



A participação social nas Políticas Culturais: da Rouanet ao Procultura¹

Nayana Silva LEMOS²
Alexandre Almeida BARBALHO³

Universidade Federal do Ceará – UFC

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo refletir em torno dos mecanismos de financiamento cultural no Brasil, analisando as perspectivas de reformulação e implantação das Leis de Incentivo à Cultura, com foco na Lei Rouanet e no projeto de Lei “Procultura”. O trabalho coloca em pauta os reflexos da participação social na construção dessas políticas públicas de cultura e expõe algumas ferramentas e espaços criados nos governos petistas para aproximar a sociedade civil dos processos de definição das políticas culturais, com a criação de plataformas colaborativas e outros procedimentos participativos que compõem o cenário no qual se insere a democratização do acesso à cultura e seus novos desdobramentos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Participação; Lei Rouanet; Procultura; Políticas Culturais.

Introdução

A participação social, 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, Democracia deliberativa, legitimidade.

É a articulação entre esses termos e conceitos que o presente trabalho discute. Colocando em pauta os desdobramentos sociais e históricos da participação social, sob a ótica das políticas públicas de Cultura, o artigo aborda os instrumentos de participação desenvolvidos nos governos petistas (Lula e Dilma), os espaços criados para a atuação da sociedade civil e os reflexos desses debates para a elaboração e implementação de políticas culturais mais assertivas.

O trabalho é estruturado em três partes. No primeiro momento, é a atuação política da sociedade civil que é destacada, onde são contempladas algumas definições

¹ Trabalho apresentado no DT 8 – Comunicação, Espaço e Cidadania do XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste realizado de 14 a 16 de junho de 2012.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará – UFC. E-mail: nayanalemos@gmail.com

³ Doutor em Comunicação e professor dos PPGs em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC. E-mail: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com



em torno do termo “participação”, considerando-a enquanto marca da construção democrática. Passando pela compreensão desse processo como etapa fundamental para a estruturação de políticas que atendam às demandas sociais e as insira como pontos de debate e deliberação, o artigo versa sobre as políticas culturais desenvolvidas no país e suas relações com o modelo participativo, principalmente em governos mais recentes.

O último tópico do trabalho contempla a política governamental de financiamento cultural através das leis de incentivo à cultura, expondo um panorama do desenvolvimento da Lei nº 8.313/91, popularmente conhecida como Lei Rouanet, e as fragilidades do modelo vigente. O percurso das leis de incentivo foi marcado por uma recente aproximação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas de cultura e, como resultado da participação social, deu-se origem ao projeto de lei “Procultura”, construído por meio de consultas públicas e que visa substituir a Lei em vigor.

Diante do contexto exposto, o artigo reflete acerca de algumas problemáticas: Como se dá o processo de participação da sociedade civil na definição de políticas públicas? Como esse modelo tem se consolidado e quais as consequências para o exercício democrático e mobilização social? Que espaços foram constituídos para aproximar estado e sociedade? Quais são as demandas sociais voltadas ao segmento cultural e como são atendidas na estruturação das políticas culturais? Até que ponto é positiva a intervenção da sociedade nesse processo? São estas questões que permeiam o presente trabalho e que contemplam algumas perspectivas e rumos para as políticas culturais, impactadas pela constituição de um novo cenário de participação social.

Participação e Democracia

Participação, cidadania e democracia são três termos que se articulam e que são estudados de forma interdependente. A compreensão do processo de participação social passa, necessariamente, pelo entendimento em torno da cidadania, considerando a atuação da sociedade civil como exercício cidadão no contexto dos sistemas democráticos. Mas, afinal, quais modos efetivos de atuação da sociedade civil vêm sendo observados no atual cenário político? Essa participação restringe-se ao voto?

A participação social tem sido frequentemente pesquisada devido à importância que representa na configuração dos governos e de suas políticas. Compreendê-la como elemento fundamental do sistema democrático pode parecer uma questão evidente. Mas a participação nem sempre foi vinculada à ideia de democracia.



Carole Pateman (1992), analisando algumas teorias democráticas, identificou que o termo, na metade do século passado, aparecia 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”. 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”.

A visão de Schumpeter traz à tona a ideia de representação nas democracias contemporâneas. 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 social 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 efetivação 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).

Um contraponto a essa visão surge com teóricos da Democracia Participativa, onde o cidadão é visto como agente de forma mais ampla, com participação ilimitada 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. Dessa forma, a participação assumia uma função educativa, “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. A função educativa ressaltada por Pateman se expressa nesse crescimento da inserção social nos processos políticos. A prática participativa, ainda que parcial, 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)

Maria da Glória Gohn (2010) traz para a discussão algumas alterações no papel do Estado quanto às relações mantidas com a sociedade civil, o que contextualiza as atuais ferramentas de participação. Com uma visão crítica em torno da despolitização



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 geraram 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 resalta, 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” (CANCLINI, 2008).

Percebemos, portanto, alguns avanços e limitações do modelo participativo de Democracia. Com a compreensão de seu funcionamento, podemos avaliar como se dá a inserção participativa no contexto das políticas públicas de cultura no Brasil.

Políticas culturais no Brasil: o modelo participativo nos governos petistas

O recente processo de redemocratização modificou o cenário político no país. Essas modificações tiveram reflexos nos mais diversos segmentos, dentre eles o da cultura e suas políticas públicas. Para compreender de que modo funcionam as políticas culturais no país e como se dá a participação social nos atuais moldes políticos, é preciso, inicialmente, traçar um panorama histórico desse processo no país.

A Cultura passou por um processo de remodelagem de seus conceitos e de seu funcionamento, mudanças estas desencadeadas por processos políticos e econômicos que se enquadram no fenômeno comumente tratado como “Globalização”. Ainda que sejam velados seu sentido e conseqüências, torna-se fundamental pontuar a interferência desse fenômeno no modo de fazer política na contemporaneidade.

Nessa nova ordem que se estabelece, onde a cultura vincula-se diretamente ao funcionamento do mercado, Sodré (1996) discute as características incorporadas pelo Mercado e pelo Estado, onde 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)

É nesse cenário onde o neoliberalismo constrói novas formas de poder e de atuação social, que o planejamento de políticas públicas culturais toma novas 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.

Raquel Paiva (2003) também traça um panorama de como o capital passou a interferir na área da cultura, explicando que

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

A partir da exposição inicial, podemos compreender como se desenvolveram os conceitos e como se deu a evolução histórica das políticas culturais no contexto mercadológico. As políticas públicas da cultura ainda se apresentam como área incipiente no país. Com acepções bastante abrangentes, podemos compreender 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.

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”.

Traçando um breve panorama da Política Cultural no Brasil, Lia Calabre (2010) define política cultural 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.

Assim, a autora ressalta importantes momentos que compuseram o histórico das políticas culturais. O primeiro destaca o Governo Vargas (1930-1945), caracterizado pela estruturação das áreas da administração pública, criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e estímulo à radiodifusão. Na ditadura militar, Médici promoveu a elaboração do Plano de Ação Cultural e Geisel a criação de órgãos como a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), a implementação do Plano Nacional de Cultura – PNC e do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que valorizavam a produção nacional. Os governos autoritários foram os períodos históricos onde houve uma sistematização das políticas culturais de modo mais efetivo.

No Governo Sarney, visando gerar novas fontes de recursos e incentivos aos projetos, criou-se em 1986 a Lei nº 7.505, ou Lei Sarney, que se baseava em incentivos fiscais e foi extinta em 1990, no Governo Collor, bem como a Funarte e outros órgãos do governo. O Ministério da Cultura também foi substituído pela Secretaria de Cultura, sob o comando de Sérgio Paulo Rouanet. É nesse ponto onde é instituída a Lei nº 8.313/91 - Lei Rouanet, e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), consolidada no governo de Fernando Henrique Cardoso e em vigência até os dias atuais.

A ideia de participação social na política 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. 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 atuação governamental.

Com a proposta petista de promover transformações sociais, culturais e políticas, a participação popular ocupou papel central nos mandatos do presidente Lula. Como reflexo ideológico do Partido dos Trabalhadores – PT, a participação pode ser observada como estratégia de governabilidade, com a inserção efetiva da população na definição das políticas e dos gastos públicos.

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



Ainda que o processo de participação não seja praticado de modo pleno, a criação de espaços para atuação da sociedade abrem possibilidades de maior intervenção popular. 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. 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).

Albino Rubim (2008) avalia os resultados das políticas do governo Lula, especificamente para a área cultural, de forma bastante positiva. À frente do Ministério da Cultura, Gilberto Gil realizou um trabalho que trouxe grandes consequências para o segmento. Rubim expõe esse quadro afirmando que

A abertura conceitual e de atuação significa não só o abandono de uma visão elitista e discriminadora de cultura, mas representa um contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização das políticas culturais. A intensa opção por construir políticas públicas em debate com a sociedade emerge como outra marca da gestão Gil. Assim, proliferam os seminários; as câmaras setoriais; as conferências, inclusive culminando na Conferência Nacional de Cultura. (RUBIM, 2008, p.196).

As políticas desenvolvidas na gestão de Gil buscavam fugir à restrição da cultura enquanto expressões elitistas. 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. Duas importantes iniciativas referiram-se ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC).

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 211, 782 municípios e 17 estados em processo de integração.

O Plano Nacional de Cultura – PNC⁴, 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

⁴ Documento completo constante em <http://pnc.culturadigital.br/>



aproxima a sociedade civil da construção das metas para a cultura nos próximos 10 anos. Ainda em fase de elaboração, 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”.

Ainda que sejam ações pontuais e que não expressem em sua totalidade as necessidades do segmento, essas estratégias criam uma experiência democrática⁵ para melhor implementação das políticas culturais. Como coloca 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)

Vale ressaltar que o Ministro Juca Ferreira 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. Com a passagem do governo Lula para Dilma Rousseff, não houve interrupção de projetos e programas. A partir dessa perspectiva podemos analisar como a atuação da sociedade civil interferiu, especificamente, na reestruturação das leis de incentivo à Cultura e no surgimento do Procultura.

Da Rouanet ao Procultura

Trouxemos até aqui ferramentas para avaliar o modo como se dá a implantação do modelo participativo no Brasil e como isso influenciou a percepção e a construção de políticas públicas culturais. Resta refletir em torno da eficácia de uma nova lei que está por vir: o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura.

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 funciona a partir da apresentação de propostas culturais que, após análise de uma comissão, são aprovadas na Lei e recebem o aval

⁵ Ainda que Sodré destaque que “pode-se estimular a *cultura da democracia*, sem levar à vivência global de uma *cultura democrática*”.



para pleitear patrocínios junto às empresas interessadas no projeto (onde estas têm como contrapartida a renúncia fiscal do imposto de renda).

Desse modo, projetos que dão maior visibilidade às marcas e empresas têm maiores chances de concessão do apoio. O ordenamento das políticas culturais desse modo foi destacado por Marilena Chauí (1995), que descreve 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 sócio-cultural.

Trazendo outra perspectiva, 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).

As opiniões em torno da Lei Rouanet são bastante diversificadas, por ser o “incentivo fiscal” um tema polêmico que envolve uma série de interesses. Faremos aqui, contudo, o levantamento de fragilidades e limitações da Lei Rouanet, identificadas em debate junto à sociedade civil e que acarretaram a necessidade de sua reforma.

O reconhecimento de que a Lei necessitava de uma reformulação foi destacado pelo próprio ministro da cultura Juca Ferreira. 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.

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.

A atual 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. (HOLLANDA, 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 agredem a democracia, ao introduzir uma enorme distorção no poder de decisão do Estado e do mercado no uso das verbas públicas”. Ainda segundo o autor, uma política de financiamento adequada deve garantir a intervenção do Estado sobre as verbas públicas, a simplificação de mecanismos para acesso aos recursos, espaços de deliberação acerca dos financiamentos, melhor distribuição de recursos por região e outras modalidades de financiamento como microcrédito, mecenato etc.

A partir da identificação desses problemas no modelo vigente, foi criado o Procultura, um projeto de lei (PL 6722/2010)⁶ construído através de fóruns, consultas públicas e diálogos culturais com a sociedade civil, devendo, futuramente, substituir a Lei Rouanet. 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, além do acompanhamento dos projetos e da lei por parte da sociedade. O projeto prevê, ainda, uma nova estrutura para o Fundo Nacional de Cultura – FNC, que poderá associar-se a projetos culturais e fazer

⁶ Projeto de lei na íntegra em: <http://www.cultura.gov.br/site/2010/02/03/74194/>



repasse para fundos municipais e estaduais, além da proposta do Vale Cultura, que busca estimular o consumo de bens culturais.

Conforme texto constante no Art. 4º do projeto de Lei “O Procultura observará as diretrizes estabelecidas pela 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.

Equilíbrio do sistema. É isso que o Procultura visa alcançar, melhorando a distribuição de recursos e atendendo ao maior número possível de demandas culturais. Ainda em debate, será realizado no dia 19 de maio deste ano, em São Paulo, o maior seminário sobre o Procultura do país, com debates, palestras e análises do texto do PL.

Vale considerar que, devido ao fato do Procultura já ter se constituído como resultado de debates públicos, as perspectivas para a implantação da nova lei são bastante positivas. Há, contudo, críticas ao projeto, principalmente quanto à eficácia de suas propostas e legitimidade de conteúdo.

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 inclusão e transformação sócio-cultural.

A participação social aparece aqui, portanto, como uma importante ferramenta para a construção de políticas públicas culturais, como destaca Wilson Gomes (2008):

O aprofundamento da democracia exige, assim, uma pluralidade de relações entre forças políticas distintas dentro da própria sociedade civil e, também, nas instituições do centro do sistema político. Em outras palavras, uma democracia robusta requer uma pluralidade de formas de participação política por parte dos cidadãos, de associações com diversos nichos de especialização e de formas distintas de articulação com os agentes de Estado. (GOMES, 2008, p. 257)



Considerações finais

O Procultura não é uma proposta revolucionária da Lei. Objetivando criar instrumentos para melhoria das leis de incentivo fiscal, o projeto traz como diferencial uma construção compartilhada com a sociedade civil. Não se sabe como se dará essa relação na prática. Desconhecemos os resultados e consequências desse processo coletivo, mas o fato é que a possibilidade de intervenção em um processo antes restrito ao Estado desencadeou uma postura e um sentimento diferente na sociedade civil.

Mais que uma reforma na lei, o Procultura é, sobretudo, a expressão de uma reforma que vem ocorrendo nas relações entre Estado e Sociedade. Relações ainda em construção, ainda movidas por interesses privados, interesses estatais, mas que independente de sua natureza criam repertórios de participação social e que ampliam a percepção dos cidadãos quanto à sua função política.

Foi um esboço desses repertórios que o presente artigo buscou desenvolver. Através de um levantamento em torno da participação social e da democracia, de um resgate histórico do funcionamento das políticas culturais no país e da exposição do percurso Rouanet-Procultura, pudemos compreender algumas perspectivas para o âmbito cultural.

A questão que se coloca em pauta não se trata mais da inserção ou não de instrumentos de participação social 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).

O Procultura levanta muitas discussões que precisam, mais atentamente, ser pesquisadas. Foi para essas perspectivas que pretendi apontar, através de um levantamento das transformações na política de incentivos fiscais na área da cultura.

REFERÊNCIAS

- BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural**. In: RUBIM, Linda (org.) Organização e Produção da Cultura. Salvador, Edufba, 2005.
- BENTHAM, Jeremy. **The Works of Jeremy Bentham**: Published under the Superintendence of His Executor, John Bowring. Volume 1, 2001.



CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: história e contemporaneidade.** Coleção Textos Nômades, nº 2, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

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

CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. (7ª ed.)

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil.** O longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (2ª ed.).

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>

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural.** São Paulo, Editora Iluminuras, 1997.

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

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2010.

GOMES, Wilson. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas.** São Paulo, Paulus, 2008 (Coleção Comunicação).

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.

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

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.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing cultural e financiamento da cultura.** São Paulo, Pioneira Thompson Learning, 2003.

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

SODRÉ, Muniz. **Reinventando a Cultura.** A comunicação e seus produtos. Petrópolis: Vozes, 1996.

VIEIRA, Lizst. **Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização.** Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.