste) e estabelece uma diversidade

que se constitui dentro de São Paulo como fator para a manutenção da destinação de recursos.

Quando o secretário trata das populações periféricas, a discussão se volta para um debate que já vem sendo realizado no Ministério da Cultura desde a gestão Gil, e que têm trazido ganhos do ponto de vista da inserção dessa cultura "marginalizada" em programas de difusão e circulação que não necessariamente vinculam-se à lei de incentivo, justamente por promover políticas específicas para esse tipo de ação.

Finalizando essa abordagem, o secretário ressalta que não propõe abrir mão da lei, mas colocá-la em seu lugar o que, de acordo com ele, não corresponde ao lugar de política pública.

17 - Ficamos estes anos todos *viciados* em Lei de Incentivo. Precisamos *curar-nos desse vício* que é a Lei de Incentivo. *Lei de Incentivo não é pomada maravilha* que resolve todos os problemas culturais do Brasil. É fundamental, não é possível abrir mão dela, nem estou propondo abrimos mão dela, mas é preciso colocar a lei de incentivo no lugar dela, e não dizer que ela é a política pública.

Mais uma vez a metáfora é utilizada para tornar o discurso coeso e para persuadir os participantes com a aproximação a uma linguagem cotidiana. Afirmar que a "*Lei de incentivo não é pomada maravilha*" para resolver todos os problemas vai de encontro à visão estabelecida nos primeiros discursos do Encontro de que haveria no Procultura uma lei "salvadora" das políticas culturais. Calil afirma que o lugar por ela ocupado não pode ser o lugar da política pública.

Nesse cenário, Calil significa a Rouanet a partir da visão de que ela: é em grande parte responsável pelo esvaziamento do governo; promove desigualdades; coloca em cena mecanismos distorcidos e desnecessários (Ficart). O discurso do secretário é marcado por um desejo do fortalecimento das instituições públicas, considerando as relações sociais que estabelece enquanto representante do governo municipal. O Secretário finaliza seu discurso reafirmando a concordância com a proposta ministerial, ressaltando a coragem e paciência de Juca Ferreira no enfrentamento desse debate e valorizando a mudança e o potencial de crescimento: "*se toda mudança cria instabilidade, e eu sei que há muita gente, digamos, insegura em relação a isso, é fundamental enfrentar essa instabilidade, porque a mudança também faz crescer. Ela pode criar insegurança, mas ela permite o crescimento.*"

III - Discursos do Empresariado: "Estamos resgatando o movimento de investimento na cultura, com participação ativa da parte privada"

Após a fala do secretário Calil, o Sr. José Paulo Soares Martins, diretor do Instituto Gerdau, foi convidado a fazer sua exposição. Para a contextualização do discurso, é fundamental destacar que o Instituto Gerdau representa um dos maiores investidores na Lei Rouanet. Em junho de 2010, o Instituto encaminhou ao ministro Juca Ferreira uma carta de apoio à proposta de reforma na Lei. Isso expressa, de antemão, uma relação estabelecida entre as empresas e o Ministério/governo.

Convidado a participar de um grupo de organizações culturais para debater as mudanças no projeto de incentivo, o diretor destaca que a reação primeira foi de pessimismo quanto à proposta.

18 - *Vou confessar* aos senhores que a minha primeira reação foi de um *profundo pessimismo*. Em parte porque *para quem está no meio do processo, no dia a dia, há uma dificuldade para mudanças*. Acho que foi dito aqui que às vezes ficamos meio reativos e não queremos pensar um pouco mais sobre o significado que essas mudanças podem trazer para a atividade que está sendo feita. Mas principalmente porque, particularmente, eu via 2 grandes desafios. Um era de como conseguir buscar sinergia no próprio ambiente cultural. Porque se estamos saindo desse processo com um pré-relatório que, *sem dúvida alguma, contempla enormes vantagens para a cultura no Brasil, tenham certeza de que estamos saindo desse processo com uma sociedade civil mais organizada do ponto de vista da cultura*. E talvez esse seja o *melhor resultado* que estamos tendo dessa situação.

A utilização da expressão "vou confessar" pressupõe que naquele contexto estava demarcado um discurso favorável à lei que se contrapunha ao seu profundo pessimismo. Pessimismo apontado diante da "*dificuldade para mudanças*" atribuída por ele àqueles que estão "*no meio do processo, no dia a dia*".

A fala que parte do "eu", e que toca de alguma forma nas tensões em torno da elaboração da lei (já que aponta uma dificuldade para a mudança que é aceita e reiterada pela maioria dos segmentos), é explicitada somente no início de seu discurso. Na maior parte das passagens do texto, José Paulo assume para si a representação da sociedade civil, sob um discurso marcado pela soberania, democracia e participação.

O seu pronunciamento se expressa do campo de quem produz, daqueles que são críticos ao atual modelo de lei, e não de quem investe e que, por sua vez, foi criticado nos discursos anteriores, e a quem o próprio texto da lei afeta de forma mais incisiva. O discurso do diretor não rebate os discursos que o antecedem, ainda que eles modifiquem a lógica da lei interferindo diretamente sobre os patrocinadores, os que estão "*no meio do processo*".

Percebe-se, portanto, um fazer político-ideológico que o diretor opera em sua fala a partir do elemento da dissimulação, encobrendo determinada visão de mundo por meio do deslocamento de sua identidade para incluir-se e representar um outro tipo de identidade que não corresponde à prática sociopolítica por ele exercida.

Na teoria social crítica de Thompson (1990), o autor confere à ideologia um sentido naturalmente negativo.

Ao contrário das concepções neutras, que tentam caracterizar fenômenos ideológicos sem implicar que esses fenômenos sejam, necessariamente, enganadores e ilusórios, ou ligados aos interesses de algum grupo em particular, a concepção crítica de Thompson postula que a ideologia é, por natureza, hegemônica, no sentido de que ela necessariamente serve para estabelecer e sustentar relações de dominação e, por isso, serve para reproduzir a ordem social que favorece indivíduos e grupos dominantes. (RESENDE & RAMALHO, 2006, p.199)

A dissimulação é um dos modos de operação dessa ideologia destacada por Thompson. Na relação com a ADC, Resende e Ramalho (2006) afirmam como questão central do referencial teórico-metodológico a investigação de como é colocado em cena o embate discursivo entre identidades, por meio de uma luta hegemônica que pode fixar/estabilizar ou subverter/desestabilizar determinada construção identitária.

Nesse sentido, o discurso de José Paulo desloca a construção identitária da sociedade civil e a representa visando à sustentação de relações desiguais de poder. A aceitação de seu discurso (ele não será referenciado nas demais falas, nem criticado, nem elogiado) acaba por promover um fechamento à diferença, por não tocar nos pontos críticos e polêmicos da lei. Isso se apresenta, de acordo com Dantas (2012), também como um recurso hegemônico que se dá "quando se busca estabilizar um sentido em detrimento de outros que são apagados ou 'abafados'". Posiciona-se, aqui, uma exclusão da identidade "patrocinador" para assumir a identidade de sociedade civil.

Dessa forma, ele ameniza confrontos operando em sua fala recursos ideológicos como o reforço da participação civil nessa elaboração do projeto: "*Mas este início de tentativa e de execução clara no sentido de que a sociedade civil tenha um papel importante na condução dos rumos da cultura do País é fundamental, e acho que tivemos esse primeiro movimento*".

Além de colocar a participação civil em um importante patamar, Martins destaca o papel do Ministério da Cultura na promoção dos debates e, em seguida, no conjunto dessas ações, com a inserção dos parlamentares no processo.

19 - Lembro que a Deputada nos convidou para um debate na cidade de Salvador, e eu pensava comigo: estamos em plena campanha, a Deputada não vai ter tempo para discutir conosco esse tema. E ela teve. *Ela abriu espaço, fez o debate, e de novo saímos de lá com mais um gol do ponto de vista de pontos debatidos, alguns aceitos, outros não aceitos, mas que trouxeram benefício para esse processo.* Então, quero deixar muito claro o que *nós, como sociedade*, conseguimos construir a partir do trabalho conjunto entre o Ministério da Cultura e o Legislativo, por intermédio da Deputada Alice Portugal, do Deputado Vanhoni e de todos da Comissão de Educação e Cultura.

20 - Depois, vimos o exemplo do Ministério da Cultura, que se mobilizou numa *verdadeira maratona nacional*. De certa forma, particularmente, *eu não achava que o Ministério fosse ter fôlego*, e ele foi absolutamente *incansável nessa labuta* de tentar ter o maior número possível de audiências, de contatos e de debates sobre o que estava sendo proposto pela lei. (...) Especialmente, o Ministério teve flexibilidade e entendeu a série de colocações trazidas no processo de debate.

21 - Porque o que se tem hoje em mãos *é o resultado de uma série de contribuições vindas da sociedade, é o resultado da experiência do Ministério, é o resultado da sensibilidade dos Parlamentares*, que nos permitiram chegar a um texto que contempla, como já disseram aqui várias pessoas, uma *série de benefícios extremamente importantes* do ponto de vista de *evolução da cultura*.

Observa-se que o representante do empresariado evitou tanto o levantamento de questões e tensões presentes nas propostas do Procultura, que vão de encontro aos interesses de grande parte do segmento, como evitou responder às críticas realizadas pelo Secretário de Cultura.

Em tom elogioso, reforça em vários pontos de sua fala, através da voz do "*nós, enquanto sociedade*", o esforço do MinC e dos parlamentares na construção de um instrumento que visa à "*evolução da cultura*". Falando de uma conquista quando expressa "*saímos de lá [do debate] com mais um gol*", e tratando a abertura de espaços para o debate como uma "*verdadeira maratona nacional*", uma "*incansável labuta*", ele se posiciona ao lado de todos os sujeitos políticos presentes. Ressalta, ainda, que o texto "*é o resultado de uma série de contribuições vindas da sociedade, é o resultado da experiência do Ministério, é o resultado da sensibilidade dos Parlamentares*", o que demonstra um esforço no sentido identitário (unificar essas identidades e apresentar-se unido a elas nos debates do projeto de lei) e ideacional (a crença na unidade desses debates no intuito de sustentar uma posição ideológica que parte da anulação das tensões sociais presentes).

As adjetivações (*verdadeira, incansável, experiência e sensibilidade*) remetem à presença da polidez destacada em Fairclough, que faz referência à visão de Bourdieu acerca desse mesmo elemento:

O domínio prático do que chamamos regras de polidez e, particularmente, a arte de ajustar cada uma das fórmulas disponíveis... às diferentes classes de receptores possíveis, pressupõem o domínio implícito, logo o reconhecimento, de um conjunto

de oposições que constituem a axiomática implícita de uma ordem política determinada. (FAIRCLOUGH, 2001, p.204)

Com isso, o uso da polidez reconhece implicitamente as relações sociais e de poder particulares presentes naquele cenário. Em todos os recortes do discurso, esse elemento é visível, demonstrando a disposição do diretor para o alcance do consenso. Mesmo quando trata do debate sobre a dimensão do aumento ou diminuição na participação das empresas, Martins afirma que

22 - Existe o grande debate sobre a renúncia fiscal, se devemos aumentar ou diminuir a participação das empresas. *O importante é que o primeiro passo está sendo dado, e estamos resgatando o movimento de investimento na cultura, com participação ativa da parte privada*, e principalmente estamos ampliando a possibilidade de *novos entrantes no bolo das contribuições* para formação do investimento na parte cultural.

Na abordagem que faz sobre a renúncia fiscal, Martins silencia afirmando que "*o primeiro passo está sendo dado*". Não se posiciona de forma clara em relação a essa questão.

As estratégias de significação utilizadas por Martins tiram o foco negativo da atuação das empresas, afirmando uma identidade social participativa do setor privado, em diálogo com as demais vozes representadas (os segmentos artísticos, o parlamento, o governo), e que tem como foco uma diminuição das tensões sociais, de modo que essas tensões não interfiram no poder de intervenção das empresas na lei e na manutenção de uma relação entre cultura e mercado.

No discurso do diretor da Gerdau, as empresas aparecem como aliadas nesse processo. A identidade empresarial e a interdiscursividade com o mercado se manifesta de forma sutil ao final de sua fala, quando ressalta que "*estamos resgatando o movimento de investimento na cultura, com participação ativa da parte privada*", "*ampliando a possibilidade de novos entrantes no bolo das contribuições*", assim como o uso de vocábulos que reforçam a presença mercadológica na lei (investimento, contribuições [financeiras]).

O uso do "nós" é modificado: não faz referência a um "*nós, enquanto sociedade*", mas apresenta um ganho das empresas com a necessidade de organização da sociedade civil e faz referência ao diálogo ocorrido "*com as [ponderações] de outros colegas*" em debates entre empresas:

23 - Então, vejam: *ganhamos um novo texto, mas ganhamos fundamentalmente a visão da necessidade de organização de sociedade civil, que é básica. E não chegamos aqui com facilidade. Chegamos com muitas dificuldades*. Imaginem um debate que envolve patrocinadores, produtores culturais, entidades culturais. Não é

um debate fácil. O Odilon⁴⁴ muitas vezes é forte nas críticas que faz. *Nós aprendemos muito com as suas ponderações e com as de outros colegas, com o debate que houve entre as empresas com relação a esse tema.*

Ao encerrar o seu discurso, o diretor mais uma vez afirma a importância de todos esses atores no processo, sem que toque na questão fundamental e mais criticada da renúncia fiscal, que é o tratamento dado aos recursos públicos por parte das empresas.

24 - As evoluções vão ser seguidas, e não somente pela *mobilização* do Executivo e do Legislativo, mas, a partir de agora, com certeza, com uma *forte mobilização* da sociedade civil.

25 - Cumprimento todos os senhores por esses ganhos. *Estamos de parabéns*, como cidadãos deste País, pelo processo desenvolvido em termos de *engajamento* e de *mobilização*.

A crítica ao modo como se comporta o empresariado no panorama da Rouanet é intensa, e é antiga. Sua base está no fato de que, muitas vezes, os recursos são utilizados pelo departamento de marketing para a divulgação da marca e construção da imagem dos patrocinadores. Essa questão central e a visão sobre essa contradição não é sentida no pronunciamento de Martins. Em seu discurso, o foco não está nas tensões entre patrocinadores, produtores culturais e entidades culturais, apesar de reconhecê-las, mas na participação da sociedade civil e na mobilização, termo recorrente em sua fala, para essa "evolução" no modelo de incentivo.

É importante relacionar, a esse discurso, a fala da relatora do projeto na CEC da Câmara, deputada Alice Portugal, que se identificou como deputada "de matriz universitária, da luta universitária, sem ser especialista no assunto". Anterior à fala do diretor, Alice Portugal já levantava algumas questões fundamentais para pensar o modo como se efetiva essa participação das empresas:

26 - *As empresas não vão poder mais escolher que projeto vão apoiar? Sim*, as empresas vão continuar escolhendo que projeto querem apoiar por meio do mecanismo da renúncia fiscal. O que não poderão escolher, como já não escolhem hoje, é a faixa de renúncia em que o projeto estará enquadrado. Hoje, são apenas duas: 30% e 100%. Com a nova Rouanet, serão acrescentadas quatro faixas: 60%, 70%, 80% e 90%. O projeto do Governo, e hoje da Comissão, como pré-relatório, extingue a renúncia fiscal? Claro que não. O anteprojeto de lei que está em consulta mantém o mecanismo da renúncia fiscal. *A única modificação no mecanismo de renúncia é que ela passa a ter mais faixas, para que haja maior contrapartida privada.*

⁴⁴ Referência a Odilon Wagner, representante da Associação dos Produtores Teatrais Independentes do Estado de São Paulo - APTI e da Associação dos Produtores de Espetáculos Teatrais do Estado de São Paulo - APETESP

A deputada apresenta um texto indireto com fragmentos de uma resposta ao setor empresarial, por meio do questionamento "*as empresas não vão poder mais escolher que projeto vão apoiar?*" e de uma exposição mais amena acerca da renúncia fiscal ("*extingue a renúncia? Claro que não*", "*a única modificação no mecanismo de renúncia é que ela passa a ter mais faixas*").

A relatora remete aos debates das audiências públicas afirmando que "*a grande discussão, que inclusive levou a processos 'atritivos' nas audiências, foi: 'Vocês querem tirar o recurso de quem pode pôr?'*", e aponta que está tentando intermediar e aproximar essas situações.

O discurso ameniza as diferenças e busca, mais uma vez, abranger as visões diversas, que são paradoxais e, partindo dessa escuta, objetiva a reformulação das posições, um modo de contemplá-las no consenso. Mais uma vez esses antagonismos são anulados no discurso. Esse modelo de consenso, destacado por Mouffe (2000), que serve tanto à democracia deliberativa como a terceira via (uma saída alternativa para a contradição esquerda/direita, também vista como um consenso de centro), é, segundo a autora, incapaz de dar conta da dinâmica da democracia moderna, com base no paradoxo democracia-liberalismo.

Nos discursos do Ministério, quando divulgadas notícias acerca do Procultura, as mudanças na faixa de renúncia correspondiam a um dos temas mais polêmicos: alguns produtores e estudiosos avaliavam a mudança como uma vitória para a esfera pública, do ponto de vista que diminuiria o uso de recursos públicos para fins privados; outros produtores e gestores abordavam essa mudança como um problema para conseguir captar os recursos junto aos patrocinadores, representando mais uma dificuldade no processo de financiamento de seus projetos culturais. Em ambos os discursos (Alice Portugal e José Paulo Martins) percebe-se a ausência dessas articulações, tão presentes em outros debates e discursos.

As tensões sociais no debate das faixas de renúncia são aqui silenciadas. Em nenhum momento os representantes das grandes corporações, responsáveis pelo maior volume de apoio aos projetos, tecem qualquer comentário a respeito da relação público-privada, colocada como problemática pelas falas anteriores e sequer denotam uma preocupação com a questão.

As relações antagônicas são agregadas e silenciadas nesse discurso para promover uma aceitação dos demais e para manter a ordem vigente. Essa postura não é questionada diretamente pelos outros atores sociais.

Mais à frente, o debate contou com a fala de Eduardo Saron, representante do Itaú Cultural, também grande investidor via lei de incentivo. O pronunciamento conflui no mesmo sentido de José Paulo Martins, reforçando a identidade e o sistema de crenças estabelecido

pelo ator da iniciativa privada: a consideração dos muitos interesses no debate e a visão positiva do envolvimento de parlamentares e do governo na promoção da discussão ("*nunca - e isso temos conversado muito ao longo dos encontros vários que o mundo da cultura vem realizando - se debateu, nunca nos encontramos, nunca dialogamos tanto a respeito das políticas públicas para a cultura e arte neste País*"); a necessidade de adequar a lei ao cenário atual do "mundo da arte e da cultura", "mundo cultural" (termos que se repetem no discurso de Saron) e essa adequação sinalizada como um "amadurecimento da nova lei".

27 - Avançamos muito em relação ao primeiro debate. Houve um amadurecimento por parte dos atores - setor empresarial, setor artístico e Ministério da Cultura - nesse processo de diálogo, de idas e vindas, *algumas vezes até com alguns espinhos no caminho*, para que pudéssemos chegar *a alguma coisa mais comum ao conjunto das instituições, dos artistas, dos produtores, enfim, do mundo cultural*.

Assim como José Paulo Martins, o discurso de Saron é investido para estabelecer a crença de uma atuação igualitária no sistema de incentivo. A gramática, a coesão, a interdiscursividade expressa no discurso do "mundo da cultura", como algo que abarca a complexidade e diversidade do campo, além de muitas outras categorias linguísticas são escolhidas no sentido de representar relações sociais igualitárias, de estabelecer um discurso da unidade em um contexto desigual de poderes.

IV - Discursos da esfera civil: "É dever do Estado, sim, colocar um caminhão de dinheiro na cultura"

As falas de representantes da esfera civil, compreendidos nesse ponto como os representantes dos segmentos culturais, serão abordadas em maior número, tendo em vista que é essa participação o foco do presente trabalho e que ela se coloca sob uma diversidade de visões de mundo, de acordo com as identidades de cada sujeito no campo cultural e as relações sociais por eles mantidas. Outro fator que justifica uma abordagem mais minuciosa é o fato de essas falas representarem um ponto de vista mais conflituoso em relação às demais vozes manifestadas no debate.

Até este momento do debate, os discursos, embora com algumas ressalvas pontuais, apresentavam-se de modo mais brando, instaurando uma visão positiva da proposta de lei e estabelecendo relações específicas com determinados pontos do projeto, de acordo com o modo de ser e agir de cada representante.

Nesse momento, Odilon Wagner, representante da Associação dos Produtores Teatrais Independentes do Estado de São Paulo - APTI e também a Associação dos

Produtores de Espetáculos Teatrais do Estado de São Paulo - APETESP, apresenta um discurso mais crítico: tanto do ponto de vista de outros discursos proferidos no Encontro, como da perspectiva do segmento cultural que representa.

O contexto é importante para análise da fala e da visão de mundo representada por Odilon. Destaca-se que o ator e diretor paranaense é também consultor em comunicação e, há mais de 20 anos, presta assessoria a candidatos a cargos políticos nos períodos de eleição. Inicialmente identificado com o PT, começou assessorando o hoje senador petista Eduardo Suplicy, mas logo ampliou sua área de atuação para outras siglas. Chegou a trabalhar nas campanhas presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e José Serra, ambos do PSDB.

Apesar de iniciar o discurso elogiando a iniciativa do debate e o relatório do Procultura, como faz também na conclusão de sua fala, quando declara apoio ao projeto, é possível enxergar de forma mais nítida uma confrontação com as visões expostas anteriormente. Odilon inicia a crítica remetendo à origem da Lei Rouanet, feita, segundo ele, para atender aos interesses dos produtores independentes e distorcida ao longo de sua implementação.

28 - A Lei Rouanet foi criada *para atender aos interesses dos produtores independentes, que na grande maioria, 90% dos casos aqui no Brasil, são os próprios artistas*, de todas as áreas, músicos, pintores, artistas gráficos, atores, não importa, o pessoal da dança, circo. Foi criada como um estímulo à produção cultural naquele momento. Mas um dos grandes fatores complicadores dessa história toda, que dificultou e foi interferindo na caminhada, no desenvolvimento da Lei Rouanet, é que outros setores começaram a se utilizar da Lei Rouanet. *O poder público foi o primeiro deles*, depois institutos, fundações, e eu não sou contra a utilização deles pela Lei Rouanet. *Não sou contra porque produzem cultura da maior qualidade no País*, e muitos desses órgãos, não só institutos ligados a corporações, mas também fundações, museus e orquestras sinfônicas produzem obra da maior qualidade possível, só que, do ponto de vista da concorrência, ela fica desleal. *A simetria dos poderes é desleal.*

Odilon coloca em xeque, com isso, a disparidade entre esses poderes e a dificuldade encontrada pelos produtores independentes, significados por ele como a dimensão mais frágil dentro desse jogo político, na captação dos recursos. Quando afirma que o poder público foi "*o primeiro deles [setores a utilizar a lei Rouanet]*" ele reitera uma posição desigual entre artistas e as outras instituições que passaram a usar o mecanismo, apesar de não se posicionar contra essa utilização.

Em seu discurso, transcrito abaixo, o uso do termo "*jogadores*" reforça essa disputa política na busca de subsídios para a realização de projetos culturais.

29 - Porque uma das maiores deficiências da lei, como ela foi gerida esses anos todos da sua existência, é que todas *essas entidades independentes* - institutos,

fundações, poder público - *iam ao mesmo guichê buscar recursos*. E, evidentemente, os poderes são diferentes. A capacidade de comunicação e de alcance desses *jogadores* todos são muito diferentes.

O uso dessa metáfora implica a compreensão dessa busca por recursos em um cenário de competitividade, onde o acesso às ferramentas (de comunicação e de alcance) é desigual. A identidade dessas entidades independentes, compostas também pelo poder público, é representada em uma relação de concorrência ou, nos termos da metáfora, de adversária dos produtores culturais independentes.

Ao longo de seu discurso, Odilon destaca como um dos pontos positivos na mudança do Procultura, a alíquota de dedução do imposto que passa de 4% para 8% para empresas com faturamento acima de R\$ 300 milhões, sendo o percentual excedente utilizável somente por produtores independentes. Essa mudança fortalece o setor, merecendo, como no discurso feito por ele, aplausos por ser uma vitória, uma grande conquista dos produtores independentes, grupo representado no discurso do ator e que compõe sua própria identidade social. Ele declara, assim, "*total apoio*" ao relatório apresentado.

É quando começa a expor essa conquista que a fala de Odilon se impõe e passa a criticar diretamente os discursos anteriores e quem os produziu. É preciso entender as relações que perpassam esse jogo de representações, através dos recursos de intertextualidade e interdiscursividade que se expressam na prática discursiva de Odilon e que dão corpo às suas crenças e ideologia.

30 - Quero fazer um pequeno comentário em relação ao que o Secretário Calil, de São Paulo, disse. *Eu discordo bastante das posições do Calil sobre a Lei de Incentivo. Não concordamos*. Em São Paulo *temos divergências muito grandes em relação a essa questão, e sabemos que o Calil sempre foi muito claro em sua posição de ser contra as leis de incentivo*. Tanto que, em São Paulo, a Lei Mendonça, que é uma lei de incentivo, mãe da Lei Rouanet - a Lei Rouanet nasceu da Lei Mendonça - foi sendo asfixiada. *Hoje ela morreu por asfixia*. Ela quase não funciona. *Mas nada foi colocado em seu lugar, Secretário. Então, não adianta sermos contra alguma coisa e não apresentarmos nada em contrário*.

A intertextualidade se apresenta aqui para legitimar a sua visão a partir de uma relação antagônica com o que discurso formulado por Calil. Odilon faz referência direta à Calil por meio de um relato indireto de seu discurso. O antagonismo é estabelecido antes de Odilon apresentar as causas. Ele reforça seu posicionamento contrário com expressões como: "*discordo bastante*", "*não concordamos*", "*divergências muito grandes*".

Pode-se perceber que nesse cenário se constroem duas identidades que, segundo a análise dos elementos linguísticos presentes no pronunciamento de Odilon, podem ser divididas em: a) identidade governamental/poder público, que é contrária ao mecanismo de

incentivo; b) identidade dos produtores culturais independentes na área do teatro, que se utilizam do referido mecanismo. Representada na figura de Calil, a primeira postura defende uma política pública que seja equilibrada entre poder público e privado (como na referência ao "casamento" em seu discurso). Já a identidade representada por Odilon ressalta um incentivo que deve ser governamental - o poder público deve ser o responsável pelos investimentos.

Odilon desqualifica o discurso de Calil no momento em que ressalta que a lei "morreu por asfixia" e nenhuma política foi inserida em seu lugar. O ator se utiliza, dessa forma, de um discurso-resposta que desconstrói o discurso do outro: "*não adianta sermos contra alguma coisa e não apresentarmos nada em contrário*", procedendo ao fortalecimento de sua ideologia, que opera por meio da fragmentação, do expurgo do outro.⁴⁵

É importante perceber que as duas identidades sociais estão demarcadas no contexto paulista: um como gestor público do município; outro como representante de associações voltadas aos artistas de São Paulo. São constituídos, entretanto, a partir de discursos ideológicos distintos, onde o primeiro entende a renúncia fiscal como uma abdicação da decisão por parte do governo, e o segundo entende o investimento governamental como parte de sua responsabilidade na esfera pública.

Odilon critica a ausência de proposta, sendo bastante incisivo quanto à intervenção do secretário de Cultura na "asfixia" da lei de incentivo estadual, em São Paulo. As críticas são severas também do ponto de vista da comparação da política desenvolvida no Brasil com a política dos ingleses, por considerar que são contextos de investimentos onde o governo atua de formas bastante distintas.

31 - Por um lado, *quando o senhor cita, por exemplo, os ingleses*, que disseram que nunca viram uma lei como essa, por outro, no Reino Unido, nos últimos 12 anos, a indústria criativa, cultural, desde a época do Governo Tony Blair, vem tomando uma importância tão grande que agora, recentemente, quando houve um corte de 19 milhões de libras para a cultura, *imediatamente o Art Council, da Inglaterra, entrou com o dinheiro e cobriu as despesas. Não deixam faltar dinheiro para a cultura em hipótese nenhuma. (...) Não há essa necessidade de incentivo fiscal*. Lá existem jornais que têm colunas diárias de denúncia - isso em todo o Reino Unido - para Municípios e Estados que diminuem, que cortem as leis da cultura. *Por quê? Não é de graça, não é à toa, porque acham a cultura linda simplesmente*. Isso tem significados até econômicos. *A indústria cultural, a indústria criativa na Inglaterra tomou tamanha força que é uma das que mais cresce naquele país, inclusive absorvendo mão de obra de outros setores que não se desenvolveram desde a crise econômica*.

32 - Então, *nós estamos falando de um Estado que investe um caminho de dinheiro público de outra forma, mas dinheiro público na cultura. É só com dinheiro público que podemos fazer uma boa gestão da cultura. Eu acredito que é*

⁴⁵ Categoria trabalhada por Thompson (1990) quando apontada alguns modos de operação da ideologia.

dever do Estado, sim, colocar um caminhão de dinheiro na cultura.

A ironia acentuada na frase "*não é de graça, não é à toa, porque acham a cultura linda simplesmente*" é também utilizada como recurso ideológico que visa banalizar, de certo modo, o discurso de Calil, que lhe é antagônico. Ela agrava as diferenças entre o modelo de política cultural aplicado no contexto brasileiro (com o uso da lei de incentivo), e de que forma isso se dá no contexto inglês.

Através de seu discurso, Odilon demonstra domínio acerca dos acontecimentos do setor cultural, quando desconstrói o discurso de Calil a partir do conhecimento que possui do funcionamento das políticas públicas na Inglaterra. Enquanto o secretário apresentou uma visão dos ingleses que negava a adoção ao mecanismo de incentivo, afirmando, como resultado dessa negação, que eles entendiam o que significava o poder público, Odilon contra-argumentou a partir da declaração de que eles "não deixam faltar dinheiro para a cultura em hipótese nenhuma" e que a lei de incentivo jamais seria adotada porque o Estado investe "*um caminhão de dinheiro público de outra forma*", dando uma dimensão do volume de recursos investidos.

Sob a ótica da prática social, é possível perceber o engajamento do representante dos produtores independentes nas questões voltadas às políticas culturais, com um discurso politicamente investido no sentido de constituir uma política pública mais efetiva, para o teatro e para artistas de outros segmentos. O conhecimento dessas diferenças, dos problemas e limitações, trazem à luz questões abafadas ou minimizadas nos discursos do governo ou do setor empresarial. Um discurso ideológico, inserido no debate não para corroborar com o que todos já haviam colocado - os avanços significativos do Procultura em relação a uma lei defasada - mas para fazer com que os participantes do debate percebessem uma posição clara do discurso marcado pela identidade do produtor independente, sem inserção mercadológica e cujo segmento artístico (teatro) opera tantos desequilíbrios.

Mouffe (2000, p.31) afirma que "estamos em uma época em que um deve decidir em que lado da confrontação agonística se situa". Percebe-se, portanto, a realização do embate, a construção no dissenso. Na avaliação sobre o Procultura, Odilon também asseverou problemas graves, trazendo um outro elemento para o debate: a instrução normativa nº 1, de 5 de outubro de 2010, elaborada pelo MinC, estabelecendo procedimentos para apresentação, recebimento, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais.

Ministério da Cultura, aqui representado pelo Manevy, que é a Instrução Normativa nº 1, que saiu agora recentemente. Eu acho que essa IN tem de passar pelo mesmo processo de discussão e debate que nós fizemos agora com o PROCULTURA, para aprimorá-la, porque essa instrução normativa *penaliza mais do que nunca* os produtores independentes. (...) Ela está em desacordo com essa nova lei e *vai ter que ser rediscutida, reescrita, readaptada, porque contraria inclusive esse relatório.*

34 - *Eu quero propor aqui que iniciemos de imediato, Manevy, os debates para melhorar a Instrução Normativa. Eu quero falar da Instrução Normativa particularmente, porque é um assunto importante ligado ao PROCULTURA. Uma das coisas mais importantes é em relação à CNIC, a comissão julgadora dos projetos que entram lá. Isso que está contemplado nesse projeto de lei que coloca na mão da CNIC novamente poderes deliberativos. É por isso que temos de lutar: sociedade civil representada com poderes deliberativos. Isso está no PL, mas não está aqui na Instrução Normativa que saiu agora recentemente. Aqui a CNIC tem ainda função apenas homologadora. Ela simplesmente tem que dizer amém ou não, mas alguém mais acima, no caso o Secretário de Fomento, tem de passar pelo Fomento, aprovar o que a CNIC deliberou. Isso não tem sentido.*

Há uma significação política e ideológica na fala de Odilon, que assume o "eu" em seu discurso e utiliza isso de modo firme. Quando reforça que a instrução normativa "*vai ter que ser rediscutida, reescrita, readaptada, porque contraria inclusive esse relatório*", impõe o elemento de resistência através de seu discurso. A afirmação de que "*é por isso que temos que lutar*" marca o discurso com a categoria da força, utilizada para pôr em cena o papel central da sociedade civil na esfera deliberativa e para constituir uma identidade social de militância e comprometimento com a questão da Cultura, que corresponde ao perfil de influência do próprio Odilon, com atuação nos diversos fóruns de discussão acerca do tema.

As divergências entre o que está estabelecido por lei e o que é, de fato, operacionalizado surge novamente no discurso de Odilon, com a crítica direcionada à instrução normativa⁴⁶. Alguns outros pontos desse ato normativo são considerados problemáticos por Odilon, como o uso de incentivos fiscais por parte de entidades como a FUNARTE e a Biblioteca Nacional, fator que, segundo ele, impede que o governo fortaleça seus orçamentos "*e outra vez coloca em oposição produtor independente, poder público e grandes entidades, buscando dinheiro no mesmo lugar*". Um dos pontos mais graves dessa instrução, apontado por ele, "*é um artigo que cria praticamente uma sala VIP no Ministério da Cultura. O artigo diz que o Ministro pode, em alguns casos, negar ou aprovar um projeto em 10 dias, quando ele achar importante. Mas para os projetos normais levam de 60 dias até 6 meses para serem aprovados. Então, isso não é mais cabível*".

⁴⁶ No portal de acesso à informação do governo federal (governoeletronico.gov.br) as instruções normativas são definidas como "atos normativos expedidos por autoridades administrativas, normas complementares às leis, aos decretos, aos tratados e às convenções internacionais. Não podem transpor, inovar ou modificar o texto da norma que complementam."

A associação dessa questão a uma sala VIP no Ministério propõe um debate sobre as relações que se estabelecem entre grandes grupos ou sujeitos de influência na definição da pauta governamental da cultura. A fala de Odilon aponta, assim, para uma insatisfação das vozes que ele representa em relação às articulações políticas que são desiguais para os atores culturais e que podem desencadear uma política de privilégios. Assim, sua intervenção atua no sentido de desconstruir o espaço hegemônico ocupado pelo ministro/governo, que pode beneficiar uma parcela restrita de artistas com base em critérios questionáveis e subjetivos de avaliação dos projetos.

Na crítica ao setor do empresariado, Odilon salienta que "*existe uma concorrência brutal e selvagem*" e que, diante disso, faz-se necessária uma diferenciação de abordagem quanto aos produtores independentes e as empresas como o Instituto Gerdau, caracterizados em seu discurso como "*captadores da lei*".

35 - *Ocorre que o setor dos produtores independentes - e eu sempre falo por ele - é diferente do setor de que faz parte, por exemplo, o Instituto Gerdau e o Instituto Itaú Cultural, que têm estruturas montadas e profissionais pagos para isso. Nós não. Nós temos um escritorzinho em que trabalham 1 ou 2 pessoas e que nem é fixo o ano inteiro. Então, se não tivermos oportunidade de remunerar bem aquele que nos vai trazer os recursos, estaremos mais uma vez em desvantagem em relação aos outros jogadores, aqueles captadores da lei. Isso aprofunda a separação, a exclusão do produtor independente do quadro geral.*

36 - *Só para os senhores terem uma ideia de como vai ser importante a renovação do PL, se pegarem a relação dos proponentes que captaram recursos em 2009, verão que até chegar ao produtor independente existe uma lista enorme. Eles são os últimos da linha. Os últimos da linha, repito. Por quê? Justamente porque, conforme o modelo que se apresenta hoje, existe uma concorrência brutal e selvagem. Não temos como concorrer com essas outras entidades e com o poder público. Não dá.*

Odilon expressa a visão de um grupo. Grupo este que se encontra, de acordo com ele, em desvantagem diante de grandes empresas e institutos que possuem maior inserção mercadológica e condições de montar escritórios bem estruturados para elaboração de projetos, em contraponto aos produtores independentes que possuem um "*escritorzinho*". O ator caracteriza, assim, os produtores independentes como um grupo fragilizado, com menores condições estruturais e menor inserção nas políticas públicas e que deve, por isso, ser pensado em uma lógica específica de incentivo. Os recursos linguísticos utilizados por Odilon exprimem essas relações de poder e a significação do produtor independente como setor excluído ("*separação, exclusão do produtor independente do quadro geral*", "*eles [os produtores independentes] são os últimos da linha*", "*não temos como concorrer com essas outras entidades*"), pautando seu discurso na defesa de interesses desse segmento que é

majoritário no campo cultural, mas contemplado de forma minoritária no âmbito da lei.

No final do discurso, Odilon manifesta apoio ao projeto, desde que sejam sanados esses problemas e limitações impostos, principalmente, pela instrução normativa criticada por ele. Com base em sua última fala, e considerando a pouca repercussão da crítica à IN no debate e em outras esferas de discussão do país, entende-se que essa ferramenta, que acaba por privilegiar alguns setores, pode estar naturalizada, como aborda Wodak (2003):

Cada discurso é historicamente produzido e interpretado, isto é, está situado no tempo e no espaço; e que as estruturas de dominação são legitimadas pelas ideologias dos grupos que detém o poder. A abordagem complexa defendida pelos proponentes da LC e da ACD possibilita a análise das pressões verticalizadas, e das possibilidades de resistência às relações desiguais de poder, que figuram como convenções sociais. A partir dessa perspectiva, as estruturas dominantes estabilizam as convenções e as naturalizam, isto é, os efeitos da ideologia e do poder na produção de significados são mascarados e assumem formas estáveis e naturais: eles são tomados como 'dados' (WODAK, 2003, p.226)

Além de Odilon, outros integrantes de segmentos culturais se manifestaram acerca do projeto de lei, com contribuições relevantes para a proposta. Chico Simões, representante das culturas populares, mamulengueiro, coordenador do Ponto de Cultura Invenção Brasileira e da Rede Escola Viva, iniciou seu pronunciamento anunciando que falaria em pé, para ficar mais à vontade. "Estou mais acostumado a brincar de pé", afirmou Simões.

37 - Lembro-me de ter dito, quando se discutia a Lei Sarney, que eu não tinha nada a ver com isso e que essa lei não beneficiaria nunca um artista popular - então, por que me interessaria a Lei Sarney? Na época, meu amigo Francisco Gregório, que foi Secretário de Cultura do Acre, me disse: "Olha, Chico, é importante, porque, tendo a lei, *vamos poder discuti-la, vamos poder questioná-la, vamos poder modificá-la*".

A intertextualidade presente em sua fala, com a inclusão da voz do ex-secretário de Cultura, salienta a orientação dada pelo gestor para uma aproximação da discussão da Lei Sarney, esboçando uma crença de que ela poderia ser discutida, questionada e modificada, baseada em um discurso. O reforço da expressão "*vamos poder*", além de dar coesão ao texto, marcava a ação um com potencial participativo.

Chico Simões prossegue seu discurso assumindo para si uma identidade múltipla e várias vozes às quais se reporta. Sua fala, assim como o de Odilon, utiliza-se da intertextualidade para estabelecer relações e identidades sociais. Em seu discurso, concentram-se várias vozes ligadas ao segmento de cultura popular. Chico Simões afirmou que embora estivesse ligado a várias redes, movimentos e instituições, havia sido convidado "para falar como brincante. Então, vou falar em nome dos mestres."

É reportando-se aos "mestres" e por meio de relato direto de alguns deles que o

discurso de Simões representou o discurso da diversidade e da democratização do acesso à cultura, com a inserção de grupos marginalizados.

38 - *É preciso alargar o diálogo e o conceito, caso contrário, não haverá o acesso que é preciso. Até aqui, temos avançado, estamos profundamente gratos por tudo o que foi discutido. Mas esse acesso que está sendo proposto, de certa forma, ainda está fechado, porque ele quer que o outro fale como eu; ele quer que a cultura popular fale como a Lei nº 8.666; ele quer, então, que uma comunidade de bumba-meu-boi saiba fazer tomadas de preço. Imaginem!*

O enunciador é taxativo quanto afirma que "*é preciso alargar o diálogo e o conceito, caso contrário, não haverá o acesso que é preciso*". O acesso que é "preciso" refere-se a uma visão de cultura popular de forma a diferenciá-la de outras expressões culturais mais formais. Quando o brincante repete o uso do "ele quer" ("*ele quer que o outro fale como eu, ele quer que a cultura popular fale como a Lei nº 8.666; ele quer, então, que uma comunidade de bumba-meu-boi saiba fazer tomadas de preço*") remete a uma imposição feita à cultura popular para que seja adequada aos termos propostos na lei. A finalização do discurso com "Imaginem!" esboça uma surpresa e ironia ao modelo de acesso ao financiamento destinado a esse tipo de expressão. Chico Simões confere por meio desse reforço linguístico um caráter absurdo às exigências feitas pela Rouanet, que tratam manifestações distintas de forma una. Enquanto o Ministério opera a lógica da equivalência das expressões, quanto ao enquadramento das manifestações, o artista defende uma postura antagônica sob a lógica da diferença.

A fala de Simões é muito clara quanto à necessidade de valorização da diversidade e na afirmação de que as culturas populares não são enquadradas, e nem pretendem se enquadrar, nos critérios universais que a lei estabelece. Referenciando-se na voz de seus mestres, o discurso é ratificado quando expõe:

39 - Disse o Mestre Teodoro, *que completou 90 anos há poucos dias*: "Quero apoio, e preciso de apoio, sim, mas *eles não vão me dizer o que é que eu tenho que fazer com o dinheiro, não. Quem sabe o que vai fazer com o dinheiro sou eu aqui na minha comunidade*".

A referência à idade do mestre não ocorre de modo aleatório, mas para respaldar sua fala. A demarcação dessa voz visa produzir um efeito de reconhecimento daquele que têm experiência e competência para falar sobre cultura popular. As relações sociais se estabelecem a partir do Mestre, que tem o poder e a competência para definir o que é melhor para as manifestações populares. A relação entre idade e a sabedoria do mestre, que o torna o sujeito mais apto para tratar dessa questão, expressa-se também quando ele afirma categoricamente

que "eles [os mecanismos de incentivo] não vão me dizer o que é que eu tenho que fazer com o dinheiro, não. Quem sabe o que vai fazer com o dinheiro sou eu".

Assim, ele rompe com a lógica de adequação ao mecanismo ("a lei tem de entender as culturas tradicionais; a lei tem de se adequar às culturas populares, não o contrário") e afirma, desse modo, a identidade dos brincantes sob uma lógica reversa: a de que uma lei de incentivo deve ter interesse pelas culturais tradicionais e não exigir que elas sejam conformadas a uma estrutura engessada e pré-estabelecida pelo financiamento.

O discurso de Simões confronta a lógica da unidade cultural, colocando a diversidade em um patamar elevado na consolidação de políticas públicas. Ele constitui esse discurso a partir de uma abertura mais ampla ao conceito de cultura popular, fazendo uma crítica direta às estatísticas apontadas pelo Ministério e pelo IBGE (2008), que afirmavam que 78% dos brasileiros nunca viram um espetáculo de dança.

40 - "Você já assistiu a um espetáculo de dança?" - "Eu não". "E bumba-meu-boi?" - "Já." "E congada?" - "Já." "E reisado?" - "Já." - "E quadrilha junina?" - "Já." E como é que não assistiu a um espetáculo de dança?" O que é espetáculo de dança?

Assim, Chico Simões reforça uma revisão necessária no conceito de "espetáculo de dança" apresentado sob a visão dos dois órgãos, bem como da cultura popular como um todo, demonstrando uma visão restrita e falha que esses atores possuem em torno da cultura popular. A sua fala é modificada na crítica ao Ministério quando destaca a atuação do ex-ministro Gilberto Gil. Chico afirma que, por curiosidade, foi à posse do ministro e encontrou uma fala que confluía no sentido da valorização da diversidade e da destinação de recursos às manifestações sem apelo comercial.

41 - *Pensei: será que lascou?* Vou lá. Era o Gil, e eu tinha de ir. A primeira coisa que ele disse: "Gilberto Gil e seus amigos não precisam do Ministério da Cultura". Eu digo: Opa, beleza! Não precisa? Precisa. Todos os brasileiros precisam, todos têm direito e devem ter acesso a ele. *Mas ele estava falando de recurso e de quem já está resolvido no mercado.*

A pressuposição de que Gilberto Gil apresentaria uma visão mercadológica é ressaltada no pensamento que Simões teve quando da chegada do artista ao MinC ("*Pensei: será que lascou?*"). A partir da referência à gestão de Gil, opera-se uma identificação clara com a política desenvolvida por ele, diante do compartilhamento do mesmo sistema de conhecimento e crença com o ex-ministro. A gestão de Gilberto Gil teve grande repercussão do ponto de vista das culturas populares, sendo ressaltadas por Chico Simões quando ele destaca a saída do "folclore" para a denominação "culturas populares", mais abrangente.

O fato de a postura ministerial sustentar um discurso de que o MinC não fortaleceria o mercado é justificado na fala de Simões pela chegada de Lula ao poder e por sua postura ideológica.

42 - Mas o Estado não deve fortalecer um mercado que já sobrevive muito bem. E Gil foi muito claro nisso. Por quê? *Porque estava em sintonia com o eleitor que elegeu um operário que queria uma casa de cultura, pelo menos, em cada cidade brasileira. O Gil foi trabalhando nesse sentido.*

A postura de Gil no entendimento da diversidade e o alargamento do conceito de cultura diferenciou a atuação do Ministério em relação aos governos anteriores. A expressão da satisfação com essa mudança, a partir da significação que Chico faz da trajetória petista, conferindo-lhe um significado bastante positivo, refletia uma identificação com a postura ideológica do governo petista e, de modo mais específico, com a figura de Lula ("*operário que queria uma casa de cultura, pelo menos, em cada cidade*"). Naquele momento, o discurso de Chico expressava o mesmo discurso ministerial: era preciso pensar as culturas populares, as culturas periféricas, as culturas marginalizadas. Isso fortaleceu a relação entre governo e movimentos culturais, antes desprovidos de políticas públicas específicas, conferindo um sentido positivo à gestão e fortalecendo os discursos com a aceitação da esfera civil.

Apesar do recorte da presente pesquisa não contemplar todas as expressões colocadas em pauta no debate, é esboçada uma diversidade de vozes, de elementos e vertentes político-ideológicas por elas defendidas, suas identidades, crenças e relações sociais significadas por cada representante citado, além de trazer à tona tanto o elemento do embate, onde se realiza a política segundo Mouffe, como a questão do consenso acerca de alguns discursos como, por exemplo, o discurso de uma lei salvadora.

A partir da análise dessas vozes no contexto da CEC, que gerou o primeiro substitutivo apresentado por Alice Portugal, pode-se dizer que se constituiu uma teia discursiva entre discursos governamentais, parlamentares e representantes civis que, embora tenham apresentado visões diferentes, operando diversas ideologias, identidades e relações sociais, compuseram um grupo majoritário que se posicionou a favor do projeto de lei exposto no Encontro. O discurso a favor de melhorias na lei até então vigente e de resolução de antigos problemas, muitas vezes relacionados unicamente ao fato do Procultura promover mais espaços participativos, foi recorrente em diversas falas, embora seja significado de formas diferentes, de acordo com o fazer político-histórico e social de quem o proferia (a referência à mobilização da esfera civil não é apontada da mesma forma por Odilon e pelos representantes do empresariado, por exemplo; apesar de um reforço ao mesmo discurso, cada

esfera visa alcançar efeitos distintos).

A abertura ao debate promovia quase uma inferência: mais participação, mais melhorias na lei. É preciso pensar em como essa participação se refletiu no texto substitutivo: o que foi privilegiado no documento? Esses discursos levaram à incorporação das demandas levantadas no debate? Entendendo isso, é possível chegar à compreensão da importância da participação nesse processo de construção das políticas públicas e da inserção de demandas antes ignoradas, como proposto no início desse trabalho.

4.3.2 O 1º substitutivo do Projeto: primeiras mudanças resultantes dos debates

Apesar de o trabalho objetivar entender como ocorreram os embates políticos nos debates do Procultura, através da análise das diversas vozes e discursos envolvidos nos espaços participativos, bem como de suas principais demandas, é preciso entender de que forma isso se refletiu, efetivamente, na elaboração do texto do projeto de lei.

O Substitutivo apresentado pela deputada Alice Portugal para ser discutido no Encontro Nacional do Procultura mostrava algumas correções e adequações no anteprojeto enviado pelo Executivo, já resultantes das audiências públicas promovidas pela relatora.

No texto levado ao Encontro, que antecedeu a votação na Câmara dos Deputados, apontava-se como questão central a busca pelo equilíbrio na distribuição regional dos recursos. Isso se apresentava como um item prioritário desde o anteprojeto de lei elaborado pelo Ministério.

Alice Portugal iniciou seu relatório destacando outros oito projetos de lei apensados, onde: 5 deles (PL nº 1.139/07, PL nº 2.151/07, PL nº 2.575/07, PL nº 3.301/08 e PL nº 3.686/08) eram voltados à distribuição regional mais equilibrada dos recursos; um (PL nº 4.143/08) visava incluir novos objetivos para o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e alterava sua forma de administração, além de também propor mudanças quanto à distribuição; um (PL nº 6.722/10), relativo ao projeto de Lei do Procultura, elaborado pelo Executivo e tocando em vários aspectos de mudança na Lei Rouanet; e, por último, o PL nº 7.250/10, que fazia a proposta de elevação no limite da dedução das doações para projetos culturais, da alíquota de 4% para 6% do imposto de renda devido, além de elevar o percentual da soma das deduções relativas às contribuições para os fundos de direitos da criança e do adolescente e aos projetos culturais no âmbito do PRONAC.

O PL 6.722/10, como destacou-se ao longo dessa pesquisa, era resultado dos diálogos promovidos pelo Ministério da Cultura junto ao setor cultural, por meio das consultas

públicas. Foi esse projeto de lei que Alice Portugal destacou como "mais abrangente", elencando seus principais aspectos: Fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura - FNC e criação de fundos setoriais, transferência direta de seus recursos para Estados, DF e Municípios, para co-financiamento de projetos culturais, criação de conselhos com a participação da sociedade, descentralização dos recursos, superação das desigualdades sociais e disparidades regionais, apoio a segmentos sociais e identitários historicamente desconsiderados, reconfiguração da aliança entre o poder público e o mercado para a promoção da cultura, com a participação financeira balanceada de fontes da iniciativa privada, do incentivo fiscal, do FNC e do orçamento público.

A estrutura do projeto de lei e os pontos recorrentes nas discussões do Procultura ao longo da consulta pública *online*, apontavam as demandas da sociedade civil distribuídas e avaliadas em oito blocos: 1) Estrutura e objetivos da Lei; 2) Fundo Nacional de Cultura - FNC e Fundos setoriais; 3) Incentivo fiscal: Critérios e faixas de renúncia; 4) Implementação do Fundo de Investimento cultural e artístico - Ficart; 5) Implantação do Vale-Cultura; 6) Desconcentração territorial de recursos; 7) Critérios de seleção dos projetos culturais; 8) Gestão e fiscalização dos recursos investidos.

Tendo esses blocos como diretrizes, o governo propôs uma série de mecanismos, também abordados no relatório da deputada: o fortalecimento do FNC como principal mecanismo de investimento; a criação de fundos setoriais; a inserção da participação civil no processo de composição da lei; a transferência de 30% dos recursos do FNC aos entes federados, como uma adequação às diretrizes do Sistema Nacional de Cultura; a destinação de recursos para as regiões, de modo a resolver o problema da concentração de verbas no Sul e Sudeste; a criação do Vale-Cultura⁴⁷.

Considerando a dimensão do Procultura, Alice Portugal assumiu o projeto como texto-base para seu Substitutivo, agregando algumas modificações resultantes das audiências, tais como: apoio à produção independente (demanda que pode ser visualizada no discurso de Odilon Vagner); dotação para o FNC equivalente ao limite anual de renúncia fiscal; ampliação da base de patrocinadores e investidores privados; formulação de critérios objetivos para a análise de projetos (o que também se expressou em alguns discursos analisados nesse primeiro momento). Algumas mudanças foram sugeridas no pré-relatório de Alice Portugal, como destaca o quadro abaixo:

⁴⁷ Posteriormente, o Vale Cultura foi elaborado através de lei específica, Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012.

**QUADRO 3 - MUDANÇAS DO PROJETO ORIGINAL DO PROCULTURA
PARA O SUBSTITUTIVO EM ANÁLISE NA CEC**

Algumas mudanças propostas na Câmara ao projeto do Procultura enviado pelo Executivo	
Projeto original	Substitutivo em análise na Comissão de Educação e Cultura
Os critérios de análise dos projetos culturais, de acordo com a deputada Alice Portugal, são vagos. Alguns exemplos desses critérios são: contribuição para preservação, memória e tradição; contribuição à pesquisa e reflexão; e desenvolvimento das cadeias produtivas culturais. Além disso, não está claro qual o peso de cada um dos itens na avaliação das propostas.	São definidos critérios objetivos para avaliação dos projetos culturais. É analisado, por exemplo, se a produção é independente, se o acesso ao espetáculo é gratuito, se o projeto alcança mais de uma região do País, se tem natureza experimental, etc. Cria-se também um sistema de pontuação para cada critério: a soma desses pontos determina em qual faixa de isenção fiscal o projeto é classificado.
O limite de dedução do imposto de renda de pessoa física para incentivo a projetos culturais é limitado a 6% do valor pago. O percentual é o mesmo previsto na Lei Rouanet (8.313/91).	O limite de dedução do imposto de renda para pessoa física é de 8% do valor pago.
As pessoas jurídicas podem abater até 4% do imposto de renda a pagar. O percentual é o mesmo da Lei Rouanet.	O limite de abatimento é de 8% para as empresas com faturamento de até R\$ 300 milhões. Nesse caso, pelo menos metade desse valor deve ser destinado a produções independentes. Para as empresas com faturamento acima de R\$ 300 milhões, o limite de abatimento é de 4%.
O recebimento de projetos culturais pelo Ministério da Cultura ocorre, preferencialmente, por meio de editais periódicos de seleção pública.	A possibilidade de inscrição de projetos é ininterrupta. Não é necessária a publicação de edital.
A composição da Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura (Cnic), órgão colegiado do Ministério da Cultura com a participação de artistas e empresários, não é detalhada.	A composição da Cnic é detalhada na própria lei. Participam do colegiado um representante dos artistas, um do empresariado e seis de entidades da sociedade civil que atuam na área. Além deles, integram o grupo o ministro da Cultura, seis presidentes de instituições vinculadas ao Ministério da Cultura e o presidente da entidade que congrega os secretários estaduais de cultura.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados.

A postura de Alice Portugal durante o Encontro apontava uma compreensão da modificação da Lei Rouanet como algo fundamental às políticas culturais do país. A disposição para efetivar o debate e produzir um texto sólido, que conseguisse responder às principais questões da esfera civil, também foram sentidas nos discursos e no envolvimento da relatora com o processo.

Após a realização do Encontro, que encerrou o ciclo de debates, a relatora efetuou alterações no texto de seu relatório e do substitutivo, contemplando grande parte do que havia

sido levantado na discussão.

Em seu relatório, apresenta inicialmente um panorama de como foi constituída essa nova proposta: como um resultado de um debate ampliado, que passou por São Paulo, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro. A deputada afirma uma parceria mantida com o Ministério da Cultura, ressaltando a atuação dos dois ex-ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira no sentido de motivar uma aproximação dos segmentos culturais com esse debate. Alice Portugal agradeceu a comunidade artística composta por artistas, produtores, patrocinadores, autores, arte-educadores, técnicos, gestores da cultura, afirmando que são estes atores que "criam, enriquecem, preservam e apóiam a cultura brasileira e, assim, contribuem para tecer a identidade nacional".

A deputada prosseguiu elencando as principais demandas incorporadas ao seu texto, bem como nomeando seus autores. A preocupação em apontar os nomes de quem sugeriu cada alteração reitera a importância atribuída pela deputada às vozes presentes no Encontro, promovendo um espaço participativo que resultou, a princípio, em decisões políticas com base na participação civil.

A primeira sugestão incorporada referia-se a uma reivindicação de Hilton Cobra⁴⁸, representante de uma companhia de teatro no Rio de Janeiro com foco na dramaturgia negra, em parceria com o bando de teatro Olodum, que fez uma solicitação de que a Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura - CNIC assegurasse uma composição baseada na diversidade cultural e regional.

Em relação ao desequilíbrio regional dos recursos, a deputada afirmou que essa havia sido uma proposta recorrente feita pelos parlamentares e reiterada pelo Professor Marcelo Dantas, da Universidade Federal da Bahia, durante o Encontro. Apontou o atendimento dessa questão pelo art. 22, que afirma que "os critérios de aporte de recursos do FNC deverão considerar a participação da unidade da Federação na distribuição total de recursos federais para a cultura, com vistas a promover a desconcentração regional do investimento, devendo

⁴⁸ Discurso de Hilton Cobra no Encontro Nacional do Procultura: "E elas [as instituições] têm de fazer uma comissão que realmente atenda e seja representada pela diversidade cultural brasileira, o que absolutamente não acontece. Eu fiz parte de comissão, e nela havia projeto de espetáculo de teatro com bumba-meu-boi. A comissão disse: *"Isto é déjà vu"*. Ao mesmo tempo, porém, uma peça de Nelson Rodrigues, montada 300 milhões de vezes, não é *déjà vu*. Tudo isso é muito interessante para a cultura, mas continuará não nos atingindo, não nos contemplando. É pouco dizer que a comissão é constituída pela sociedade civil, Deputada. É preciso dizer que a diversidade cultural do País tem de estar representada nas comissões, senão não vai nos atender. Falo em nome em nome de 150 grupos de teatro e de dança espalhados por todo o Brasil, e deles somente o Bando de Teatro Olodum é contemplado com patrocínio, os demais 149 não têm qualquer participação de dinheiro de patrocínio ou público.

ser aplicado, no mínimo, dez por cento em cada região do País".

A sugestão de Chico Simões, acerca de algumas manifestações que ficavam ocultas nesse debate e que não conseguiam responder à burocracia da lei, foi apontada por Alice Portugal como algo relevante, mas que não poderia ser incorporada como dispositivo no projeto de lei, mas a partir de uma articulação junto ao Ministério, IBGE e representantes de outros segmentos artísticos.

Geraldo Moraes, cineasta, também foi referenciado no relatório, destacando a proposta de apoio à capitalização das empresas culturais. O parecer da deputada ressaltou que a política cultural não se esgotava no Programa e que tinha uma natureza mais sistêmica. Dessa forma, apontou outros instrumentos já utilizados pelo Governo Federal que respondem a esse tipo de demanda, como o microcrédito cultural e as incubadoras culturais.

Para os critérios de seleção e classificação dos projetos, foram definidas algumas pontuações baseadas em: disponibilização gratuita do produto cultural resultante da ação, visando uma democratização do acesso à cultura por meio da distribuição desses produtos nos mais diversos canais, sem fins comerciais.

A inclusão de arte-educadores como possíveis beneficiários de bolsas de estudo, pesquisa e residências artísticas foi uma outra pauta incorporada ao texto. Apresentadas na fala de Alfredo Manevy durante o Encontro, essas bolsas e prêmios foram apontadas como resultado de uma desburocratização do Fundo Nacional de Cultura, que em seu discurso era significado como "um inferno na vida cultural, que inviabiliza a vida do produtor e dos artistas em relação ao Estado".

Outra alteração no projeto original foi a inserção do esporte como uma das áreas apoiadas em ações e projetos que tenham como mote a transversalidade da cultura, podendo ser resultado de debates que antecederam o Encontro ou fruto de discussões dentro do próprio contexto do parlamento, já que essa demanda não se expressou no Encontro em questão.

Em resposta à sugestão da Cooperativa Paulista de Teatro, que propôs que o Prêmio Teatro Brasileiro estivesse definido na lei, e não em regulamento, a deputada negou a incorporação sob a argumentação de que o processo de tramitação da lei no Congresso Nacional poderia acarretar prejuízos à implantação do prêmio, e finalizou reforçando que a previsão desse prêmio em lei já garantia sua institucionalização.

As últimas propostas acolhidas no relatório da deputada e incorporadas ao texto do substitutivo foram enviadas pela Petrobras, que solicitou a inserção do patrocínio incentivado no artigo 27, que antes englobava somente doação, e o Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, que demandou a inclusão do Fundo Setorial de Museus e Memórias nos beneficiados pela

regra do art.18, que prevê a destinação de um percentual do Fundo entre 10% e 30% aos fundos setoriais.

Partindo dessas considerações acerca do relatório e do texto substitutivo de Alice Portugal, é possível entender que o discurso e os interesses ministeriais, do parlamento e da sociedade civil confluíam no mesmo sentido. A natureza do anteprojeto de lei enviado pelo Ministério, que já havia tido uma grande aceitação por parte dos segmentos culturais, foi mantida, resultando na elaboração de um projeto de lei que, de acordo com o MinC, havia sido aperfeiçoado com a incorporação dessas outras demandas.

É importante ressaltar que, nesse momento da discussão, a correlação de forças era favorável à consolidação de um projeto que resolvesse os problemas mais significativos da Rouanet, resultantes do processo de escuta da sociedade civil. Esses interesses confluentes se manifestaram nos discursos proferidos no Encontro, que não se confrontavam, gerando reflexos, inclusive, na postura do empresariado ao longo das discussões, por meio do reforço do discurso da participação civil e do silenciamento em relação às questões polêmicas que lhe diziam respeito.

No dia 8 de dezembro de 2010 foi aprovado na Câmara o primeiro substitutivo ao projeto de lei do Procultura, com características que criavam nos segmentos culturais uma perspectiva de constituição de uma política cultural mais fortalecida e adequada ao campo artístico. Nessa instância de debate, portanto, foi possível perceber o resultado da participação civil na tomada de decisão política, democratizando o Estado e fortalecendo atores sociais, ainda que estes não ocupassem posições hegemônicas. Essa incorporação das demandas acabou gerando grandes expectativas ao setor cultural: o Procultura era apontado como a resolução de todos os problemas da Rouanet. A concentração de expectativas em torno da nova lei se baseava no discurso de que, a partir dela e por ela, seriam resolvidas os conflitos entre Estado, mercado e sociedade civil no manuseio dos recursos públicos e na avaliação de projetos. É preciso, contudo, pensar a lei sobre o ponto de vista de sua operacionalização, como destaca Henilton Menezes no Seminário analisado a seguir. A Lei, por si só, sem um conjunto de outras ferramentas, não responde às necessidades dos processos culturais.

4.4 O debate na Comissão de Finanças e Tributação

A Comissão de Finanças e Tributação foi a responsável pelos debates do Procultura no período de 2011 a 27 de novembro de 2013, data em que o substitutivo do deputado Pedro Eugênio, relator do projeto de lei na CFT, foi aprovado pela Comissão.

De acordo com a descrição da função da CFT no portal da Câmara dos Deputados, a ela compete "emitir parecer sobre a compatibilidade e/ou a adequação financeira e orçamentária da proposição e, quando for o caso, sobre o mérito". Toda proposta de lei que interfere nas receitas e despesas públicas passam, necessariamente, por sua avaliação.

Tendo em vista que a lei de incentivo possui vinculação direta ao abatimento do Imposto de Renda e que acarreta, dessa forma, uma interferência na receita do Estado, o Procultura foi debatido nessa comissão, que avaliou, sob o ponto de vista fiscal, a viabilidade do projeto encaminhado pela comissão anterior.

A mudança de perfil da comissão promoveu uma alteração dos discursos presentes no debate. Além da natureza da CFT, que se focava na questão tributária, um outro acontecimento relevante no cenário do Procultura contribuiu para que o debate tivesse um novo viés: a mudança da gestão do MinC, que imprimiu um outro tom às discussões.

A partir da análise do Seminário da CFT, outras questões são colocadas como prioritárias. É no sentido de entender as transformações nas vozes presentes no debate, e o modo como isso se refletiu no substitutivo de Pedro Eugênio, que os discursos do Seminário serão analisados seguindo as mesmas categorias destacadas no Encontro Nacional da CEC: discursos dos parlamentares; discursos de gestores públicos/ governamentais; discursos do empresariado; e discursos da esfera civil (produtores culturais independentes e ONGs).

4.4.1 Seminário - Debate do Projeto de Lei na CFT

O seminário realizado na Comissão de Finanças e Tributação, em atendimento ao requerimento de autoria do relator do projeto, deputado Pedro Eugênio (PT-PE), aconteceu em 8 de novembro de 2011. Apesar de intitulado "Seminário Procultura", o evento aparecia associado à discussão de Patrimônio, Museus e Patrocinadores.

Embora algumas colocações tenham se voltado a esse segmento, a maior parte do debate refletiu outras questões relativas ao Procultura: o retorno aos 100% de renúncia fiscal, o fortalecimento do FNC, a operacionalização da nova lei e a viabilidade das sugestões contempladas no relatório, referentes às questões fiscais.

Também resultantes de uma série de audiências promovidas pelo parlamentar, em todas as regiões do país, o direcionamento do debate na CFT diferiu da discussão realizada no âmbito da CEC.

Essas diferenças se estabeleceram inclusive no formato do debate: no Encontro, houve composição de mesa sem que esta tenha sido dividida por categoria ou fala. No

seminário, o debate foi dividido em 3 momentos: 1º) Mesa governo; 2º) Patrimônio, Museus e patrocinadores; 3º) Representantes culturais e parlamentares. Essas vozes foram demarcadas no início da fala do deputado federal Claudio Puty (PT-PA), presidente da CFT à época, que fez a abertura do evento.

A distribuição dos trabalhos apontava o modo como ocorreriam as discussões. Puty afirmou que não seria concedido tempo para réplicas e tréplicas, o que foi questionado por alguém da plateia e reafirmado pelo deputado. Apesar disso, o debate foi realizado ao final do Seminário, esboçando algumas posições antagônicas.

Assim como na análise do primeiro momento discursivo, os pronunciamentos analisados representam um recorte de pesquisa, não englobando todas as falas presentes no debate, mas incorporando as vozes e discursos mais representativos de cada identidade dos atores sociais e políticos, bem como fazendo uma correlação com os discursos que se apresentaram no primeiro momento de discussão do projeto de lei.

I) Discursos dos parlamentares: "O Procultura não é um mecanismo orçamentário. Ele é a regra do jogo"

Claúdio Puty, em breve introdução ao debate na Câmara, dava o tom de como os discursos se modificaram com a saída da Comissão de Cultura para a Comissão de Finanças: enquanto a Lei Rouanet era tratada na primeira comissão sob o foco de seus problemas e desigualdades, tendo como extremo oposto o projeto do Procultura (apontado como reforma, mudança e processo revolucionário), na CFT o discurso que se apresentou foi o da necessidade de *aperfeiçoar* o mecanismo.

43 - Tratamos particularmente daqueles baseados em incentivos fiscais, as *suas vantagens e desvantagens*, e da necessidade de buscarmos, *obviamente sem criar restrições que acabem por afastar os recursos que vieram para a cultura com a Lei Rouanet*, mecanismos para promover maior *igualdade* na aplicação dos recursos dessa lei e meios para *fortalecer o Fundo Nacional da Cultural*.

Nos debates da CEC, os problemas e distorções da Rouanet eram apresentados no intuito de desconstruí-la para promover o Procultura como uma lei que poderia resolver esses problemas. O projeto de lei se apresentava como relevante diante da fragilidade da Lei Rouanet. Esse processo de desconstrução é intrínseco ao discurso político que, de acordo com Pinto (2009), "é o discurso cuja verdade está sempre ameaçada em um jogo de

significações. (...) É portanto, dinâmico, frágil e, facilmente, expõe sua condição provisória".

Envolvendo muitos interesses, e fruto de jogos e negociações políticas, a desconstrução da Rouanet e a significação dada ao Procultura era outra em 2011. O discurso inicial de Puty já demonstrava uma mudança na forma de entender a Rouanet: sob sua visão, a igualdade no incentivo fiscal deve ser promovida "*sem afastar os recursos que vieram para a cultura com a Rouanet*".

Para fins de contextualização, é importante destacar o nível de proximidade e identificação do parlamentar com o tema cultura. De acordo com dados do site da Câmara dos Deputados, Puty é economista, eletricitário e professor universitário. Também em consulta à página da Câmara, a presente pesquisa não identificou proposições legislativas de sua autoria relacionadas à cultura, com exceção dos requerimentos para a realização de debates sobre o Procultura. Além de ter exercido a presidência da CFT, o petista também atuou como membro suplente da Comissão de Defesa do Consumidor (2011) e da Comissão de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (2012).

Nesse cenário, apresentavam-se algumas vantagens da Lei vigente e eram abordados benefícios trazidos por ela. Como será possível observar no último substitutivo, a mudança essencial relativa à Lei Rouanet com respeito à alteração no mecanismo de renúncia fiscal, que teria excluída a faixa dos 100% de renúncia, encontrou barreiras tanto no setor empresarial/privado, como foi também criticada por alguns segmentos artísticos mais articulados que vislumbravam nessa ferramenta o financiamento de seus projetos. Essa guinada no debate do Procultura se expressou no Seminário, realizado cerca de um ano depois do Encontro Nacional na CEC.

A saída da instauração de "um novo patamar, uma revolução, uma mudança" para um "aperfeiçoamento" da lei modificava a natureza dos debates, interferindo, por sua vez, na forma como a esfera civil interpretava esse novo cenário, como se observa nas falas de seus representantes.

Em relação aos discursos dos parlamentares, o deputado Pedro Eugênio, relator do projeto de lei na CFT, deu início ao Seminário expondo as principais questões em relação à proposta.

44 - O projeto de lei em questão é de iniciativa do Governo Federal e *visa aperfeiçoar a lei de fomento à cultura no nosso País*, mais conhecida como Lei Rouanet. É bom consignar desde já que, *embora necessite ser aperfeiçoada, essa lei tem dado grandes contribuições à cultura brasileira*. No ano passado, em torno de 1,6 bilhão foram utilizados no fomento à cultura, dos quais 1,3 bilhão foram captados por meio da renúncia fiscal. *É um recurso importante e chega à cultura*.

O sentido atribuído à lei (saída da *mudança* para o *aperfeiçoamento*) por Pedro Eugênio concebe uma nova crença resultante também de uma orientação política do Executivo: a saída de Juca Ferreira do Ministério e a chegada de Ana de Hollanda na chefia da pasta promoveram reflexos nos debates e no encaminhamento do projeto no parlamento.

Em declarações ao jornal *Folha de São Paulo*, em 2012, o ex-ministro Juca Ferreira declarava um desvirtuamento da proposta, diante da recuperação dos 100% de renúncia fiscal. "Mantém uma excrescência", afirmou Juca.

Os discursos são balizados também pela natureza das comissões. A princípio, a Comissão de Educação e Cultura buscou estruturar um projeto que atendesse às demandas dos segmentos culturais. Os benefícios para a cultura eram o ponto central. Na discussão da Comissão de Finanças, os discursos se voltam à viabilidade de efetivar aquilo que se propôs na comissão anterior, tendo em vista a vinculação de uma lei cultural à questão fiscal.

Nesse sentido, Pedro Eugênio apontava alguns objetivos do projeto:

45 - Que objetivos o projeto de lei *pretende reforçar desde o projeto original*, passando pela Comissão de Educação e Cultura, onde a Deputada Alice Portugal, autora do substitutivo, *fez um belíssimo trabalho? Os de ampliar os recursos do financiamento à cultura, fortalecer o Fundo Nacional da Cultura e democratizar o acesso aos recursos de fomento — e é nessa direção que estamos em processo de reforço. É nessa direção que queremos caminhar.*

O parlamentar, em referência intertextual ao anteprojeto apresentado pelo Ministério, fala desses objetivos (ampliar recursos, fortalecer o FNC e democratizar o acesso) como um reforço do que já havia sido estabelecido no projeto original. A razão de referir-se ao texto inicial do PL era o fortalecimento de sua argumentação, que buscava uma identificação com o novo substitutivo a partir da aceitação promovida pelo primeiro texto.

Sua fala ocultava, contudo, uma das principais discussões em torno da lei de incentivo e um de seus objetivos mais polêmicos: a corresponsabilização sobre o gerenciamento desses recursos, por meio da discussão do investimento privado em projetos apoiados com verba pública.

Pedro Eugênio, ainda no início de seu discurso, utilizava-se de estratégias de constituição de um domínio, quando destacava que o papel da comissão, "*que tem o mérito do projeto — e, portanto, pode mexer em questões relativas ao mérito da proposta, e não apenas em questões tributárias e orçamentárias — e, além disso, tem a exclusividade de discutir as questões tributárias e orçamentárias*".

O deputado ressalta, dessa forma, a posição hegemônica da Comissão desse debate a

partir, de acordo com sua fala, da "*exclusividade*" na discussão da questão tributária, atribuindo à Comissão e aos seus integrantes a expertise nesse campo. Ao mesmo tempo em que restringe o público habilitado à participação e reforça uma identidade superior da Comissão no debate, Pedro Eugênio promove, por meio de seu discurso, a desqualificação do debate promovido pela CEC em torno da questão tributária:

46 - *Nós sabemos* que a Comissão de Educação e Cultura deliberou sobre questões tributárias e orçamentárias. A rigor, a Comissão de Educação e Cultura *não tem a atribuição de propor modificações nessa área. Mas o fez. Tomei a decisão de manter* aquelas proposições que vieram daquela Comissão no meu relatório como uma forma de *iniciar a discussão* com a área econômica do Governo, porque o *espírito* que prevaleceu na Comissão de Educação e Cultura foi o de aumentar os recursos para a cultura. *Não tem a Comissão de Educação e Cultura a experiência que nós temos aqui* nesta Comissão.

A partir disso, a voz da CFT é aquela que respalda todo o debate. O deputado reforça, a todo tempo, o poder de definição da CFT por meio de alguns recursos linguísticos que negam a capacidade da CEC para discutir essa questão ("*não tem a atribuição de propor modificações*", "*tomei a decisão de manter*", "*não tem a experiência que nós temos aqui*"). Além disso, não confere à CEC o mérito da proposta, afirmando que este pode ter também a intervenção da CFT.

O deputado utiliza-se da intertextualidade também para confirmar, a partir das vozes demarcadas, sua visão acerca do conhecimento da Comissão da qual ele faz parte para o debate tributário da lei: "*O Deputado Cláudio Puty e os colegas aqui presentes sabem muito bem que aumento de despesa e diminuição de receita é algo que tem que ser negociado com a área econômica do Governo. Isso não é uma frase de efeito, é a responsabilidade que é a razão de ser desta Comissão. O nosso compromisso com a cultura é enorme*").

A visão da superioridade do lugar da fala da CFT pode ser sentida na reação às críticas feitas ao relatório do deputado ao longo do Seminário. Demonstrando falta de abertura às diferenças, por considerar o domínio do conhecimento nesse campo, Pedro Eugênio ataca as posições que lhe são antagônicas ou as ignora, minimizando as colocações feitas pelos demais atores presentes diante do fato de que, na visão do deputado, são menos capacitados para o debate.

Em relação aos pontos do texto substitutivo, Pedro Eugênio realiza longa exposição, dando destaque a alguns itens: a disponibilização, por parte das empresas que optam pela renúncia fiscal, de 20% do total da renúncia para o Fundo, sem que esse recurso represente uma redução do Fundo; o repasse de 50% dos recursos do FNC dos estados para os municípios, em até 180 dias (já previsto no relatório da deputada Alice Portugal); distribuição

do Fundo por Estado e não por região, conforme proposta da CEC; além da destinação de recursos às manifestações que não são contempladas nos mecanismos de mercado como Renúncia e Ficart, ressaltadas pelo deputado como "*típicas da nação brasileira*".

O discurso de desburocratização da Lei tem como base o discurso da diversidade e do acesso aos mecanismos de incentivo (como o do mamulengueiro Chico Simões, que abordou essa questão no debate da CEC). A desigualdade desse acesso levou à criação do microprojeto. De acordo com Pedro Eugênio, o trabalho é estruturar um mecanismo com o conceito do prêmio, "*que já estava no projeto muito defendido pelo pessoal do teatro de São Paulo*". A intertextualidade com o "*pessoal de São Paulo*" busca dar credibilidade ao discurso de Pedro Eugênio, através do atendimento à demanda de um segmento cultural. De acordo com o deputado, a ideia do prêmio foi reforçada para "*ser ampliada para todos os segmentos das artes que não consigam chegar aos editais tradicionais*", de forma "*simplificada*".

Quanto entra no debate da renúncia, já no final de sua fala, o deputado afirma que "*o mecanismo de 100% esteja presente em todo o projeto, mas que, para chegar aos 100%, existam critérios diferenciadores; para ele chegar a 100%, seja um projeto de relevância social inegável na forma em que a lei definir*". A clareza quanto a esses critérios não é exposta na fala do deputado, o que pode ser entendido como resultado da construção de uma ferramenta que, segundo ele, "*está em processo*", em diálogo com o Ministério.

O parlamentar reitera o discurso de um uso positivo da renúncia, por meio do mecanismo de pontuação proposto em seu relatório, permitindo que a renúncia "*encontre caminhos de desconcentração ou caminhos que lhe permitam ser utilizada como forma de desconcentração espacial, social e cultural*".

Pedro Eugênio prossegue no debate esclarecendo uma diferença entre o orçamento e o Procultura, destacando que apesar da forte relação entre os dois é preciso operar uma distinção para que estes "*não se atrapalhem mutuamente*".

47 - Com certeza, todos aqui nesta sala e, no Brasil afora, quem tem conhecimento e milita na área cultural entendem que a saída é fortalecer a cultura através do mecanismo do Fundo Nacional da Cultura, que tem a propriedade de atingir uma série de áreas de expressão cultural, o que o mecanismo da renúncia não consegue fazer. Esse é o objetivo que devemos ter, com muita clareza. Temos que lutar por isso; temos que ser muito fortes nesse objetivo; temos que lutar com muito empenho nessa direção; temos que atuar fortemente na política nesse sentido.

A força do discurso político visa à construção da identidade social a partir de uma visão de luta compartilhada com os segmentos e de uma compreensão do Fundo como sendo o principal objetivo da Lei. Para afirmar essa identidade e estabelecer essas relações sociais,

Pedro Eugênio utiliza-se de marcas da coesão ("*temos que lutar*", "*temos que ser fortes*", "*temos que atuar fortemente*"), para significar e intensificar a necessidade de um envolvimento para o alcance do objetivo (fortalecimento do Fundo), como um dever de todos os envolvidos na discussão.

A argumentação do deputado apresenta mais uma vez um fechamento à diferença quando estabelece, em seu discurso, a relação entre o entendimento da importância do Fundo em associação ao conhecimento do campo da cultura: Pedro Eugênio afirma que "*com certeza, todos aqui nesta sala e no Brasil afora, quem tem conhecimento e milita na área cultural*" entende o Fundo como mecanismo essencial. Como resultado disso, o deputado significa aqueles que discordam do objetivo de fortalecimento do Fundo como desprovidos de conhecimento do campo cultural. A possibilidade de uma voz dissonante é, conseqüentemente, desconstruída pelo discurso do deputado, em situação favorável na relação de poder que se estabelece. Busca, assim, anular essas vozes, que o deputado não qualifica como sendo aquelas presentes no debate.

Em resposta a um dos representantes dos segmentos culturais do debate, quanto à questão da renúncia, Pedro Eugênio destaca que isso não se resolve "*detonando a renúncia... A renúncia gera tão mais revolta em muitos quanto o Fundo Nacional da Cultura estar enfraquecido, minguado*".

Nesse momento, Leonardo Lessa, representante do colegiado setorial de teatro, faz uma manifestação que confronta diretamente a visão de Pedro Eugênio, quando afirma que o grupo por ele representado "*se revolta, sim, com o conceito que está por trás do mecanismo da renúncia fiscal*". Lessa já atuou, em Belo Horizonte, com ações de avaliação das políticas públicas existentes para a cultura e de proposição de novos mecanismos.

48 - Eu só gostaria de fazer um esclarecimento, que acho que é histórico. *Minha posição, Deputado, representa um acúmulo de debates de parte do segmento teatral que se revolta, sim, com o conceito que está por trás do mecanismo da renúncia fiscal. Isenção de 100% de recurso público para a gestão da iniciativa privada é revoltante, independentemente do orçamento que tenhamos ou não no Fundo Nacional.*

Diante de uma visão que entrou em conflito direto com aquilo que o deputado expressava, sua resposta foi de que respeitava a opinião de Lessa mas, buscando anular uma posição antagônica, afirmou: "*Até entendo sua lógica, mas, bem, essa é outra discussão, e nós não vamos agora abrir esse debate. Pelo que me lembro, eu estava era fechando o seminário, e não abrindo*". O uso da ironia ("*pelo que eu me lembro*") operava para o fortalecimento da posição ideológica manifestada pelo deputado, que não dialogava com as críticas voltadas ao

texto por ele elaborado. Esses sentidos negativos apareciam minimizados e o deputado recorria a recursos linguísticos para banalizar essas falas, postura que o diferenciou da atuação de Alice Portugal na CEC, que respondia às questões e críticas a ela direcionadas.

Outros parlamentares apresentaram críticas do ponto de vista da renúncia, e alguns obtiveram respostas do deputado. Arnaldo Jordy (PPS-PA) apontou que "*na questão dos recursos do Fundo, talvez com a proposta de o repasse de 20% da renúncia aportar ao Fundo, há um processo de maior equilíbrio, mas em relação a esse que é o grande filão do financiamento, que é o mecenato, nós ainda temos distorções brutais*".

Vicente Candido (PT-SP) foi um dos mais contundentes em suas críticas. Cândido é um dos deputados federais com atuação na área cultural. É autor de projetos de lei como o que institui o Programa de Cultura do Trabalhador e da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que possibilita às cooperativas que se dediquem a serviços relacionados à cultura sejam excluídas da base de cálculo da contribuição para PIS/Pasep e COFINS, dentre outros.

O parlamentar começa seu discurso falando de sua ligação com o Partido dos Trabalhadores e esboça a dificuldade em criticar o governo: "*Sou do Partido dos Trabalhadores, fundador do partido, sou do Governo, mas quero registrar aqui que, nessa matéria, nós estamos em dívida com a sociedade brasileira*". Cândido, mesmo indicando que "*é difícil criticar o Presidente Lula*" e deixando clara sua posição ideológica, aponta para alguns problemas no processo desenvolvido por Pedro Eugênio.

49 - Quando eu vejo, em um debate — seja ele sobre qualquer matéria —, a presença de fazendários na mesa, *já chego meio derrotado*, porque convencer fazendários e o pessoal da Receita em matéria orçamentária é missão quase impossível. O *ser humano, quando vira fazendário, fica gelado*; parece que nasceu no Alasca e *não se emociona com nada*. Mas, *Deputado Pedro Eugênio*, acho que não podemos mais continuar com esse *discurso fiscalista* no que diz respeito à cultura.

A crítica de Vicente Cândido se volta, principalmente, ao discurso fiscalista do relator e ao fato de a decisão em torno da questão cultural, que envolve um elemento simbólico e subjetivo como as manifestações culturais, ser direcionada pelo ator social "fazendário" que, segundo ele, "*não se emociona com nada*", "*é gelado*" e que, portanto, não constitui uma identidade social adequada às discussões do campo cultural.

Cândido critica o discurso de que falta investimento ou de limitação dos recursos para o orçamento da cultura, argumentando a partir dos investimentos bilionários nos megaeventos que ocorrerão no país (Copa do Mundo, Copa das Américas, Olimpíadas, etc.). "*(...) vai investir bilhões em infraestrutura e em estádios, não pode dizer que não tem pelo*

menos 1 bilhão para fomentar a cultura no Brasil". A demonstração da incoerência na distribuição dos recursos é utilizada para afirmar a posição do deputado, que entende a cultura como setor fundamental para o país e que deve, portanto, ser beneficiado com um maior volume de recursos.

O parlamentar prossegue com a crítica à renúncia fiscal sem qualquer contrapartida privada, fazendo um questionamento acerca da relação das propagandas com os projetos culturais: "*Por que o empresário tem que fazer propaganda grátis nos projetos culturais? Não tem sentido isso. Só no Brasil existe isso*". Quando faz essa afirmação, restringe esse tipo de política, conferindo um sentido negativo e ilógico à ação. Cândido faz uso dessa estratégia para respaldar sua crença na necessidade de contrapartida privada na renúncia.

Com um discurso político-ideológico marcado pela força do enunciado e por uma estreita identidade com o campo cultural, Cândido apontou para a discussão que deve ser feita nos fóruns (e não por fazendários) como uma forma de mudar o cenário onde o artista "*vai ficar mendigando, pedindo pelo amor de Deus para ser financiado*". O enunciado de Cândido esboça, assim, a situação que ele classifica como desigual e difícil, sob a qual vive o artista brasileiro, buscando exercer um papel ativo na relação com o segmento.

Em um discurso-resposta de Pedro Eugênio ao deputado Cândido, o relator insinuou a confusão feita por Cândido quanto ao Procultura e ao Orçamento.

50 - *Cada dia equivale a uma semana, cada semana equivale a um mês. Vamos votar o PROCULTURA. Mas, minha gente, não vamos confundir o PROCULTURA, mecanismo mais aperfeiçoado de distribuição, com o PROCULTURA, mecanismo de obter maior orçamento. Pelo amor de Deus, eu louvo a sua energia a sua coragem para combater, Deputado Vicente Candido, mas, por favor, não confundamos a luta pelo aperfeiçoamento do PROCULTURA com a luta por mais orçamento, porque o PROCULTURA não é um mecanismo orçamentário. Ele é a regra do jogo.*

Assim, Pedro Eugênio afirma, em meio a urgência ("*Cada dia equivale a uma semana, cada semana equivale a um mês*") e a necessidade de votar o Procultura, que o mecanismo não deve se confundir com o orçamento da cultura. Ele o qualifica com a utilização da metáfora da "regra do jogo", jogo este entendido como a disputa entre poder público e privado, regulada pela regra do Mecenato.

II) Discursos de gestores públicos/ governamentais: "A Lei criou caixinhas".

Do ponto de vista dos discursos de gestores públicos/governamentais, a análise se concentrará nas falas do Ministério da Cultura e em alguns trechos dos discursos dos

representantes do IBRAM e IPHAN, considerando que elas podem apontar o cenário institucional de 2011 e o modo como o governo, através do MinC, entendia o Procultura.

Vitor Paulo Ortiz Bittencourt, vice-secretário Executivo do MINC durante a gestão da Ministra da Cultura Ana de Hollanda, apresentou seus pronunciamentos seguido por Henilton Parente, ex-secretário de Fomento e Incentivo à Cultura.

Ambos discutiram alguns pontos fundamentais da Lei: Ortiz a partir da apresentação de alguns desafios do Ministério do ponto de vista do financiamento e Henilton Parente com uma abordagem da operacionalização da Lei.

Vitor Ortiz iniciou o discurso falando da trajetória do projeto: "Em primeiro lugar, quero reconhecer que estamos numa *travessia*. A *nossa embarcação* chegou ao Congresso Nacional no ano passado, onde está tramitando. Refiro-me ao projeto de lei do PROCULTURA como *produto da gestão do Presidente Lula e dos ex-ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira*".

Ortiz demarca o lugar de sua fala. A caracterização do Procultura como uma "*travessia*" fez referência ao processo de construção do projeto de lei, que ainda está em andamento. Quando destacou que "*a nossa embarcação chegou ao Congresso Nacional no ano passado [2010]*" referiu-se ao anteprojeto apresentado pelo MinC ao Legislativo, como "*produto*" da gestão do ex-presidente Lula e dos ministros que passaram por sua gestão. Esse debate, desde o início, foi marcado pela motivação dos dois ex-ministros na resolução dos problemas centrais da Lei. Juca Ferreira acompanhou esse processo na gestão de Gil, como Secretário-Executivo convidado pelo próprio Ministro. Depois assumiu a pasta e deu continuidade aos diálogos realizados para discutir a reforma na Lei Rouanet.

51 - Embora tenha sido na gestão do Ministro Juca Ferreira que o projeto tenha chegado aqui, o debate em torno da *necessária qualificação* desse sistema de financiamento à cultura *já é um processo de vários anos; é um processo que perpassou diversos fóruns de debate do Ministério da Cultura com a sociedade civil*, incluindo as conferências de cultura e os encontros setoriais de diversos segmentos. (...) Todas essas possibilidades de *participação social* que foram criadas para a definição das políticas do Ministério da Cultura, de alguma maneira, discutiram as contradições do nosso atual sistema de financiamento à cultura.

O discurso da construção compartilhada com a sociedade civil, que legitimou a ação do Ministério e deu origem ao anteprojeto de lei, é apontado em vários momentos da fala de Ortiz: um debate de "*vários anos*", de onde se infere um aprofundamento nas principais questões do modelo de financiamento; a passagem da discussão pelos fóruns, envolvendo os diversos segmentos; a definição de políticas do Ministério como resultado dessa abertura ao diálogo.

52 - Aliás, é muito importante que aproveitemos este debate também para *viabilizar* suas condições, para *viabilizar* o seu funcionamento, para *viabilizar* a sua entrada em operação, a fim de completarmos esse modelo de financiamento à cultura que o Brasil desenvolveu. Refiro-me ao FICART, que, efetivamente, nunca operou e que também é parte do debate e dos termos da proposta que tramita aqui nesta Casa.

O reforço quanto à viabilização do projeto ("*viabilizar suas condições*", "*viabilizar seu funcionamento*", "*viabilizar sua entrada em operação*") esboça uma preocupação de Ortiz com a saída do que está na lei para sua operacionalização: "*Agora, o nosso entendimento é o de que a Deputada Alice passou o bastão para o Deputado Pedro Eugênio, que segue nessa corrida de obstáculos para que possamos chegar ao projeto de lei ideal, aquele que todos gostariam de ter nessa estrutura de financiamento da cultura no Brasil*". O uso da metáfora da "*corrida de obstáculos*" aponta para uma associação com as dificuldades encontradas na aprovação do projeto, inclusive na esfera do parlamento, o que se reforça quando destaca que a deputada Alice Portugal "*passou o bastão*" à Pedro Eugênio. Os primeiros obstáculos (estruturação do projeto e aprovação na CEC) já haviam sido superados.

Em relação ao posicionamento governamental quanto ao Procultura, Ortiz acaba por fazer uma justificativa desse papel, promovendo um discurso-resposta que indica um questionamento anterior ou a insinuação de determinado "modo de agir" do Ministério.

53 - Estamos, *vamos dizer assim, de igual para igual, embora sejamos a parte governamental do processo*, com os demais segmentos que acompanham essa discussão, porque exatamente aqui no Congresso Nacional, na Câmara e no Senado, está o ambiente, o núcleo, *o lugar onde todas as posições têm de se colocar de forma democrática para que se possa tomar a melhor decisão final com relação ao processo*. Faço esse adendo *para que ninguém imagine* que o Ministério da Cultura está tentando adotar *uma posição condutora do processo*. Não.

Identifica-se no texto uma interdiscursividade com aqueles que apontaram a postura do ministério como "*condutora do processo*", o que é rebatido por Ortiz com o uso do termo "*de igual para igual*". A antecipação em fazer essa justificativa tem como objetivo constituir uma identidade governamental que está em um mesmo patamar dos demais atores, mantendo-se junta às demais vozes e atuando em espaços democráticos abertos a todos, o que é ressaltado quando destaca o Congresso Nacional, a Câmara e o Senado, ambientes que, de acordo com Ortiz, compõem o núcleo "*onde todas as posições têm de se colocar de forma democrática*".

Em acordo com a fala de Pedro Eugênio, quanto à prioridade do fortalecimento do FNC, Ortiz busca "*estabelecer um nível*" para o debate, destacando que "*quando discutimos o Procultura, não estamos discutindo apenas o mecanismo de incentivo fiscal*. Estamos

discutindo uma estrutura de financiamento do setor cultural que foi concebida nos anos 90 e que, nos últimos 20 anos, vive uma experiência de execução que conhecemos". Aponta-se, desse modo, uma consonância com a abordagem de Pedro Eugênio que diferenciava essas duas esferas de discussão - a lei de incentivo e o financiamento - apresentando disparidades "gritantes", de acordo com o vice-secretário.

54 - Esse é o maior desafio que temos para enfrentar, na opinião do Ministério da Cultura, no debate desse PL para chegarmos ao final com um sistema de financiamento à Cultura mais avançado e capaz de responder às demandas da sociedade brasileira ao setor cultural, mais justo, mais equânime e mais racional.

O FNC é posicionado como a ferramenta fundamental para fortalecimento do sistema de financiamento, de modo que se torne "*mais justo, mais equânime, mais racional*". A renúncia fiscal é, também em seu discurso, relegada a segundo plano. Ortiz deixa clara a sua posição de apoio ao modelo estruturado para a renúncia: "*nós estamos de acordo com o projeto original quando estabelece diferentes faixas para concessão do incentivo fiscal, dependendo da pontuação do projeto a partir dos critérios que a lei venha a estabelecer*", ainda que faça ressalvas ("*evoluiu bastante, mas precisa evoluir mais*") em relação à ideia de pontuação proposta pelo substitutivo da CEC.

Vitor Ortiz destaca que essa ideia de fortalecimento do FNC "*era a ideia mais vocacionada, vamos dizer assim, da iniciativa do Governo de trazer para a Câmara dos Deputados para análise, para reavaliação, o sistema de incentivo fiscal que o Brasil desenvolveu*". Em outro trecho de seu pronunciamento, reafirma a consolidação do FNC como "*o ponto mais preponderante do espírito dessa lei*", que deverá representar, de acordo com a proposta, 40% do orçamento geral do Ministério da Cultura.

O discurso, portanto, complementa, conflui e reitera o posicionamento de Pedro Eugênio em relação à prioridade do FNC no projeto que aborda o sistema de financiamento. Ortiz vislumbra nesse momento de discussão na Câmara uma "*oportunidade histórica de fazer essa correção*".

O discurso do vice-secretário aponta, ainda, a relação de sua posição enunciativa com uma ideologia do Executivo voltada à democracia e atuação social nesse processo. Fortalecendo o discurso participativo, Ortiz afirma que a proposta "*é também um sistema capaz de representar de modo eficiente o desejo da sociedade brasileira de que as leis de incentivo não estejam totalmente à mercê dos interesses do mercado, mas que elas possam responder de alguma maneira aos desafios estratégicos para o desenvolvimento cultural brasileiro*". Equilibra, assim, a necessidade de rever a relação estabelecida pelo mecanismo de

renúncia fiscal com o mercado e o desenvolvimento cultural brasileiro, deixando indefinido o modo como isso se resolverá ("*de alguma maneira*").

Essa indefinição expressa a ausência de uma estratégia clara do Ministério quanto à polêmica destacada no debate desde o Encontro Nacional na CEC: como dar conta da demanda cultural e dos projetos, por meio da articulação com os patrocinadores e o setor privado, sem que isso represente um domínio completo do mercado sobre aquilo que deve ser apoiado e difundido. Quando Ortiz expressa o desejo "*de que as leis de incentivo não estejam totalmente à mercê dos interesses de mercado*", ele faz um reforço linguístico de que elas continuam de alguma forma ou parcialmente vinculadas a esses interesses. O vice-secretário executivo oculta de sua fala a proposta para resolução desse impasse, resultante dos debates anteriores, que se referia à contrapartida empresarial aos projetos, por meio da exclusão da faixa de renúncia de 100% do imposto.

No momento do debate, Ortiz iniciou sua fala respondendo à crítica de Vicente Cândido, que afirmava que a gestão do PT estava "em dívida" com a sociedade no segmento da cultura.

55 - E começo fazendo uma referência à fala do Vicente Candido. Acho importante, Vicente, fazer uma *correção* na sua fala: o avanço do Ministério da Cultura na gestão do Presidente Lula *é inquestionável, inegável*. O Ministério multiplicou por dez os investimentos que realizava tanto através do orçamento público federal, quanto através do Fundo Nacional de Cultura.

Para rebater as críticas feitas ao governo (ao qual ele se referia como "*gestão do nosso presidente Lula*"), Ortiz baseou a sua argumentação expondo alguns avanços da pasta representada por ele: o surgimento de programas como o Cultura Viva, programa criado no governo e que investe cerca de 100 milhões de reais por ano em segmentos que, de acordo com ele, "*não tinham nenhuma visibilidade, ou que nunca tiveram oportunidade de acesso a nenhum tipo de recurso público em investimento*". Outras ações são citadas para dar corpo ao "*avanço inegável, inquestionável*" do governo, como o Mais Cultura, a criação do IBRAM – Instituto Brasileiro de Museus e "*uma série de outras políticas públicas que desenharam, vamos dizer assim, um quadro completamente diferente do que havia em 2002*".

Sua prática discursiva concentra os sentidos dados à cultura no contexto do governo Lula, conferindo um significado positivo a essas ações e um fazer político-cultural "*completamente diferente*" dos governos anteriores, significados como inferiores e piores em relação às ações no campo da cultura.

56 - Hoje, efetivamente, o Estado brasileiro atua de forma direta, buscando o desenvolvimento cultural, a inclusão, o acesso etc. Agora *uma coisa* o Deputado tem toda razão: não conseguimos chegar a uma Lei Rouanet de incentivo fiscal melhor do que a que tínhamos lá no início. *Esse desafio nós não conseguimos superar*. Outra coisa: não conseguimos solucionar *o maior dilema do modelo de financiamento* que tem a cultura no Brasil, a potencialização do Fundo Nacional de Cultura.

Quando afirma que "*hoje, efetivamente, o Estado brasileiro atua de forma direta*" faz uma referência indireta à abertura neoliberal e ao Estado Mínimo de Fernando Henrique Cardoso, governo que precedeu Lula. A negação dessas gestões é sentida também quando ressalta que "*esse desafio nós não conseguimos superar*", gerando a afirmativa de que todos os demais desafios (desenvolvimento cultural, inclusão e acesso) foram superados. Ortiz reconhece, portanto, que "*esse desafio [chegar a uma lei de incentivo fiscal melhor]*", que também é destacado na expressão "*uma coisa*" sobre a qual o deputado Vicente Candido tem razão, que os problemas principais da Lei Rouanet não conseguiram ser resolvidos, dentre eles "*o maior dilema*" da potencialização do FNC, corroborado novamente em seu discurso.

O discurso de Henilton Parente Menezes, que se seguiu ao de Ortiz, fortalecia a fala do vice-secretário e apontava, principalmente, questões relativas à operacionalização da lei, cuja responsabilidade se concentra na Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC.

O foco do Secretário de Fomento foi a construção de uma imagem da SEFIC como um setor fundamental que dialoga com todos os demais: "*Nós temos os patrocinadores*", "*nós temos a sociedade brasileira*", "*nós temos talvez, o elo mais importante dessa cadeia, que são os proponentes*".

O secretário articulava o discurso à sua prática dentro do Ministério. Menezes ressaltou que a Lei Rouanet dificultou, dentro do próprio mecanismo, a possibilidade de "*enxergar coisas diferentes de formas diferentes*", criando o que ele denominou de "*caixinhas*" onde cada ação/projeto deve se enquadrar. As caixinhas referidas pelo ex-secretário destacavam a limitação das linguagens a padrões universais: "*Por exemplo: não conseguimos, hoje, enxergar um Cirque du Soleil diferentemente do circo de uma família circense do interior de Pernambuco*", afirma Menezes.

O ex-secretário fez essa afirmação para justificar uma certa inoperância da Rouanet, já que "*não se consegue fazer com que a cultura brasileira caiba dentro dessa lei*". Apontando a operacionalização como problemática diante dessa limitação da lei, o ex-secretário posicionou o papel da SEFIC em lugar central para a composição de uma "*lei minimamente melhor do que a lei que temos hoje*".

57 - Estamos dispostos a vir aqui apresentar todas as informações que forem necessárias para a análise dos Parlamentares nessa discussão. De fato, hoje temos *expertise* na operação dessa máquina. Conseguimos fazer com que tudo que passe pela SEFIC passe de uma forma muito mais transparente e ágil.

Por meio da racionalização ("*expertise na operação da máquina*"), Menezes legitima a SEFIC como setor central na viabilização da lei, já que ela opera o sistema. Ao mesmo tempo em que posiciona sua fala no contexto da Lei, e faz uma crítica à unificação das linguagens em suas "caixinhas", remete à necessidade de desconcentrar os recursos em determinados segmentos.

58 - Se o Ministério está se posicionando a favor da *velha polêmica dos 100%* — você pode chegar a 100% mediante critérios que o Secretário-Executivo salientou —, de uma pontuação que seja justa, que seja mais transparente, que torne mais possível distribuir esses recursos por toda a Federação, que nós tenhamos a possibilidade de que *todos possam chegar a isso e não somente alguns segmentos da cultura*, como acontece hoje.

Assim, Menezes evita maiores detalhes em relação à "*velha polêmica dos 100%*", mas destaca que o alcance desses 100% de renúncia deve refletir uma pontuação "*justa*", "*transparente*" e que "*todos possam chegar*".

Henilton Parente e Vitor Ortiz não fizeram referência direta à renúncia fiscal em seus discursos. As falas seguintes foram compostas por dois representantes de órgãos relacionados à questão fiscal. O primeiro a falar foi Alexandre Guilherme Guimarães de Andrade, Auditor Fiscal da Receita Federal, seguido por Claudinei Ferrari, Gerente do Departamento de Programas Sociais da Secretaria de Orçamento Federal.

Andrade destacou que o Ministério da Fazenda, enquanto parte do Estado, "*deve, sim, estar atento a meios para incentivar a cultura*". Ao passo em que se disponibilizada para auxiliar no debate da lei de incentivo à cultura, demonstrava algumas dificuldades do ponto de vista fiscal.

59 - A *preocupação* do Ministério da Fazenda hoje está centrada especificamente na questão de que essas modificações promoveram uma renúncia estimada para esse projeto de lei da ordem de 4 bilhões anuais, sendo 2 bilhões no total do projeto de lei, excetuando-se o art. 32. Conforme foi dito aqui, temos pouco mais de 1 bilhão de investimento anual nos projetos culturais. E *só um artigo consegue prever uma renúncia superior a todo o montante que já foi investido em um ano na cultura*.

Reportando-se às questões fiscais, Andrade destacava a "*preocupação*" com o aumento de volume de recursos aportados na lei. Com uma fala exterior ao campo da Cultura, Andrade expôs alguns entraves para a operacionalização do projeto, sob o risco de que a lei não se efetive devidamente, diante da impossibilidade de renúncia no montante definido no texto. Quando Alexandre Andrade reforça que "*só um artigo consegue prever uma renúncia*

superior a todo o montante que já foi investido em um ano na cultura", ele dá uma dimensão do salto no volume de recursos, aferindo a ele um sentido negativo de inviabilidade.

A visualização do processo sob o ponto de vista da vinculação fiscal havia sido alvo de críticas por parte do deputado Vicente Cândido, que destacou a necessidade de discutir a cultura sob o ponto de vista de seu potencial simbólico. Andrade ressaltou, ainda, que *"temos um cenário fiscal que deve ser avaliado com cautela. Essa renúncia é considerada de cunho elevado, em face do que já foi investido em relação à lei atual"*.

Desse modo, a *"preocupação"* e *"cautela"* com as quais tratava o Procultura demonstravam o lugar de sua fala, marcada pela identidade de fazendário. Claudinei Ferrari corroborou com a visão de Alexandre Andrade, quando apontou que *"neste cenário de crise qualquer vinculação que se faça é muito pernicioso. Merece este valor e muito mais, só que neste momento não sei"*

A afirmação de que *"merece este valor e muito mais"* visa assumir uma postura de apoio à cultura, mas que não se expressa nas preocupações esboçadas por ele. Em relação ao contingenciamento das despesas do MinC, confirmava a preocupação com o campo da política fiscal, o qual representava, e não com a cultura em si: *"Isso vai um pouco contra os nossos esforços, porque ficaríamos sem margem para qualquer outra coisa. Se não pode levar em conta cultura, esporte, turismo, vamos ficar sem nenhuma base para poder fazer a política fiscal"*.

É importante pontuar também as falas dos representantes de órgãos vinculados ao Ministério (IBRAM e IPHAN), que refletiam as relações sociais mantidas com o órgão. José do Nascimento Junior, Presidente do Instituto Brasileiro de Museus — IBRAM, começou sua exposição tratando da relação entre financiamento público e privado como algo que precisava ser equilibrado. *"Onde o Estado não consegue chegar, a área privada complementar"*, era a proposta de Nascimento, que deixando clara a defesa do segmento específico de Patrimônio e Museus.

60 - Eu diria que, para a área de patrimônio e museus, devemos *ter pelo menos a situação da Lei Rouanet, que nos garante 100%*, sem a qual não conseguiríamos realizar muitas das ações de recuperação, de qualificações ou de investimentos, até porque, se verificarmos para quais setores vai a maior parte dos incentivos, veremos que — isso já foi dito pelo nosso Secretário Executivo — a música e o teatro ocupam um espaço muito grande.

61 - Em 2010, tivemos 96 milhões de reais de recursos incentivados pela Lei Rouanet atual. *Mas não teremos mais isso se a mudança da lei não permitir os 100%*. Isso significa, por exemplo, que *nós não construiremos boa parte de museus importantes que hoje estão sendo construídos, não teremos boa parte das*

exposições que atualmente acontecem, não teremos uma dinâmica cultural nessa área se não mantivermos, pelo menos por um tempo, os 100%.

A defesa da manutenção da renúncia de 100% é, no discurso de Nascimento, apontada como fator vital ao segmento de Patrimônio. Ele vincula ao incentivo as ações de recuperação, qualificações e investimentos e reporta-se ao que eles não teriam condições de atender caso a lei fosse modificada ("*nós não construiremos*", "*não teremos boa parte das exposições*", "*não teremos uma dinâmica cultural nessa área*"), demonstrando uma relação de dependência da Lei.

Andrei Rosenthal, Diretor do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — IPHAN, teve expressou em seu pronunciamento a interdiscursividade com a fala de José Nascimento, embasando sua argumentação nos exemplos de diversos projetos de patrimônio beneficiados com o incentivo.

62 - Para que possamos ter uma *ação excepcional*, como a do Teatro Municipal do Rio de Janeiro e manter uma *ação diversificada de melhoria de qualidade de vida* associada à proteção do patrimônio, *só* com uma lei de incentivo como a que está sendo discutida no momento.

Qualificando os projetos no âmbito do patrimônio ("*ação excepcional*", "*atuação diversificada*", "*melhoria da qualidade de vida*"), Rosenthal dá peso a seu discurso e constrói uma crença de que "*só*" com a lei de incentivo é possível alcançar esses resultados. O diretor do IPHAN reforça que as contribuições dadas pelo órgão ao PL foram todas incorporadas ao texto que está sendo discutido.

A presença unificada de instituições de governo (alinhadas, desse modo, com o discurso governamental e com sua identidade política) promoveu um consenso em torno do debate e do reconhecimento da necessidade de 100% de renúncia fiscal, consenso este que é fragmentado apenas no momento das exposições de representantes da sociedade civil. Vale lembrar que os membros da mesa foram convidados a participar e que essa escolha já reflete, de algum modo, o direcionamento dado ao debate.

Uma outra questão, apontada no debate da CEC por Odilon Wagner, em sua exposição sobre as distorções da Lei, é que, tanto no caso do IBRAM como do IPHAN, os recursos públicos saem da mesma fonte que é destinada aos projetos da sociedade civil, o que opera uma divisão desigual dos recursos e dificulta a desconcentração estabelecida no PL.

Assim, os discursos governamentais compuseram uma unidade em relação ao apoio do retorno à faixa de 100% de renúncia, bem como no apontamento do Fundo como a questão prioritária na reforma da Lei Rouanet.

III - Discursos do Empresariado: "Potencial de desenvolvimento, de geração de renda, de emprego e desenvolvimento no sentido mais amplo "

A presença de um único representante do setor privado na discussão da CFT já levava a algumas ponderações: quais os interesses e preocupações do segmento de patrocinadores/investidores em relação ao Procultura nessa fase de sua estruturação? Suas demandas já apresentavam-se resolvidas ou não havia interesse em atuar nessa esfera de discussão?

Luciane Fernandes Gorgulho, chefe do Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo do BNDES, foi quem representou o setor privado no debate da nova lei. Iniciou sua exposição posicionando o projeto de lei do Procultura como algo fundamental.

63 - Agora com essa iniciativa do PROCULTURA, projeto de lei que pretende reformar o PRONAC da Lei Rouanet, *fundamental*, a nosso ver, para que a cultura no Brasil possa realmente cumprir o seu papel, *não apenas o papel simbólico*, como foi colocado aqui, mas com o *seu potencial de desenvolvimento, de geração de renda, de emprego e desenvolvimento no sentido mais amplo*. Então, o BNDES *não poderia estar mais a favor* desse projeto. Ele é completamente alinhado com o que nós pensamos para o setor.

A gramática utilizada por Gorgulho se diferenciou dos demais discursos, cujas visões se voltam ao aspecto simbólico dos debates: linguagens, expressões, manifestações, diversidade. A abordagem de Gorgulho acerca da cultura denotou a expressão da identidade institucional, tendo em vista que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública federal que tem como foco principal o investimento em políticas sociais, regionais e ambientais, atuando também no campo da cultura.

Tendo em vista a relação mantida entre o BNDES e o mercado cultural, essa identidade se expressou na preocupação que extrapolava o sentido simbólico do Procultura, passando a analisá-lo sob a vertente do "*desenvolvimento*", da "*geração de renda, de emprego*". O foco nesse desenvolvimento foi apresentado por Gorgulho como "*completamente alinhado com o que nós [BNDES] pensamos para o setor*".

Por enquadrar-se como empresa pública, o BNDES pode ser analisado sob duas óticas, apontadas na fala de Luciane Gorgulho como uma diferenciação em relação aos demais agentes e instituições culturais.

64 - O BNDES relaciona-se com a cultura de duas formas: uma, como patrocinador, como qualquer outra instituição pública ou privada, porque é um banco pertencente ao Governo, mas gera lucro, paga imposto e utiliza o mecanismo de incentivo. Mas, *nessa ação de patrocínio, apoia o que a lei está propondo*. Inclusive, o BNDES,

por ser um patrocinador diferenciado, *hoje já aporta muito mais recursos próprios do que recursos incentivados no setor*. Mas, como eu falei, o BNDES atua de duas formas: como patrocinador e como agente de desenvolvimento, como financiador, como investidor. Tanto que, no BNDES, isso é tratado de duas formas separadas.

A partir do entendimento dessa dupla identidade operada pelo Banco percebe-se, no discurso de Gorgulho, que ela destaca o BNDES como um patrocinador diferenciado, ressaltando que atua nesse entremeio aplicando em seus projetos mais recursos diretos que incentivados. Essa visão dos "*recursos diretos*" é positivada pela representante do banco, apontando um entendimento ideológico em torno do fomento direto aos projetos culturais que reforça o compromisso da instituição com a cultura.

A problemática da distribuição de recursos é também abordada por ela, fazendo uma retomada do texto de Henilton Menezes, no tratamento da cultura sob o enquadre das "caixinhas". O viés de seu discurso difere, contudo, daquele apresentado por Menezes.

65 - Realmente hoje é verdade que existem as caixinhas. A renúncia é tratada por linguagem *ex ante* e não por quanto ela pode ter de *potencial comercial ou quanto ela pode ter de contrapartidas e externalidades*, que seria uma análise *ex post*. Isso tem sido uma distorção, realmente gerando muitas injustiças na distribuição dos recursos.

A representante do BNDES qualifica as "*injustiças*" na distribuição dos recursos com base em uma defesa também mercadológica: ela não articula o argumento sob o ponto de vista da diversidade de linguagens e da valorização dessas distintas expressões, com suas especificidades, mas destaca que os projetos deveriam ser analisados a partir de sua capacidade de gerar de retorno financeiro ou de visibilidade ("*potencial comercial ou quanto ela pode ter de contrapartidas e externalidades*").

É importante pensar, como destaca Fairclough, sobre o que o sujeito ativo escolhe dizer. Na análise feita por Gorgulho é possível perceber, em todas as questões, uma caracterização da instituição como um órgão diferenciado por equilibrar aquilo que nem mesmo a Lei Rouanet equilibra: utilização dos mecanismos de incentivo e investimentos diretos. A gestora porta o discurso de valorização da empresa, apresentando a iniciativa de apoio direto como algo "*muito louvável*".

66 - Além disso, outro ponto muito louvável da proposta é equilibrar o apoio indireto com o apoio direto à cultura. Por indireto, eu quero dizer os mecanismos de renúncia fiscal, nos quais o Estado abre mão de impostos que iria receber e transfere essa decisão para os patrocinadores. Então, o mecanismo indireto, como se viu aqui, dinamiza recursos de mais de 1 bilhão de reais, *enquanto o fomento direto tem somente 200 milhões de recursos*.

É recorrente em sua fala uma abordagem naturalizada da transferência do poder de decisão do Estado, sobre os projetos apoiados, para os patrocinadores, quando do exercício da renúncia. O anúncio de que o montante de um bilhão de reais são dinamizados via mecanismo indireto, contrabalanceados com os 200 milhões mobilizados por mecanismo direto, esboçam a relevância da renúncia fiscal, tão central em sua fala.

67 - Então, a lei procura equilibrar essas duas formas. O espírito com que o Fundo Nacional de Cultura — FNC foi criado, parece-me, foi no sentido de equilibrar o outro lado que tinha a lógica de transferir essa decisão aos patrocinadores. (...) Então, a existência de fundos por segmento, com certeza, é um *acerto muito grande da proposta*.

Mais uma vez, a interpretação acerca dos mecanismos de incentivo a partir de uma ótica clara de mercado pode ser observada quando a gestora destaca o "*espírito*" do FNC como sendo o "ponto de equilíbrio" com a lógica comercial estabelecida pela renúncia. Aqui, o sistema de crenças da gestora do BNDES toma como pressuposto principal o papel do FNC para a manutenção da renúncia. A lógica da função do FNC sai da viabilização de projetos menores e valorização de segmentos culturais menos articulados para se constituir como uma base de sustentação da renúncia. A última colocação feita por Luciane Gorgulho destaca a "intenção do projeto de lei de reforçar mecanismos de mercado".

68 - Outro ponto que eu destacaria *é a intenção do projeto de lei de reforçar mecanismos de mercado. Por mecanismos de mercado eu me refiro aos investimentos, modalidade investimento, no qual o apoio faz jus a algum tipo de retorno, e aos FICARTs, particularmente.* (...) Então, ao buscar regulamentar de forma mais efetiva os FICARTS, também vem a ser um acerto. Faço a ressalva de que existem os FUNCINES hoje com 100% de dedução fiscal, e, na proposta dos FICARTs, pelo menos até onde eu entendi, a dedução fiscal não começa em 100%. Acho que isso pode ser um risco de competitividade. *A proposta da dedução fiscal para investidores de FICARTs deveria, pelo menos, se equiparar à dos FUNCINES, num primeiro momento.* Todo incentivo fiscal deveria buscar uma regressividade ao longo do tempo. Ele cumpriu o papel de fomentar um setor e depois deveria procurar se retirar quando não fosse mais necessário.

A todo tempo, os debates acerca da reformulação da Lei Rouanet apontam uma necessidade de fortalecer o Fundo Nacional de Cultura de modo a tirar o protagonismo da renúncia fiscal nas políticas culturais. A abordagem da gestora, que parte de uma prática social distinta dos demais atores envolvidos no debate, vai na direção oposta ao que se estabeleceu na maior parte dos diálogos do Procultura. A exposição feita pela gestora reveste da maior importância o estímulo aos mecanismos de mercado, apontando o FICART como exemplo desse fortalecimento.

O último ponto levantado por Gorgulho, refere-se à renúncia fiscal no segmento de

Patrimônio e a discussão da necessidade de manutenção da faixa de 100% de dedução.

69 - No caso do patrimônio histórico, *nós somos hoje o grande apoiador*, com recursos incentivados e próprios. O patrimônio histórico deveria talvez ser considerado 100% de dedução fiscal e mantido por um motivo muito simples, para não dizer os demais: os valores de patrimônio histórico são muito mais altos. O valor necessário para fazer um restauro é muito mais alto. Então, usando o exemplo que o *Andrei Rosenthal* citou, para o restauro do Teatro Municipal foram consumidos 60 milhões de reais em recursos. *São projetos muito grandes* que, talvez, se não tiverem 100% de incentivo, *podem vir a ser prejudicados — não pelo BNDES, que, como banco de desenvolvimento, continuará apoiando com recursos próprios*, mas pelas contrapartidas de outros patrocinadores, dado que temos uma carência de 60 mil monumentos a serem preservados.

Realizando uma conexão intertextual com a fala de Rosenthal, acerca do volume aportado nas ações de Patrimônio, Luciane Gorgulho reforça a importância do segmento, do qual o BNDES é hoje "*o grande apoiador*", e a necessidade de manutenção dos 100% de renúncia para essa linguagem, sob o risco de grandes projetos serem prejudicados.

Nesse cenário, percebe-se a condução ideológica exercida pelo Banco para uma compreensão da lei enquanto mecanismo de mercado, ação que se constitui a partir de uma visão de mundo associada às práticas sócio-discursivas da empresa.

IV) Discursos da esfera civil (produtores culturais independentes e ONGs): "Esse novo paradigma só vai se efetivar quando o Estado retomar as suas responsabilidades constitucionais com o financiamento da cultura"

Mais uma vez é preciso fazer o reforço de que as vozes que se apresentam nessa análise representam um recorte, uma amostra dos grupos e segmentos que se manifestaram nos debates. Diante da necessidade de impor um limite à pesquisa e considerando uma atuação representativa da esfera civil, através de representantes dos mais diversos segmentos, foram selecionados os trechos mais significados do debate - do ponto de vista do contraditório, dos embates políticos - que representam, desse modo, somente uma parte do grande volume de intervenções e sujeitos atuantes na discussão.

Ao iniciar sua intervenção no debate, um dos representantes do segmento teatral, Leonardo Lessa, lançou uma crítica à ausência dos dois gestores com maior poder de decisão no Ministério da Cultura no evento. Embora o Seminário tenha ocorrido na Câmara dos Deputados, e não no Ministério, o participante acaba por lançar luz ao fato da então ministra Ana de Hollanda e o secretário executivo da pasta à época estarem na Capital federal naquela data, sem que tenham se deslocado ao local do debate. Ao manifestar incompreensão sobre o

fato, Lessa deixa implícita uma visão de que o debate tem importância subestimada pela gestão do MinC, em um momento de tomada de decisões e possível mudança de rumos na condução de políticas culturais.

70 - (...) não posso deixar de lamentar a saída do secretário executivo Vitor Ortiz e também a ausência da ministra Ana de Hollanda em um seminário tão importante quanto esse. A gente lamenta muito essa ausência, principalmente tendo acesso a agenda dela e constatando, via site, que ela está despachando no gabinete. Então fica uma dúvida de por que não a sua presença pessoalmente aqui.

Verifica-se nas palavras de Lessa, portanto, um embate causado pela visão que ele próprio tem sobre a importância do Seminário e a responsabilidade que ele atribui ao Governo sobre o mesmo assunto. Cabe ressaltar que Lessa, um dos nomes de destaque do teatro mineiro, tem trajetória na elaboração e gestão institucional de projetos culturais em Belo Horizonte. Ali, também intensificou discussões relacionadas ao fomento às artes cênicas e à articulação de políticas voltadas para o setor, mas sempre na esfera civil, não governamental.

Isso o coloca em um universo cujas regras, códigos e responsabilidades se diferenciam do contexto no qual estão inseridas as autoridades ministeriais, que “*despachavam no gabinete*” enquanto o Seminário ocorria na Câmara dos Deputados. Ao mesmo tempo em que lança dúvidas sobre a importância dada pelo Governo ao debate sobre o Procultura, Lessa deixa transparecer, em tom irônico, uma incompreensão em relação ao “outro lado do balcão”, minimizando as demais atividades administrativas dos agentes públicos naquele contexto, indicando um desprestígio com o debate e criando, assim, um ponto de tensão no discurso.

Dando prosseguimento à sua fala, ao posicionar-se sobre a reforma da Lei Rouanet, ele manifesta de forma explícita o entendimento do setor representado por ele acerca da necessidade de mudanças:

71 - Nós temos total segurança em afirmar que esse novo paradigma *só vai se efetivar quando o Estado retomar as suas responsabilidades constitucionais com o financiamento da cultura*, através de um *Fundo Nacional robusto, gerido publicamente, não contingenciável* e que assuma a centralidade efetiva desse financiamento em todos os seus aspectos, não só no aspecto financeiro, mas também no aspecto político e ideológico.

72 - (...) nós acreditamos que *é extremamente necessário e urgente moralizar o funcionamento do mecanismo da renúncia fiscal*, que nunca e em hipótese alguma deve superar a dotação orçamentária consignada para o FNC.

Lessa demonstra em sua fala a preocupação em despersonalizar o discurso e, utilizando-se do discurso em primeira pessoa do plural ("nós"), busca respaldar-se por um

grupo de artistas que, assim como ele, reivindicam e demandam o fortalecimento do Estado como indutor do financiamento do setor cultural. Sua visão é reflexo, também, do contexto sociopolítico no qual está inserido. O Movimento Nova Cena, do qual Lessa era identificado como integrante em Minas Gerais, consiste em um grupo formado por diversos coletivos, artistas e produtores independentes, para quem as leis de incentivo via renúncia fiscal se mostram desvantajosas, em comparação com o potencial de captação de recursos demonstrado por grandes eventos, espetáculos e artistas já consagrados.

Após a fala do representante do segmento teatral, outra intervenção surge no Seminário no sentido de reforçar as demandas apresentadas anteriormente. O músico e integrante do Fórum Nacional da Música, Du Oliveira, que se identifica como “autoprodutor” (termo que usa para substituir a expressão “produtor independente”, considerada por ele inadequada), corrobora a defesa da atuação do Estado financiador e apresenta experiências pessoais para demonstrar problemas da Lei Rouanet.

73 - A gente quer reafirmar algumas coisas com relação ao Plano Nacional de Cultura, ao Fundo, especificamente, e à renúncia fiscal, *concordando em gênero, número e grau com quem nos antecedeu*, que o Fundo deve ser a prioridade em relação à aplicação da política pública por parte do Estado. *A renúncia deve ser um dos elementos, mas não o elemento preponderante*. O Fundo deve, sim, prevalecer em relação à renúncia fiscal, mesmo porque, em se falando em renúncia fiscal, e quem trabalha aqui com a chamada produção independente sabe muito bem o que é ter um projeto aprovado na Lei Rouanet e chegar na porta de uma empresa e conversar com o diretor de departamento de marketing ou, às vezes, como eu já tive a oportunidade, de conversar com o contador. Então, quer dizer, *hoje quem define a política pública da cultura é um contador ou um diretor de marketing de uma empresa, ele que vai definir se o seu projeto é bom para o Brasil ou não*. Então isso é *inaceitável*. Eu penso.

O discurso de Oliveira mescla a visão de mundo do grupo cultural por ele representado (uso do termo “*a gente*”) e as opiniões e conceitos pessoais construídos através de fatos vivenciados por ele, supostamente compartilhados por seus pares (“*quem trabalha aqui sabe muito bem*”). Oliveira apresenta, ainda, uma visão antagônica que se contrapõe ao discurso proferido por Luciane Gorgulho, do BNDES, que posicionou a renúncia como elemento central da lei de incentivo, e o FNC como mecanismo criado para equilibrar a renúncia.

Ao relatar esses fatos, Oliveira faz uso de um recurso linguístico estratégico para o embasamento de seus argumentos, a partir de situações cotidianas que visam despertar referências em seus interlocutores (“*chegar na porta de uma empresa e conversar com o diretor de departamento de marketing*”). Desse modo, os problemas relatados deixam o nível do abstracionismo e passam à dimensão prática, concreta, o que tem efeito positivo, se não na

persuasão, pelo menos na compreensão do discurso posto.

Além disso, apresenta a interdiscursividade ("*concordando em gênero, número e grau*") com aqueles que o antecederam, promovendo a criação de uma identidade social que enxerga o funcionamento da renúncia, no modo como hoje opera, como algo "*inaceitável*".

A confluência das opiniões de Lessa e Oliveira é interrompida, em seguida, pela intervenção de Nilson Raman, produtor cultural, empresário de artistas de renome nacional e membro da Associação dos Produtores de Teatro do Rio de Janeiro (APTR), tendo sido, ainda, membro do Conselho Estadual de Cultura do Rio de Janeiro na primeira gestão do governador do Rio, Sérgio Cabral (PMDB). Logo após introduzir seu discurso deixando clara sua preocupação com opiniões que buscam minimizar a importância do mecenato promovido pela Rouanet, em clara divergência com as vozes anteriores, Raman lança mão de uma apresentação que diz muito sobre sua prática social, do ponto de vista da profissão, e o efeito que esta causa em sua argumentação acerca das políticas culturais:

74 - Então, para vocês terem ideia, a APTR, *acho que quem conhece a APTR sabe que a APTR, embora esteja no Rio, sabe que é uma associação forte que tem atuado no Brasil inteiro e de forma nacional. Os artistas que são associados a nós e que fazem teatro, eu quero falar porque é o formato de teatro que nós fazemos. É a Bibi Ferreira a Nathalia Timberg, é a Fernanda Montenegro, é o Marco Nanini, é a Marieta Severo, é um bom teatro, é um teatro que conta a nossa história (...).*

Ficam nítidas, nesse trecho, as estratégias discursivas do participante, que busca dar legitimidade ao discurso ressaltando a força da entidade representada por ele "*no Brasil inteiro e de forma nacional*" através, até mesmo, da redundância utilizada no texto para reforçar seu discurso. Raman menciona, ainda, uma gama de artistas de expressividade até internacional, atores e atrizes conhecidos por grandes papéis desempenhados na televisão e no cinema, cujo apelo mercadológico não se assemelha ao de atores e atrizes de expressão local, regional ou do teatro dito "independente". É sintomática de sua visão de mundo, ainda, a relação que o participante estabelece entre esses artistas e o "*teatro bom*", criando novo ponto de embate no Seminário, do qual participavam representantes do segmento teatral que, na visão de Raman, não estariam enquadrados nesse conceito. Como interlocutor de um grupo de artistas que, a princípio, não enfrentam o mesmo grau de dificuldade na captação de recursos via Rouanet que o de artistas menos conhecidos, o debatedor expõe uma série de opiniões acerca do que, até então, vinha sendo colocado como aspecto negativo da lei vigente. Vale lembrar que, a título de contextualização, Raman foi identificado, por meio de pesquisa sobre sua atuação, como empresário de Bibi Ferreira, citada por ele anteriormente.

75 - A empresa não pode ser *condenada* por patrocinar a cultura. Pelo contrário, *quanto mais cultura tiver no País, mais nós todos ganhamos*. (...) É importante também falar que em um país de tantas mudanças e de mudanças tão rápidas, *uma Lei Rouanet sobreviver por 20 anos é uma grande vitória do setor artístico brasileiro*. A Lei Rouanet é norteadora e *é educadora*, a Lei Rouanet gera muitos e muitos empregos, e é por isso que achamos que qualquer modificação proposta deve ser analisada de forma muito particular. E qualquer transformação, ela deve ser proposta de uma forma muito lenta, implantada de forma consciente, com prazo para o mercado entender e operacionalizar.

Raman opera, portanto, na defesa do mercado, que, em sua visão, merece um prazo para entender e operacionalizar possíveis mudanças na legislação. Mercado este que já se impôs e continua se impondo na política de financiamento cultural. A lei vigente, aplicada de acordo com as regras de mercado, é enaltecida por Raman como “*educadora*”, “*geradora de emprego*”, termos que conferem status positivo à Rouanet. Em determinado momento significa a cultura tão somente como patrocínio (“*a empresa não pode ser condenada por patrocinar a cultura. Pelo contrário, quanto mais cultura tiver no País, mais nós todos ganhamos*”).

Em seguida, o participante reforça a defesa do mercado com um discurso que se identifica bastante com o do empresariado, sobretudo em contextos de instabilidade política – como os de transição entre legislações e possíveis mudanças nas regras do jogo.

76 - Na cultura agente precisa somar, agregar e, não, diminuir. Por que diminuir uma lei e, não, aumentar? Pelo contrário. Anda aqui dentro da casa, outra lei proposta pela APTR, que é uma lei só de teatro – *porque a gente fica tão às vezes com medo dos rompantes, dos sobes e descas*, que é melhor ter uma lei só do teatro, para a gente continuar fazendo um bom teatro no Brasil.

Ao citar o temor sobre “rompantes” e “sobes e descas” na legislação, Raman expõe uma demanda do setor mercado, do setor empresariado, demonstrando preocupação com os tipos de mudança que estão por vir com uma possível aprovação do Procultura. Seu discurso surge como contraposição à defesa apresentada anteriormente por outros grupos culturais, pertencentes a outro contexto sociopolítico e, também, a outro universo de atuação cultural.

Ao final da fala de Raman, o debate segue com a intervenção de Alfredo Bertini, produtor cultural do setor audiovisual e realizador de alguns dos importantes festivais de cinema do Brasil. Economista por formação, Bertini é autor do livro *Economia da Cultura*, e já exerceu vários cargos públicos, entre eles o de Secretário de Turismo e Esportes da Prefeitura da Cidade do Recife.

Após um discurso introdutório no qual revela proximidade com o relator do Procultura, deputado Pedro Eugênio, mencionado por ele como seu ex-professor universitário,

na área de economia agrícola, o debatedor centra sua fala em um tom de mediação de conflitos e de “*complementaridade*”, conforme ele mesmo destaca e conforme se verifica nos trechos a seguir:

77 - Esse é um aspecto que eu acho de extrema importância ao colocar aqui para vocês: a necessidade do entendimento que *nós não estamos fazendo aqui um confronto*. Por mais que possamos divergir do ponto de vista de ideias e de concepções, *nós fazemos parte do mesmo segmento*, que tem realidades completamente diferentes. A regulação pela via do mecenato é um aspecto característico dessa segmentação. O mecenato vem atender a uma necessidade, que vocês vão ver na próxima planilha, do que eu posso chamar aqui dos produtos semicomerciais, dos produtos mistos, dos produtos que precisam de uma parceria privada para que ele possa deslanchar, que ele possa inclusive ter uma mobilidade econômica e quem sabe se tornar um produto comercial.

Alfredo Bertini intervém para promover o consenso acerca da questão da cultura, amenizando os conflitos que se estabeleceram nessa esfera. A visão de Mouffe (1999) vai de encontro a esse discurso de Bertini quando afirma que é o “pluralismo agonístico” que se busca na realização da política, entendendo, assim, que a democracia não deve visar a anulação das paixões, mas justamente o contrário, disponibilizando mecanismos que assegurem, na esfera pública, a dimensão conflitiva da participação. Mouffe ressalta, ainda, em crítica ao modelo democrático deliberacionista, que o rechaço a essa confrontação pode conduzir ao distanciamento da participação política.

Dito isto, o discurso de Bertini prossegue destacando a fragilidade do entendimento da política cultural somente sob o viés do Mecenato.

78 - *É uma incoerência, é uma fragilidade a gente entender política cultural somente pela via do mecenato, obvio que isso não é correto*. Porque existe o outro segmento que representa uma enorme maioria e que precisa do apoio, porque seus produtos, por terem condições de valores sociais de representatividade na comunidade, de peso econômico na própria comunidade, precisa de apoio direto do Estado. O Estado aqui no sentido do poder público, como um todo.

79 - Então é *absolutamente incoerente* achar, e a gente escuta muito isso, que quando se fala de política cultural em determinados estados e em determinados municípios, o tratamento sendo, por exemplo, somente pelo aspecto do mecenato. Como também é inconveniente você não reconhecer a segmentações do mercado e trabalhar somente da maneira centralizadora do intervencionismo puro, do investimento direto, complicado pela falta de recursos orçamentários.

Percebe-se que Bertini tenta costurar um meio termo, a partir de uma visão macro e de um olhar geral sobre as demandas apresentadas e anotadas por ele anteriormente, com um claro objetivo de amenizar conflitos expostos no Seminário e, assim, gerar nos interlocutores um ponto de vista mais plural acerca dos vários aspectos de uma política cultural. Bertini trata

como “*incoerência*” o fato de algumas vozes não perceberem os problemas de uma lei de incentivo baseada unicamente nas regras do mercado, assim como, ao mesmo tempo, considera “*inconveniente*” a visão estritamente voltada para a defesa do Estado como indutor único do financiamento cultural. Trata-se de um recurso discursivo que visa unificar as vozes do debate, incorporando diferentes pontos de vista na formação de sua opinião e operando, portanto, a partir da interdiscursividade.

Mais tarde, Bertini faz uma de suas intervenções mais significativas, no sentido de dar forma ao contexto no qual se promovem as negociações acerca do investimento em cultura, dando sinais sobre a realidade de empresas, artistas e produtores:

80 - É uma observação que eu gostaria de registrar e segue como uma recomendação, deputado. *É interessante ouvir as empresas.* Eu tenho estado e voltarei na próxima semana a visitar várias empresas, elas estão extremamente preocupadas com a questão, porque eu estou olhando o segmento mecenato. Como a forma está sendo conduzida. E algumas chegaram a dizer textualmente para mim que vão preferir pagar o imposto [de renda]. (...) Eu vou dizer aqui no caso nosso, dos próprios festivais de cinema. *A própria PETROBRAS já disse que se não tiver 100% não apoia. A própria PETROBRAS, que é uma empresa estatal, uma empresa pública.* Os dados colocados aqui, quando houve os 100% para alguns setores, houve um crescimento do mecenato.

Nesse momento de sua fala, Bertini demarca de forma mais nítida sua posição em relação à reforma da Lei Rouanet, deixando um pouco de lado o papel de mediador de conflitos e esboçando sua opinião, baseada em experiências pessoais, acerca do que é necessário no Procultura. Mais que isso, ele expõe a forma como se dá o jogo de negociações entre produtores e empresas, apontando para o peso que os incentivos fiscais exercem sobre a tomada de decisão do empresariado no momento de apoiar a atividade cultural.

É esse jogo, essa pressão exercida pelo empresariado, demonstrada por Bertini com base no exemplo de uma empresa estatal, e que, na visão do debatedor, deveria ser mais sensível à causa cultural do País, que terá efeito determinante na consolidação do substitutivo aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, como é possível observar na próxima subseção.

4.4.2 *O 2º substitutivo do Projeto: contribuições incorporadas à composição atual do projeto de lei*

Em 27 de novembro de 2013, foi aprovado o substitutivo proposto pelo deputado Pedro Eugênio. Como foi possível perceber ao longo da análise dos discursos no Seminário do Procultura, o deputado apresentou uma postura distinta de Alice Portugal, no que diz

respeito à abertura para o diálogo.

Diante da consolidação dos discursos governamentais com os discursos do empresariado, pode-se perceber um discurso dominante que operou nessa segunda fase dos debates do Procultura na Câmara. Isso se torna muito claro quando representações civis questionam o retorno aos 100% de isenção das empresas, apontando este como um dos principais problemas do mecanismo e, pela estratégia discursiva hegemônica, são encontrados caminhos para mantê-lo, ainda que com uma nova roupagem.

É preciso lembrar que no momento do debate na CEC também confluíam discursos na afirmação de uma revolução a partir do Procultura. Naquela instância, o documento apresentava incorporadas as demandas históricas dos segmentos culturais tendo, assim, grande aceitação. Ao passo em que reivindicações centrais são desconsideradas, os segmentos insatisfeitos reagem, buscando inserção no debate sem, no entanto, alcançarem êxito.

O relatório de Pedro Eugênio levantou as modificações resultantes dos debates, fazendo referência ao artigo correspondente no corpo da lei. Organizado em 10 capítulos, apontou como objetivos centrais em seu substitutivo: ampliar os recursos para a cultura, ampliar a participação social na gestão do Procultura, democratizar o acesso aos recursos da cultura, desconcentrar os recursos da cultura, melhorar o processo de seleção de projetos culturais e fortalecer o Fundo Nacional de Cultura, estruturando mecanismos para aumento de seus recursos, para, no decorrer dos próximos anos, alcance o papel de principal financiador das políticas culturais.

Diante das alterações propostas no aumento do percentual de dedução do Imposto de Renda de 4% para até 6%, o substitutivo foi encaminhado ao Ministério da Fazenda, visando calcular o montante da renúncia de receita, sendo indicados os seguintes valores: R\$ 1.483,68 milhões no ano de 2013, R\$ 1.645,99 milhões em 2014 e R\$ 1.926,07 milhões em 2015.

O texto de Pedro Eugênio é marcado por muitas referências às questões tributárias da Lei, diante da natureza da Comissão que compõe. Serão apontadas, contudo, as alterações que dizem respeito às propostas apresentadas nos debates do projeto, sem ser necessária a entrada nas especificidades fiscais dos mecanismos.

Pedro Eugênio inicia a exposição apontando o papel central da Lei Rouanet no financiamento cultural do país, destacando sua estruturação a partir das relações com a iniciativa privada e com a sociedade civil, quando destaca que a Lei Rouanet sustenta-se sobre o tripé Estado–Contribuintes–Proponente, sendo a atuação dessas três esferas a condição essencial para sua efetividade.

O deputado ressalta que a natureza inicial da Lei nº 8.313/91, Lei Rouanet, era clara,

apontando que o FNC fomentava as ações de interesse público e social, com foco em iniciativas de menor apelo comercial; o FICART, destinado a ações com mote comercial que necessitassem de um financiamento inicial. E, finalmente, destaca o Mecenato, tema central das discussões da Lei por estar no entremeio da iniciativa privada e do poder público.

Ressaltando os resultados da Rouanet ao longo dos 20 anos de sua existência, o relator passa a apontar aquelas demandas que foram incorporadas a partir das audiências públicas, fóruns e seminários dos quais participou.

Quanto à centralização de recursos no eixo Rio-São Paulo, o relator apontou alguns mecanismos na resolução dessa questão, tais como: o fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura, que além de ser contábil passa a ser financeiro, podendo remanejar seus saldos ao ano seguinte. O aumento de recursos para o FNC, por meio de doação dos patrocinadores de projetos culturais, de modo a aumentar o limite de dedução do imposto de renda de 4% (quatro por cento) para até 6% (seis por cento), além do aumento da participação de 3% (três por cento) para 5% (cinco por cento) da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais.

Outro ponto destacado no relatório de Pedro Eugênio é a melhor distribuição de recursos, com a alocação de 10 a 30% dos recursos do Fundo para os Fundos setoriais. Quanto à desconcentração territorial dos recursos, o artigo 18 estabeleceu que recursos do FNC deverão ser aportados no percentual mínimo de 10% (dez por cento) em cada região do país.

Ainda em relação ao FNC, serão destinados 30% de seus recursos para fundos públicos de Municípios, Estados e Distrito Federal, visando o financiamento de políticas, programas, projetos e ações previstas no Plano Nacional de Cultura ou nos planos decenais de cultura de cada local. Os municípios receberão 50% do valor destinado ao Estado, promovendo uma descentralização ainda maior.

Quanto à ampliação de recursos para o Fundo e Mecenato, os valores despendidos a título de doação ou patrocínio incentivados a projetos culturais são limitados às seguintes deduções: a) relativamente à pessoa física, a 8% (oito por cento) do imposto sobre a renda devido na declaração de ajuste anual; b) relativamente à pessoa jurídica tributada com base no lucro real, cuja receita bruta seja de até trezentos milhões de reais, a 8% (oito por cento) do imposto sobre a renda da pessoa jurídica devido; c) à pessoa jurídica tributada com base no lucro real, cuja receita bruta seja maior que trezentos milhões de reais, a 4% (quatro por cento) do imposto.

Por meio do Substitutivo, foi criada a Certificação de Território Cultural Prioritário.

Visando promover a desconcentração territorial, o Ministério concederá a certificação, com validade de 4 (quatro) anos, a partir de critérios estético-culturais, sociodemográficos e econômicos, bem como o histórico de obtenção de recursos federais no território certificado. A certificação acarreta uma série de benefícios, como o recebimento da alíquota máxima de incentivo fiscal.

Em relação aos critérios de avaliação de projetos culturais, tão discutidos nos seminários, ficaram estabelecidos quanto à potencialidade de acesso, alcance e impacto cultural (1 ponto para cada item) e outros critérios específicos estabelecidos pelo MinC de acordo com as Diretrizes do Plano Nacional de Cultura (PNC).

As faixas de dedução resultantes dessas pontuações foram: a) 30% (trinta por cento) dos valores despendidos em projetos que perfaçam até 8 (oito) pontos, mais o lançamento desses recursos como despesa operacional; b) 50% (cinquenta por cento) dos valores despendidos em projetos que perfaçam de 9 (nove) a 11 (onze) pontos, mais o lançamento desses recursos como despesa operacional; c) 100% (cem por cento), sem lançamento desses recursos como despesa operacional;

Por último, visando a democratização de recursos, instituiu-se o Prêmio da Cultura Brasileira, cujo foco serão os projetos e programas não contemplados nos demais mecanismos, com foco em manifestações da cultura popular.

Pedro Eugênio conclui o relatório afirmando que: "Não nega o passado; pelo contrário, da iniciativa pioneira do Presidente Sarney e da experiência bidecena da Lei Rouanet, avança na iniciativa do Governo Lula e colhe o apoio da Presidenta Dilma".

"É, pois, obra coletiva. Do tamanho do Brasil." Foi assim que o relatório de Pedro Eugênio foi finalizado, dando, mais uma vez, uma perspectiva da grandiosidade do projeto.

4.5 Considerações finais do capítulo

Analisar o processo participativo no debate e na construção do Procultura necessita um entendimento inicial de que os discursos não são uníssomos, os interesses podem ser conflituosos e as forças políticas ali presentes não operam sob condição de igualdade.

Foi tendo isso como pressuposto que o presente capítulo buscou compreender o processo de discussão do Procultura a partir da identificação das vozes mais atuantes no debate (governo, representantes dos segmentos culturais/esfera civil, parlamentares e empresariado), analisadas com base no referencial teórico-metodológico da ADC, de Norman Fairclough.

O processo de discussão iniciado pelo Ministério da Cultura apontava algumas perspectivas do segmento cultural, que foram sendo debatidas nas diversas esferas: nos espaços disponibilizados pelo MinC, em fóruns e arenas da esfera civil, passando por uma consulta pública *online* em Blog específico para discussão da reforma da Lei. Até chegar à Câmara dos Deputados, o Procultura percorreu esse longo trajeto, incorporando contribuições de modo a estruturar um mecanismo que conseguisse abarcar as principais necessidades dos segmentos culturais.

Essa breve contextualização da trajetória do projeto é importante para refletir sobre a sua chegada na Câmara, momento no qual se concentra a análise empírica deste trabalho. Nessa esfera, o projeto passou por uma série de audiências públicas e seminários que abordavam os pontos críticos da atual lei e que eram marcados por uma pluralidade de atores sociais: cada segmento interferiu nesse debate, operando a partir de práticas sociais e discursivas que visaram intervir na visão do outro, por meio da constituição de identidades, relações sociais e um sistema de conhecimentos e crenças, apontando de que modo isso resultou no atual texto do projeto de lei.

São os embates, conflitos, consonâncias e diversos personagens que são contemplados na análise, nos dois momentos de discussão no parlamento: o primeiro na Câmara de Educação e Cultura, com um debate voltado às questões simbólicas e conceituais do texto, além das demandas de ordem prática dos segmentos artísticos; o segundo na Câmara de Finanças e Tributação, que discutia, além do mérito do projeto, a viabilização do Procultura do ponto de vista fiscal. Os dois debates trouxeram ricas contribuições para o entendimento de como esses discursos operavam nesses espaços promovendo, ou não, o embate político e resultados diretos na incorporação destas demandas ao texto do projeto de lei. São alguns apontamentos resultantes da análise que compõem o escopo do capítulo V.

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos discursos presentes nos debates em torno do Procultura, especificamente no âmbito da Câmara dos Deputados, teve como objetivo compreender a participação nesse processo de construção de uma nova lei de incentivo que conseguisse atender às necessidades dos diversos segmentos culturais do país. O estudo buscou identificar, a partir desses discursos, as principais vozes e identidades sociais presentes nas discussões, o papel efetivo desses atores políticos na construção de uma política pública de cultura mais assertiva, as principais demandas de artistas, gestores e produtores em relação ao financiamento e como esses espaços participativos promoveram resultados na reformulação do instrumento que protagoniza, até hoje, as políticas culturais no Brasil: a Lei Rouanet.

Para chegar à análise dos discursos presentes no debate do Procultura e, visando entender o contexto participativo do Brasil, foram apresentados os percursos e conceitos acerca da Democracia, abordando as mais diversas correntes (democracia representativa, participativa, deliberativa e radical) e suas especificidades. Um levantamento do modo como se constituiu a democracia no Brasil apontou a estruturação de determinadas instituições participativas, bem como esboçou um panorama da participação nas gestões federais dos governos petistas, que ampliaram oportunidades participativas por meio de fóruns, conferências e conselhos, criados com base no modelo ideológico destacado pelo PT como "modo petista de governar".

A trajetória das políticas culturais também compôs o corpo teórico necessário para entender o cenário histórico no qual nasceu a Lei Rouanet e os desdobramentos e distorções que resultaram na necessidade de reformulação da lei vigente.

A escolha do Procultura como foco do trabalho se deu diante da necessidade de compreender esse processo de transformação pelo qual passaram as políticas culturais no país, a partir de uma nova perspectiva para o financiamento cultural que fosse fruto de um diálogo entre a esfera civil, governo e empresariado. O Procultura resultou, desse modo, de um processo participativo que se construiu a partir de 2003, na primeira gestão de Lula na Presidência da República, tendo Gilberto Gil à frente da gestão do Ministério, chegando até a Câmara dos Deputados em 2010, após uma série de debates junto aos segmentos culturais.

Foi com base nesse cenário que busquei entender, a partir da articulação entre participação, cultura e política, como se desencadeou a participação civil no processo de discussão do Procultura, entendendo as práticas sociais e discursivas das vozes atuantes no debate, os objetivos e sentidos atribuídos aos discursos, os resultados e incorporações das

contribuições da esfera civil no atual texto do projeto, de modo a dimensionar a efetividade desses espaços participativos.

A análise partiu dos debates realizados durante o Encontro Nacional do Procultura, promovido pela Comissão de Educação e Cultura, e no Seminário do Procultura, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, que apontaram os principais atores sociopolíticos envolvidos na discussão, gerando uma categorização que abordava: discursos dos parlamentares; discursos de gestores públicos/ governamentais; discursos do empresariado; discursos da esfera civil (produtores culturais independentes e ONGs).

A seleção dos discursos analisados levou em consideração as contradições, conflitos e embates políticos estabelecidos no espaço participativo, baseando-se no entendimento de Chantal Mouffe em torno da importância das contradições para uma articulação discursiva.

Alguns apontamentos podem ser feitos como resultado das análises nas duas Comissões. A análise dos discursos no âmbito da CEC assinalou uma confluência entre gestores públicos, sociedade civil e parlamentares quanto à aceitação das alterações propostas no texto substitutivo de Alice Portugal, fazendo com que o discurso de melhoria no financiamento a partir do Procultura ocupasse uma posição hegemônica naquele momento. Foram feitas algumas sugestões para incorporação no texto, mas a fala que prevalecia trazia uma abordagem muito positiva da nova proposta, posicionando-a, muitas vezes, como um processo revolucionário.

Isso ocorreu como reflexo dos debates já realizados pelo Ministério da Cultura, ao longo de 7 anos, que resultou na estruturação de um anteprojeto que condensava as demandas mais relevantes dos segmentos culturais e que já havia tido boa aceitação quando da apresentação à esfera civil. Alinhada com essa nova proposta e disposta a promover a escuta desses atores sociais, a postura de Alice Portugal como relatora, associada à conjuntura do Ministério e ao próprio perfil da Comissão (que tinha como objetivo a discussão de aspectos simbólicos do financiamento), promoveu reflexos claros no novo texto, com a manutenção do tema mais polêmico relativo à renúncia fiscal: a exclusão do percentual de 100% de renúncia, induzido a investimentos diretos da iniciativa privada.

A maioria das mudanças incorporadas ao projeto final (quanto à promoção da diversidade, aos critérios de análise de projetos, a inclusão da categoria de produtores independentes, do enquadramento dado às culturas populares, etc.), refletiram as demandas dos segmentos culturais, mas confluíam com a visão acerca da lei que tinham os outros segmentos, o empresariado e a esfera governamental, o que fez com que essas alterações não encontrassem nenhum tipo de entrave.

Do ponto de vista do empresariado, houve um silenciamento em relação ao tema da renúncia, que dizia respeito direto à atuação dos patrocinadores no mecanismo de incentivo. Isso pode ser resultante de uma série de fatores, não identificados a partir da análise, mas que podem ser contextualizados com algumas articulações do campo cultural: as empresas podiam compreender que era aquela uma primeira instância de debates, fato que poderia não acarretar em deliberações acerca da exclusão da faixa de 100% de dedução do imposto; um outro fator que pode justificar o silenciamento são as possíveis articulações e negociações políticas entre entes do governo e grandes corporações, que extrapolam a esfera do parlamento.

No segundo momento de discussão analisado, a conjuntura sociopolítica é modificada, tanto do ponto de vista da mudança ministerial, cuja pasta havia sido assumida por Ana de Hollanda, com um perfil distinto de Juca Ferreira, distanciando-se mais dos debates (sendo alvo de críticas inclusive nos discursos estudados) e sem a incorporação da nova lei como projeto prioritário do Executivo.

A saída da Comissão de Educação e Cultura para a de Finanças e Tributação também operava uma transformação na natureza da Lei: ela seria agora debatida a partir de uma ótica da política fiscal. Com esse perfil mais voltado ao entendimento da viabilidade da Lei, do ponto de vista da tributação, a Comissão acabou sendo alvo de muitas críticas, tanto do ponto de vista da condução do processo, sob a acusação de promover debates "engessados", sem abertura à diferença e às posições contraditórias. Em diversos momentos da análise, ficou clara a pouca interlocução do relator Pedro Eugênio com as vozes que questionavam seu texto, promovendo um fechamento às visões antagônicas.

O próprio relatório de Pedro Eugênio não manifestava a presença dessas vozes no debate, sendo direcionado para questões orçamentárias. Esse novo cenário acarretou algumas "perdas", como a reinserção da faixa de 100% de renúncia do imposto de renda que, de acordo com algumas críticas, dava à iniciativa privada o poder decisório sobre os projetos culturais que deveriam compor a política governamental. Foram aprofundados os critérios de pontuação para alcance da renúncia máxima. Ainda assim, os representantes dos segmentos culturais repudiaram a ação, enquanto aqueles que se beneficiavam com o mecanismo passaram a destacar o fortalecimento do Fundo Nacional da Cultura, em detrimento da renúncia fiscal. O discurso governamental e parlamentar assumiam, diante disso, um outro caráter: a Lei Rouanet passava a ser vista com bons olhos, saindo da total negação de benefícios esboçada no primeiro momento, para o destaque de alguns resultados promovidos pela Lei para o setor cultural. A representação do setor privado nos debates reforçou essa nova visão positivada da relação entre investimento público e privado operada pela renúncia fiscal.

O projeto pode, nesse contexto, esbarrar em forças políticas diante do poder de articulação de alguns patrocinadores com o governo, como pode ser observado na participação do BNDES na discussão e do Instituto Gerdau, ambos vinculados ao governo e operando como patrocinadores.

Essa guinada no debate do Procultura permite entrever um tema apontado pela deputada Jandira Feghali no Seminário do Procultura: *"É bom que entendamos que não se aprova aqui, às vezes, o ideal, mas o que a correlação de forças permite. O papel do movimento social é tensionar no Congresso para que ele vá ao máximo das suas possibilidades de chegar ao ideal"*.

Após um ensaio onde a participação civil se efetivou na decisão política, foi essa correlação de forças que fez com que se impusesse uma ordem hegemônica no parlamento blindada para as intervenções civis. Como reforçou Mouffe em sua teoria da democracia radical, "a recusa de confrontação levam à apatia e ao despreço pela participação política" (MOUFFE, 2006, p. 175).

Um fechamento ao embate e às visões conflitantes no cenário do parlamento, espaço constituído legitimamente para o debate é, no mínimo, contraditório. O parlamento como espaço que deveria ser mais representativo das questões sociais acabou por promover uma distorção do que a esfera civil apontava como essencial. Entender os discursos no contexto do debate do Procultura é, portanto, questionar a efetividade das instituições participativas a partir do jogo de poderes no ambiente parlamentar.

É preciso lembrar que o projeto de lei do Procultura ainda tramitará por outra Comissão na Câmara e a matéria será apreciada pelo Senado. Essa trajetória não está encerrada, o que faz com que os resultados desse debate sejam transitórios e ainda exista margem para incorporação dessas demandas.

Por hora, é importante pontuar algumas limitações:

1) Lei de incentivo não é "pomada maravilha", como destacado no discurso de Augusto Calil, ex-secretário municipal de cultura de São Paulo: a lei que se colocava como revolucionária, após todas as discussões, efetiva apenas transformações pontuais no cenário da política cultural. A expectativa de que a participação promoveria uma política pública desempenhada da maneira mais assertiva e adequada, com construção compartilhada entre Estado e sociedade, o Procultura acabou se tornando mais um mecanismo de incentivo fiscal com alguns critérios mais específicos. Ele não promoveu a mudança. Não promoveu a "revolução" esperada por grande parte do segmento cultural, e isso se deve fatores acima apontados. Acabou, pois, por legitimar um processo sem promover, de fato, decisão política,

tendo em vista que suas principais demandas não foram contempladas no documento que hoje se apresenta.

2) As visões de parlamentares, do MinC e representantes governamentais, do empresariado e de alguns setores culturais privilegiados pela Lei compuseram um grupo majoritário que, representados por diferentes sujeitos, estabeleceram em torno da lei uma única visão: a de que, de um modo ou de outro, ela seria melhor que a Rouanet, ainda que mantivesse algumas distorções e limitações da lei vigente. Já militantes culturais e outros segmentos mais atuantes, vozes minoritárias nos debates, negavam a nova proposta de substitutivo.

3) O exercício da lei só ocorre com a força e interesse político necessário para sua implementação. O Ficart, previsto no texto da Rouanet, nunca foi colocado em prática, o que simboliza que o que está ali determinado nem sempre é operacionalizado. Odilon Vagner, em discurso no Encontro Nacional do Procultura, apontava que essa "salvação" das políticas públicas através, unicamente, da efetivação de uma lei não se verificava, inclusive por modificações constantes por meio de instruções normativas, que interferem no funcionamento da Lei. Além disso, o empenho do Executivo na consolidação de projetos como esse é fundamental para dar celeridade à sua aprovação. Ainda que seja apontado como prioritário, o Procultura entra em seu quarto ano de tramitação. Vale lembrar que o Vale Cultura, iniciado com a proposta do Procultura e depois separado em lei específica, teve sua lei sancionada em 27 de novembro de 2012 e já está em execução.

4) O processo participativo também não promove uma melhoria automática. A abertura de espaços de participação nem sempre representa que essa participação acarretará resultados eficientes. A própria limitação dos espaços, das falas, a redução do que é conflituoso, como observado em diversos momentos do debate, levam a crer que a posição de quem direciona o debate interfere também do ponto de vista da decisão política.

5) As considerações deste trabalho não contemplam toda a diversidade do processo participativo, nem mesmo todas as vozes atuantes nos debates da Câmara. Ele apresenta um recorte de pesquisa, delineado a partir do objetivo do trabalho. Representa, portanto, uma visão parcial desse processo.

Assim, acredito que refletir acerca da trajetória histórica das políticas culturais, dos conceitos de cultura e participação, do universo das leis de incentivo à cultura, do papel do Estado e da ampliação de canais participativos e de atores sociais no campo da cultura, gera resultados mais assertivos para as políticas culturais, de modo que estas funcionem como reais instrumentos de democratização cultural.

Resta acompanhar o projeto e traçar perspectivas para sua implementação, desenvolvendo referências para o setor e ampliando os estudos na área de forma a aumentar as chances das políticas culturais funcionarem como um recurso desenvolvido e eficaz de transformação social. É após sanção e implementação do novo instrumento de financiamento que será possível confirmar se corresponde, de fato, a uma obra coletiva do tamanho do Brasil.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **Gestão ou Gestação pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea**. In: BARBALHO, A; RUBIM, Albino. (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2007.

ASSIS, Aline Silveira de. **Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva: exemplo dos rumos da Política Social na Contemporaneidade**. 01/12/2007. 333p. Dissertação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima.(org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade: mapeando o debate**. IN: PIRES, Roberto (org.) **A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**, Brasília, IPEA, 2011.

_____. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, maio de 2012.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opin. Publica*, Campinas, v.14 n.1 jun. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em 05/01/2014.

_____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, p. 443 a 464, 2007.

BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença**. In: RUBIM, Albino (org.) *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

_____. **Política Cultural**. In: RUBIM, Linda (org.) *Organização e Produção da Cultura*. Salvador, Edufba, 2005.

_____. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí, Brasil: Editora UNIJUÍ, 1998.

BARROS, José Márcio. **Cultura, diversidade e os desafios do desenvolvimento humano**. In: BARROS, José Márcio (org.). *Diversidade Cultural da Proteção à Promoção*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

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

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

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

BIROLI, Flávia e Luis Felipe MIGUEL. **Razão e sentimento: a comunicação política e a decisão do voto**. Paper apresentado no XX Encontro Anual da COMPÓS. Porto Alegre, 14 a 17 de junho de 2011.

BITTAR, Jorge (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª edição [1ª ed. 1983]. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998.

BOLÁN, Eduardo Nivón. **La política cultural: Temas, problemas y oportunidades**. México: CONACULTA/FOCA, 2006.

BOTELHO, Isaura. **A política Cultural e o plano das ideias**. In: RUBIM, A.A.C.; BARBALHO, A.(orgs). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. **Dimensões da Cultura e Políticas Públicas**. São Paulo: Perspectiva, Vol. 15, nº 2, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000200011> .

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Constituição (1988). **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. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm Acessado em: 20/01/2013.

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Legislação Cultural Brasileira**. Brasília: MinC, 1997.

_____. Ministério da Cultura (MinC). **Economia da cultura**. Brasília: MinC, 1998.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: história e contemporaneidade**. Coleção Textos Nômades, nº 2, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. (7ª ed.)

_____. **Definiciones en transición**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

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

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

CANEDO, Daniele Pereira. **Cultura, Democracia e Participação Social: um estudo da II Conferência Estadual de Cultura da Bahia.** 01/03/2009. 138p. Dissertação. Universidade Federal da Bahia. Bahia, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil.** O longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (2ª ed.).

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso Político.** Trad. Fabiana Komesu e Dilson F. da Cruz. São Paulo: Contexto, 2006.

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>

_____. **Cidadania cultural: o direito à cultura.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural.** São Paulo, Editora Iluminuras, 1997.

CORTES, Soraya Vargas. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros.** In: PIRES, Roberto Rocha C.(org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

DAGNINO, E. **Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa.** Política & Sociedade Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004

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

GALVÃO, Walnice Nogueira. **As falas, os silêncios (literatura e imediação: 1964–1988)** In: SCHWARTZ, Jorge; SOSNOWSKI, Saul (Org.). Brasil: o trânsito da memória. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.** Cadernos Metrópole n.7,p.9-31,2002. Disponível em: http://issuu.com/smagg/docs/conselhos_gestores_na_pol__tica_soc . Acessado em:10/01/2014

_____. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, 2004.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa.** São Paulo, Paulus, 2004.

_____. **Democracia Digital: Que Democracia?** Anais do Congresso Comunicação e Política, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf .Acessado em 12/01/13

_____. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas.** São Paulo, Paulus, 2008 (Coleção Comunicação).

_____. **Participação Política e internet: conceitos fundamentais.** IN: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (org.) Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. **Os desafios da participação nas sociedades democráticas.** Entrevista. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/500516>. Acessado em 14/01/14.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel: A política e o estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984

ESCOSTEGUY, Ana Carolina. **Os estudos culturais em debate.** Unirevista, Vol. 1 n° 3, 2006. Disponível em: www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Escosteguy.PDF.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **Language and Power.** London: Longman, 1989.

_____. **Analysing discourse: textual analysis for social research.** London: Routledge, 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales, p. 179-206, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e Escritos: Estética – literatura e pintura, música e cinema** (vol. III). Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2001.

_____. A governamentalidade. **Microfísica do poder.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GIL, Gilberto, 2005. **Pronunciamento do ministro Gilberto Gil na abertura do Seminário Internacional Políticas públicas de Cultura.** Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/2005/05/09/pronunciamento-do-ministro-gilberto-gil-na->

abertura-do-seminario-internacional-politicas-publicas-de-cultura-na-uerj/. Acessado em: 15/01/2013.

KINZO, Maria Dalva. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 4, dezembro. 2001.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **O PT e a Unidade Partidária como Problema**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº1, p. 39 a 76, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n1/a02v45n1.pdf>. Acesso em: 23/01/2014.

LACLAU, E. ; MOUFFE, C. **Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MAPAS - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. **A experiência do Projeto Mapas de monitoramento político de iniciativas de participação do governo Lula**. Ibase [online]. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/outros-mapas-monitoramento-ativo-da-part.-soc..pdf> . Acesso em: 15/12/2013.

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

_____. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 23, p. 591-604, 2010.

_____. **A ideia de Democracia em perspectiva - Crise, avanços e desafios**. Revista on-line Liberdade e Cidadania, Artigos Ano II - n. 5 - julho / setembro, 2009

_____. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro**. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, 2008.

MICELI, Sérgio (Org.) **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MIGUEL, Luis Felipe. **Promessas e limites da democracia deliberativa**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.16 n.46 Jun. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000200011. Acesso em: 05/01/2014.

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.

_____. **Plano Nacional de Cultura - Lei nº 12.3434, de 2 de dezembro de 2010**. Brasília, DF: MinC, 2010. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br>>. Acesso em: Junho de 2012.

_____. **Projeto de nova Lei Rouanet vai à consulta pública**. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/2009/03/16/projeto-de-nova-lei-rouanet-vai-a-consulta-publica/> Acesso em: junho de 2012.

MIOLA, Edna. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados : a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.

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.

MOUFFE, Chantal. **Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt**. Revue Française de Science Politique, vol. 42, nº 1, fevereiro - 1992.

_____. **El retorno de lo político**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

_____. **Por um modelo agonístico de democracia**. Rev. Soc. Polit., Curitiba, n. 25, p. 165-175, 2006.

_____. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Revista Política & Sociedade. Santa Catarina, n. 03, p.11-26, out. 2003.

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

_____. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAIVA, Raquel. **O Espírito Comum - comunidade, mídia e globalismo**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003 (2ª ed.).

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

PINTO, Celi Regina Jardim . **Elementos para uma análise de discurso político**. Barbarói

,USCS, v. 24, p. 87-118, 2006.

PINTO, Mário Fernando Margutti. **Política cultural na sociedade de controle: a Lei Rouanet como instrumento de subordinação dos artistas ao marketing das empresas patrocinadoras.** Dissertação (Mestrado) .Rio de Janeiro, UFRJ / ECO, 2011.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. **Orçamento participativo (op) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?** Revista Capital Científico, Guarapuava, v.9 n.2 - jul./dez. 2011. Disponível em: <http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/viewFile/1553/1642>. Acesso em:10/11/2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controle Social – Orçamento participativo.** Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>. Acesso em:15/01/2014.

RAJAGOPALAN, Kanavillil. **A construção de identidades e a política de representação.** In: FERREIRA, Lucia M. A.; ORRICO, Evelyn G. D. (Orgs.) **Linguagem, identidade e memória social: novas fronteiras, novas articulações.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. **Por uma lingüística crítica: linguagem, identidade e a questão ética.** São Paulo: Parábola, 2003.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia.** Coleção TRANS. São Paulo: Ed. 34, 1996.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing cultural e financiamento da cultura.** São Paulo, Pioneira Thompson Learning, 2003.

REIS, Paula Felix dos. **Políticas Culturais do Governo Lula: Análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura.** 01/04/2009. 140p. Dissertação. Universidade Federal da Bahia. Bahia, 2008.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane C. Vieira Sebba. **Análise de Discurso Crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas.** Revista Linguagem em Discurso ano 5, n. 1. p. 185-207, jul. 2004.

ROSALDO, Renato. **Cultural Citizenship, Inequality, and Multiculturalism.** In.: Latino Cultural, Citizenship: Claiming Identity, Space, and Politics. Ed. William V. Flores and Rina Benmayor. Boston: Beacon Press, 1997.

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.

_____. **Cultura e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

_____. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios**. In: BARBALHO, A; RUBIM, Albino. (Org.). Políticas culturais no Brasil. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2007.

SAMUELS, David. **As Bases do Petismo**. Opinião Pública, Campinas, vol. X, n. 2, p. 221-241, out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v10n2/22016.pdf>. Acesso em: 10/05/2013.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade**. Porto: Afrontamento, (8ª edição). Prémio Pen Club Português 1994 (Ensaio). Também publicado no Brasil, São Paulo: Editora Cortez, 1995 (12ª edição).

SARTOR, Carla Silvana Daniel. **As Políticas públicas culturais e a perspectiva da transformação: a experiência coletiva nos Pontos de Cultura**. 01/04/2011. 371p. Tese. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

SEFIC, 2013. **Disponibilização pública de listagens referentes aos recursos apoiados pelo mecanismo de renúncia fiscal no exercício 2012**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10895/123362/Relat%C3%B3rio.pdf/e253c9e4-ba00-4d9f-bd5e-51ba234004fa>

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Financiamento cultural: situação atual e questões para reflexão**. Ipea políticas sociais - acompanhamento e análise, fev. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ENSAIO2_Frederico8.pdf. Acesso em: 23/09/2013.

SODRÉ, Muniz. **Reinventando a Cultura**. A comunicação e seus produtos. Petrópolis: Vozes, 1996.

SOTO *et al.* **Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Participação social, sem Governo Lula: Um Olhar sobre o Modo petista de governar**. Monografia (Bacharelado em Ciência Política)- Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Rev. Sociol. Polit., nov. 2005, no.25, p.209-213.

_____. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org.). A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

VIEIRA, Lizst. **Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização.** Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

WODAK, Ruth. **Do que trata a ACD – um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos.** Santa Catarina: Revista Linguagem em Discurso. Vol.4, número especial, Editora UNISUL, 2004.

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