UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA MARIA CARVALHO FEIJÓ

**O modelo de financiamento para o campo cultural:
uma análise comparativa Brasil e França**

São Paulo
2016

GABRIELA MARIA CARVALHO FEIJÓ

**O modelo de financiamento para o campo cultural:
uma análise comparativa Brasil e França**

Dissertação apresentada à Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 18 de maio de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas.

Orientadora:
Profa. Dra. Ursula Dias Peres

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Feijó, Gabriela Maria Carvalho

O modelo de financiamento para o campo cultural : uma análise comparativa Brasil e França / Gabriela Maria Carvalho Feijó, orientadora, Ursula Dias Peres. – São Paulo, 2016

176 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Política cultural. 2. Financiamento. 3. Políticas públicas. 4. Incentivo cultural. 5. Incentivo fiscal. 6. Orçamento público. I. Peres, Ursula Dias, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 306.2

Nome: FEIJÓ, Gabriela Maria Carvalho

Título: O modelo de financiamento para o campo cultural: uma análise comparativa
Brasil e França

Dissertação apresentada à Escola de Artes
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências, pelo Programa de Pós-
graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH/ USP) pelo apoio financeiro e institucional, indispensáveis para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Agradeço à minha orientadora Profa. Ursula Dias Peres por ter aceitado me orientar nessa jornada, por ler e reler estes capítulos, pela paciência e sabedoria. Também agradeço aos professores do curso de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, pelos momentos de aprendizado compartilhado.

À Profa. Cristiane Kerches pelas sugestões oferecidas na banca de qualificação. Aos entrevistados, que cederam seu tempo e dividiram seu conhecimento para a realização desta pesquisa.

Aos meus queridos amigos e companheiros de pesquisa, que a USP me deu – Gabriela Brettas, Isabela Menon, Jean Lucri, Renata Bugni e Tayara Calina –, obrigada por dividirem suas descobertas e anseios. A vocês meu eterno carinho.

Agradeço ao meu belga favorito – Jaron Morren – por sempre me incentivar. Agradeço às minhas amigas – Lígia Mosolino e Érica Ribeiro – por sempre me ajudarem quando preciso. Por fim, agradeço à minha família – minha mãe, meu pai e minha irmã – por sempre me ensinarem a importância da união. A eles minha eterna gratidão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Categorias analíticas para contexto institucional	31
Quadro 2 – Primeira política cultural francesa oficial.....	36
Quadro 3 – Síntese do decênio Malraux	40
Quadro 4 – Síntese dos anos 70.....	45
Quadro 5 – Segunda política cultural francesa oficial	48
Quadro 6 – Síntese da Era Lang.....	55
Quadro 7 – Síntese dos anos 90.....	62
Quadro 8 – Síntese do milênio	68
Quadro 9 – Primeira política cultural brasileira oficial	81
Quadro 10 – Síntese do período militar.....	85
Quadro 11 – Segunda política cultural brasileira oficial	91
Quadro 12 – Síntese do período de redemocratização	93
Quadro 13 – Síntese do período neoliberal.....	100
Quadro 14 – Terceira política política cultural brasileira oficial	105
Quadro 15 – Síntese do novo milênio	111
Quadro 16 – Características dos modelos de análise	122
Quadro 17 – Evolução da imagem cultural na França por gestão	126
Quadro 18 – Evolução da imagem cultural no Brasil por gestão	129
Quadro 19 – Comparando a imagem	130
Quadro 20 – Evolução dos atores por período na França	133
Quadro 21 – Evolução dos atores por período no Brasil	136
Quadro 22 – Agrupamento de atores por país	137
Quadro 23 – Evolução dos interesses por período na França	141
Quadro 24 – Evolução dos interesses por período no Brasil	145
Quadro 25 – Comparando a imagem	148
Quadro 26 – Comparando atores e interesses.....	149
Quadro 27 – Comparando o mecenato	156
Figura 1 – Linha da Cultura.....	154
Tabela 1 – Modelos de financiamento para a cultura na França	159
Tabela 2 – Modelos de financiamento Brasil.....	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Admical	Associação pelo Desenvolvimento do Mecenato Industrial e Comercial
AGEC	Associação de Gestão de Empresas Culturais
AI5	Ato Institucional nº 5
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Cultura
CGI	Código Geral de Impostos
CNC	Conferência Nacional de Cultura
CNDA	Conselho Nacional de Direito Autoral
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CONCINE	Conselho Nacional de Cinema
CP	Correspondentes Permanentes
CRAC	Comitês regionais de assuntos culturais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEPS	Departamento de Estudo, Prospectivas e Estatísticas
DOU	Diário Oficial da União
DRAC	Direções Regionais de Assuntos Culturais
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
ESC	Ensino Superior Cultural
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FDIC	Fundo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
FEMA	Fundo de Fomento aos Ofícios Artísticos
FIACRE	Fundo de Incentivo à Criação
FIC	Fundo Interministerial de Intervenção Cultural
Ficart	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNAC	Fundo Nacional de Arte Contemporânea
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FRAB	Fundo Regional de Aquisição para Bibliotecas

FRAC	Fundo Regional de Arte Contemporânea
FRAM	Fundo Regional de Aquisição para Museus
Funarte	Fundação Nacional de Arte
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
IFCIC	Instituto de Financiamento do Cinema e das Indústrias Culturais
IN	Instrução Normativa
INL	Instituto Nacional do Livro
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAC	Ministério de Assuntos Culturais
MCC	Ministério da Cultura e Comunicação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MinC	Ministério da Cultura
PAC	Programa de Ação Cultural
PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
PNC	Política Nacional de Cultura
PPA	Plano Plurianual
Procultura	Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
RAP	Relatório Anual de Performance
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
Salic	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNIIC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SOFICA	Sociedade de Financiamento do Cinema e do Audiovisual
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

RESUMO

FEIJÓ, Gabriela Maria Carvalho. **O modelo de financiamento para o campo cultural:** uma análise comparativa Brasil e França. 2016. 176f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a dinâmica histórica institucional do financiamento da cultura, no Brasil e na França, no âmbito federal e central, respectivamente. Dessa forma, procurou-se examinar o contexto histórico de ambos países, em quase 60 anos. A escolha desses países se deu devido às distintas abordagens ao tema. O caso francês remete à intervenção estatal e ao financiamento direto (orçamento público), enquanto o caso brasileiro apresenta maior ênfase no mercado privado e financiamento indireto, em especial o mecenato (leis de incentivo fiscal). Para tanto, empregou-se a teoria do Institucionalismo Histórico para entender o desenvolvimento do campo, analisando-se aqui a interação entre atores, interesses e idéias, o que nos permite identificar os acontecimentos que levaram a um gradual processo de mudança institucional. A fim de complementar a análise teórica foram coletados dados, por meio de análise bibliográfica e documental, e pela realização de entrevistas, o que permitiu a interpretação e sintetização das informações, diante de uma análise histórica descritiva, com o intuito de compreender o atual formato de financiamento para o campo cultural, resultando em um estudo comparado entre Brasil e França. Ao longo dessa pesquisa foi possível verificar que ambos os países utilizam as duas formas de financiamento, adotando assim um modelo misto para a cultura. Sendo assim, o presente estudo tem por finalidade apontar a dinâmica histórica do financiamento para a cultura no Brasil e na França, buscando assim contribuir para o debate de financiamento das políticas culturais.

Palavras chave: Financiamento. Leis de incentivo fiscal. Orçamento público. Política cultural. Estudo comparado.

ABSTRACT

FEIJÓ, Gabriela Maria Carvalho. **The funding model for the cultural field: a comparative analysis Brazil and France.** 2016. 176p. Dissertation in (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Corrected version.

This research seeks to analyze the evolutionary process of financing culture in Brazil and France at both the federal and central level. Thus, its purpose is to examine the historical context of both countries in nearly 60 years. These countries were chosen because they provide different approaches to the subject. The French case refers to state intervention and to direct financing (public budget), while the Brazilian case emphasizes on the private market and indirect financing, especially patronage (fiscal incentive laws). To do so, we used the theory of Historical Institutionalism to understand the development of the field, analyzing here the interaction between actors, interests and ideas, allowing us to identify the events that led to a gradual process of institutional change. In order to complement the theoretical analysis, data were collected through bibliographical and documentary analysis and by conducting some interviews as well. This enabled us to interpret and synthesize the given information and mold it into a descriptive historical analysis, aiming to understand the current financing format for the cultural field, which resulted in a comparative study between Brazil and France. It was possible to verify in this research, that both countries use both financing forms, therefore adopting a mixed model for culture. Thus, this study aims to identify the evolution of financing for culture in Brazil and France, seeking to contribute to the debate of cultural policies financing.

Keywords: Financing. Fiscal incentive laws. Public budget. Cultural policy. Comparative study.

SUMÁRIO

Introdução	11
Delimitação da pesquisa.....	15
Metodologia.....	18
2. Teorizando o campo cultural.....	23
2.1. O institucionalismo histórico	24
2.2. Mudanças institucionais: modelo do equilíbrio pontuado	28
2.3. Marco analítico	31
3. Cenário cultural: a trajetória francesa	34
3.1. O decênio Malraux e a democratização cultural	35
3.2. Os anos 70 e o Estado liberal	42
3.3. A era Lang e a democracia cultural	46
3.4. Anos 90 e a “Exceção cultural”	57
3.5. O milênio e o cenário internacional	63
3.6. Financiando a cultura: a proposta francesa	70
4. Cenário cultural: a trajetória brasileira	77
4.1. Regime militar: uma experiência autoritária	80
4.2. Redemocratização: uma instável institucionalização	88
4.3. O projeto neoliberal e as políticas de incentivo	95
4.4. A reconstrução das políticas públicas culturais	103
4.5. Financiando a cultura: a proposta brasileira	113
5. Resultados: Idéias, atores e interesses	121
5.1. A imagem da cultura.....	123
5.2. Os atores culturais.....	131
5.3. Os interesses da cultura	138
5.4. Comparando a cultura	147
6. Considerações finais	164
REFERÊNCIAS	170

Introdução

Historicamente, a cultura teve seu fomento atrelado à ação do mecenato, que consistia na proteção aos artistas e às artes por mecenas, adotando assim uma postura quase de filantropia em relação à cultura. Posteriormente esse papel foi incorporado pelo Estado, que passaria a proteger e fomentar as artes, bem como, garantiria seu acesso aos cidadãos; e pela iniciativa privada, que trouxe um processo de mercantilização à cultura, transformando-a em produto (LEBOVICS, 2000; OLIVIERI, 2004; BENHAMOU, 2007; RUBIM, 2007b).

Com a intenção de entender essas duas intervenções no campo e sua dinâmica, a presente pesquisa propõe um estudo comparado entre Brasil e França, respectivamente, no âmbito federal e central. A escolha desses dois países se deu pelo fato de cada um representar uma abordagem diferente ao tema: a França, marcadamente intervencionista, onde o Estado tem por função financiar a cultura; e, o Brasil, que pauta a cultura, primordialmente, pela lógica neoliberal, onde o mercado é o grande responsável pelo financiamento. Todavia, ao analisar o histórico desses dois países observa-se que uma série de fatores os levaram a operarem de forma mista, ou seja, utilizam-se tanto da abordagem mercadológica quanto da estatal para o financiamento do campo cultural.

O financiamento da cultura pode ser entendido como o conjunto de iniciativas, medidas ou mecanismos capaz de prover recursos financeiros para o desenvolvimento do setor cultural. Esses recursos podem se originar de diversas fontes – públicas (de âmbito federal, estadual ou municipal), mistas ou privadas (pessoas físicas, empresas, fundações, organizações sem fins lucrativos) –, as quais, mediante motivações variadas, canalizam recursos para fomentar a criação, a produção, a distribuição e o uso cultural, ou ainda para preservar o patrimônio cultural.¹

É importante ressaltar que a análise do setor cultural é algo bastante complexo, pois não é possível tratar a cultura como um produto bem definido, pelo contrário, seu campo é composto por grupos heterogêneos, com diferentes estruturas e funções distintas – como patrimônio, dança, livros, cinema, entre outros – que trazem em si atores com interesses diversos, que podem se relacionar ou entrar em conflito, dentro de um determinado contexto. Essas múltiplas funções fazem com que o Ministério da

¹ Disponível em: <<http://novo.itaucultural.org.br/obsglossario/financiamento-da-cultura/>>. Acesso em 05 de janeiro de 2015.b

Cultura se diferencie de outros ministérios, pois representa uma instituição complexa com objetivos internos diversificados e missões distintas (MOULINIER, 2008).

Pensando nessa complexidade optou-se por analisar os modelos de financiamento da cultura – objetos de estudo – pois apontam os instrumentos pelos quais a política cultural é financiada, dando margem a uma análise mais aprofundada de como a trajetória institucional define os interesses e as idéias que dominam o campo.

Dessa forma, a presente pesquisa tem por objetivo **analisar e comparar a dinâmica histórica institucional do financiamento das políticas culturais na França e no Brasil**. Tendo em vista esses modelos singulares, que se desenvolvem em um determinado contexto histórico, é possível identificar os acontecimentos que levaram a um gradual processo de mudança institucional.

Para Mahoney e Rueschemeyer (2003), um estudo histórico comparado se enquadra perfeitamente com a análise institucionalista histórica, pois eles procuram explicar as causas que levaram a determinados resultados, analisando sequências históricas que se desenrolam ao longo do tempo, permitindo assim uma análise sistemática e contextualizada de modelos comparativos de casos contrastantes ou semelhantes, buscando assim investigar esse contexto com um olhar mais analítico.

Dessa forma, para alcançar esse objetivo, utilizou-se o Institucionalismo Histórico como base teórica, que especificamente analisa a interação entre interesses, atores e idéias, dentro de uma trajetória institucional, caracteristicamente inercial e incremental. Este tipo de análise limita-se por não abranger os períodos de mudanças institucionais, mesmo que aconteçam de forma gradual (HALL, 1992; THELEN, STEINMO, 1992).

Para tanto, este estudo compreende que as mudanças fazem parte dos arranjos institucionais, o que faz com que seja incluído nesse referencial teórico o modelo de equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones (1993; 1999), que permite identificar esses momentos de mudança no campo cultural, completando assim esta base teórica com instrumentos analíticos mais robustos, em que é possível identificar períodos de inércia e de mudança. Em especial, foi utilizado o conceito de imagem (*policy image*) – idéias que sustentam arranjos institucionais – para trazer maiores subsídios para essa pesquisa, uma vez que a trajetória da imagem facilita a compreensão da construção institucional, que define a política cultural e orienta o processo de mudança.

A institucionalização do campo cultural teve seu início na França com a criação do Ministério de Assuntos Culturais em 1959, sob a gestão de André Malraux, trazendo assim a acepção contemporânea de cultura, no âmbito de políticas públicas (URFALINO, 2004; RUBIM, 2012b). A França é reconhecida como o primeiro país ocidental a adotar um modelo institucional para a cultura (FERNÁNDEZ, 2007, apud RUBIM, 2012b), contudo, não se pode afirmar que tal ação resultou no nascimento das políticas culturais no plano internacional.

Entre as décadas de 30 e 60, três momentos específicos podem ser considerados como fundadores do processo cultural no ocidente: as iniciativas político-culturais da Segunda República Espanhola nos anos trinta, a criação do *ArtsCouncil* na Inglaterra na década de quarenta e a instituição do Ministério dos Assuntos Culturais na França, em 1959. Dentre os três momentos citados a experiência francesa de institucionalização foi a mais bem acabada (FERNÁNDEZ, 2007, apud RUBIM, 2012b), isto é, o modelo francês se destacou por sua institucionalização.

Ao criar o primeiro Ministério da Cultura no mundo, a França estabelece o princípio de responsabilidade das autoridades políticas para o setor, posicionando a política cultural sob a mesma ótica de responsabilidade das políticas de educação e saúde, apesar de não possuir a mesma representatividade em seu financiamento (LEBOVICS, 2000).

A partir da incorporação da cultura como responsabilidade estatal, a França cria um modelo de gestão pública para o campo cultural e amplia o debate para o âmbito internacional, servindo de referência para os mais diversos países, como é o caso do Brasil, que em 1988 incorpora o direito à cultura em sua Constituição Federal (CF) e em 2005 assina a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, também defendida pela França, no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Dessa forma, ao identificar a cultura como um direito do cidadão, respaldado pela Constituição – França (1946) e Brasil (1988) – criou-se uma responsabilidade dos dirigentes com o tema (LEBOVICS, 2000; BENHAMOU, 2007), que desvincula a cultura de outros Ministérios e permite que ela adquira um caráter institucional próprio. Sendo assim, a presente análise terá como ponto de partida o momento de convergência entre

a vontade política de incentivar cultura e a elaboração de políticas culturais nacionais, que no caso francês ocorreu em 1959 com a institucionalização de ministério próprio, enquanto no caso brasileiro aconteceu em 1975 com a tentativa militar de formular políticas culturais. Apesar do salto histórico entre os dois países, estes momentos correspondem aos períodos de centralização da tomada de decisões, que permitiram um grande avanço institucional no campo cultural.

Mesmo com essa diferença histórica na construção institucional da cultura de cada país, a comparação entre os dois é bastante instigante uma vez que representam modelos de financiamento cultural singulares, um caracteristicamente intervencionista e o outro marcadamente mercadológico. A dinâmica histórica desses modelos permite identificar como se deu essa dinâmica histórica institucional de financiamento, apontando ainda como cada modelo adquiriu o atual formato institucional.

Hoje em dia, a “França continua adepta da crença segundo a qual o gasto cultural é responsabilidade do Estado, deixando que o sistema eleitoral legitime escolhas feitas em nome do cidadão” (BENHAMOU, 2007, p. 160), o que justifica a “tradição francesa de intervenção” (BENHAMOU, 2007, p. 158). Esse processo de intervenção foi marcado por grandes debates no campo cultural francês, prevalecendo a opinião pública de que o Estado é responsável pela cultura.

Por sua vez, o financiamento da cultura no Brasil opera basicamente por renúncia fiscal, onde o mercado age como repassador de recursos, podendo escolher o projeto que será incentivado e ainda ganha o retorno de marketing dessa ação. Nessa lógica todo o custo é suportado pelo setor público através da renúncia do imposto de renda (OLIVIERI, 2004), o que acarreta discussões acirradas, uma vez que as Leis de Incentivo Fiscal são vistas por muitos como uma forma de isentar o poder público e, ao mesmo tempo, exonerar o empresariado.

A partir da análise histórica dos dois países é possível identificar que o financiamento das políticas culturais, hoje, se dá de forma mista entre Estado e mercado onde fatores econômicos, sociais e políticos levaram a uma nova estrutura institucional, que modifica sua proposta inicial, apesar de cada país manter majoritariamente seu caráter intervencionista ou mercadológico.

Sendo assim, a escolha da França como país de comparação permite uma análise mais rica do tema, pois traz uma experiência internacional mais consolidada com um forte modelo institucional de intervenção, contrapondo assim ao modelo utilitarista brasileiro. O que facilita a comparação entre os dois países, pois permite uma análise mais completa dos possíveis modelos de financiamento da cultura, melhor conceituada a seguir.

Delimitação da pesquisa

O conceito de Cultura varia de país para país, pois não há um consenso de seu significado, isto é, o que de fato entende-se por cultura, e consequentemente o que deve ser financiado ou não. Nos dias atuais é possível observar uma ampliação do conceito de cultura, abordando novas práticas que anteriormente não seriam consideradas práticas culturais. Para melhor entender a que se refere o termo serão expostos os argumentos de alguns teóricos.

Segundo Marilena Chauí (2006) a cultura possui visões específicas e é concebida sob aspectos diversos, dentre os quais foi explorado o seguinte²: “cultura como campo das belas artes”. Este aspecto enxerga cultura como sendo apenas para quem recebeu formação específica em teatro, artes plásticas, literatura, cinema, música e dança, nesse sentido valoriza-se apenas o campo das belas artes, sendo a prática cultural reduzida a essas artes. A partir desta ótica, a cultura transforma-se em lazer e entretenimento para indivíduos que vão apenas contemplar a cultura que eles não produzem e nas quais não intervêm, ou seja, admirar algo alheio a eles. Neste sentido, cultura não é algo que todos criam e/ ou participam, mas algo que apenas uma parcela da sociedade produz e reproduz aos demais.

No entanto, o historiador Peter Burke (2005) afirma que o conceito de cultura vai se modificando durante o século XX e vai ganhando uma dimensão mais ampla, no sentido antropológico. Vai deixando de se ligar às artes e às ciências e vai ganhando uma dimensão mais cotidiana englobando idéias, valores, hábitos e aptidões. Para ele: “O termo cultura costumava se referir às artes e às ciências. [...] Na última geração, a palavra passou a se referir a uma ampla gama de artefatos (imagens, ferramentas,

² Não foram abordados os aspectos “cultura como saber de especialistas” e “cultura como instrumento de agitação política”, pois não fazem parte do escopo de pesquisa.

casas e assim por diante) e práticas (conversar, ler, jogar)” (BURKE, 2005, p. 42; 43). Nota-se aqui que a cultura pode abranger diversas dimensões, inclusive uma dimensão cotidiana e ampla.

O conceito de cultura como Belas Artes, analisado por Chauí (2006), foi bastante disseminado na França até a instauração do novo ministério (MOULINIER, 2008; POIRRIER, 2009; GENTIL, POIRRIER, 2012). Este conceito compreende apenas o belo como merecedor de apreciação e, conseqüentemente, as ações culturais desse período englobam apenas as Belas Artes.

Seguindo a vertente antropológica de Burke (2005) podemos identificar, essa ótica de ampliação do conceito de cultura a partir do “Todo Cultural³”, defendido por Jack Lang, então Ministro da Cultura na França (MOULINIER, 2008; POIRRIER, 2009; GENTIL, POIRRIER, 2012). O campo cultural francês passa a viver um novo momento, sob a gestão de Jack Lang, onde há uma ampliação do conceito de cultura, que consiste na saída do campo elitista das Belas Artes e engloba as manifestações populares, entre outras formas culturais, consideradas como “culturas menores”.

Por sua vez, no cenário brasileiro, o conceito de abrangência cultural surgiu durante a gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura (MinC)⁴, entendendo assim que há vários sentidos de cultura, trazendo assim essa noção antropológica para a cultura. Atualmente o MinC define cultura em três dimensões, são elas:

A dimensão simbólica aborda o aspecto da cultura que considera que todos os seres humanos têm a capacidade de criar símbolos que se expressam em práticas culturais diversas como idiomas, costumes, culinária, modos de vestir, crenças, criações tecnológicas e arquitetônicas, e também nas linguagens artísticas: teatro, música, artes visuais, dança, literatura, circo, etc. A dimensão cidadã considera o aspecto em que a cultura é entendida como um direito básico do cidadão. Assim, é preciso garantir que os brasileiros participem mais da vida cultural, criando e tendo mais acesso a livros, espetáculos de dança, teatro e circo, exposições de artes visuais, filmes nacionais, apresentações musicais, expressões da cultura popular, acervo de museus, entre outros. A dimensão econômica envolve o aspecto da cultura como vetor econômico. A cultura como um lugar de inovação e expressão da criatividade brasileira faz parte do novo cenário de desenvolvimento econômico, socialmente justo e sustentável.

³ O ‘todo cultural’ difundido por Jack Lang consiste na valorização da democracia cultural, que valoriza o desenvolvimento individual através da criação e do reconhecimento das artes menores, em detrimento da democratização cultural, defendida na gestão Malraux, que procurava fomentar a democratização do acesso, isto é possibilitar o acesso de todos às Belas Artes (GENTIL, POIRRIER, 2012).

⁴ Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/o-ministerio>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2014.

Procurou-se analisar os distintos conceitos de cultura, construindo assim subsídios para entender o processo de formulação das políticas culturais, Chauí (2006) afirma que esse modo de enxergar cultura também é importante para compreender as características das políticas culturais, que segundo García Canclini (apud BÓLAN, 2006, p.5) corresponde ao:

conjunto de intervenções realizadas pelo estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizado com a finalidade de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais e obter consenso para um tipo de ordem de transformação social.⁵

É importante ressaltar que as políticas culturais abrangem um campo de áreas multidisciplinares, isto é, estão inseridas nos campos da Sociologia, História, Antropologia, Psicologia, Economia, entre outros. (COELHO, 1997; RUBIM, 2007b). Para Coelho (1997, p 8) “essa composição heteróclita tem aspectos e consequências produtivos. Por outro lado, as ambivalências e hesitações semânticas provocam, às vezes, não tanto a errância criativa, mas o impasse ou o retardamento teórico”.

Justamente por não haver um campo do saber específico para as políticas culturais o presente estudo procura analisar a dinâmica do processo de financiamento para a cultura, trazendo assim uma lógica mais econômica ao tema. Para tanto, houve a necessidade de entender o processo orçamentário nesses países, que permite alocar os recursos para então compreender as diferentes formas de financiar cultura.

A partir do século XV, criou-se consenso em torno de dois aspectos relacionados com a cultura e as artes. O primeiro era que a produção artística constituía uma vocação autônoma dos indivíduos e comunidades e, como tal, podia ser exercida livremente, na medida em que a sociedade a tolerasse. A não aceitação por parte da comunidade provocaria, segundo as épocas e as matérias, a ativação das censuras moral, religiosa e política. O outro aspecto relacionava-se ao apoio dos governantes: ele seria outorgado às manifestações que contribuíssem para a educação dos jovens e da comunidade ou que enaltecêssem o prestígio do país ou de seus governantes (SARAIVA, 1999, p. 90).

Esses aspectos levaram ao surgimento de dois modelos⁶ de financiamento para a cultura que conhecemos hoje, o direto e o indireto. O primeiro é operado pelo Estado e consiste no investimento de recursos públicos, ou seja, o orçamento anual destinado

⁵Tradução nossa. No original: "el conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacerlas necesidades culturales y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social."

⁶Também pode ser encontrado o modelo de autofinanciamento, mas devido a sua dificuldade de sustentação acaba não obtendo muitos adeptos (FREIRE, 2012), outro modelo que também respalda a cultura é o financiamento coletivo, que relaciona em grande parte doações de pessoas físicas. Logo, optou-se por não analisar esses tipos de financiamento, pois não fazem parte do escopo deste estudo.

ao campo, que orienta e financia a atividade cultural; o segundo tem sua origem fora do Estado, está relacionado com a comunidade, que exerceria o papel de financiador e apoiador da cultura, sendo composta por pessoas físicas e empresas privadas, esta última de maior representatividade financeira (SARAIVA, 1999; FREIRE, 2012).

Todavia é importante dizer que não há um modelo puro de financiamento para a cultura, e que os mais diversos países fazem uso dos modelos disponibilizados de forma mista, ou seja, utilizam-se de financiamento público e privado para executar as atividades culturais (SARAIVA, 1999).

O presente estudo procura analisar o contexto histórico que caracterizou a dinâmica do processo de financiamento, isto é, analisando sua institucionalização e seu processo incremental de mudanças, demonstrando sua vertente normativa, que caracteriza as políticas culturais como um direito do cidadão e um dever do Estado, relacionando assim Estado, mercado e cultura.

Para tanto, propõe-se fazer uma análise comparativa entre Brasil e França, identificando as mudanças ocorridas no processo de financiamento de cada país, a partir da análise histórica. Buscando realizar esta comparação institucional, a próxima seção trouxe os instrumentos metodológicos utilizados no desenvolvimento do tema.

Metodologia

Para Flores (1994) a pesquisa deve ser realizada de acordo com certos padrões de atuação aceitos pela comunidade científica, que são reproduzidos pelos pesquisadores na hora de realizarem seus estudos. A intenção da pesquisa é utilizar-se de procedimentos metodológicos para descobrir respostas para problemas específicos. Para tanto, esta pesquisa utiliza-se de uma abordagem qualitativa para responder a seguinte problemática: **O que levou a França e o Brasil a adotarem o atual modelo de financiamento para a cultura?**

A partir desta abordagem qualitativa foi feita uma análise histórica descritiva, com o intuito de compreender o atual formato de financiamento para o campo cultural, no Brasil e na França, resultando assim em um estudo comparado dos dois modelos estudados, que dialoga com o marco analítico do Institucionalismo Histórico.

Isto se dá porque esta teoria também analisa como outras instituições podem “estruturar as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e

econômicas próprias a cada país”, trazendo assim uma série de trabalhos de estudos comparados de políticas públicas, com ênfase no impacto das instituições nas políticas nacionais (HALL; TAYLOR, 2003).

Bobbio (1998, p. 962) define a expressão política comparada, proveniente da Ciência Política, como “o recurso dos estudiosos a um método particular de análise — a comparação — no processo de verificação empírica das hipóteses, generalizações e teorias concernentes ao fenômeno político”.

Comparar não é apenas um procedimento científico; é também um modo de pensar, mediante o qual aumentam as possibilidades de “aprender dos outros” e de entesourar lições vindas da experiência de sistemas políticos diferentes do nosso. Comparar, sob este aspecto, significa poder diminuir os riscos da experiência no escuro: uma contribuição de importância incalculável, portanto, tanto para o estadista que tem de decidir, quanto para o cidadão que tem de julgar quem governa (...). Se é verdade que todo o fenômeno político apresenta aspectos absolutamente peculiares, também é verdade que só o podemos saber comparando. E não se pode dizer que, entre a malha de tantos eventos “únicos”, não reste ainda alguma coisa significativamente “comum” (BOBBIO, 1998, p. 965).

Isto nos permite dizer que uma análise de política comparada é realizada quando estudamos dois ou mais casos específicos com o objetivo de entender um determinado fenômeno, esta abordagem ainda possibilita que se estabeleçam correlações em casos transnacionais que diferem em sua trajetória histórica e se concentram primordialmente em instituições formais (HALL, 2003; THELEN, 2003).

Dessa forma, a presente pesquisa escolheu dois objetos de estudo, o modelo de financiamento para a cultura no Brasil e o modelo de financiamento para a cultura na França, sendo o primeiro marcadamente mercadológico e o segundo intervencionista, procurando assim assimilar e diferenciar os limites dos objetos comparados, seguindo a lógica de Sartori (1994, p. 35) que afirma que não é possível comparar objetos idênticos ou completamente distintos.

Se duas entidades são iguais em tudo, em todas suas características, é como se fossem a mesma entidade, e tudo termina aí. Ao inverso, se duas entidades são diferentes em tudo, então é inútil compará-las, e do mesmo modo tudo termina aí. As comparações que sensatamente nos interessam se levam a cabo entre entidades que possuem atributos em parte compartilhados (similares) e em parte não compartilhados (declarados não comparáveis) ⁷.

⁷ Tradução nossa. No original: “Si dos entidades son iguales en todo, en todas sus características, es como si fueran la misma entidad, y todo termina ahí. A la inversa, si dos entidades son diferentes en todo, entonces es inútil compararlas, y del mismo modo todo concluye allí. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (declarados no comparables)”.

Para tanto, utilizou-se aqui do contexto institucional para compreender o desenvolvimento do campo em cada país, que ocorre em momentos históricos distintos, logo, é importante contextualizar no tempo as duas propostas de políticas culturais, buscando assim um levantamento histórico do tema. Este tipo de análise se faz necessária para entender os períodos de inércia e de mudança no campo cultural, ocorridos ao longo dos anos.

Foi elaborado um quadro crítico para ressaltar e organizar as categorias analíticas utilizadas neste estudo, procurando assim entender como se deu essa dinâmica histórica institucional. Logo, foram definidas três categorias analíticas (imagem, atores e interesses), melhor explicitadas no próximo capítulo.

Adotou-se então a metodologia do estudo comparado que utilizou instrumentos de pesquisa como a coleta de dados, análise bibliográfica e documental, e realização de entrevistas, trazendo assim subsídios para a interpretação e sintetização das informações.

A partir desses procedimentos, o presente estudo foi realizado em três etapas. A primeira teve por intuito identificar o contexto histórico de cada país e consistiu na revisão da literatura por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental de dados oficiais dos dois governos. Nesse último utilizou-se de suas constituições, decretos e leis de financiamento, disponíveis em plataformas eletrônicas – Site oficial do Ministério da Cultura brasileiro e Site oficial do Ministério de Cultura e Comunicação francês.

A segunda etapa englobou a ida ao campo para a aplicação de entrevistas, com perguntas semi-estruturadas aos atores relevantes no campo cultural. Procurou-se aqui realizar entrevistas com teóricos e personalidades do poder público nos dois países, sendo realizadas sete entrevistas referentes ao caso brasileiro e quatro entrevistas referentes ao caso francês.

Dessa forma, foram entrevistados atores como a adida cultural da França em São Paulo, o secretário de cultura do estado de São Paulo, o secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, o chefe da missão mecenato e o encarregado de estudos do Departamento de Estudo, Prospectivas e Estatísticas (DEPS), ambos do Ministério da Cultura e Comunicação (MCC) na França, bem como acadêmicos do setor. Esta

escolha se deu pelo fato de representarem um papel importante no campo, procurando assim articular teóricos e institucionais.

Por fim, a terceira etapa consistiu na verificação dos dados levantados, que foram analisados por meio de um estudo comparado, permitindo identificar as semelhanças e diferenças dos dois modelos de financiamento propostos, tendo em vista as categorias analíticas levantadas, sua trajetória histórica e seus elementos de mudança, com a finalidade de gerar resultados que permitissem a compreensão do atual processo de financiamento do campo cultural.

Diante do exposto, esta dissertação foi estruturada da seguinte maneira: a presente introdução ao tema, que aborda o problema de pesquisa, objetivo, justificativa e metodologia. O capítulo 1 engloba os conceitos teóricos que trazem os subsídios analíticos que embasam este estudo, como o Institucionalismo Histórico e a teoria de equilíbrio pontuado, que procura solucionar algumas dificuldades referentes ao processo de mudanças, permitindo um melhor embasamento da teoria institucionalista.

O segundo aborda o capítulo contextual do caso francês, trazendo uma análise histórica do processo de políticas culturais, a partir da institucionalização do Ministério de Assuntos Culturais em 1959 até seu atual processo orçamentário, permitindo assim analisar como a trajetória institucional condicionou os interesses dos atores do campo e as idéias de cada época. Este capítulo tem por objetivo identificar os momentos de mudanças no caso francês.

O capítulo 3 consiste na contextualização do caso brasileiro, isto é, também foi analisado o contexto histórico da política cultural no Brasil – com início em 1975 devido à forte intervenção estatal durante o regime militar – para analisar os fatores que levaram ao atual modelo de financiamento da cultura, tendo em vista também sua estrutura orçamentária. Assim como no caso francês, utiliza-se da trajetória histórica institucional para investigar como os atores regulam seus interesses e reagem à dimensão ideacional, constrangidos pela instituição.

Para formular estes dois capítulos foram analisados os fatores sociais, econômicos e políticos de cada contexto histórico, permitindo identificar o que levou às mudanças institucionais no plano cultural, tendo ainda por base a interação entre

interesses, atores e idéias, restringidas por esse arranjo institucional, sendo essa última desenvolvida aqui pelo conceito de imagem.

O quarto capítulo compreende os resultados e incorpora a análise comparada entre Brasil e França, tomando por base os marcos históricos de cada país (identificados em linha do tempo) e a base teórica desenvolvida neste estudo, que conta com a análise de categorias analíticas como imagem, atores e interesses. Permitindo apresentar uma análise de modelos singulares de financiamento da cultura, que engendram um quadro mais amplo de investigação, analisando-se aqui os orçamentos de cada caso. Por fim, apresentam-se as considerações finais levantadas.

Esta estrutura procurou articular os diversos elementos teóricos, bem como resgatar momentos históricos que expliquem o processo incremental de políticas públicas culturais. Sendo assim, o presente estudo tem por finalidade problematizar o processo de financiamento para a cultura no Brasil e na França, dentro do campo de políticas públicas.

De um modo geral, os acadêmicos do Institucionalismo Histórico, estudados na presente pesquisa, não fazem uma análise direcionada às políticas culturais, mas essa abordagem permite investigar a dimensão histórica que caracterizou o financiamento cultural da atualidade, tendo em vista a interação entre atores, interesses e idéias, o que nos permite utilizar essa forma de análise também para a cultura.

Por fim, foi realizada uma análise comparativa histórica, intimamente associada com esta teoria, sendo que de um lado temos um modelo primordialmente intervencionista, representado pela França, e de outro um modelo de cunho mercadológico, que opera em sua forma mais utilitarista, representado pelo Brasil. Modelos singulares, mas que possuem certas semelhanças, corroborando assim para a escolha da presente pesquisa de realizar um estudo comparado que visa explicar estas duas formas contemporâneas de financiamento para a cultura.

2. Teorizando o campo cultural

O presente capítulo tem por base a teoria do Institucionalismo Histórico, haja vista que busca analisar a importância das instituições para compreender os acontecimentos no campo cultural, que acarretaram no atual modelo de financiamento para a cultura. Para tanto este estudo se apoiou em teóricos como Peter Hall, Rosemary Taylor, Ellen Immergut, Kathleen Thelen e Sven Steinmo.

Dividido em três partes, este capítulo procura trazer os recursos necessários para solucionar a problemática desta pesquisa. A primeira corresponde à exposição da teoria institucionalista e traz os subsídios analíticos para se compreender a relação entre os conflitos de interesses, os atores e a dimensão das idéias nas políticas culturais, dentro de um contexto institucional permeado por momentos de estabilidade e de mudança.

Ao estudarmos as instituições pressupõe-se que haja certa estabilidade, então, como explicar os períodos de mudança? Esta é a dificuldade central da análise institucional (HALL, 1992; THELEN, STEINMO, 1992; IMMERGUT, 1992). Para amparar essa lacuna alguns institucionalistas recorrem ao modelo do *punctuated equilibrium* (equilíbrio pontuado), que consiste na análise de que “instituições são caracterizadas por longos períodos de estabilidade, periodicamente “pontuados” por crises que trazem à tona mudanças institucionais relativamente abruptas, após as quais a estabilidade institucional retorna”⁸ (THELEN; STEINMO, 1992, p. 15). Esta análise compreende a segunda parte deste capítulo e busca entender estes períodos de estabilidade e mudanças, sendo assim, utilizou-se aqui da abordagem de Baumgartner & Jones (1993), que permite analisar o processo de formulação de políticas públicas⁹.

Por fim, foi construído um quadro crítico, que visa expor as categorias analíticas utilizadas para a elaboração dos resultados são elas: imagens (idéias), atores e interesses. Estas categorias visam facilitar a análise comparativa deste estudo e, por

⁸Tradução nossa. No original: “institutions are characterized by long periods of stability, periodically “punctuated” by crises that bring about relatively abrupt institutional change, after which institutional stasis again sets in”.

⁹ Vale ressaltar que essa abordagem foi realizada inicialmente por Stephen Krasner (1984) e que baseia-se na teoria da evolução de Darwin, sendo utilizada primeiramente pelos paleontólogos Stephen Gould e Niles Eldredge.

sua vez, são características intrínsecas do Institucionalismo Histórico. Sendo assim, elas foram mais bem exemplificadas ao longo deste capítulo, também disponibilizadas em quadro teórico. Dessa forma, a seção a seguir aponta a linha analítica deste estudo.

2.1. O institucionalismo histórico

De acordo com Hall e Taylor (2003) o Institucionalismo Histórico faz parte da corrente do neo-institucionalismo, que apresenta outras duas vertentes, totalizando três métodos de análise: Institucionalismo Histórico (trajetória histórica), Institucionalismo da Escolha Racional (explora o contexto comportamental) e o Institucionalismo Sociológico (dá maior relevância às convenções sociais¹⁰). Estes três métodos complementam-se, sendo que todos estudam as instituições, os atores envolvidos, as idéias empregadas e os conflitos de interesse, variando o aprofundamento de cada instrumento na análise (THELEN, 1999). Para tanto, é importante ressaltar que este estudo está centrado na abordagem do Institucionalismo Histórico, o que significa que as considerações a seguir referem-se a esse tipo de análise, mesmo que possam se ligar a alguns instrumentos das demais abordagens, pois se parte da premissa que o contexto histórico das instituições serviu de pano de fundo para modelar os atores, os interesses e as idéias apresentadas nesta pesquisa.

Hall e Taylor (2003) definem instituição “como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Isto é, as instituições são associadas às “organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais” (HALL; TAYLOR, 2003).

Hall (1992) defende que o estudo das instituições permite a análise do processo de formulação de políticas públicas e política, tendo em vista a abordagem histórica, pois as instituições podem definir os objetivos dos atores envolvidos e a forma com que eles estruturam suas relações de poder, privilegiando alguns em detrimento de outros.

Os fatores institucionais exercem dois papéis fundamentais nesse modelo. De um lado, a organização de formulação de políticas públicas afeta o grau de poder que qualquer grupo de atores exerce sobre os resultados... De outro lado, a posição organizacional também influencia na definição de interesse dos

¹⁰ Para mais informações sobre as outras duas vertentes, ler Hall e Taylor (2003).

próprios atores, ao estabelecer suas responsabilidades institucionais e relações com outros atores. Desta forma, os fatores organizacionais afetam tanto o grau de pressão que um ator pode impor à política pública quanto a direção dessa pressão (HALL, 1986 apud THELEN; STEINMO, 1992)¹¹.

A partir desse contexto institucional, Hall e Taylor (2003) definem quatro características que podem ser examinadas nesta abordagem analítica. A primeira consiste na relação entre as instituições e o comportamento individual, que são analisadas de modo geral. Em seguida, ressaltam as assimetrias de poder relacionadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Terceiro, privilegiam as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas para compreender o desenvolvimento institucional. Por fim, explicam a contribuição das instituições às situações políticas, tendo em vista outros tipos de fatores, como as idéias.

Em relação à primeira característica, como as instituições influenciam o comportamento individual, é possível adotar duas perspectivas básicas para explicar essa influência: a calculadora, que compreende o comportamento humano como instrumental e orientado como um cálculo estratégico; e, a cultural, afirma que o comportamento não é inteiramente estratégico, mas também é influenciado pela própria visão de mundo do indivíduo. A partir dessas perspectivas as instituições estabelecem modelos morais e cognitivos que pautam a interpretação e a ação desses indivíduos, as mesmas permanecem, pois estruturam o plano em que as decisões são tomadas (HALL; TAYLOR, 2003).

No campo cultural é possível identificar a influência do comportamento individual ao tratarmos da interpretação do próprio conceito de cultura, que deixa de priorizar a democratização cultural para priorizar a democracia cultural, isto é, o acesso à cultura não é mais o objetivo principal da política cultural, mas sim a ampliação da produção cultural, passando a apoiar outras formas culturais que vão além da cultura de belas artes. Esta variação na interpretação de cultura passa a pautar o comportamento e os interesses dos atores envolvidos, o que nos leva à próxima característica.

¹¹Tradução nossa. No original: "Institutional factors play two fundamental roles in this model. On the one hand, the organization of policy-making affects the degree of power that any onw set of actors has over the policy outcomes... On the other hand, organizational position also influences an actor's definition of his own interests, by establishing his institutional responsibilities and relationship to other actors. In this way, organizational factors affect both the degree of pressure an actor can bring to bear on policy and the likely direction of that pressure".

As relações de poder são fatores chave para uma análise institucionalista histórica, caracterizando assim uma assimetria de poder, conferindo a certos atores um maior acesso ao processo decisório, sendo possível assim prestar "atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). Para Immergut (1998) os interesses humanos são bastante complexos e consistem em um processo complicado, instrumentos que agregam interesses na verdade os remodelam, pois desenvolvem novas idéias e redefinem as preferências de determinados atores, por selecionarem certos interesses ao invés de outros.

Este estudo compreende que estas duas características se complementam, logo, a junção das duas permitirá identificar os atores do campo cultural e seus interesses, como eles reagem aos conflitos e como essa dinâmica de poder se dá no processo de financiamento cultural, ampliando esse escopo para os conflitos de interesse do campo.

A terceira característica abrange o conceito de *path dependence*¹², que consiste no desenvolvimento histórico, apresentando a causalidade social dependente da trajetória percorrida, demonstrando que o resultado pode variar em diferentes contextos (HALL; TAYLOR, 2003). Todavia, os fatores que resultam na origem de uma instituição, não necessariamente são os mesmos que a sustentam ao longo do tempo, uma vez que essa perspectiva analisa as instituições como produtos de um determinado contexto histórico ou de pontos de mudanças que resultam em configurações solidificadas ao passo que se desenvolvem (MAHONEY, 2000, p. 515 apud THELEN, 2003). Por esse ponto de vista, a mudança institucional é comumente vista como “uma função de choques exógenos que rompem arranjos estáveis e abrem a porta novamente para a inovação institucional¹³” (THELEN, 2003, p. 212).

Com base nesse conceito de *path dependence*, procura-se compreender o desenvolvimento histórico do campo cultural tendo em vista a institucionalização da cultura pela sua incorporação à Constituição e criação de ministérios próprios, regras

¹² Teoria criada por Douglas C. North.

¹³ Tradução nossa. No original: “Institutional change, in this view, is often seen to be a function of exogenous shocks that disrupt previously stable arrangements and open the door again for institutional innovation”.

formais, até os dias de hoje, compreendendo a dinâmica das convenções sociais e das relações de poder, que permitiram chegar ao atual modelo de financiamento para a cultura.

Por fim, a última característica deixa claro que o papel das instituições não é o único fator que caracteriza a política. Aqui entram em cena os desenvolvimentos sócio-econômicos e a difusão das idéias, indo além do universo de interesses, preferências e instituições (HALL; TAYLOR, 2003). A partir da dimensão de idéias é possível identificar a noção de *public sentiments* (sentimento público), discutida por John Campbell (1998), em que engloba as idéias “como preposições públicas que limitam o alcance normativo de legitimar soluções disponíveis para os decisores de políticas públicas¹⁴”. Este conceito nos permite compreender a forte relação da França com a cultura.

A cultura na França apresenta um caráter de bem público, onde a própria cultura está arraigada à identidade nacional, garantindo assim uma valorização do campo cultural, limitando a atuação dos atores nesse cenário, uma vez que alterações no processo cultural demandam extenso debate. Um exemplo disso são as mudanças de partido no poder, sendo direita ou esquerda, a importância cultural mantém-se de um mandato para o outro. Todavia, isso não quer dizer que não ocorram mudanças na cultura, mas sim que a dimensão ideacional ganha um maior destaque nesse contexto. No caso brasileiro a questão cultural não está arraigada no ideário público, mas sim à idéia de cultura como um “bom negócio¹⁵”, especificamente nos anos 90, o que dá uma maior variedade de alternativas aos atores no campo cultural, em especial às elites envolvidas que são mais fortes nesse cenário, em que a cultura apresenta um caráter mercadológico.

Esta seção procurou trazer subsídios para a análise de instituições dentro do processo de formulação de políticas culturais, em especial o processo de financiamento da cultura, para tanto se procurou demonstrar que esses processos acontecem dentro

¹⁴Tradução nossa. No original: “Ideas as public assumptions that constrain the normative range of legitimate solutions available to policy makers”.

¹⁵Essa associação entre cultura e negócio foi feita pelo Ministério da Cultura em 1995, na gestão de Francisco Weffort, e resultou na distribuição de 15 mil exemplares de uma cartilha intitulada “Cultura é um bom negócio”. Direcionada para empresários, a cartilha explicava os mecanismos da Lei Rouanet e ressaltava as vantagens lucrativas de se investir em cultura no país, buscando, assim, angariar mais fundos para o setor cultural e formular uma parceria entre Estado e mercado para o financiamento.

das instituições, todavia, os resultados alcançados vão além das mesmas, que também são influenciadas por conflitos de interesse, atores, trajetórias e idéias. Outro fator importante para o estudo de instituições é a compreensão de que mesmo possuindo um caráter inercial e de continuidade as instituições também sofrem processos de mudança, explicados a seguir pela teoria de equilíbrio pontuado.

2.2. Mudanças institucionais: modelo do equilíbrio pontuado

Para Thelen e Steinmo (1992) as instituições limitam e refletem a política, mas não são a única causa dos resultados alcançados. Agrega-se aqui o processo de interação entre instituições, atores, idéias e interesses, para então compreender como se chega aos resultados. As instituições estruturam o contexto em que essa interação irá ocorrer, produzindo as regras em que esses interesses e idéias deverão ser pautados. É importante ressaltar que apesar das instituições influenciarem um resultado, elas não são capazes de determiná-los.

Esta interação entre estas vertentes pode ocorrer em momentos de estabilidade, que caracteriza um modelo institucional, mas também acontece em períodos de mudança, fazendo com que esse modelo passe a agregar essa variável, criando assim um modelo institucional de mudança (THELEN; STEINMO, 1992).

Instituições são geralmente associadas à continuidade: Elas são inerciais por natureza e ligadas às regularidades do comportamento humano. Como resultado os analistas políticos têm sido capazes de demonstrarem como instituições nacionais impõem medidas de continuidade às políticas públicas ao passar do tempo (...). A questão aqui é se fatores institucionais contribuem para a explicação de mudança assim como a de continuidade¹⁶ (HALL, 1992, p. 90).

Procurando responder essa questão, os institucionalistas buscam explicar esses períodos de mudança dentro do processo institucional, pois eles são essenciais para compreender como um resultado é alcançado, apesar da estabilidade institucional (HALL, 1992; THELEN, STEINMO, 1992; KRASNER, 1984). Para tanto, o modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993; 1999) vai ao encontro dessa necessidade de explicação dos diferentes períodos, mudança e estabilidade, demonstrando como as instituições reagem em cada momento.

¹⁶ Tradução nossa. No original: "Institutions are usually associated with continuity: They are by nature inertial and linked to regularities in human behavior. As a result political analysts have been able to demonstrate how national institutions impose a measure of continuity on policy over time. (...) The question is whether institutional factors contribute to the explanation of change as well as continuity".

O modelo do equilíbrio pontuado “procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala” (BAUMGARTNER; JONES, 1999 apud CAPELLA, 2007). Esta questão nos situa em longos períodos de estabilidade, onde as mudanças ocorrem de modo lento e incremental, com momentos de rápida mudança (*punctuations*) e inovação, seguidos novamente por longos períodos de estabilidade (THELEN, 2003; CAPELLA, 2007).

Baumgartner e Jones (1999) aplicam esse modelo para explicar as rápidas mudanças da agenda, que ocorrem devido ao *feedback* positivo, que torna algumas idéias mais atraentes em detrimento de outras. Este modelo se apóia em dois eixos: estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting* (CAPELLA, 2007).

Diante da multiplicidade de questões políticas o governo (macrossistema) delega algumas questões para agentes governamentais, alocados em subsistemas políticos – formados por comunidades de especialistas – que passam a processar essas questões de forma paralela (CAPELLA, 2007). Essas questões podem mudar do subsistema para o macrossistema, ou seja, a questão passa a fazer parte da agenda governamental. Agora, o que caracteriza a escolha de uma questão em detrimento de outra?

Seguindo a abordagem institucionalista – em que a instituição fornece o contexto para alcançar os resultados – Baumgartner e Jones (1993) analisam as variáveis de interesses e idéias para compreender como uma questão ascende à agenda, enquanto outra permanece nos subsistemas, ainda ressaltam que quando um interesse predomina em um subsistema há a constituição de um monopólio de políticas, onde os atores concordam com a idéia predominante.

Para Capella (2007, p. 112) duas características representam os monopólios: “estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma idéia fortemente associada com a instituição e com os valores políticos da comunidade”.

Um conceito relevante para compreender essa análise é o de *policy image*, que consiste na “forma como uma política é compreendida e discutida é sua imagem” (BAUMGARTNER; JONES, 1993 apud CAPELLA, 2007). Logo, consiste em idéias que

sustentam arranjos institucionais, difundidas de forma simples e clara, possibilitando uma melhor definição das questões, que facilitam o processo de mudança.

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores um fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas no campo dos “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma idéia (CAPELLA, 2007, p. 113).

Uma *policy image* deve ser amplamente aceita para que haja uma manutenção do monopólio, quando não há um consenso sobre a imagem é possível que esse monopólio seja rompido. Nesse sentido, uma imagem pode ser responsável pela ascensão de uma questão para o macrossistema, sendo seu consenso sobre o tema algo essencial, pois define os atores que possuem uma maior relevância sobre o tema e conseqüentemente maior força de atuação (CAPELLA, 2007).

Tomando por base esta análise teórica, o presente estudo aborda duas imagens relevantes para o processo de financiamento cultural: a primeira consiste numa imagem com maior intervenção estatal, em que o Estado é o grande responsável pelo financiamento das políticas culturais e a cultura faz parte do ideário social como uma questão de identidade nacional, neste contexto temos a França; a segunda, ao contrário, é vista como um produto comercial e é pautada pelas regras de mercado, havendo pouca intervenção estatal, esta imagem é representada pelo Brasil.

Estas duas imagens ocorrem nos subsistemas, que são formados por “mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites deste subsistema)” (CAPELLA, 2007, p. 115). Por sua vez, os macrossistemas são formados por intensas e rápidas mudanças, diferentes imagens e *feedback* positivo (CAPELLA, 2007).

No momento que uma questão ascende ao macrossistema, o subsistema fica sujeito às mudanças, pois podem surgir novos atores e novas idéias para aquela questão. Por este ponto de vista a questão toma um novo rumo, saindo então do *path dependence*, e criando um processo de inovação para a política pública, que aos poucos voltará para o estado de equilíbrio e assumirá um novo *path dependence* (THELEN; STEINMO, 1992).

Esta breve análise do modelo de equilíbrio pontuado procurou trazer um maior conhecimento sobre os contextos de estabilidade e mudança, tendo em vista a teoria institucionalista – que compreende a interação entre instituições, atores, interesses e idéias – utilizada aqui para explicar as mudanças ocorridas no campo cultural, que levaram ao atual modelo de financiamento, em ambos os países. Para tanto a seção a seguir procura trazer o quadro crítico composto pelas categorias analíticas deste estudo.

2.3. Marco analítico

Para Hall e Taylor (2003) a gênese ou mudança institucional está relacionada ao conflito de interesses entre atores, que competem entre si, mostrando assim como as relações de poder existentes nas instituições podem favorecer determinados atores ou interesses em detrimento de outros.

Por conseguinte, a partir de uma perspectiva formal das instituições, com ênfase nas regras constitucionais, entende-se que o contexto institucional serve de palco para essas relações de poder, que, por sua vez, são constrangidas por esses regramentos, pois definem "um contexto estratégico para a ação desses atores" (IMMERGUT, 1992).

Foi elaborado um quadro analítico, com a intenção de compreender como se deu essa dinâmica histórica institucional, tendo em vista os momentos de estabilidade e mudanças do contexto institucional, procurando assim identificar os fatores que levaram Brasil e França a adotarem o atual modelo de financiamento para a cultura. Para tanto, foram definidas três categorias bases, já explicitadas ao longo deste capítulo, são elas: imagem, atores e interesses.

Quadro 1 – Categorias analíticas para contexto institucional

Imagem	Forma como uma política é compreendida e discutida.
Atores	Políticos, burocracia, financiadores/ captadores, e artistas/ grupos culturais.
Interesses	Intenções de determinado ator de alcançar algum benefício específico.

Fonte: Quadro elaborado pela autora, com base em Immergut (1992); Thelen e Steinmo (1992); Baumgartner e Jones (1993); Hall e Taylor (2003); e, Peres (2007).

A **imagem** equivale ao modo que uma política é entendida e debatida (BAUMGARTNER; JONES, 1993), ou seja, trata-se de idéias que asseguram arranjos institucionais e/ou facilitam o processo de mudança. Dessa forma, a imagem define as

questões discutidas no contexto institucional, que por sua vez restringe as ações dos atores e interesses do campo.

Dentro dessa conjuntura há uma pluralidade de **atores**, todos regidos pelo auto-interesse, que podem se relacionar com o campo. Todavia, para efeito analítico, eles serão agrupados em quatro atores chave, representados aqui por: políticos, burocracia, financiadores/ captadores e artistas/ grupos culturais.

Políticos – relacionados ao poder executivo, aqui representados pelo governo e seus ministérios, ou seja, estamos falando dos políticos eleitos e de seus ministros, que não necessariamente são políticos, mas que ocupam cargos de confiança e também tem "sob seu controle a burocracia estatal", ambos com racionalidade limitada (PERES, 2007, p. 48). O principal interesse desses atores é a reeleição ou a permanência no cargo de destaque, sendo assim regidos pelo auto-interesse (PERES, 2007). Este grupo está sujeito à pressão de outros atores e é o responsável pelo financiamento direto da cultura. É importante ressaltar que não necessariamente possuem os mesmos interesses, mas para fins analíticos preferiu-se agrupá-los.

Burocracia – representada pelo corpo burocrático que executa as políticas públicas do aparelho estatal, ou seja, são os funcionários públicos responsáveis pela formulação, execução e avaliação de processos, estando sujeitos aos atores políticos. Possuem capacidades específicas, que variam de acordo com o cargo ocupado. Estes atores são racionais e agem por auto-interesse, sendo a eficiência burocrática e a permanência no cargo os principais (PERES, 2007).

Financiadores/ captadores – correspondem as empresas privadas e pessoas físicas que financiam a cultura, seja por ações filantrópicas ou por incentivo fiscal, são responsáveis pelo financiamento indireto do campo. Também inserem-se aqui os intermediadores desse processo, haja vista o incentivo fiscal que criou um novo nicho de mercado, como por exemplo os captadores, que fazem a intermediação entre empresas e produtores culturais.

Artistas/ grupos culturais – equivalem ao grupo mais abrangente, pois compreendem os artistas e grupos das mais variadas formas culturais, inclui ainda os produtores culturais (grandes e pequenos), acadêmicos e a sociedade civil. Entende-se

aqui que dentro desse escopo alguns grupos são mais articulados do que outros, e consequentemente possuem maior força nas decisões políticas e maior visibilidade diante dos financiadores, mas para efeito crítico foram organizados em conjunto.

Estes atores regem **interesses** diversos e atuam dentro de um contexto institucional, por conseguinte, correspondem às intenções de determinado ator de alcançar algum benefício específico. Para Thelen e Steinmo (1992) as instituições podem influenciar as definições dos próprios interesses de um ator, ao estabelecer suas responsabilidades institucionais, bem como sua relação com os demais atores.

É possível afirmar que alguns atores podem se juntar para alcançar um determinado objetivo, seria aqui a formação de grupos de interesses. Para Horn (1995, apud, PERES, 2007) um grande grupo de interesses difusos possui uma dificuldade maior de assegurar o sucesso de seus objetivos frente ao processo político, por sua vez, um pequeno grupo com um interesse específico possui um maior poder de influência e consequentemente de realização.

Este capítulo buscou demonstrar que apesar das instituições associarem-se à continuidade e à inércia é possível compreender os períodos de mudanças que são inevitáveis ao longo do tempo, tendo em vista o modelo de equilíbrio pontuado. Também demonstrou que as instituições influenciam no processo de formulação de políticas públicas, apesar de não serem a única razão pela qual se obtém resultados, para tanto foi elaborado quadro analítico com categorias específicas, buscando assim trazer uma maior legitimidade ao tema.

Esta linha de análise é importante para esta pesquisa, pois permite compreender o contexto histórico em que o modelo de financiamento para a cultura foi desenvolvido, no Brasil e na França, tendo em vista as variáveis abordadas acima, dentro de um ambiente marcado por mudanças e estabilidade, bem como por fatores sociais, políticos e econômicos. Dessa forma, o capítulo seguinte traz o contexto histórico francês onde é possível identificar uma abordagem predominantemente estatal do campo cultural.

3. Cenário cultural: a trajetória francesa

*“Faire quelque chose de grandiose”.
Charles De Gaulle*

Com base no modelo francês, o presente trabalho teve por objetivo reiterar a cultura como política pública e identificar os fatores que levaram à adoção do atual modelo de financiamento para o campo cultural, ressaltando ainda a importância do debate sobre os assuntos culturais. Amparado pelo Institucionalismo Histórico, este capítulo apresenta uma análise histórica do caso francês, demonstrando a evolução e a importância do campo cultural na França, tendo em vista as mudanças de percurso no setor desde a sua institucionalização e as implicações dos atores envolvidos.

Segundo Poirrier (2009), a relação da França com a cultura remota ao período da monarquia absolutista, considerado um momento fundador, onde o Estado intervencionista moderno desdobra-se de três formas sobre os domínios artísticos e culturais: o movimento acadêmico contribui para fixar as normas culturais; o mecenato real passa a adotar um caráter público sob o reinado de Luís XIV; por fim, a censura imposta pela Igreja perde sua força e permite a incorporação de um processo de laicização. Este apoio real representa um papel essencial para a evolução dos assuntos culturais, sendo considerada a origem da intervenção estatal no campo cultural.

Esta intervenção é algo que constitui a cultura na França e está arraigado no consciente social¹⁷. Moulinier (2008, p.9) afirma que “hoje o tema cultural possui um caráter essencial, pois se trata de um sujeito de luta e um instrumento de afirmação identitária”, trazendo à tona a noção de sentimento público, abordada no capítulo anterior, em que “tanto a direita quanto a esquerda, não fazem objeção da consciência cultural, em relação à ação do poder público sobre o tema”.

Todavia, essa afirmação identitária não foi algo automático, mas sim o resultado do esforço de atores políticos para assegurar o acesso do cidadão à cultura, haja vista que a Constituição de 1946 garante em seu preâmbulo “o acesso igualitário da criança

¹⁷ Em 1996 foi realizada uma enquete pública referente ao relatório de Jacques Rigaud sobre a Refundação da política cultural e nove entre dez franceses consideraram desejável ou bastante desejável a contribuição financeira do Estado para a cultura (MOULINIER, 2008).

e do adulto à instrução, à formação profissional e à cultura¹⁸”, no entanto, essa garantia não se fortalece caso não haja o apoio dos dirigentes. Para Poirrier (2009) esta garantia de direito constitucional é de pouca importância frente à falta de vontade política, uma vez que a Constituição por si só não era suficiente para respaldar as políticas culturais sem o apoio do poder público.

Este apoio político ocorreu apenas durante a Vª República, mais precisamente em 1959, quando Charles De Gaulle (1959-1969) cria um ministério próprio para a cultura, antes representada pela secretaria de Estado das Belas-Artes, dissociando-a do Ministério da Educação Nacional, instaurando assim o Ministério de Assuntos Culturais (MAC) sob a égide de André Malraux (1959-1969), escritor francês renomado e amigo do presidente De Gaulle, que lhe pediu que fizesse algo grandioso.

Nesse contexto o “ministro escritor” (POIRRIER, 2006), contando com o apoio presidencial, assegura a cultura como um dever do Estado, pois cabem a ele o fomento e financiamento das atividades culturais, adotando uma lógica de financiar sem intervir, trazendo uma lógica de bem-estar social também para a cultura (GENTIL; POIRRIER, 2012).

Esta relação entre Estado e Cultura também é adotada pelas gestões subsequentes, criando-se assim uma responsabilidade dos dirigentes com a cultura. Compreende-se que esta relação é intrínseca ao modelo francês, sendo a cultura considerada um bem público, contando assim com o apoio político para sua formulação e implementação. A seção abaixo tem por finalidade demonstrar essas mudanças das políticas culturais na França, tendo em vista seu contexto de formulação e como esses processos afetaram o financiamento cultural.

3.1. O decênio Malraux e a democratização cultural

A institucionalização da cultura em 1959 trouxe, com a criação do MAC, a aceção contemporânea de cultura, no âmbito de políticas públicas (URFALINO, 2004; RUBIM, 2012b). Dessa forma, a França é reconhecida como o primeiro país ocidental a

¹⁸ Tradução nossa. No original: “l’égal accès de l’enfant et de l’adulte à l’instruction, à la formation professionnelle et la culture”.

adotar um modelo institucional para a cultura (FERNÁNDEZ, 2007, apud RUBIM, 2012b).

Para Poirrier (2006, p. 69) “a data de 1959 é comumente lembrada como o ano zero das políticas culturais públicas na França¹⁹”. Esse período é reconhecido como o início das políticas culturais na França, pois corresponde à emancipação da cultura em relação à Educação Nacional, com a instauração de ministério próprio, “esta ruptura, encarnada por André Malraux, é também uma estratégia assumida pelos atores administrativos que desejavam instituir uma nova forma de intervenção pública²⁰” (POIRRIER, 2006, p. 69). O decreto de 24 de julho de 1959 institui e estabelece a missão do novo ministério, legitimando assim as novas funções do Estado:

O ministério encarregado dos assuntos culturais tem a missão de tornar acessíveis as principais obras da humanidade e, primeiro, da França ao maior número possível de franceses; garantir o mais vasto público para nosso patrimônio cultural e favorecer a criação de obras de arte e do pensamento que o enriqueçam (FRANÇA apud GENTIL, POIRRIER, 2012).

A criação de um ministério da cultura tinha por intenção elevar o nível cultural da nação, dominado por um contexto de Guerra Fria, permitindo que a cultura saísse do eixo elitista e fosse acessível a todos os cidadãos, montando assim o primeiro paradigma²¹ para as políticas culturais na França, a democratização cultural, conforme quadro explicativo.

Quadro 2 – Primeira política cultural francesa oficial

Problema	Solução	Paradigma
A “alta cultura” era apenas para a elite da época.	Ampliar o acesso à cultura a todos os cidadãos.	Democratização da cultura

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Apesar de procurar democratizar o acesso à cultura essa política ainda tinha um caráter elitista, pois priorizava apenas a “alta cultura”, deixando de lado outras formas

¹⁹ Tradução nossa. No original: “La date de 1959 est souvent considérée comme l’an zero des politiques culturelles publiques en France”.

²⁰ Tradução nossa. No original: “Cette rupture, incarnée par André Malraux, est aussi une stratégie assumée par les acteurs administratifs qui souhaitent instituer une nouvelle forme d’intervention publique”.

²¹ Adota-se aqui a noção de John Campbell (1998, p. 385) “paradigms are cognitive background assumptions that constrain action by limiting the range of alternatives that policy-making elites are likely to perceive as useful and worth considering”.

culturais que não estivessem de acordo com as Belas-Artes, o que mostrava o caráter conservador de Malraux e que posteriormente seria um forte ponto de crítica para o Ministério.

Em discurso Malraux afirma que “é preciso admitir que, um dia, teremos feito pela cultura o que Jules Ferry fez pela educação: a cultura será gratuita”, isto significa garantir uma real igualdade para todos, não apenas de modo formal. Para tanto, duas políticas são criadas: “fazer que todos os cidadãos possam chegar até as obras da cultura e estender aos artistas os benefícios de proteção social” (GENTIL; POIRRIER, 2012, p.19).

Estas duas políticas reiteram a necessidade da existência de uma política cultural e de uma estrutura ministerial, justificada ainda pela preocupação igualitária e a vontade de democratização cultural, essenciais para caracterizar a política cultural da época, contando ainda, com a proteção do patrimônio e a ajuda à criação (POIRRIER, 2006). Todavia, duas questões devem ser distinguidas: “a filosofia, elaborada principalmente por Malraux, e a doutrina, construída progressivamente pela administração, para responder a essa filosofia²²”.

Esta filosofia é marcada pela noção de um “Estado estético”, onde a ação cultural é pautada por esse encontro direto do público com as obras de arte, reiterando assim o conceito de democratização cultural (POIRRIER, 2006). A doutrina, por sua vez, é marcada pela lógica institucional que passa a fazer parte do campo cultural.

O Estado deve representar um papel motor de direção, impulso e regulação. A utilização do Plano a partir de 1959 participa dessa lógica. A evolução que vai do IV Plano (1961) ao VI Plano (1970) aos poucos ratifica um vasto projeto coerente, que engloba e depois ultrapassa a visão quase mística que tinha André Malraux. Aliás, a criação de um ministério encarregado dos assuntos culturais deve muito à vontade do general De Gaulle de manter André Malraux no círculo do governo (GENTIL; POIRRIER, 2012, p.20).

Entretanto, a formalização da doutrina administrativa se impõe progressivamente, como é possível observar, a partir da criação das casas de cultura (*maisons de la culture*), que tem por objetivo “transformar um privilégio em um bem comum” (GENTIL; POIRRIER, 2012, p.20). Nesse sentido, o Estado tem por função tornar presente a

²² Tradução nossa. No original: “Deux points doivent être distingués: la philosophie, élaborée principalement par Malraux, et la doctrine, construite progressivement par l’administration pour répondre à cette philosophie”.

“cultura viva” e as grandes obras universais, enquanto a antiga secretaria de Belas-Artes, relacionada ao Ministério da Educação Nacional, tinha por objetivo tornar conhecidas as obras do passado (GENTIL; POIRRIER, 2012).

Dentre as preocupações do decênio Malraux, temos: a construção administrativa e a criação de um núcleo administrativo dinâmico (GENTIL; POIRRIER, 2012). Essa construção administrativa estava atrelada ao processo de gestão de políticas públicas, em que a cultura também passa a integrar os planos quinquenais de modernização econômica e social.

Para o ministro escritor, apenas com o plano de modernização nacional seria possível alcançar um desenvolvimento verdadeiro e durável para os assuntos culturais, com a autonomia orçamentária e a implementação de um plano quinquenal que garantisse uma continuidade às políticas culturais. As comissões do plano são também o lugar em que os atores do campo cultural se encontram, entre eles: as elites modernas, a sociedade civil, os militantes da educação popular e os acadêmicos (POIRRIER, 2006). Dessa forma, o Plano foi caracterizado pela modernização social que se deu através da intervenção do Estado sobre a sociedade, com um projeto de ruptura com as Belas-Artes.

Trazendo ainda nova organização territorial do ministério, uma vez que a reforma administrativa e a planificação estão ligadas ao surgimento de instituições administrativas regionais. Em 1963, criam-se os Comitês regionais de assuntos culturais (CRAC) e os Correspondentes Permanentes (CP) começando assim um processo de desconcentração e descentralização ministerial, mas sem muito sucesso nas regiões.

Todavia, o processo de construção administrativo, juntamente com a ruptura com a secretaria de Belas-Artes, não foi tarefa fácil, pois havia uma série de dificuldades administrativas por parte do Ministério da Educação Nacional, na transferência dos serviços e do pessoal. Dessa forma o MAC precisou se solidificar por meio de uma bricolagem administrativa e do militância cotidiano, sendo que a normalização administrativa teve seu início apenas ao fim da década de 60 (POIRRIER, 2006).

Além da transferência de atribuições e de pessoal o Ministério da Educação Nacional teve que transferir para o novo ministério 2,78% de seus créditos de funcionamento e 3,15% de seus créditos de equipamento, totalizando 0,38% do orçamento estatal (FOULON, 2004). Esta cifra oscilou durante os dez anos da gestão Malraux entre 0,38% e 0,42%, esse baixo orçamento contrasta com a ambiciosa proposta cultural e atinge apenas modestos resultados do plano (POIRRIER, 2006).

Essas novas estruturas criadas para o novo ministério da cultura tiveram por base a antiga Direção Geral das Artes e das Letras, do Ministério da Educação Nacional, mostrando assim a grande dependência do novo ministério às antigas instituições de cultura. Os próprios funcionários não estão contentes com essas transferências, pois há poucas possibilidades de carreira e um futuro incerto, o que reitera o forte domínio do Ministério da Educação Nacional sobre a cultura, que luta para se fortalecer como instituição. Ao incorporar funções da antiga secretaria da cultura a origem do MAC fica intimamente ligada à antiga instituição, mostrando que as instituições não desaparecem, mas se modificam ao longo do tempo (THELEN; STEINMO, 1992)

Apesar de a gestão Malraux ser um divisor de águas para a cultura na França, sua filosofia da ação cultural estava longe de ser unânime. Havendo um forte embate no setor cultural que apontava o elitismo de Malraux e a falta de objetivos claros como um problema da então administração.

O distanciamento da educação popular, o rompimento de fato com o sistema educacional burocratizado, o rigor e a complexidade das normas administrativas impostas por um Estado intransigente, a difícil colaboração entre os diferentes ministérios são denunciados pelos defensores da educação popular e os eleitos locais. (...) A popularização da razão, a ética do engajamento e da responsabilidade permanecem muito mais centrais dentro da abordagem que as associações de educação popular fazem da política cultural de Malraux, para quem o essencial é provocar o contato direto com a obra de arte e fazer recuar o provincianismo cultural (GENTIL; POIRRIER, 2012, p. 21).

Dessa forma, o modelo de ação cultural estatal tornou-se base para grandes contestações, pois o discurso do Estado sobre a cultura perde a sua força frente às outras maneiras de olhar a política cultural (POIRRIER, 2006). No entanto, é possível tirar algumas considerações desse período, conforme quadro abaixo.

Quadro 3 – Síntese do decênio Malraux

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Malraux - (1959-69) Guerra Fria	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras da humanidade, através de um “Estado estético”. Elevando assim o nível cultural nacional e assegurando um Estado de bem-estar também para a cultura.	<ul style="list-style-type: none"> - Malraux (Ministério); - Ministério da Educação Nacional; - Coletividades locais; - Burocratas; - elite cultural; - sociedade civil; - artistas; - militantes da educação popular; - acadêmicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elevar o nível cultural da sociedade francesa (Ministério e elite cultural); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério); - Recusa do processo de descentralização e desconcentração (coletividades locais); - Inclusão da educação popular como ação cultural (Ministério da Educação Nacional, militantes da educação popular e sociedade civil); - Diminuir a intervenção estatal no processo criativo (sociedade civil e artistas). - A ação cultural vai além da cultura elitista (acadêmicos, sociedade civil e artistas).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em um contexto pautado pela Guerra Fria, Malraux cria uma forte imagem para o MAC, em que a democratização cultural passa a ser a política cultural do período e o financiamento à cultura um dever do Estado. Essa imagem suscita diferentes reações entre os atores do campo.

Os burocratas provenientes do Ministério da Educação Nacional estão descontentes com essas mudanças, o Ministério em si dificulta as ações do MAC, criando assim um embate entre os ministérios. Os artistas e a sociedade civil não concordam com a abordagem completamente estatal que passa a definir as ações culturais, trazendo ao debate as “indústrias dos sonhos”, hoje conhecidas como indústrias criativas, que seriam fortalecidas com a saída de Malraux do ministério, melhor explicada na próxima seção.

Acadêmicos, sociedade civil e artistas criticam a abordagem de democratização em que a cultura é enquadrada, que limita a ação cultural ao elitismo das Belas-Artes. O Ministério da Educação nacional, os militantes da educação popular e os acadêmicos contestam a própria política cultural de democratização, que desvinculou a ação cultural do processo educativo, defende-se a aplicação do conhecimento educacional na área

cultural. Por fim, Malraux representa em si o próprio Ministério, ambicionando elevar o nível da cultura nacional, com o apoio político e a construção de uma administração para o campo cultural, esta última pautada pelo desenvolvimento que se caracteriza pela descentralização das ações culturais e pela política de financiar sem intervir.

Apesar desses atores concordarem com o financiamento estatal para a cultura, essas reações geraram uma série de interesses ativos. A elevação do nível cultural e o processo de desconcentração e descentralização – o último sem sucesso devido à forte recusa das coletividades locais em aceitar esses processos – reiteravam uma tentativa de desenvolvimento do Ministério, através do Estado. Esses dois interesses representam a missão de democratizar o acesso à cultura, incluindo a modernização administrativa. No decênio Malraux esses interesses ocorreram no plano do macrossistema, pois contava com forte apoio político, caracterizando assim uma política cultural top-down, ou seja, centralizada.

Todavia, os outros interesses, a inclusão da educação como ação cultural e a diminuição da intervenção estatal no processo criativo, encontravam-se no subsistema, não havendo assim um embate direto com os interesses do Ministério. No momento que Malraux deixa o cargo de ministro da cultura esse conjunto de interesses passa a ser debatido no subsistema, pois não há mais a força política do ministro para sustentar esse arranjo institucional no macrossistema, fazendo com que o subsistema esteja sujeito ao processo de mudança, e consequentemente, a própria política cultural.

Para Gentil e Poirrier (2012, p. 21) maio de 1968 é o momento de desestabilização do MAC, apresentando uma dupla crítica às políticas culturais: “a crítica esquerdista ataca a concepção de Malraux da democratização cultural; os partidários da ordem denunciam o apoio público a artistas suspeitos de subversão”.

Diante dessas dificuldades de institucionalização é possível afirmar que Malraux personificou a política cultural na França nos anos 60, sendo a peça fundamental, juntamente com o apoio presidencial, para garantir uma estrutura administrativa para a cultura, bem como uma política cultural voltada à democratização do acesso à cultura. André Malraux foi pioneiro na institucionalização do campo cultural e trouxe uma grande herança para os seus sucessores.

Por sua vez, a década de 70 foi marcada pela lógica liberal do governo e gerou uma certa rigidez ao Ministério, que passou por um período de instabilidade, sendo que entre 1970 e 1981, dez ministros ocuparam o cargo que então fora de Malraux, mostrando mais uma vez a importância do ministro escritor para a cultura e a importância do apoio político no processo cultural.

3.2. Os anos 70 e o Estado liberal

Os anos 70 demonstram a fragilidade do Ministério frente às mudanças institucionais e alternância de poder. Em 1971 o relatório do VI Plano mostra o baixo desempenho da política de democratização cultural e a pouca força dos instrumentos de ação do ministério.

As pesquisas feitas nessa época demonstraram “a estagnação de uma democratização real das práticas culturais”, apontando ainda, “as marcantes disparidades culturais entre classes e ataca os limites inerentes a uma política de oferta”, o que levou à adoção de uma nova filosofia para o campo cultural que buscava modernizar a política cultural através da transversalidade interdisciplinar e interministerial (GENTIL; POIRRIER, 2012, p. 22). Cria-se então o Fundo Interministerial de Intervenção Cultural (FIC), que irá desenvolver iniciativas inovadoras nos anos seguintes e será base para essa transversalidade (GENTIL; POIRRIER, 2012).

Nesse período, a liberdade de gestão vista na década anterior é substituída pela orientação presidencial direta. O presidente Georges Pompidou (1969-1974) reitera a importância da cultura para o Estado e traz uma nova abordagem à gestão dos assuntos culturais, o desenvolvimento cultural. Para ele a cultura não é algo que possa ser administrado, pois é o próprio quadro da vida onde ocorre, recusando assim a ideia de uma arte oficial.

A França se transforma, a modernização, o desenvolvimento sob todos os domínios estão eclodindo. Por que isso não haveria uma ligação com as artes? Todas as grandes épocas artísticas são épocas de prosperidade econômica e frequentemente de força política²³ (POIRRIER, 2006, p. 119).

²³ Tradução nossa. No original: “La France se transforme, la modernisation, le développement dans tous les domaines sont éclatants. Pourquoi n’y aurait-il pas un lien avec les arts? Toutes les grandes époques artistiques sont des époques de prospérité économique et souvent de puissance politique”.

Essa reação às práticas culturais leva a uma ruptura com a filosofia e a doutrina de Malraux, rompendo assim com a noção de um “Estado estético” e com a lógica institucional para a cultura. Pompidou cria a figura de um “Estado amigo das artes”, onde o presidente deve interagir com o campo cultural, mas sem criar um “estilo majoritário” (POIRRIER, 2006).

A nova política de desenvolvimento cultural teve seu início com o ministro Jacques Duhamel (1971-1973) que consegue um aumento significativo do orçamento, de 0,47% para 0,55%, além de reconhecer o papel das coletividades locais para o campo cultural, corroborando assim para o processo de descentralização. Nesse contexto de desenvolvimento, a noção de democratização continua a fazer parte do plano cultural, mas trazendo novas abordagens.

Embora o termo “democratização da cultura” continue presente, seu conceito é influenciado por duas novas abordagens: a acepção antropológica da noção substitui a acepção universal da “alta cultura”; o reconhecimento da diversidade de caminhos para atingir a democratização substitui a necessidade do choque estético. O Estado conserva um papel excepcional: ele deve facilitar a difusão cultural e recusar a ascendência da economia de mercado (GENTIL; POIRRIER, 2012).

Esta lógica traz a noção do pluralismo cultural pondo em causa uma cultura elitista, onde há certa passividade do público frente à ascensão de uma cultura de consumo. Neste momento há uma rejeição dos valores da classe dominante, que leva à identificação cultural das classes dominadas, trazendo assim uma noção de “contra-cultura” (POIRRIER, 2006).

Duhamel expõe que essa nova filosofia de ação possui dois aspectos importantes: o social e o liberal. O aspecto social está associado à pluralidade da cultura, trazendo a noção de um consumidor reativo, que dialoga com a cultura em si, não sendo apenas um consumidor passivo de arte. Já o aspecto liberal refere-se aos instrumentos de difusão da cultura, que devem estar aptos a atender a cultura em toda sua pluralidade de ações, diminuindo a noção estatal de uma cultura uniforme (POIRRIER, 2006). Logo, esse primeiro período rompe com a política de democratização e cria uma política de desenvolvimento cultural global, corroborando assim para uma administração liberal e pluralista.

Em maio de 1974 o partido de centro-direita assume o poder com Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) na presidência. Nesse novo cenário a cultura passa por um momento de mudanças estruturais, sendo que em junho desse ano volta a ser uma secretaria de Estado, mostrando assim a fragilidade latente do campo cultural, que volta a ter um ministério próprio apenas em 1977.

Apesar desse aparato fragilizado, a Secretaria de Estado da Cultura foi responsável pelo período conhecido como a “primavera cultural” francesa, onde grandes ações culturais foram empreendidas, como o Festival de outono de Paris. Este período é marcado pela lógica liberal e conta com o secretário Michel Guy (1974-1976), grande responsável por esse momento cultural, mesmo com pouco apoio político.

Essas flutuações institucionais marcam a incerteza das atribuições do Estado no domínio cultural. Pautado pela crise econômica, este período introduz a lógica liberal de mercado e reforça o desligamento financeiro do Estado, apesar do Fundo Interministerial de Intervenção Cultural (FIC) continuar em vigência. A política cultural deixa de ser prioridade do governo, afetando assim, o processo administrativo e o orçamento (POIRRIER, 2006).

Ainda na gestão de Guy temos as convenções de desenvolvimento cultural, que articulam o processo de descentralização e consistem na assinatura de um acordo entre Estado, representado pela Secretaria de Estado de Michel Guy, e qualquer cidade, região, departamento (coletividades locais) que tenham interesse em cooperar com o governo central para o desenvolvimento cultural. Esta prática conta com o respaldo das Direções Regionais de Assuntos Culturais (DRAC) – substituindo os CRAC da gestão anterior – que negociam com as coletividades locais as ações que as duas partes irão conduzir e financiar conjuntamente. Essas convenções ganham maior destaque nos anos seguintes (MOULINIER, 2008).

De um modo geral, a crise econômica foi em grande parte a responsável por essa diminuição do financiamento estatal, que afetou os estabelecimentos culturais, como as casas de cultura e as coletividades locais, abrindo espaço para o mecenato privado, através da criação, em 1979, da Associação pelo Desenvolvimento do

Mecenato Industrial e Comercial (Admical), sendo a primeira abertura oficial para o mecenato privado no país.

De um modo geral, a lógica liberal dos anos 70 enfraquece a atuação do ministério como serviço público e ressalta o papel das indústrias culturais para o processo de democratização (GENTIL; POIRRIER, 2012). O quadro abaixo procura resumir esse período e apontar as imagens, atores e interesses.

Quadro 4 – Síntese dos anos 70

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Pompidou/ Duhamel - (1969-73)	O incentivo à cultura é um dever do Estado. O desenvolvimento cultural é importante para mostrar a pluralidade da cultura, que rompe com a noção de um “Estado estético”, através da transversalidade interdisciplinar e interministerial.	- Ministério; - coletividades locais; - sociedade civil; - artistas; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical).	- Modernização da política cultural (Ministério); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério); - Realizar ações culturais dentro do território frente ao desinteresse governamental (coletividades locais); - Reconhecimento da pluralidade cultural, como contraponto ao elitismo da “alta cultura” (Ministério, artistas e sociedade civil);
Valéry d’Estaing/ Michel Guy (1974-1981) Crise econômica	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado, introduz-se aqui a lógica liberal para a cultura. Havendo assim uma falta de vontade política em relação à cultura.		- Introdução do mecenato privado (Ministério, empresas privadas e indústrias culturais); - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural (sociedade civil, artistas, acadêmicos e indústrias culturais).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O pós-68²⁴ é o palco desse período, que traz à tona o debate da intervenção estatal e a introdução do liberalismo econômico. Este período é marcado por dois momentos importantes: o primeiro (1971-1973) compreende o conceito de desenvolvimento cultural como filosofia de ação; enquanto o segundo (1974-1981) introduz a lógica liberal. De um modo geral, essa década demonstrou o

²⁴ Na França, maio de 1968 foi marcado por manifestações estudantis que pediam reformas educacionais e por manifestações de trabalhadores, que lutavam por melhores condições, levando assim a um período de greve geral que enfraqueceu o governo e resultou na renúncia de Charles De Gaulle em 1969.

enfraquecimento das ações culturais na França, mas trouxe grandes contribuições para o campo, sendo cenário para a “primavera cultural” (POIRRIER, 2006).

O Ministério procura empreender uma política de modernização cultural, juntamente com o fortalecimento das políticas descentralizadoras, através das DRAC, articulando melhor sua interação com as coletividades locais que passam a realizar as ações culturais dentro do território frente ao desinteresse governamental central. Aqui o Ministério alinha seu interesse de uma pluralidade cultural com os artistas e sociedade civil, ocorrendo assim um choque com a filosofia anterior de “Estado estético”.

Todavia, essa política de desenvolvimento dá espaço à lógica liberal que traz novos interesses para a sociedade civil, artistas, acadêmicos e indústrias culturais, colocando em cheque mais uma vez o papel do Estado no financiamento cultural, bem como sua intervenção. Nesse período, os atores têm seu embate no subsistema, uma vez que há uma falta de vontade política com o tema da cultura, havendo um alinhamento entre Ministério e indústrias culturais para a criação do mecenato privado, em especial pela criação da Admical, que cria base para os atores das empresas privadas, que ganham força na gestão seguinte.

Estes dois momentos são em si bem diferentes, uma vez que o primeiro ainda associa o Estado com a cultura, e dessa forma sofre represália de outros atores, que influenciados pelo sopro de maio, pedem a diminuição da intervenção estatal. Já o segundo período é marcado pelo descaso político e pela lógica liberal que dissocia, em parte, o Estado da cultura. Nesse contexto, as indústrias culturais ganham destaque e as empresas privadas assumem um papel de incentivador.

Dessa forma, esse último momento é o cenário para o próximo embate, que diz respeito à introdução da intervenção de mercado nas políticas culturais e qual é o papel que o Estado deve representar no campo cultural. Para Poirrier (2006) os anos 80 são caracterizados pela ascensão da esquerda ao poder e o retorno da vontade política.

3.3. A era Lang e a democracia cultural

A década de 80 é marcada pela ascensão da esquerda ao poder. Em 1981, François Mitterrand (1981-1995) é eleito presidente e nomeia Jack Lang (1981-1993) para o cargo de ministro da cultura, garantindo total apoio ao novo ministro. Esta nova

etapa do campo cultural é caracterizada por três momentos de ruptura: duplicação do orçamento cultural; aproximação entre economia e cultura; e, a política das “Grandes Obras”.

Essencial é a ruptura quantitativa que se traduz, já no exercício de 1982, pela duplicação do orçamento do Ministério da Cultura. (...) Enfim, uma sinergia reivindicada entre a cultura e a economia pode ser lida como uma revolução coperniqueana que afeta o âmago da cultura política socialista. Da mesma forma, a política das Grandes Obras comprova o endosso, por parte do presidente, da política cultural. Todos os setores da política cultural beneficiam-se desse crescimento quantitativo e dessas rupturas qualitativas (GENTIL; POIRRIER, 2012. p. 24).

Como já explicitado, a primeira ruptura possui um caráter quantitativo e ocorre em 1982 quando há um salto orçamentário, passando de 3 para 6 milhões de francos. Esta é a primeira vez que a cultura recebe um orçamento tão grande, nas palavras de Lang, “nunca uma administração havia conhecido, em um ano, um salto como esse. É um novo nascimento. A mutação é mais brutal que a criação do ministério da Cultura em 1959²⁵” (POIRRIER, 2006, p. 161).

Esta ruptura quantitativa compreende as despesas culturais do Estado, chegando à 0,93% do orçamento total, e trazendo assim um novo nível de intervenção do ministério, que passa a fomentar o processo de criação. Com o apoio presidencial o ministro da cultura encarna essa mudança de escala e passa às rupturas qualitativas, alterando oficialmente a política de democratização cultural, defendida por Malraux nos anos 60, reformulando a missão ministerial, em 10 de maio de 1982, que passa a ser:

Permitir que todos os franceses cultivem sua capacidade de inventar e criar, que expressem livremente seus talentos e recebam a formação artística que escolherem; preservar o patrimônio cultural nacional, regional ou dos diversos grupos sociais para proveito comum da coletividade inteira; favorecer a criação de obras de arte e do pensamento e dar a elas o mais vasto público; contribuir para a difusão da cultura e da arte francesas no livre diálogo com as culturas do mundo (FRANÇA apud GENTIL, POIRRIER, 2012).

Com a nova missão, o Ministério da Cultura passa a atender ao conceito de democracia cultural e não mais ao de democratização, ou seja, permite o reconhecimento de práticas culturais consideradas menores, trazendo assim um novo

²⁵ Tradução nossa. No original: “Jamais une administration n’avait connu en une année un tel bond en avant. C’est une nouvelle naissance. La mutation est plus brutale qu’à la création du ministère de la Culture en 1959”.

referencial para as políticas culturais (GENTIL; POIRRIER, 2012) e consolidando um segundo paradigma para as políticas culturais.

Quadro 5 – Segunda política cultural francesa oficial

Problema	Solução	Paradigma
A política de democratização compreendia apenas a “alta cultura”.	Oficializar a pluralidade cultural, incluindo as “culturas menores”.	Democracia cultural

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Essa ampliação do conceito cultural é conhecida como o “todo cultural” e consiste na valorização da democracia cultural, que exalta o desenvolvimento individual através da criação e do reconhecimento das artes menores, em detrimento da democratização cultural (GENTIL, POIRRIER, 2012). Para Poirrier (2006) apesar do discurso de ampliação do campo cultural a associação entre cultura e economia também é importante, representando a segunda ruptura qualitativa.

Neste contexto tem-se o apoio ministerial às indústrias culturais, apresentando assim um duplo aspecto da administração ministerial que incentiva o processo de criação, por meio de “um ministério dos artistas, das instituições e das profissões artísticas”, bem como fomenta os aspectos econômicos, com “um ministério das indústrias culturais” (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 25).

Ainda em 1982, Lang expõe o cuidado que se deve ter com as indústrias culturais, abordando a importância de uma “resistência cultural” frente ao “imperialismo financeiro e intelectual” que trazem essas indústrias, referindo-se ao capitalismo estadunidense, apesar de não explicitar (GENTIL, POIRRIER, 2012).

Dessa forma, essa associação entre cultura e economia adquiriu um caráter de proteção da cultura francesa, bem como utilizou a criação como alavanca econômica, de modo que a política cultural traria subsídios para sair da crise econômica que se encontravam. Neste sentido, a criação cultural é considerada um fator de desenvolvimento econômico (POIRRIER, 2006).

Ao mesmo tempo, o Ministério procura melhorar a gestão e a rentabilidade através da modernização administrativa e da profissionalização dos artistas do campo cultural. Logo, esta convergência entre cultura e economia marca a gestão Lang e rompe com a política cultural do partido socialista, uma vez que a cultura é considerada uma atividade econômica e o auxílio às indústrias culturais é uma das prioridades dessa política (POIRRIER, 2006).

Com o objetivo de conter o excesso do mercado e incentivar a criação, a nova lógica de gestão, que integra Cultura e Economia, passa a realizar uma espécie de mecenato público (POIRRIER, 2006; MOULINIER, 2008), onde o financiamento das ações culturais se dá por fundos públicos, com seu modesto início em 1971 com o Fundo de Intervenção Interministerial Cultural (FIC), mas com grande ênfase nos anos 80 com a criação de uma série de fundos setoriais, por exemplo: Fundo Regional de Aquisição para Bibliotecas (FRAB); Fundo Regional de Aquisição para Museus (FRAM); Fundo Regional de Arte Contemporânea (FRAC); Fundo Nacional de Arte Contemporânea (FNAC); Fundo de Incentivo à Criação (FIACRE); Fundo de Fomento aos Ofícios Artísticos (FEMA); e, Fundo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (FDIC).

Estes são apenas alguns exemplos dos fundos criados na época, que acabavam concorrendo com o mercado cultural (POIRRIER, 2006; MOULINIER, 2008). Sendo assim, além do financiamento direto do Estado, há também o privado, orientado pelo mecenato, que nasceu em grande hostilidade, ao fim da década de 70, com a criação da Admical – vigente até hoje.

Para evitar essa hostilidade procurou-se fortalecer e regular o financiamento privado para o campo. Criou-se em 1987 uma Lei de desenvolvimento do mecenato, seguida em 1990 pela Lei de criação de fundações de empresas, que as permitiu arrecadarem doações para realização do mecenato.

A lei referente ao mecenato (nº 87-571) dizia que pessoas físicas e empresas que investissem em projetos culturais poderiam reduzir parte de seu imposto de renda, não ultrapassando 0,3% de sua renda bruta, podendo abater até 50% de seu lucro

tributável, diante do limite de 10% total da renda anual, essa lei só será modificada nos anos 2000, pela Lei Aillagon – discutida mais adiante.

Dessa forma, o setor cultural adotou uma série de medidas fiscais, iniciadas nos anos 70, que visavam financiar o campo cultural, seja de forma pública ou privada. Para tanto, fomentou a criação de instituições que instigavam esse financiamento, entre elas temos, o Instituto de Financiamento do Cinema e das Indústrias Culturais (IFCIC), a Associação de Gestão de Empresas Culturais (AGEC) e Sociedade de Financiamento do Cinema e do Audiovisual (SOFICA).

Além das diferentes formas de financiamento e criação de instituições, o Estado destinou parte do imposto sobre grandes fortunas para a aquisição de obras de arte, ao adquirir obras de arte o imposto seria reduzido de 7% para 2%²⁶, impulsionando assim o mercado de arte.

A adoção dessas práticas de financiamento, através da aproximação entre cultura e economia, também repercutiram no plano territorial, com as coletividades locais. Nesta época o governo procura fomentar as políticas de descentralização e desconcentração do Estado, respaldadas pelas leis de 1982-1983²⁷, trazendo certa autonomia decisória para as territorialidades. Neste contexto descentralizador as políticas culturais ganham um novo fôlego e levam à parceria entre governo central e coletividades locais.

Enquanto nos anos 70 as coletividades locais possuíam suas próprias políticas culturais, não havendo muito diálogo com as práticas governamentais, devido à falta de vontade política central, nos anos 80, o Estado impulsiona as práticas culturais, bem como ocorre nas coletividades locais, levando a uma vontade política das duas frentes.

Esta sinergia entre governo central e territorialidade, juntamente com o aumento do orçamento cultural estatal e da modernização da gestão, levam à formalização e ao fortalecimento das DRAC, que procuram conduzir a política estatal dentro das regiões e adquirem um papel de competência e controle, reconhecido pelas coletividades locais,

²⁶ Posteriormente, esse imposto teria isenção total para a aquisição de obras de arte.

²⁷ Nos anos 80 houve uma reforma da política regional – visando à descentralização – que permitiu a adoção dessas medidas pelo Ministério da Cultura, para mais informações ler Jaccoud (2001).

que se responsabilizam pelo processo de implementação (POIRRIER, 2006). Inversamente à descentralização, que responsabiliza apenas um ator, o financiamento cultural é responsabilidade do governo central e das coletividades locais, através dos financiamentos cruzados, referentes às contribuições de impostos.

Para Moulinier (2008, p.41) “os financiamentos cruzados foram um dos melhores vetores do desenvolvimento das ações culturais dos últimos anos²⁸”, esse sistema de financiamento procurava evitar a duplicação do orçamento ou a questão da capacidade territorial, buscando a eficácia, respondendo assim à demanda dos habitantes.

Neste cenário de descentralização, as “convenções de desenvolvimento cultural” se fortalecem. Criadas nos anos 70, elas se constituem como práticas constantes a partir de 1982, nunca postas de lado, independente da alternância de poder (MOULINIER, 2008). Essas convenções possuem um papel primordial no desenvolvimento cultural territorial e vão ao encontro da política de descentralização da época. É importante ressaltar que essas convenções são formuladas de forma livre, sem que haja uma convenção modelo, o que permite que cada coletividade consiga definir suas próprias ações, lembrando que essas convenções tratam de um acordo entre Estado e coletividades para as políticas culturais.

O bom funcionamento dessa ação ocorreu pois as duas partes tiveram interesse nessa política: de um lado, as coletividades recebem verbas do Estado para implementar suas atividades culturais, assim como são reconhecidas por suas ações diante do Ministério; do outro lado, o Estado consegue, pela prática contratual, estimular os territórios e orientar a intervenção local, buscando a melhora da qualidade artística e profissional (MOULINIER, 2008).

Ainda sob a lógica descentralizadora o Ministério da Cultura adota os “Contratos de planos Estado-Região²⁹”, em 1982, que articulavam o plano nacional e o regional, diante da transversalidade das políticas culturais. Para Jaccoud (2001, p.12) o objetivo dessa política é duplo: “articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas”, ainda

²⁸ Tradução nossa. No original: “Les financements croisés sont été l'un des meilleurs vecteurs du développement des actions culturelles des dernières décennies”.

²⁹ Em 2007 passam a ser chamados de “contratos de projetos Estado-região”.

afirma que esta política reconhece formalmente a “existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática”, neste caso, as ações culturais (JACCOUD, 2001, p. 13).

Assim, a contractualização das políticas públicas introduz no processo decisório a necessidade de articulação entre esses diferentes centros não hierarquizados de decisão, seja para definir em conjunto os objetivos e as estratégias prioritários para a região, seja para implementar as ações previstas, inclusive o seu financiamento (JACCOUD, 2001, p.12)

Dessa forma, também fica clara a aproximação do Ministério da Cultura com outros ministérios, como Educação e Turismo. Seguindo essa linha contratual as instituições administrativas competentes articulam as ações conjuntas para determinada atividade cultural, uma vez que “a cultura não é apenas um *setor* da ação governamental, mas sim uma *dimensão*³⁰”, nesse sentido os outros ministérios não podem se abster da responsabilização, uma vez que suas ações de cunho cultural também são legítimas e devem ser realizadas juntamente com o Ministério da Cultura (MOULINIER, 2008, p. 35).

Portanto, os acordos entre Educação e Cultura são essenciais para o desenvolvimento cultural, aproximando novamente os dois ministérios. De acordo com essa lógica cooperativa a gestão Lang institui alguns instrumentos que procuraram alinhar as duas frentes ministeriais. Em 1983, protocolou o acordo entre as partes; aplicou a missão de cooperação de cada ministério; e, criou, em 1986, uma lei que aborda os ensinamentos artísticos (MOULINIER, 2008). É importante ressaltar que esses acordos ministeriais também se estendem às coletividades locais que compreendem uma série de ações transversais.

Logo, podemos observar que o processo de descentralização no campo cultural ganhou mais força nos anos 80 e se solidificou pela parceria entre Estado e coletividades locais, utilizando instrumentos como as “convenções de desenvolvimento cultural” e os “contratos de planos Estado-Região”, este processo ajudou a organizar as ações culturais nos territórios, bem como impulsionou essas atividades.

³⁰ Tradução nossa. No original: “la culture n’est pas seulement un *secteur* de l’action gouvernementale, elle en est une *dimension*”.

Por fim, essas ações só foram possíveis devido à forte vontade presidencial de não sacrificar as políticas culturais devido à crise econômica. O que nos leva à última ruptura qualitativa, a política de “Grandes Obras”, que resulta na intervenção estatal sob a paisagem cultural, pela política urbana (POIRRIER, 2006).

Nesse contexto, essa política consistia nas operações de arquitetura e urbanismo, contando fortemente com a vontade política para sua realização, entrando assim na agenda governamental e consequentemente no orçamento público, o que trouxe embates com outras instituições, como por exemplo, o Ministério de Finanças, que questionava fortemente o custo dessa política, visando assim sua redução.

Poirrier (2006, p. 180) aponta algumas críticas a essa política, como a concentração regional em Paris, que mesmo com as medidas de descentralização não conseguiu reduzir essa tendência, e a dificuldade de manutenção desses projetos, após sua conclusão, “ao final, esses projetos custaram cerca de 34 milhões de francos, durante esses dez anos. Além do investimento inicial, todavia, foi o orçamento de funcionamento que se revelou problemático posteriormente³¹”.

Apesar das críticas, a política de “Grandes Obras” foi responsável pela criação, por exemplo, da pirâmide do Louvre, que resultou num aumento da frequência ao museu. Poirrier (2006) afirma que a inauguração da pirâmide dobrou o número de visitantes ao Louvre, que passou de 2,7 para 5,1 milhões de pessoas, número que permaneceu constante, sendo que 60% à 65% desses visitantes eram turistas estrangeiros. O que serviu para aumentar a visibilidade da França no exterior e levou a uma maior interação entre o Ministério da Cultura e o Ministério do Turismo, mostrando mais uma vez a transversalidade das políticas culturais.

Dessa forma, este período é marcado pela cooperação entre os diferentes níveis da administração pública, com os financiamentos cruzados, a forte ênfase no processo de descentralização, o profissionalismo dos atores e uma internacionalização crescente das políticas urbanas todas essas ações ressaltam o novo posicionamento da gestão Lang (POIRRIER, 2006).

³¹ Tradução nossa. No original: “Ces projets ont finalement coûté sur plus de dix ans quelque 34 milliards de francs. Plus que l’investissement initial, c’est surtout le budget nécessaire au fonctionnement qui se révélera problématique quelques années plus tard”.

O conjunto dessas ações mostra que o Estado é o principal financiador da cultura na França, apesar da inclusão mercadológica nessa equação. O processo de modernização do Estado impulsionou a adoção de uma série de instrumentos que regulavam o financiamento da cultura, haja vista que o boom do orçamento exigia esse tipo de institucionalização, que permitisse um maior fomento e controle das despesas culturais. No entanto, a nova política cultural trouxe uma série de críticas dos acadêmicos do período, em especial Marc Fumaroli, defensor de um Estado liberal (POIRRIER, 2006).

Em 1987, uma das críticas desses acadêmicos refere-se à própria política de democracia cultural e ao relativismo cultural que ela ocasiona, com o “todo cultural”. Nesse contexto questiona-se o fomento das “culturas menores”, que impulsiona um declínio e uma dissolução cultural, demonstrando assim um “mal-estar dentro da cultura”, em que o Ministério é acusado de legitimar esse mal-estar ao integrar as “culturas menores” (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 26).

Apesar de haver esse movimento crítico às políticas culturais da gestão Lang, ele não fazia parte do debate central, sendo reativado na década de 90, pela publicação de uma pesquisa, feita pelo ministério, em que abordava as práticas culturais dos franceses. “As conclusões ressaltam especialmente o fracasso da democratização cultural e a manutenção de barreiras materiais, sociais e simbólicas que limitam o acesso à cultura chamada de “clássica”” (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 27).

Marc Fumaroli, por sua vez, traz uma crítica ainda mais contundente à missão ministerial, com a publicação em 1991 do livro “Estado Cultural”, que questiona a própria política cultural que faz com que o Estado em si seja um provedor universal dos “lazers de massa” e dos “produtos de consumo”, criticando assim a lógica de Estado-provedor, que cria fundos públicos que concorrem com o mercado cultural (POIRRIER, 2006; GENTIL, POIRRIER, 2012).

O autor afirma que apenas um Estado liberal seria capaz de se opor a essa sociedade de consumo e de lazer, buscando essencialmente um sistema de educação, assim como limites jurídicos e fiscais, para Fumaroli “as artes não são pratos divisíveis indefinida e igualitariamente. São as etapas de uma subida: esta é desejada, não

concedida”, dessa forma enxerga a cultura de massa como um problema para a democracia liberal (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 28).

Apesar das críticas contundentes, em que se questiona a própria legitimidade do Ministério da Cultura, o então ministro Jack Lang não responde a essas críticas, que ganham força apenas ao final de sua gestão, quando se propõe um Estado mais modesto reduzido à esfera patrimonial e que procura reduzir a desigualdade de acesso às obras através da educação artística (POIRRIER, 2006; GENTIL, POIRRIER, 2012). O quadro abaixo procura trazer uma síntese desse período demonstrando o contexto histórico, a nova imagem da cultura, os atores e os interesses envolvidos.

Quadro 6 – Síntese da Era Lang

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Mitterrand/ Lang - (1981-1993) Crise econômica	O incentivo à cultura é um dever do Estado. É preciso oficializar a pluralidade da cultura pela democracia cultural , ampliando o conceito de cultura e incentivando também as “culturas menores”. Fomenta-se a criação como forma de desenvolvimento econômico, associando Cultura e Economia. Forte apoio político.	- Ministério; - outros ministérios; - coletividades locais; - sociedade civil; - profissionais culturais; - militantes da educação popular; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical).	- Modernização da gestão cultural (Ministério, outros Ministérios e coletividades locais); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério, outros Ministérios e coletividades locais); - Ampliação do conceito cultural, o “todo cultural” (Ministério, profissionais culturais e sociedade civil); - Relativização do “todo cultural” (acadêmicos); - Fomento ao mecenato privado (Ministério, indústrias culturais e empresas privadas); - Intervenção estatal apenas para o patrimônio e educação artística (acadêmicos, sociedade civil e profissionais culturais); - Criação de uma política de educação artística (Ministério, outros Ministérios, militantes da educação popular e acadêmicos).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O quadro acima nos mostra que a gestão Lang trouxe uma certa continuidade às gestões Malraux e Duhamel, em que a primeira se relaciona pela forte vontade política e pela modernização da gestão cultural, enquanto a segunda procurava o

desenvolvimento cultural, que ocorre ao se associar desenvolvimento econômico à criação, atrelando assim, cultura e economia.

Todavia, também ficam claras duas rupturas com essas políticas anteriores: uma consiste no salto orçamentário que dá uma maior autonomia ao ministério e mostra a vontade política de desenvolvimento; a outra ruptura está relacionada à própria mudança da imagem cultural que defende a democracia cultural, ampliando o conceito cultural para abranger as “culturas menores”, em detrimento à democratização cultural (POIRRIER, 2006).

Neste contexto, ainda marcado pela crise econômica, é possível observar uma pluralidade de financiamentos para o campo cultural com a criação de fundos públicos e o incentivo ao mecenato privado, bem como ampliam as fontes de recursos interligando as coletividades locais e outros ministérios às atividades culturais, demonstrando o caráter transversal da cultura (MOULINIER, 2008). Este novo cenário fortalece atores como as coletividades locais e os outros ministérios, que passam a participar ativamente das políticas culturais.

Esta interação entre as frentes governamentais só foi possível devido à reforma de descentralização que permitiu que essa política fosse bem sucedida, conseguindo unir as coletividades locais à administração central, com as DRAC, em prol da política cultural. Este alinhamento entre as duas frentes garantiu o bom funcionamento dessa política, sem sucesso anteriormente. Todavia, é importante ressaltar que apesar de seu êxito não foi possível romper a tendência de concentração das ações na região parisiense, sendo uma dificuldade até hoje (MOULINIER, 2008).

Outro interesse que teve seu início na gestão anterior foi o incentivo ao mecenato privado, que na gestão Lang passou a ter um maior fomento com a criação de leis específicas e instituições de apoio, essas ações respaldavam o apoio ministerial às indústrias culturais e resultou num maior envolvimento das empresas privadas, que se beneficiariam ao incentivar o campo cultural. Sendo assim há um alinhamento entre Ministério, indústrias culturais e empresas privadas.

Ainda seguindo os interesses do Ministério da Cultura temos a ampliação do conceito de cultura, com o “todo cultural”, que também responde a um interesse da

gestão anterior, referente à pluralidade cultural, abrange atores como profissionais culturais – que passam a representar o conjunto de artistas, devido ao processo de profissionalização do campo cultural – e sociedade civil.

Por outro lado, ao ampliar o conceito cultural os acadêmicos reagem a essa política e apontam o perigo de se relativizar a cultura, gerando aqui um conflito de interesses, em que se questiona a política cultural em vigência. Conforme já explicitado, essa crítica ganhou destaque apenas ao fim da gestão Lang, fazendo com que fosse discutida de fato apenas nos anos 90 (POIRRIER, 2006).

Por fim, outro ponto que os acadêmicos levantam é a diminuição da intervenção estatal no processo de criação, sugerindo que este fosse limitado ao patrimônio e à educação artística, pois apenas através da educação seria possível alcançar uma democratização real (POIRRIER, 2006). Em especial propõe-se aqui uma política voltada para a educação artística, que passará a fazer parte do discurso político da gestão seguinte.

Esta síntese da gestão Lang procurou mostrar a importância desse período para o campo cultural. Marcado pela ascensão da esquerda ao poder e pela forte vontade política, a cultura voltou a fazer parte do discurso político, ascendendo novamente ao macrossistema e trazendo subsídios para a política cultural pelos próximos anos. Assemelha-se à gestão Malraux pela forte vontade política e pela prática intervencionista, contrariando assim os anos 70 – sem apoio político – mas que pautaram o caráter liberal da cultura e trouxeram uma série de instrumentos que permitiram a consolidação do financiamento cultural nos anos 80. Por sua vez, a década de 90, apresentada a seguir, mostra o início do dinamismo francês no cenário internacional em defesa da cultura frente ao processo de globalização, ao mesmo tempo em que debatem internamente sua política cultural.

3.4. Anos 90 e a “Exceção cultural”

O início da década de 90 segue a política cultural desenvolvida na gestão anterior e serve de plano de embate para os acadêmicos do período, que discutem a legitimidade das ações culturais e do próprio ministério, ainda sem resposta do governo.

Apesar desse discurso contra a legitimização do ministério e a intervenção estatal, a opinião pública em relação à questão cultural divergia dessa vertente. A pesquisa de opinião feita em outubro de 1992 pelo jornal *La Croix* demonstrou que 80% dos franceses julgavam normal o Estado contribuir com o financiamento cultural, enquanto apenas 13% acreditavam que a cultura é uma atividade como qualquer outra e não precisa de subsídios estatais (POIRRIER, 2006).

Em 1993, Jaques Toubon (1993-1995) assume o cargo de ministro da cultura e traz ao discurso político o conceito de “exceção cultural” – posteriormente denominado “diversidade cultural” – que visa à proteção cultural frente à difusão das indústrias culturais dos Estados Unidos, fomentadas pelo processo de globalização. Defende-se aqui a política cultural como forma de preservar a identidade nacional (GENTIL, POIRRIER, 2012).

Neste período a França leva, com o apoio político e opinião pública, o debate da “exceção cultural” para a rodada do Uruguai do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), contando com a presença de Jack Lang e Jacques Toubon, a França se posiciona pela defesa da cultura francesa e europeia face à cultura de massa norte-americana, altamente midiaticizada (POIRRIER, 2006). De acordo com Gentil e Poirrier (2012, p. 31) “nos anos seguintes, nas negociações internacionais sobre o comércio, a posição francesa permanece firme e dá forma à atitude do conjunto da União Europeia”.

Ainda em 1993 a gestão Toubon retoma a missão do ministério de 1959: “tornar acessíveis, ao maior número, as obras capitais da humanidade e, em primeiro lugar, da França, garantir o mais vasto público para nosso patrimônio cultural e favorecer a criação de obras de arte e do espírito” (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 31). Essa retomada do processo de democratização causa certa perplexidade questionando-se a pluralidade atual das ações culturais, apesar da ideia de uma cultura legítima ser bastante contestada (GENTIL, POIRRIER, 2012).

Diante dessa “nova” missão o ministro Toubon define três orientações para sua gestão: distribuição territorial (tendo em vista a forte concentração na região parisiense),

a formação e a sensibilização de todos à cultura e o aumento da ação nacional no plano internacional, sendo essa última ação uma herança Gaulinista (POIRRIER, 2006).

Em um período marcado pelo protecionismo – em cinco de maio de 1994 cria-se uma lei que preserva o uso da língua francesa – Toubon anuncia a necessidade de melhoria da gestão, que não mais seria responsável pelo subsídio generalizado, tendo como prioridade o processo de distribuição territorial da cultura, necessitando fortalecer a parceria com as coletividades locais, pautando assim o discurso presidencial nas próximas eleições.

A campanha presidencial de 1995 mostra um consenso entre os candidatos que defendiam o aumento do orçamento da cultura para 1% do total do Estado, o desenvolvimento dos ensinamentos artísticos essenciais para uma democratização da cultura e a parceria com as coletividades locais, necessárias para a organização territorial. Apesar desse consenso político Jean-Marie Le Pen, líder da direita nacional da época, retoma o discurso de Fumaroli, indo mais além, defendendo a supressão do Ministério da Cultura, que voltaria a ser uma Secretaria de Belas-Artes, focada no patrimônio e na educação artística (POIRRIER, 2006).

Neste cenário Jaques Chirac (1995-2005) assume a presidência e afirma sua vontade de reduzir a “fratura social”, incluindo também o campo cultural, que sob a gestão de Philippe Douste-Blazy (1995-1997) reafirma a importância da política cultural para a questão social, trazendo assim a temática de “refundação”. Para o novo ministro:

A política cultural deve participar plenamente da recriação do pacto republicano, abrir a todos o caminho da realização individual e da solidariedade. Sendo o Ministério da Cultura um pouco o ministério das experiências, quero que façamos a prova, a nosso modo, de nossa capacidade de canalizar o que eu chamaria de exclusão cultural (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 32).

Essa temática de “refundação” procura reafirmar a legitimação da política cultural. A política cultural passa aqui a atuar nas coletividades locais como uma forma de reduzir a exclusão social dentro do território. Apesar desse alinhamento com a proposta presidencial, não houve a ampliação do orçamento para 1%, conforme proposta de governo, o que causou grande descontentamento entre os profissionais culturais (POIRRIER, 2006).

Dessa forma, o Ministério da cultura passa por um forte debate pelo aumento orçamentário, que vai contra o Ministério de Finanças, bem como, enfrenta o debate acadêmico que reitera um declínio da cultura, devido à ampliação conceitual, sem ocorrer uma resposta do ministério, que procura cada vez mais legitimar suas ações.

É importante ressaltar que mesmo não atingindo 1% do orçamento estatal, as ações culturais recebiam mais de 2% do orçamento, isto se dava pela pluralidade de financiamentos criados na década de 80, o que permitia que outros ministérios contribuíssem para determinada ação cultural (MOULINIERE, 2008).

Em 1996, Jacques Rigaud, presidente da Comissão de reflexão por uma refundação da política cultural, apresenta uma carta de missão, que reitera a importância do serviço público para a cultura e aponta três eixos: restaurar as funções ministeriais de coordenação e avaliação; ampliar a capacidade financeira do Ministério; consolidar o diálogo com as coletividades locais (POIRRIER, 2006).

Sendo assim, a comissão Rigaud aponta a importância da cultura como uma dimensão da ação governamental, preocupada com as coletividades locais e visando a reorganização da administração central ministerial. Neste contexto, a educação artística é apresentada como uma causa nacional e as indústrias culturais uma prioridade, procurando assim fomentar o setor contra a influência internacional (POIRRIER, 2006). Em nova pesquisa a comissão aponta que 8 em cada 10 franceses apóiam o financiamento cultural pelo Estado (MOULINIER, 2008), o que não impede a redução orçamentária em 1997.

Diante desse orçamento reduzido Catherine Trautmann (1997-2000) assume o Ministério da Cultura e da Comunicação e continua a temática de “refundação”, sem de fato explicitar o termo. Logo, em 1998, o ministério reafirma a importância da intervenção estatal na cultura:

O compromisso do Estado a favor da arte e da cultura depende, em primeiro lugar, de uma concepção e de uma exigência da democracia: 1. Propiciar o acesso de todos às obras de arte, bem como às atividades culturais; 2. Alimentar a discussão coletiva e a vida social com uma presença forte na criação artística, reconhecendo aos artistas a mais ampla liberdade em seu trabalho de criação e de difusão; 3. Garantir a maior liberdade para que cada cidadão escolha suas práticas culturais (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 33).

Nesse contexto de reestruturação da política cultural e de legitimação do serviço público para o campo, ressurgem as ações populistas, que ocorrem a partir de 1998, com a vitória no domínio territorial do partido de direita, Frente Nacional, que instrumentaliza as políticas culturais. Com a direita comandando os territórios rompem-se as parcerias entre Estado e coletividades locais, fomentadas pelas “convenções de desenvolvimento cultural” (POIRRIER, 2006).

Diante desse cenário de instabilidade política no campo cultural – também vivido pelo ministro Douste-Blazy – a ministra Trautmann reafirma o papel do Estado de fomentar o pluralismo cultural e enfrenta dificuldade de implementação das políticas de descentralização e desconcentração. Aqui diversos profissionais culturais voltam-se ao Estado em busca de financiamento, criando uma petição que apela “Para um serviço público da cultura”, mostrando a importância do serviço público no setor cultural (POIRRIER, 2006).

Sendo assim, a luta contra a extrema direita apresenta-se como uma nova oportunidade do Ministério da Cultura legitimar suas ações e consolidar suas novas responsabilidades, que visam garantir a democratização cultural e a democracia cultural, em defesa da liberdade e da criação artística (POIRRIER, 2006).

Apesar desse debate político interno, a França reafirma sua posição de proteção à cultura no cenário internacional. Em 1999, a Comissão Européia, endossa oficialmente a posição francesa e afirma:

A união irá cuidar, durante as próximas negociações da OMC, para garantir, como na ‘rodada’ do Uruguai, que a Comunidade e seus Estados membros possam preservar e desenvolver sua capacidade para definir e colocar em operação suas políticas culturais e audiovisuais para a preservação de sua diversidade cultural (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 34).

Neste momento a ministra modifica a temática de “exceção cultural” para “diversidade cultural”, o que permite um consenso dentro da União Européia e confirma a preocupação com as indústrias culturais dentro das políticas culturais – criando-se nesse momento o programa “Cultura 2000”, que financia projetos culturais por fundos estruturais (MOULINIERE, 2008), ampliando assim as formas de financiamento.

Por fim, a década de 90 é marcada por um embate interno e internacional, em que se busca legitimar e proteger, respectivamente, a política cultural. O quadro abaixo procura sintetizar esse período e trazer maiores subsídios para a discussão do tema.

Quadro 7 – Síntese dos anos 90

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Mitterrand/ Toubon - (1993-1995) Crise econômica	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Outros ministérios; - Ministério das Finanças; - Coletividades locais; - Coletividades locais de direita; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformulação e modernização da gestão cultural (Ministério e outros Ministérios e Coletividades locais); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério, outros Ministérios e Coletividades locais); - Manutenção da pluralidade cultural (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais);
Chirac/ Douste-Blazy (1995-1997) Globalização	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional pela temática da Exceção cultural .	<ul style="list-style-type: none"> - Partido de extrema direita (Frente Nacional); - elite cultural; - sociedade civil; - profissionais culturais; - acadêmicos; - indústrias culturais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimar o serviço público para a cultura e seu financiamento (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Ampliar o orçamento da cultura (Ministério, profissionais culturais e indústrias culturais); - Não ampliar o orçamento da cultura (Ministério das Finanças); - Suprimir o Ministério da Cultura (Coletividades locais de direita e Partido de extrema direita);
Chirac/ Trautmann (1997-2000) Globalização	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional pela temática da Diversidade cultural .	<ul style="list-style-type: none"> - empresas privadas (Admical). 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenção estatal apenas para o patrimônio e educação artística (Partido de extrema direita e acadêmicos); - Ressaltar o “perigo” do declínio da cultura (elite cultural, acadêmicos e partido de extrema direita); - Proteção da cultura Nacional (Todos).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

No plano doméstico, logo no início dos anos 90, o ministro Toubon retoma o conceito de democratização cultural que leva a um descontentamento dos acadêmicos, que discutem a questão do declínio da cultura, devido a relativização cultural. Eles

pedem a diminuição da intervenção estatal, que seria limitada ao patrimônio e à educação artística, interesse esse respaldado pelo partido de extrema direita, Frente Nacional, que vai além e prega a supressão do próprio Ministério da Cultura e da Comunicação (POIRRIER, 2006).

As críticas liberais, cada vez mais próximas à política de direita, levam a um problema com os territórios, quando o partido da Frente Nacional vence as eleições municipais, o que leva a um rompimento com o processo de descentralização e desconcentração defendido pelo Ministério e outros ministérios, apontando assim um forte conflito de interesses entre a administração central e a local, que é comandada pelo partido de direita (POIRRIER, 2006).

Diante dessa hostilidade, o Ministério, tanto sob a direção de Douste-Blazy quanto sob a de Trautmann, procura legitimar a ação cultural como serviço público, bem como seu financiamento. Além dessa legitimização o Ministério, juntamente com os profissionais da cultura e a sociedade civil, defendem a manutenção da pluralidade cultural, frente a essa onda conservadora e populista encontrada nos territórios.

Com projetos semelhantes, essas duas direções procuram uma reformulação e modernização da gestão cultural, contando com o apoio de outros ministérios e de parte das coletividades locais. Outro ponto importante aqui é a ampliação do orçamento da cultura para 1%, defendida pelo Ministério, profissionais culturais e indústrias culturais, especialmente contra esse interesse temos o Ministério das Finanças, que não aprova essa ampliação e rechaça boa parte das despesas culturais (POIRRIER, 2006).

Estes são os embates domésticos identificados nesse período. Por sua vez, o plano internacional é pautado por certo consenso interno entre os atores culturais, o de proteção da cultura nacional (POIRRIER, 2006). Este interesse busca proteger, especialmente, a indústria cultural francesa, afetada pela globalização do período. Levando assim a bandeira de proteção para o cenário cultural internacional, que ganha ainda mais destaque nos anos 2000.

3.5. O milênio e o cenário internacional

A partir da virada do milênio o ministério da Cultura e da Comunicação apresenta uma grande variedade de ministros, com um discurso em comum, a defesa da

“diversidade cultural”, a renovação do processo de descentralização e a garantia da democratização cultural. A ministra da cultura Catherine Tasca (2000-2002), é a primeira a centralizar essas três diretrizes de ação cultural em sua gestão, fomentando ainda mais o papel da França no exterior.

Em 2001, a França propõe, no cenário internacional, a adoção da “diversidade cultural” como um princípio do direito internacional e procura mudar o debate que ocorria na OMC para a UNESCO, o que levou à adoção da Declaração Universal da Unesco sobre a diversidade cultural – os Estados Unidos não fazia parte dessa organização internacional nesse período (POIRRIER, 2006).

Seguindo as diretrizes que pautam esse novo milênio, temos a renovação do processo de descentralização, que consiste na adoção de “protocolos de descentralização cultural”, que reflete na participação do ministério na nova etapa de descentralização procurando estabelecer claramente as responsabilidades e competências entre Estado e coletividades locais (POIRRIER, 2006).

Na campanha eleitoral de 2002 todos os candidatos apresentam a cultura como programa de governo. No entanto, para Gentil e Poirrier (2012, p. 36) a chegada de Jean-Marie Le Pen, líder populista, ao segundo turno provoca um “reflexo “antifascista” dentro dos mundos da arte e da cultura. (...) As instituições culturais são acusadas, em razão do caráter elitista de sua política ter contribuído para aumentar o fosso cultural entre as elites e o ‘povo’”, questiona-se aqui a limitação da política de democratização cultural, levando assim à proposição de novas soluções.

Jean-Jacques Aillagon (2002-2004) assume o cargo de ministro e ressalta sua intenção de continuidade a essas ações culturais, Todavia, ocorre uma redução orçamentária, o que leva a inclusão de novas questões à agenda ministerial, como o incentivo ao mecenato privado e o desenvolvimento da autonomia dos grandes estabelecimentos culturais (POIRRIER, 2006; GENTIL, POIRRIER, 2012).

Dessa forma, em 2003 houve uma nova inclusão legislativa que visava tornar o mecenato mais atrativo às empresas privadas, a Lei Aillagon, referente ao mecenato, às associações e às fundações, que modificava a Lei de desenvolvimento do mecenato de

1987 e o Código Geral de Impostos (CGI), pois ampliava as alíquotas de isenção de impostos³².

Essa dificuldade orçamentária trouxe grande descontentamento para os profissionais da cultura e causou desconforto diante da política de descentralização, uma vez que as coletividades locais enxergaram tal medida como uma forma de aumentar suas responsabilidades, bem como seus encargos (POIRRIER, 2006).

O nível regional torna-se agora o nível normal da gestão, de coordenação e de animação das políticas públicas da cultura. O nível central conserva apenas os assuntos de interesse nacional ou internacional e tem de limitar seu papel à concepção, animação, orientação, avaliação e controle. Da mesma forma as diretorias regionais dos assuntos culturais, compensadas com maiores verbas e pessoal, tornam-se os interlocutores de todos os serviços culturais, dos eleitos locais, e sua função de substituir financeiramente os serviços centrais do Ministério acha-se reforçada (GENTIL, POIRRIER, 2012, p. 37).

Este forte processo de descentralização permitiu que o Estado focasse mais na política cultural internacional, pois transmitia a responsabilidade e competência de executar as ações culturais para os territórios, o que fez com que a França adotasse um papel mais ativo sobre a política cultural no cenário internacional (POIRRIER, 2006).

Logo, em 2005, ainda sob o mandato de Chirac, a França retoma a defesa da “diversidade cultural” e propõe que a Declaração Universal da UNESCO sobre a diversidade cultural seja substituída pela Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais aprovada na 33ª Conferência Geral da Unesco, celebrada em Paris. Tal convenção procura salientar a importância de expressões culturais para a sociedade, indo além do valor comercial:

Convencida de que as atividades, bens e serviços culturais possuem dupla natureza, tanto econômica quanto cultural, uma vez que são portadores de identidades, valores e significados, não devendo, portanto, ser tratados como se tivessem valor meramente comercial (UNESCO, 2005).

Esta convenção põe em voga o papel do mercado no cerne da política cultural em que se defende a “diversidade cultural” frente às grandes indústrias culturais de massa que tendem a homogeneizar a política cultural, devido ao movimento intenso da globalização. Dessa forma, a questão da “diversidade cultural” é cada vez mais

³² Logo no primeiro artigo alteram-se as alíquotas de isenção fiscal, que sobe de 50% para 60%, diante do limite de 20% total da renda anual, antes 10%.

apresentada como o discurso legitimador da política cultural francesa, apesar de não estar isenta de críticas.

Para Gentil e Poirrier (2012, p. 38) este “deslocamento progressivo do referencial para o internacional assinala o aumento do poder das discussões em torno da ‘globalização’”. O que está em jogo aqui é a noção de um serviço público de cultura, que busca fomentar a independência econômica dos setores audiovisuais e cinematográficos. Ainda para Gentil e Poirrier (2012, p. 38) esta luta no cenário internacional, pelo reconhecimento da “diversidade cultural”, encontra a “vontade de definir uma nova administração mundial, mas esse discurso de modo nenhum impede que o Ministério da Cultura aceite lógicas claramente neoliberais”.

Temos aqui um Ministério com forte apelo internacional, que reconhece o pluralismo cultural e a importância crescente das indústrias culturais nesse cenário de globalização e territorialização, tendo sempre como ponto de partida a democratização cultural, que procura ampliar o acesso às obras culturais (POIRRIER, 2006).

Neste novo contexto, surgem novas variáveis para o campo cultural, agora pautado por uma forte ênfase na tecnologia, discute-se aqui a questão de proteção contra a pirataria. Cria-se em 2007 uma lei que regula o fornecimento legal de obras na Internet, medida que visa combater esse tipo de ação e proteger o profissional cultural.

Outro assunto que ganha destaque neste momento é a questão do direito autoral, em que se demanda medidas legais eficazes para garantir esse direito. Todavia, esse é um embate nos mais diversos países, sem que haja um consenso sobre o assunto ou uma medida realmente eficaz.

Logo, Nicolas Sarkozy (2007-2012) assume o mandato presidencial e nomeia dois ministros para esse período Christine Albanel (2007-2009) e Frédéric Mitterrand (2009-2012), essas novas gestões ministeriais terão que enfrentar, para além da globalização, os percalços da era tecnológica

As duas gestões continuaram as diretrizes marcadas anteriormente, mas são afetadas pelo início da crise econômica, o que resulta, mais uma vez, na redução orçamentária do campo cultural. Instaura-se em 2008 uma nova medida legal que favorece mais uma vez o mecenato na França a Lei de modernização da Economia,

que inclui em seu artigo 140 a criação de fundos patronais, reconhecidos como entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Mostrando assim um alinhamento com a lógica neoliberal de financiamento, que encontra no mercado uma forma de minimizar o impacto da crise econômica no campo cultural.

Atualmente, sob o mandato de François Hollande (2012-atual), Fleur Pellerin (2014-atual) lidera o Ministério da Cultura e da Comunicação e mantém a missão ministerial – dada pelo decreto de 1959 – de democratizar a cultura, de desenvolver as práticas artísticas e de aumentar a ação nacional no plano internacional. Dentro da missão orçamentária Cultura, o Ministério possui três programas centrais, que visam atender a política de democratização: patrimônio, criação e transmissão de saber e democratização da cultura.

O primeiro programa opera sete ações que dizem respeito ao patrimônio monumental, arquitetura, patrimônio de museus da França, patrimônio de arquivos e celebrações nacionais, patrimônio linguístico, aquisição e enriquecimento das coleções públicas e patrimônio arqueológico.

Já o segundo programa desenvolve duas ações centrais que visam o apoio à criação, à produção e à difusão do espetáculo ao vivo, bem como o apoio à criação, à produção e à difusão de artes plásticas. O último programa, por sua vez, traz cinco ações específicas, o apoio aos estabelecimentos de ensino superior e inserção profissional, apoio à democratização e à educação artística e cultural, apoio aos estabelecimentos de ensino especializados, ação cultural internacional e funções de apoio ao ministério.

O conjunto desses programas é o resultado da dinâmica histórica institucional da política cultural na França, que, hoje em dia, apresenta um recorte das ações dos ministérios anteriores, que trouxeram subsídios para chegar ao formato que conhecemos hoje. O quadro abaixo procura sintetizar a política cultural nesse período atual, mostrando o contexto em que está inserida.

A imagem cultural continua sendo a política de democratização cultural, buscada desde a fundação ministerial, mas aqui ela procura atender a pluralidade cultural, ao mesmo tempo em que amplia o acesso do cidadão à cultura, especialmente por meio

da Educação, que mostra a transversalidade da ação cultural em diferentes instituições administrativas. Para alguns, esta ação, por si só já justifica a necessidade de um serviço público para cultura na França (POIRRIER, 2006).

Quadro 8 – Síntese do milênio

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Chirac/ Tasca (2000-2005) Globalização	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional pela temática da Diversidade cultural .	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Outros ministérios; - Coletividades locais; - sociedade civil; - profissionais culturais; - elite cultural; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical). 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da gestão cultural (Ministério, outros Ministérios e Coletividades locais); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério, outros Ministérios e Coletividades locais); - Manutenção da pluralidade cultural (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Legitimar o serviço público para a cultura e seu financiamento (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Ampliar o orçamento da cultura pelo mecenato privado (Ministério, profissionais culturais, indústrias culturais e empresas privadas); - Ressaltar o “perigo” do declínio da cultura (elite cultural e acadêmicos); - Proteção aos profissionais culturais frente aos avanços tecnológicos (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Proteção da cultura Nacional (Todos).
Sarkozy/ Albanel e Mitterrand (2007-2012) Globalização/ Crise econômica			
Hollande/ Filippetti e Pellerin (2012- atual) Globalização/ Crise econômica			

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Para tanto, este quadro mostra que a atual política cultural também mantém o processo de descentralização, através do desenvolvimento cultural territorial, que permite um maior controle por parte do Estado, ao mesmo tempo que traz uma maior responsabilidade para as coletividades locais, bem como estimula o processo de modernização da gestão. Estes interesses, assim como em gestões passadas, são endossados pelo Ministério, outros ministérios e coletividades locais.

Outro interesse que se faz presente é a questão da manutenção da pluralidade cultural, que entra em embate com o “perigo” do declínio da cultura. O primeiro interesse é apoiado pelo Ministério, sociedade civil e profissionais culturais, enquanto o segundo é defendido pela elite cultural e alguns acadêmicos. Este embate, que dura

mais de 20 anos, permanece basicamente pela própria dificuldade de conceituação da cultura, que traz diversos conceitos interdisciplinares.

Dessa forma, o Ministério, juntamente com a sociedade civil e profissionais culturais, defende a legitimação do serviço público para a cultura e seu financiamento, tendo em vista ações como a democratização e mais recentemente a proteção aos profissionais culturais frente aos avanços tecnológicos, bem como a inserção internacional, que permite a proteção da cultura nacional, trazendo um consenso entre os atores do campo cultural e legitimando assim a intervenção estatal, pela defesa da “diversidade cultural”.

A questão financeira aparece como um assunto problemático, sem que o Estado consiga arcar inteiramente com as despesas culturais, mesmo com a ampliação das fontes de recursos que ocorreu nos anos 80. O Ministério da Cultura e da Comunicação poucas vezes conseguiu atingir sua meta de 1% sozinho, tendo o apoio, em grande parte, de outros ministérios e das coletividades locais (MOULINIER, 2008).

Todavia, nesse momento de crise econômica e globalização adota-se medidas neoliberais, com o fomento do mecenato privado, tanto por indivíduos quanto por empresas, garantindo assim um reforço orçamentário para o campo cultural e alinhando o interesse entre Ministério, profissionais culturais, indústrias culturais e empresas privadas.

Logo, a virada do milênio marca um cenário de profundas transformações, em que o ministério da Cultura e da Comunicação teve que abrir mão de parte de sua intervenção em detrimento das ações econômicas de mercado, buscando assim alcançar a plenitude de suas ações culturais, interagindo tanto no ambiente interno quanto no internacional (POIRRIER, 2006).

Por fim, é importante ressaltar que os interesses apresentados aqui ocorrem no subsistema da cultura, uma vez que não há um endosso político direto, mas sim um sentimento público de identidade nacional, que legitima a intervenção estatal na cultura, bem como compreende o financiamento cultural como uma função do Estado, independente da alternância de governo. Diante do exposto, a seção a seguir buscou

fazer um apanhado do processo orçamentário para compreender como acontecem as ações de financiamento, de modo a melhor identificar o modelo de financiamento francês.

3.6. Financiando a cultura: a proposta francesa

O financiamento da cultura na França ocorre majoritariamente de forma direta, isto é, o dinheiro é proveniente do Estado, o que reforça sua característica intervencionista no campo. Todavia, conforme apresentado, houve uma inclusão do financiamento indireto, empresas privadas e particulares, por meio da inclusão do mecenato privado.

Apesar da França adotar uma forte postura estatal para a cultura, a crise dos anos 80 trouxe novas diretrizes ao campo, sob a gestão de Jack Lang, que adotou uma postura de democracia cultural, englobando artes consideradas menores, e aproximando cultura e economia, ao conceder apoio às indústrias culturais (GENTIL; POIRRIER, 2012). Apesar do período conturbado de crise financeira, o Ministério dos Assuntos Culturais passou a ter seu orçamento duplicado, pois contava com o apoio do presidente Mitterrand, o que possibilitou um grande avanço ao campo cultural.

Todavia, esse momento de crise afetou também o processo orçamentário francês que trouxe uma série de dificuldades para a gestão pública no curto prazo, que abandonou o planejamento de longo prazo da administração direta, sendo o orçamento anual o único instrumento de planejamento do processo orçamentário, seguindo as diretrizes fiscais determinadas pelo Tratado de Maastricht³³ (BIRD, 2002).

De acordo com o artigo 34 da Constituição francesa de 1958: as leis de finanças determinam as receitas e as despesas do Estado sob as condições e conforme as reservas previstas por lei orgânica³⁴. Essa lei orgânica – *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) – foi promulgada em 1959, pela Lei nº 59-2, e é considerada uma verdadeira “constituição financeira do Estado” (GONTIJO, 2005).

A elaboração do orçamento pela LOLF nº 59-2 operava pelos moldes clássicos, mas não possuía objetivos claros que permitissem avaliar o poder público, sendo que

³³ O Tratado de Maastricht define as diretrizes para o ingresso de um país à União Econômica e Monetária, referente ao bloco da União Européia.

³⁴ Tradução nossa. No original: “Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l’État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique”.

sua execução orçamentária possuía pequena margem de flexibilidade (BIRD, 2002), sua substituição ocorreu pela LOLF nº 2001-692, de 1º de agosto de 2001.

Diante desse quadro, o governo francês decidiu promover ampla reforma no sistema de planejamento, orçamento e finanças do país, com a aprovação da Lei Orgânica de 2001, a ser implementada nos próximos cinco anos. A lei tem dois grandes objetivos: 1) orientar a gestão pública para resultados e promover a responsabilização dos gestores por seus atos; 2) aumentar a transparência dos gastos públicos e ampliar a capacidade do Parlamento de influir na alocação de recursos no orçamento. No novo modelo, o governo passará a trabalhar com projeções plurianuais de receitas e despesas. O orçamento será elaborado por programas, com ações, custos, objetivos e resultados esperados com seus respectivos indicadores. Os programas serão elaborados pelos ministérios, expressando os níveis de performance que pretendem atingir, com base em três critérios: eficácia sócio-econômica, qualidade dos serviços prestados e eficácia e eficiência da gestão (BIRD, 2002, p. 81).

Com essas novas diretrizes o processo orçamentário passou por uma reforma, que permitiu sair da lógica funcional, de controle e de gerência dos meios, preocupação com custos e análise funcional da despesa, e passa para o orçamento por resultados, que orienta a gestão pública para resultados e responsabiliza os gestores por seus atos, ao passo que aumenta a transparência dos gastos públicos e amplia a capacidade parlamentar de influir na alocação de recursos orçamentários (FRANÇA, 2012)³⁵. A nova proposta ainda proporcionou uma maior visibilidade da Lei de finanças que permitiu um maior controle do cidadão sobre as ações governamentais, apresentadas no Relatório Anual de Performance (RAP) (BIRD, 2002).

Dessa forma, o processo orçamentário na França tem seu início com o debate de orientação orçamentário, que se inicia em junho após envio dos documentos orçamentários ao parlamento, no ano anterior ao exercício. A partir desse debate serão definidas as orientações orçamentárias, que resultarão em um projeto de lei de finanças encaminhada até a primeira terça-feira de outubro, buscando a aprovação orçamentária até o final de dezembro, ressalta ainda que não há uma comissão mista de orçamento na França, mas a responsabilidade é da comissão de finanças da Assembléia Nacional e do Senado. A constituição francesa também prevê leis retificadoras, que podem propor retificações ao orçamento se apresentadas ao Parlamento.

³⁵ Informação disponível no Guia prático da LOLF: <<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>>. Acesso em 12 de junho de 2015.

Por fim, há o controle da execução orçamentária pela Lei de Ajustes Anual, seu projeto de lei é distribuído anteriormente ao dia 1º de junho do ano posterior aquele de execução do orçamento, pois fixa o montante definitivo das receitas e das despesas do orçamento ao qual ele se relaciona, para aprovação das contas do exercício anterior (GONTIJO, 2005). Além das Leis de Finanças a Constituição de 1958 aponta a Lei de financiamento da seguridade social³⁶, também prevista por lei orgânica.

Sendo assim, podemos observar que o orçamento anual está presente na Lei de finanças anual e na Lei de financiamento da seguridade social. Sendo que a primeira permite o recolhimento de tributos e aprova o orçamento para o próximo exercício, além de fixar as mudanças tributárias que recaem sobre as famílias e as empresas (GONTIJO, 2005).

Também há as Leis de programas, que determinam os objetivos de ação do Estado, mas não fazem parte das Leis de finanças. Essas leis servem de orientações plurianuais das finanças públicas e tem por objetivo equilibrar as contas da administração pública.

Esta breve lógica orçamentária nos traz as ferramentas necessárias para compreender como são alocados os recursos destinados à cultura. Dividido em três níveis estruturais, o orçamento possui missões, programas (ou dotações) e ações. As missões correspondem às grandes políticas do Estado. O parlamento vota o orçamento por missão. Ela cobre um número de programas, que definem o quadro para a implementação das políticas públicas. O programa é a unidade de autorização parlamentar. Cada programa possui objetivos específicos e resultados esperados. Por fim, temos as ações que definem a destinação prevista dos créditos.

O Ministério da Cultura e da Comunicação (MCC) faz parte de três missões dentro do orçamento nacional: Cultura; Mídias, livros e indústrias culturais; e, Pesquisa e ensino superior.

³⁶ Essa lei não será desenvolvida nessa seção, pois não entra no escopo desse estudo. Equipara-se à Lei de orçamento anual (LOA) do orçamento de seguridade social do processo orçamentário brasileiro.

A missão Cultura apresenta três programas: patrimônio, criação e transmissão de saber e democratização da cultura. O programa de patrimônios "financia as políticas públicas destinadas à constituir, preservar, enriquecer, agregar valor e garantir o acesso da maioria do público ao patrimônio, material e imaterial, museus, monumentos, arqueológico, assim como a arquitetura"³⁷ (FRANÇA, 2014, p.8).

Já o programa de criação consiste no "suporte à diversidade e à renovação da oferta cultural, englobando todas as etapas da vida de uma obra: comando criação, produção e difusão". Privilegiam-se aqui dois eixos: o fomento à criação e à difusão, "sob o domínio do espetáculo vivo e das artes plásticas"³⁸ (FRANÇA, 2014, p.9).

Concluindo a missão Cultura, o programa de transmissão de saber e democratização da cultura, apresenta um caráter transversal, pois dialoga com a questão do Ensino Superior Cultural (ESC). Este programa apresenta três prioridades: melhorar a atratividade do ESC e sua inserção ao ensino superior, nacional e internacional, garantindo a validação de seus diplomas; garantir o acesso de todos à cultura tendo em vista o desenvolvimento da educação artística e cultural; e, "assegurar a otimização da gestão de funções de suporte (logística, sistemas de informações, recursos humanos) junto ao ministério"³⁹ (FRANÇA, 2014, p.10).

Por sua vez, a missão Mídias, livros e indústrias culturais compreende quatro programas: imprensa; livro e indústrias culturais; contribuição ao audiovisual e à diversidade radiofônica; e, ação audiovisual no exterior. Nesta missão, todos os programas são de responsabilidade do MCC, com exceção da última, que é desenvolvida pelo Ministério de serviços do Primeiro Ministro (FRANÇA, 2014).

Por fim, o MCC é responsável pelo programa Pesquisa cultural e pesquisa científica, que faz parte da missão pesquisa e ensino superior. Esta missão é

³⁷ Tradução nossa. No original: "finance les politiques publiques destinées à constituer, préserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le plus large le patrimoine, matériel et immatériel, muséal, monumental, archéologique, ainsi que l'architecture".

³⁸ Tradução nossa. No original: "le soutien de la diversité et le renouvellement de l'offre culturelle, à toutes les étapes de la vie d'une œuvre: commande, création, production et diffusion. (...) dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques".

³⁹ Tradução nossa. No original: "assurer l'optimisation de la gestion des fonctions de soutien (logistique, systèmes d'informations, ressources humaines, etc.) de l'ensemble du ministère".

executada pela colaboração do Ministério do Ensino Superior e pesquisa, bem como, do Ministério da Defesa, entre outros, uma vez que abriga a ação de pesquisa. Sendo assim, este programa procura garantir as ações de pesquisa destinadas à cultura (FRANÇA, 2014).

Ao analisarmos o orçamento do MCC (capítulo de resultados), podemos observar uma pluralidade de recursos destinados ao campo cultural, que devido sua transversalidade, também angaria fundos de outros ministérios, como Educação, e das coletividades territoriais, o que permite uma maior pluralidade das fontes destinadas ao campo cultural, protegendo-o de possíveis dificuldades e mudanças nas conjunturas políticas (BENHAMOU, 2007; MOULINIER, 2008). Esta ação caracteriza o processo de financiamento direto, que corresponde à maior parte do recurso destinado à cultura.

Globalmente, as atividades culturais são financiadas dessa forma em nosso país, com uma mistura de dinheiro privado e dinheiro público, e de disposições complementares de financiamento as quais se englobam a ação do Ministério, que não é apenas responsável pelo financiamento, mas também por produzir um quadro regulamentar para o setor cultural, um exemplo seria a lei que aborda o preço único do livro ou a lei de proteção do patrimônio. (...) Essa vantagem de multiplicidade fontes e de mecanismos faz com que não haja um único responsável, mesmo no financiamento público, há uma relação de parceria e cooperação, há varios financiadores, como Estado e regiões, que financiam o mesmo projeto, o que divide o gasto com as atividades culturais e diminui o risco do ator público sobre a atividade cultural. Isto é, o ator público financia, mas garante a liberdade de criação (DELVAINQUIERE, entrevista concedida em 29 de setembro de 2015).

Ainda sob essa lógica de ampliar as fontes de recursos para a cultura, foi implementada em 1987 a primeira lei a regular o mecenato, substituída em 2003 pela Lei Aillagon, que procurava trazer mais atrativos para os colaboradores, aumentando assim sua utilização. Conforme decreto referente à terminologia econômica e financeira o mecenato é definido como “o suporte material prestado, sem contrapartida direta por parte do beneficiário, a uma obra ou uma pessoa para o exercício de atividades que apresentem um interesse geral⁴⁰” (MCC, 2012).

De acordo com esta lei, as pessoas físicas não podem ser beneficiárias do mecenato, mas podem receber subvenções de fundos de dotações ou fundações (MCC, 2012). Sendo assim, o mecenato é um benefício elegível para:

⁴⁰ Tradução nossa. No original: "le soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général".

O Estado e seus estabelecimentos assim como as coletividades locais; As entidades de interesse geral (particularmente as associações lei 1901 cuja gestão é desinteressada e a atividade sem fins lucrativos e não concorrentes, e cuja atividade não beneficie apenas um círculo restrito de pessoas); As fundações e associações reconhecidas de utilidade pública, e as fundações abrigadas; As fundações de empresas (sendo as doações de funcionários da empresa fundadora e dos funcionários do grupo); Os fundos de dotação; Os museus da França (ao senso da lei 2002-5 de 04 de Janeiro de 2002 relativo aos museus franceses; A maior parte dos monumentos históricos privados (para trabalhos de restauração e proteção ou de acessibilidade às pessoas deficientes), por intermédio da Fundação do patrimônio ou de uma fundação ou associação reconhecidamente de utilidade pública autorizada; As entidades cuja gestão é desinteressada e que têm por atividade principal a apresentação ao público obras do espetáculo vivo ou a organização de exposições de arte contemporânea, mesmo que suas atividades estejam sujeitas ao TVA ou a outros impostos comerciais; Certos estabelecimentos de pesquisa ou de ensino, público ou privado, de interesse geral e sem fins lucrativos⁴¹ (MCC, 2012, p. 6).

Por sua vez, a Lei Aillagon declara que uma pessoa jurídica pode realizar uma doação à uma entidade de interesse geral, conforme disposto acima, podendo assim se beneficiar de uma redução de impostos, de sociedade ou de renda. Esta doação pode ser realizada em efetivo, espécie ou competência, sendo a redução de imposto igual à 60% desse montante, dentro de um limite de 0,5% do faturamento. Caso esse valor seja ultrapassado é possível repassar o excedente para os cinco exercícios seguintes. A empresa também pode ter como contrapartida até 25% do montante doado, em bens como entrada gratuita, catalogos, etc (MCC, 2012).

Dentro do contexto do mecenato é possível que a pessoa jurídica realize o patrocínio, que é definido "como o apoio material destinado à uma manifestação, uma pessoa, a um produto ou à uma entidade visando um benefício direto⁴² (MCC, 2012)". Sendo assim, o patrocínio na França adquire um caráter comercial, correspondendo muitas vezes à promoção da imagem da empresa, como ação de marketing cultural,

⁴¹ Tradução nossa. No original: "L'Etat et ses établissements ainsi que les collectivités territoriales; Les organismes d'intérêt général (en particulier les associations loi 1901 dont la gestion est désintéressée et l'activité non lucrative et non concurrentielle, et dont l'activité ne profite pas à un cercle restreint de personnes); Les fondations et associations reconnues d'utilité publique, et les fondations abritées; Les fondations d'entreprise (dons dessalariés de l'entreprise fondatrice et dessalariés du groupe); Les fonds de dotation; Les musées de France (au sens de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France); La plu part des monuments historiques privés (pour leurs travaux de restauration sur les parties protégées ou leurs travaux d'accessibilité), par l'intermédiaire de la Fondation du patrimoine ou d'une fondation ou association reconnue d'utilité publique agréée; Les organismes dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres du spectacle vivant ou l'organisation d'expositions d'art contemporain, même si leur activité est assujettie à la TVA et aux autres impôts commerciaux; Certains établissements".

⁴² Tradução nossa. No original: "comme un soutien matériel apporté à une manifestation, une personne, à un produit ou à une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct".

sem ocorrer qualquer abatimento fiscal, havendo apenas dedução no lucro tributável da empresa, pois há um interesse direto na exploração dessa ação (MCC, 2012).

As pessoas físicas também podem reduzir parte de seu imposto de renda ao realizarem a ação de mecenato, neste caso a redução fiscal está limitada à 66% dentro do limite anual de 20% da renda devida, tendo como contrapartida de até 25% do montante doado, assim como acontece com as pessoas jurídicas (MCC, 2012).

Dessa forma, a inclusão do mecenato como forma de incentivo fiscal à cultura corresponde ao financiamento indireto, onde empresas e pessoas físicas podem investir em cultura por meio de doações ou patrocínios. Esta prática ganhou bastante destaque nos anos 2000, conseguindo ampliar sua atuação no campo, todavia o financiamento direto continua sendo a principal forma de financiar o campo cultural na França.

Este capítulo procurou analisar a dinâmica histórica institucional da política cultural francesa, trazendo subsídios para a análise comparativa com o caso brasileiro, expondo as diferentes imagens, atores e interesses, permitindo assim que se identifiquem pontos de convergência ou divergência analítica entre os dois países. Dessa forma, o capítulo seguinte apresenta essa dinâmica da política cultural no Brasil, contrapondo-se a posição intervencionista francesa, uma vez que o instrumento de financiamento pelo mecenato privado é reconhecido como a própria política cultural, intrinsecamente mercadológica.

4. Cenário cultural: a trajetória brasileira

"Somos um povo mestiço que vem criando, ao longo dos séculos, uma cultura essencialmente sincrética".
Gilberto Gil

O presente capítulo, utilizando-se da teoria do Institucionalismo Histórico, tem por intuito fazer um levantamento da trajetória das políticas culturais no Brasil, mostrando sua evolução ao decorrer do tempo e apontando os fatores (idéias, atores e interesses) que influenciaram a escolha de seu modelo de financiamento, desde sua criação com financiamento direto proveniente do Estado até os tempos atuais, com a Lei Rouanet, que procura ampliar o financiamento indireto de empresas, buscando assim ampliar o debate sobre o campo cultural e seu financiamento.

Ao analisar a trajetória brasileira é possível observar que não há um consenso sobre o início das políticas culturais. Alguns autores afirmam que seu marco inicial foi a vinda da família real ao Brasil, Souza (2005, p. 4) define esse período como o primeiro dos programas culturais, apesar de não ser chamado propriamente de política cultural. O autor afirma que nesse período – 1808 a 1929 – foi possível a promoção de “investimentos no campo cultural em igualdade de condições com os demais segmentos da economia, com o objetivo imediato de melhorar o nível social de uma colônia atrasada”.

Com a vinda da família real há um inegável incentivo à cultura no país, que apesar de ganhar ares europeus, trouxe uma nova dinâmica para o setor, que passou a ganhar maior destaque no país. Sem deixar de lado as manifestações artísticas anteriores a esse período, mas ao definir esse período como marco inicial das políticas públicas leva-se em conta a intervenção estatal na cultura, que passou a acontecer no Brasil, mesmo que com o objetivo de refinar a então capital do império português.

Outro ponto importante do incentivo cultural ocorreu durante o segundo reinado (1840-1889), onde o então imperador D. Pedro II configura uma imagem de mecenas e patrocina diversos artistas, letristas e cientistas. Tal ação ficou conhecida como o bolsinho imperial, onde os candidatos enviavam seus projetos para o imperador selecioná-los para receber ou não o benefício. Aos poucos D. Pedro II passa a ser visto como um estadista popular, um mecenas das artes românticas e um imperador que

procura ainda proporcionar uma autonomia cultural no país, levando em conta as raízes mestiças, negras e indígenas, apesar de permanecer a cultura europeizada (SCHWARCZ, 1998).

Esse processo de cultura civilizatória, tendo em vista o modelo europeu, passa a perder força a partir de 1930, período em que há alterações mais significativas no país. Souza (2005) define esse período como o segundo programa de políticas culturais, tendo seu início em 1937, durante o período Vargas (1939-1945), e abrange um conceito mais amplo de cultura.

O modelo federalista oligárquico e descentralizado que imperava no Brasil durante a República Velha chega ao seu esgotamento devido aos acontecimentos da década de 1930, com o Golpe de Estado e a ascensão de Vargas ao poder, que ao invés de priorizar o modelo agrário irá impulsionar o desenvolvimento industrial. Com a criação do Estado Novo e a ampliação das funções do Estado, este passou a ser intervencionista e desenvolvimentista, atuando diretamente na economia, implementando assim um modelo extremamente centralizador, que também proporcionou maior destaque para o setor cultural.

Para Rubim (2007a, 2012a) esse período caracteriza a inauguração das políticas culturais no Brasil, com a implantação do Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1930, o setor cultural ganha espaço durante a gestão de Gustavo Capanema, iniciada em 1934 permanecendo em seu cargo mesmo após o golpe de Estado e concluindo sua trajetória nesse Ministério em 1945. Ainda segundo Rubim (2007a, 2012a), Capanema apresentava uma postura conservadora na política e na cultura se mostrava um modernista, com a criação de instituições como o Instituto Nacional do Livro (INL) e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), criado por Mário de Andrade, entre outras.

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 (oliveira, veloso e gomes, 1982; veloso, 1987 e garcia, 1982) – com outra “afirmativa”, através de formulações, práticas, legislações e (novas) organizações de cultura. [...] A política cultural implantada valorizava o nacionalismo, a brasilidade, a harmonia entre as classes sociais, o trabalho e o caráter mestiço do povo brasileiro (RUBIM, 2007a, p. 16).

Apesar do grande destaque cultural, há uma forte censura e repressão, demonstrando seu caráter intervencionista e autoritário, em que se utiliza a valorização da cultura como uma forma de criar uma identidade nacional (SIMÕES; VIEIRA, 2009). Para Rubim (2012a, p. 33), a gestão de "Vargas/Capanema cria uma outra e difícil tradição no país: a forte relação entre governos autoritários e políticas culturais nacionais que irá marcar de modo substantivo a história brasileira".

Por sua vez o período da redemocratização (1945-1964) traz o retorno do federalismo e da democracia, isto é, havia um maior equilíbrio entre União e estados. Num contexto político de liberdades civis a Constituição brasileira de 1946 restabelece o modelo federalista em um quadro institucional onde o governo adotou um projeto liberal econômico.

Para Calabre (2007, p. 3) neste período "o grande desenvolvimento na área cultural se deu no campo da iniciativa privada", tendo em vista o crescimento dos meios de comunicação de massa, como rádio, televisão e cinema, que já operavam pela lógica mercadológica de patrocínios. Nota-se aqui um menor investimento nas políticas culturais, principalmente ao levarmos em conta o período anterior, mesmo com a criação em 1953 do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Dessa forma, Rubim (2012a) caracteriza a trajetória brasileira de políticas públicas de cultura em três palavras: autoritarismo, instabilidade e ausência. Representando o autoritarismo temos o regime militar (1964-1985) que retoma o modelo autoritário vivido na era Vargas e traz uma maior intervenção para o campo cultural.

Já o segundo período da redemocratização (1985-1995) é pautado pela instabilidade, apesar da criação do MinC, que contou com dez ministros diferentes, dificultando uma continuidade administrativa (RUBIM, 2012a).

Têm-se ainda o contexto de ausência que abrange o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), que traz certa estabilidade ao ministério, com o ministro Francisco Weffort durante toda a gestão, mas sem grande força, uma vez que o governo traz a política neoliberal também para o campo cultural, fomentando as leis

de incentivo como política cultural em que o Estado repassa suas atribuições ao mercado (RUBIM, 2012a).

Em momentos mais recentes, governo Lula (2003-2010) e governo Dilma (2011-atual), o Estado procura ter um papel mais ativo no campo, quebrando a lógica de ausência da gestão anterior e adotando assim uma postura de enfrentamento à essa perspectiva (RUBIM, 2012a).

Diante do exposto, este capítulo procura mostrar nas seções abaixo os contextos de autoritarismo, instabilidade, ausência e enfrentamento que marcaram o desenvolvimento da trajetória política cultural no país e que resultaram no atual formato de financiamento.

4.1. Regime militar: uma experiência autoritária

O período militar tem início a partir do golpe de 1964 e consigo traz mais uma vez o Brasil para uma forte centralização estatal. Pautado pela Constituição de 1967 o regime militar foi extremamente autoritário e limitou todo o poder de influência midiática que fosse contrária ao regime, como podemos verificar pela instauração do Ato Institucional nº5 (AI5) ⁴³ de 1968, demonstrando a opressão e as medidas arbitrárias da época.

A ditadura reafirmou a triste tradição do vínculo entre políticas culturais e autoritarismo. Os militares reprimiram, censuraram, perseguiram, prenderam, assassinaram, exilaram intelectuais, artistas, cientistas e criadores populares, mas, ao mesmo tempo, constituíram uma agenda de “realizações” nada desprezível para a (re)configuração da cultura no Brasil (RUBIM, 2012a, p. 34).

Logo, apesar do forte autoritarismo, o período foi crucial para o desenvolvimento da política cultural nacional, que contou com um planejamento estratégico para a área (FERNANDES, 2013). Dessa forma, identificaram-se três fontes de atuação do governo no campo cultural: censura, investimento em infraestrutura de telecomunicações e criação de órgãos governamentais para a cultura (FERNANDES, 2013). Estas fontes de atuação foram encontradas durante todo o período, que pode ser dividido em três momentos específicos.

⁴³ O Ato Institucional nº 5 é o principal instrumento de coerção do regime e compreende o período de maior repressão e censura da ditadura militar.

O primeiro momento refere-se ao início da ditadura e corresponde ao período de 1964 a 1968, aqui mesmo com a repressão e censura houve uma série de manifestações contra o governo e um afloramento do movimento cultural (RUBIM, 2012a). Há uma forte ênfase nas mídias de comunicação, que passa a realizar uma dinâmica de cultura midiaticizada, em que o regime militar foca na "instalação da infraestrutura de telecomunicações; a criação de empresas e a implantação de uma lógica de indústria cultural", passando a controlar rigidamente esses novos meios de comunicação, procurando "integrar simbolicamente o país, de acordo com a política de 'segurança nacional'" (RUBIM, 2012a, p. 34), implicando assim no fomento de uma dimensão nacionalista para a cultura.

Ainda nesse período cria-se em 1966 o Conselho Federal de Cultura (CFC), durante o governo Castelo Branco (1964-1967), permitindo assim um maior planejamento para o campo e ressaltando o projeto político-ideológico do governo para a cultura (FERNANDES, 2013). Neste momento temos o primeiro paradigma para a cultura brasileira, que consiste na utilização estratégica da cultura como projeto político-ideológico, ou seja, nacionalista.

Quadro 9 – Primeira política cultural brasileira oficial

Problema	Solução	Paradigma
Defesa contra a cultura de esquerda.	Utilizar a cultura como instrumento de integração em prol da segurança nacional.	Cultura nacionalista.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em seguida, o Brasil vive o momento mais brutal da ditadura, final de 1968 à 1974, com especial destaque para o governo Médici (1969-1974), que aumenta consideravelmente a repressão e a censura (RUBIM, 2012a). Neste período, há um incentivo e uma forte imposição da cultura midiática, que fielmente reproduz a ideologia do governo (RUBIM, 2012a), todavia, mantém-se a vontade política de desenvolvimento cultural e sob a gestão do Ministro Jarbas Passarinho (1969-1973) a cultura ganha maior destaque dentro do MEC. Em 1973, o CFC cria um documento de *Diretrizes para*

uma Política Nacional de Cultura, em que temos a sugestão de uma organização com maior autonomia e que procura nortear o campo cultural, sugerindo implicitamente a criação de um Ministério da Cultura, como afirma Cohn (1984, p.88):

a argumentação [do documento] encaminhava-se no sentido de enfatizar a "necessidade de criação de um novo organismo ou de adaptação de órgão já existente, aumentando-lhe a hierarquia e a área de competência, assim como poderes de planejamento e execução, coordenação e avaliação, de forma a se obter um conjunto harmônico e integrado.

No entanto, a intenção de criar um ministério próprio para a cultura foi logo abandonada e o documento de diretrizes foi tirado de circulação e substituído, ainda em 1973, por uma versão mais limitada, o Programa de Ação Cultural (PAC), no qual o MEC continuaria como responsável pelas ações culturais. Este novo documento "parte da caracterização ampla de cultura e busca articular participação e desenvolvimento (...). Dá, portanto, certa ênfase ao caráter espontâneo do processo cultural, do qual deveria participar o cidadão comum" (FERNANDES, 2013, p. 181).

Dessa forma, o documento traz a noção de desenvolvimento cultural, que reforça a necessidade da presença do Estado no campo, como elemento de apoio e estímulo, que por sua vez, teria por função garantir o acesso à produção cultural, todavia, o documento não deixa de lado sua relação com as políticas de segurança e de desenvolvimento (FERNANDES, 2013).

O PAC, por sua vez, era não apenas uma abertura de crédito, financeiro e político, a algumas áreas da produção oficial até então praticamente desassistidas pelos demais órgãos oficiais, mas também uma tentativa oficial de degelo em relação aos meios artísticos e intelectuais (MICELI, 1984, p. 55).

Para Miceli (1984) o PAC não tinha por função formular uma política cultural oficial ou encargos de coordenação, mas firmar um novo estilo e uma doutrina própria para as atividades culturais, com a criação de núcleos e grupos-tarefas que visavam o atendimento de diversas áreas de produção cultural. O PAC tinha três objetivos: "a preservação do patrimônio histórico e artístico, o incentivo à criatividade e à difusão das atividades artístico-culturais, e a capacitação de recursos humanos" (MICELI, 1984, p. 56).

Buscando a difusão e a garantia de acesso às atividades artístico-culturais o documento traz implicitamente o conceito de democratização cultural, que corresponde a "apresentação ao povo pelos meios modernos de comunicação de massa das suas

manifestações em todos os setores" (COHN, 1984, p. 91), já as ações desse novo programa correspondem "à criação do "fundo nacional de desenvolvimento da cultura"; à criação de "casas da cultura" em centros de influência regional; a cuidados com monumentos particulares tombados; e ao financiamento de projetos de natureza cultural" (COHN, 1984, p. 91), entre outros.

A partir dessas ações o "PAC acabou fortalecendo uma vertente 'executiva', que buscou se diferenciar da vertente 'patrimonial'", o que fez com que os responsáveis pelo programa convertessem o MEC em um "poderoso e 'moderno' empresário de espetáculos, abrindo novas frentes no mercado de trabalho cultural" (MICELI, 1984, p. 70).

Dessa forma, o Estado acabou ampliando sua atuação no campo cultural, saindo do eixo do patrimônio e aumentando sua intervenção para campos da cultura em que o mercado não atuava, como teatro, ópera, música erudita, entre outros, enquanto, o setor privado se responsabilizou pela indústria cultural, com maior ênfase no cinema e na televisão, que devido ao forte investimento estatal nos meios de comunicação de massa ganhava cada vez mais força e espaço no cenário cultural brasileiro, sendo fiel reproduzidor da ideologia do governo (FERNANDES, 2013).

Com essa nova movimentação artística, o PAC procurou abranger todas as regiões brasileiras, o que acabou por revelar as disparidades regionais em relação às condições dos espaços culturais, bem como os recursos disponibilizados para essas atividades (FERNANDES, 2013). No entanto, apesar das disparidades que o programa apresentou, sua repercussão foi considerada bastante positiva tornando-o "uma referência para a criação de uma instituição que congregasse as várias atividades artístico-culturais (inclusive os órgãos já existentes nessas áreas), mas herdando a flexibilidade organizacional e financeira do PAC" (FERNANDES, 2013, p. 184), o que possibilitou o desenvolvimento de diversas atividades no período.

Por fim, o terceiro e último momento do regime militar compreende o período de 1974 e 1985, abrange o governo do General Geisel (1974-1978), em que inicia-se um processo de abertura. Aqui é importante ressaltar a gestão do ministro Ney Braga que

propõe em 1975 uma Política Nacional de Cultura (PNC), que tem por intuito articular o campo cultural com as metas da política desenvolvimentista do governo.

Foi a única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área da cultura, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios, como por exemplo, o Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas (MICELEI, 1984, p. 57).

A PNC quebra a argumentação inicial de segurança e fortalecimento nacional dos últimos anos, o novo documento aborda a questão do desenvolvimento brasileiro que "não é apenas econômico, mas sobretudo social, e que dentro desse desenvolvimento social há um lugar de destaque para a cultura" (Cohn, 1984, p. 92).

Seguindo essa lógica de abertura e de desenvolvimento este período apresentou um maior investimento no campo, devido à forte gestão do ministro Braga e à implementação do PAC, da PNC e da criação de diversos órgãos culturais, como: o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, a reformulação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e a Fundação Nacional de Arte (Funarte). Sendo essa última organização a de maior destaque no campo cultural, no período de análise, uma vez que procura viabilizar a PNC (FERNANDES, 2013).

Todavia, este novo documento apresenta algumas premissas paradoxais, pois traz propostas antiestatizantes que deveriam ser realizadas pelo Estado (COHN, 1984), isto é, procura reduzir a intervenção estatal utilizando organizações governamentais, entre elas, o PAC (1973) e a Funarte (1975), que funcionariam "como instrumentos de apoio e estímulo governamental à produção artística e cultural, sem intervir no processo criativo" (FERNANDES, 2013, p.183).

Este dinamismo cultural apresenta uma postura bem diversa daquela adotada no momento anterior. Atenta-se aqui para "as diferenças e para as dificuldades de elaboração de um sistema fechado de política cultural" (COHN, 1984, p.95), ressaltando assim a ausência de uma política cultural integrada que visa uma maior flexibilidade dentro do quadro intervencionista (COHN, 1984).

De um modo geral, a atuação militar no campo cultural resultou na construção e consolidação de uma Política Nacional de Cultura, tendo seu ápice ao fim do período. Sendo assim, o destaque cultural do período retoma o argumento de Rubim (2007a; 2012a) que defende uma tradição brasileira entre autoritarismo e desenvolvimento para as políticas culturais, mostrando a importância do campo cultural para os governantes do regime militar.

Outra vez mais, reafirma-se a problemática tradição, com a conexão entre autoritarismo e políticas culturais. Ainda que a maior parte da atuação do Estado tenha acontecido na fase de transição da ditadura, sua configuração continua sendo moldada por parâmetros do regime autoritário, em declínio. A ditadura também realiza a transição para a cultura midiática, assentada em padrões de mercado, sem qualquer interação com as políticas de cultura do Estado. Em suma: institui-se um fosso entre políticas culturais nacionais e o circuito cultural agora dominante no país (RUBIM, 2007a, p 23).

O quadro abaixo procura sintetizar estes acontecimentos trazendo as diferentes imagens que a cultura adotou durante o período, bem como seus atores e interesses. Esta seção teve o intuito de mostrar a importância do regime militar para o desenvolvimento da cultura brasileira, independente de seu caráter particularmente centralizador e autoritário.

Quadro 10 – Síntese do período militar

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Castelo Branco (1964-1968)- Ditadura	A intervenção estatal serve como elemento de apoio e estímulo à cultura. Cultura como instrumento de integração em prol da segurança nacional. Criação de um projeto político-ideológico (nacionalista).	- Estado; - elite; - grupos de esquerda; - artistas; - indústrias culturais; - empresas privadas;	- Modernização da política cultural como forma de controle social (Estado); - Controlar o movimento de esquerda no campo cultural - censura (Estado); - Incentivo à cultura de massa - investimento em infraestrutura de telecomunicações (Estado);
Médici/ Jarbas Passarinho (1969-1974) - Ditadura	A intervenção estatal serve como elemento de apoio e estímulo à cultura. Forte incentivo à cultura midiática , que reproduz fielmente a ideologia do governo.	- meios de comunicação de massa.	- Criação de órgãos governamentais para a cultura (Estado); - Atividades culturais como forma de resistência à repressão governamental (grupos de esquerda);

Geisel/ Ney Braga (1974-1985) - Abertura e desenvolvimento (Ditadura)	A intervenção estatal serve como elemento de apoio e estímulo à cultura. Cultura midiática voltada às indústrias culturais e fomentada pelo mercado. Cultura como projeto desenvolvimentista .		- Fomento das indústrias culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios (Estado, indústrias culturais, empresas privadas, meios de comunicação de massa); - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural (Estado, elite, grupos de esquerda, artistas, indústrias culturais, empresas privadas, meios de comunicação de massa);
---	---	--	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Inicialmente, o quadro 10 apresenta o contexto histórico em que se desenvolveu a política cultural entre 1964 e 1985, o que representa um período de mais de 20 anos sob o domínio militar, caracteristicamente autoritário e centralizador (RUBIM, 2007a, 2012a), dividido aqui em três momentos específicos.

O primeiro compreende o início da ditadura e aponta o planejamento político para o campo cultural, que utiliza a cultura como instrumento de integração visando a política de segurança nacional do regime. Trata-se aqui da criação de um projeto político-ideológico, que visa integrar simbolicamente o país, através do fomento do nacionalismo (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a).

O segundo momento abrange o período mais violento da ditadura em que se incentiva uma cultura midiática que reproduz a ideologia governamental, aumenta-se aqui a censura da época, que passa a repreender violentamente atividades culturais consideradas subversivas, procurando conter artistas influentes e grupos de esquerda, basicamente qualquer movimento que seja oposto ao governo, incluindo assim a elite brasileira. Neste momento há um forte interesse do Estado em incentivar a cultura de massa através de investimentos de infraestrutura de telecomunicações (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a). Abrindo espaço para atores do mercado como indústrias culturais, empresas privadas e os próprios meios de comunicação de massa, que passam a se articular por meio de patrocínios.

Por sua vez, o terceiro momento compreende a abertura governamental em que se procura desenvolver uma Política Nacional de Cultura (PNC) que incentiva áreas culturais que o mercado não possui interesse. Firma-se aqui a cultura midiática,

implementada no período anterior, e aplica-se um projeto desenvolvimentista para a cultura (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a). Faz-se importante ressaltar que este momento diverge dos demais, pois apresenta um forte dinamismo cultural com a criação de diversos organismos que procuram fortalecer o projeto de cultura do governo, ao mesmo tempo em que procura reduzir a intervenção estatal, implementada durante o regime militar, mostrando aqui um paradoxo em suas atividades (COHN, 1984).

Sendo assim, ao analisar a influência do contexto militar para o campo cultural é possível notar como as políticas culturais foram desenvolvidas nesse período, mostrando a intenção governamental em articular esse tipo de política, trazendo-a para a dimensão do macrossistema, tendo em vista o interesse do Estado, caracteristicamente intervencionista.

Para Fernandes (2013, p.186) o ponto culminante para a cultura durante o regime militar foi a aprovação do documento PNC, que representa um grande avanço para o campo cultural, bem como insere a cultura "no âmbito das preocupações estratégicas do Estado (com repercussões nacionais e internacionais), articulando-a com outras áreas governamentais".

Foi durante o regime que houve um fortalecimento do campo "com aumento de público e de demanda por formação de pessoal especializado" (FERNANDES, 2013, p. 189). Dessa forma, os militares, apesar de seu discurso nacionalista e autoritário, criaram a base para a construção de uma política pública para a cultura, com ampla participação do governo e do mercado.

Este período cria expectativas na implementação de uma política de democratização da cultura, que buscasse garantir o acesso à cultura, tendo em vista o aumento da oferta de atividades culturais (FERNANDES, 2013). Todavia, diante do crescimento dessa oferta surge "o desafio de se buscarem novas fontes e instrumentos de financiamento da cultura" (FERNANDES, 2013, p. 189), desafio esse que será enfrentado durante o período de redemocratização.

O contínuo planejamento para a criação de uma identidade cultural resultou no incentivo e desenvolvimento do campo, onde se criou uma série de instrumentos que fortaleceram o setor, como o CFC, o PAC, a PNC e a Funarte. A partir dessa proposta

de fortalecimento fica inevitável a criação de um ministério próprio para a cultura, logo, em 1985 cria-se o Ministério da Cultura, iniciando assim o processo de institucionalização da cultura no país, que teve como cenário o período de redemocratização.

4.2. Redemocratização: uma instável institucionalização

Para Bolán (2006) o processo de institucionalização do campo cultural é um acontecimento dos tempos atuais que muda a perspectiva de compreensão das políticas culturais. Ainda segundo ele, a institucionalização da cultura engloba dois campos: o primeiro refere-se à modalidade organizacional que compreende a administração cultural, ou seja, o Ministério da Cultura; o segundo aborda os instrumentos normativos que serão base desse processo, isto é, os regramentos ou leis que definem o processo de intervenção na cultura.

Dessa forma, o período de redemocratização (1985-1995) corresponde ao retorno da democracia brasileira com José Sarney (1985-1990) no poder (mesmo que eleito indiretamente) e para o campo cultural compreende o início de sua institucionalização no país, com a criação do MinC, pelo Decreto nº 91.144 em 1985, que se desvincula do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

No entanto, esta desvinculação não foi feita facilmente, pois entre os representantes da cultura dentro do MEC havia duas vertentes, que discutiam a criação de um Ministério ou não. O primeiro grupo apoiava a criação do MinC, enquanto o segundo queria a ampliação da Secretaria da Cultura dentro do MEC, pois temiam que ao se desvincularem da educação haveria um retraimento do crescimento cultural, sendo preferível a ação de uma Secretaria forte à um Ministério fraco (CALABRE, 2005).

Diante desse cenário conflituoso a implementação do MinC mostrou-se problemática, pois grande parte dos recursos culturais ficaram no campo da educação, sinalizando uma certa fraqueza do novo Ministério, como alguns previam (CALABRE, 2005). Neste novo contexto de incertezas houve uma série de problemas que afetaram o Ministério, tais como: "perda de autonomia, superposição de poderes, ausência de linhas de atuação política, disputa de cargos, clientelismo, entre outros" (BOTELHO, 2001 apud CALABRE, 2005).

Dessa forma, a implementação do MinC enfrentou uma série de problemas que variavam da esfera financeira para a esfera administrativa. Dentre estes ocorreu grande rotação do cargo de ministro, inicialmente ocupado por José Aparecido de Oliveira (1985) que foi logo substituído por Aloísio Pimenta (1985-1986), ressaltando uma série de descontinuidades administrativas (CALABRE, 2007, RUBIM, 2012a).

Para Rubim (2012a) esta descontinuidade resultou numa média de permanência de um dirigente por ano, o que demonstrou a instabilidade institucional na qual o Ministério se encontrava, principalmente ao levarmos em conta que se tratava de uma instituição que estava em processo de implantação. Esta descontinuidade passa a marcar esse período de instabilidade, que aponta a ausência de vontade dos dirigentes e a fragilidade política no campo cultural.

A conjugação de ausência e autoritarismo produz instabilidade, a terceira triste tradição. Ela tem, de imediato, uma faceta institucional. Muitas das entidades culturais criadas têm forte instabilidade institucional derivada de um complexo conjunto de fatores: fragilidade; ausência de políticas mais permanentes; descontinuidades administrativas; desleixo; agressões de situações autoritárias etc (RUBIM, 2012a, p.36).

Procurando conter o desmantelo financeiro que tomava conta do campo cultural é promulgada, durante a gestão do então ministro Celso Furtado (1986-1988), em 2 de julho de 1986, a Lei nº 7.505, também conhecida como Lei Sarney. Esta lei visava conter o processo de retração dos investimentos públicos para a cultura com a intenção de viabilizar novas fontes de recursos para o campo (CALABRE, 2005).

Apesar da Lei Sarney procurar reforçar os recursos culturais, através do mecanismo de renúncia fiscal, que permitia ao contribuinte abater parte do Imposto de Renda, sua implementação trouxe inúmeras críticas devido à sua estruturação, mostrando certa ambiguidade em sua execução, uma vez que contrariava a necessidade de aumentar o financiamento direto à cultura, tendo em vista que o MinC acabara de ser inaugurado (RUBIM, 2012a).

Sendo assim, a "primeira lei brasileira de incentivos fiscais para financiar a cultura" rompeu com o modelo anterior, pois o "estado reduzia o financiamento direto e propunha que as verbas fossem buscadas no mercado. Só que este dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal", o que fez com o

mercado ganhasse poder de decisão (RUBIM, 2012a, p.37). Todavia, essa lógica de incentivo fiscal para financiar a cultura trouxe um novo fôlego para o setor cultural e passou a ser a força motriz das políticas públicas culturais subsequentes, apesar da crise econômica que assolava o país.

Nesse íterim, o Brasil vivia um momento de extensa reestruturação, além da forte ênfase no setor econômico, o período da redemocratização focou no restabelecimento de direitos suspensos durante o regime militar. Sendo assim, instaurou-se uma nova constituição em 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã.

A questão cultural acabou sendo enquadrada nos artigos 215 e 216 da CF, identificando assim seu acesso como um direito do cidadão e um dever do Estado. Surge então um processo de modernização nacional que exigia novos padrões estruturais para o campo cultural, mas sem de fato criar mecanismos sólidos que permitissem seu amplo desenvolvimento ou que garantisse o compromisso dos dirigentes com o tema.

O que houve, no entanto, foi um esvaziamento da esfera cultural, de forma desestruturada e sem planejamento, que teve seu ápice em 1990, sob a gestão do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), que extinguiu a Lei Sarney e alterou radicalmente toda a estrutura cultural ao dissolver diversos órgãos como a Funarte, a Pró-Memória, a Embrafilme, entre outros (CALABRE, 2005).

Neste novo cenário de reestruturação o Ministério da Cultura perde seu status ministerial e volta a ser Secretaria pela Lei 8.028 de 12 de abril de 1990, com Ipojuca Pontes como seu primeiro dirigente, que vincula sua gestão ao mercado neoliberal. "Todo o processo foi feito de maneira abrupta, interrompendo vários projetos, desmontando trabalhos que vinham sendo realizados por mais de uma década" (CALABRE, 2005, p. 7).

Como é possível observar, esta instabilidade política afetou negativamente o setor cultural que se viu desprovido de recursos financeiros e organismos administrativos fortes, uma vez que a Secretaria da Cultura não tinha força política diante da ausência do Estado no campo cultural (RUBIM, 2012a). Logo, a falta de

iniciativa governamental do período reforça a triste tradição brasileira de ausência estatal em períodos democráticos (RUBIM, 2012a), ressaltando assim a forte instabilidade política que resultava em descaso com a cultura.

Com a intenção de ocupar o vazio que a extinção da Lei Sarney trouxe para reforçar parte dos recursos financeiros para o campo, promulgou-se uma nova lei de incentivo à cultura, a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 - Lei Rouanet - que instituía o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

A nova Lei manteve consigo a idéia de incentivos fiscais para a cultura, reforçando a prática neoliberal como fonte cultural e repassando tal política para o plano estadual e municipal. A Lei Rouanet, assim denominada em homenagem ao então secretário da cultura Sérgio Paulo Rouanet, institui políticas públicas para a cultura nacional e teve por finalidade captar e canalizar recursos para o setor cultural.

Todavia, os três mecanismos Fundo Nacional da Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e Incentivo a projetos culturais (mecenato), não operavam da forma planejada (OLIVIERI. 2004; RUBIM, 2007). O que vimos foi uma grande ênfase do Incentivo de projetos culturais desenvolvidos por mecenato, enquanto o FNC e o Ficart ficaram em segundo plano por falta de atrativo tributário, sendo que o segundo não chegou a sair do papel (OLIVIERI. 2004; RUBIM, 2007a). Mais uma vez, diminuindo o financiamento direto do Estado em prol do financiamento privado, que continuava com o poder de decisão.

Com a implementação da Lei Rouanet tem início o segundo paradigma cultural no Brasil, que foi consolidado e difundido no governo posterior, sob a lógica neoliberal de financiamento. Aqui a política de incentivo fiscal é identificada como a própria política cultural federal.

Quadro 11 – Segunda política cultural brasileira oficial

Problema	Solução	Paradigma
Escassez de recursos financeiros para a cultura.	Criação de leis de incentivo à cultura.	Incentivo fiscal como política cultural.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Ao tentar criar novas fontes de recursos, o governo federal acabou criando uma política cultural voltada primordialmente para o mercado, "a predominância desta lógica de financiamento corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados" (RUBIM, 2012a, p. 37). Ou seja, ampliou-se aqui o papel do mercado no campo cultural com o respaldo estatal, que se responsabilizou pela maior parte do financiamento.

Por sua vez, Itamar Franco (1992-1995) reinstaurou o Ministério da Cultura, pela Lei 8.490 de 19 de novembro de 1992, sob a gestão de Antônio Houaiss (1992-1993), e algumas das organizações extintas por seu predecessor. Manteve como entidades vinculadas do Ministério: Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Biblioteca Nacional (FBN) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (CALABRE, 2005).

Ao retomar sua institucionalidade o Ministério da Cultura segue a Política de Cultura e cria também uma lei de incentivo fiscal para o setor do audiovisual, a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que opera por meio da renúncia fiscal do Imposto de Renda, visando investir na produção e infraestrutura do setor, mostrando assim a força das indústrias culturais no campo cultural, em especial o setor cinematográfico.

A falta de recursos estatais e a popularidade desta lógica de financiamento pautada no liberalismo, fez com que "parcela considerável dos criadores e produtores culturais passasse a identificar política de financiamento e, pior, políticas culturais tão somente com as leis de incentivo" (RUBIM, 2012a, p. 37).

O quadro abaixo procura demonstrar os atores, interesses e as imagens que tomaram conta do campo cultural nesse período de redemocratização, que mostrou uma forte ausência estatal e uma predominância do setor privado como incentivador das atividades culturais.

É possível observar que este período foi marcado por uma série de descontinuidades administrativas, mostrando certa instabilidade administrativa e falta de vontade política em relação ao campo cultural (CALABRE, 2005; RUBIM, 2012a).

Quadro 12 – Síntese do período de redemocratização

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Sarney/ Celso Furtado (1985-1990) - Reestruturação administrativa	O incentivo à cultura é um dever do Estado, CF 88. Permanência da cultura midiática . Início das leis de incentivo fiscal para o campo. Diminuição da intervenção estatal.	- Ministério; - Representantes da cultura dentro do MEC; - governos locais (estado e municípios);	- Criação do Ministério da Cultura para controle das atividades culturais (Ministério); - Fortalecimento da Secretaria de Cultura dentro do MEC (Representantes da cultura dentro do MEC); - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais (governos locais);
Collor/ Ipojuca Pontes (1990-1992) - Instabilidade política	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado, introduz-se aqui fortemente a lógica liberal para a cultura, uma vez que não há vontade política em relação à cultura. Ausência do Estado no campo. Instabilidade administrativa e política.	- artistas; - indústrias culturais; - empresas privadas; - meios de comunicação de massa.	- Fomento das indústrias culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal (Ministério, indústrias culturais, empresas privadas e meios de comunicação de massa); - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural, ampliar a liberdade de expressão artística (Ministério, Representantes da cultura dentro do MEC, artistas, indústrias culturais, empresas privadas e meios de comunicação de massa);
Itamar Franco/ Paulo Rouanet (1992-1995) - Crise econômica	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado. Permanece a lógica liberal para a cultura. Falta de vontade política para desenvolver o campo cultural.		- Ampliação das fontes de financiamento (Ministério, Representantes da cultura dentro do MEC, artistas, indústrias culturais, empresas privadas e, meios de comunicação de massa).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O quadro 12 aponta três momentos importantes durante a redemocratização, período este de grandes dificuldades para a cultura, uma vez que sua institucionalização acabou implicando a redução de seu orçamento, pois não havia interesse dos dirigentes em fomentar o campo. A preocupação política era a garantia da democracia e a restauração da economia, o que não incluía os gastos com a cultura.

Para tanto, propagou-se a cultura midiática, iniciada no período anterior e que circula até hoje, amplamente difundida pelos meios de comunicação da época (CALABRE, 2005; RUBIM, 2012a). A midiatização corresponde aqui à primeira imagem

da cultura no período da redemocratização, especificamente sob a gestão Sarney, que inicia o fomento das leis de incentivo fiscal (Lei Sarney) e respalda a diminuição da intervenção estatal no campo, procurando ampliar a liberdade de expressão artística, limitada durante a ditadura.

Neste momento, um dos conflitos de interesse é a criação ou não de um Ministério próprio, que divide o campo cultural entre atores que querem uma institucionalização do setor, caracterizados aqui pelo ator Ministério, e entre os representantes da cultura dentro do MEC, que defendiam a manutenção e fortalecimento da Secretaria de Cultura.

A principal discussão dos representantes do MEC é que a criação de um Ministério resultaria na diminuição dos recursos para o campo cultural, o que de fato aconteceu. Sob a gestão de Fernando Collor dissolve-se o MinC, a Lei Sarney e outros organismos culturais (CALABRE, 2005). Levando a um desmantelamento do campo cultural, que teve sua imagem atrelada à instabilidade política e administrativa.

O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado, a lógica liberal para a cultura é fortalecida pela criação da Lei Rouanet, que acaba substituindo a Lei Sarney. O que vemos aqui é a falta de vontade política em relação ao tema, levando à ausência do Estado no campo, fazendo com que a maior parte das atividades culturais fossem mantidas pelos estados e municípios, que ganharam maior autonomia com a CF de 1988 (CALABRE, 2007), mostrando assim o interesse dos governos locais de ampliar suas ações sobre as atividades culturais.

Por fim, o último momento da redemocratização corresponde à gestão de Itamar Franco, que manteve a lógica liberal para a cultura, através de incentivos fiscais, sem, todavia, demonstrar particular vontade política para desenvolver o campo.

Mantem-se aqui o interesse de fomentar as indústrias culturais pela iniciativa privada por meio de patrocínios, mas agora também pelas leis de isenção fiscal, conjugando aqui todos os atores identificados no período da redemocratização, com interesse comum de ampliação dos recursos culturais.

Para Calabre (2007, p. 8), este processo de financiamento deu início à "conformação de uma nova política, mais voltada para as leis de mercado, na qual o

Ministério tinha cada vez menos poder de interferência". Desta forma, a lógica neoliberal que começou a ser implantada fortemente no espaço cultural a partir da década de 90, passou a ser a força motriz das políticas públicas de cultura subsequentes, assumindo assim o paradigma de incentivo fiscal para a política cultural federal.

4.3. O projeto neoliberal e as políticas de incentivo

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) consolidou o processo democrático e fortaleceu a economia do país, utilizando-se de práticas neoliberais para a execução das ações governamentais. Para Rubim (2012a, p. 38) "o novo governo caracteriza-se pela implantação, de modo menos tosco e mais enfático, do projeto neoliberal no Brasil. A retração do Estado acontece em praticamente todas as áreas, substituído pelo mercado". Sendo assim, este período é marcado pela mínima intervenção do Estado e a forte força do mercado em todos os setores do país, incluindo o setor cultural, que passa a ter a lógica neoliberal como principal meio de formulação de suas políticas públicas.

Este período preocupou-se em fortalecer o processo de retomada da democracia brasileira, o desafio aqui era a definição de uma política cultural condizente com as atuais necessidades do país, pois "não é a mesma coisa fazer política cultural nos períodos autoritários - quando as decisões são centralizadas e tomadas com pequena participação da sociedade" enquanto em uma democracia "a definição das políticas culturais passa, necessariamente, pelo debate com a sociedade civil", levando em consideração a participação de novos atores pertinentes à comunidade cultural (MOISÉS; BOTELHO, 1997, p15).

Perante este cenário democrático, o MinC finalmente conheceu seu primeiro período de estabilidade, sob a liderança de Francisco Weffort (1995-2003), que permaneceu no cargo por oito anos, quebrando assim a grande rotação de ministros da pasta (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a). Todavia, apesar da estabilidade do período, a política de Estado mínimo do governo federal implicou diversas dificuldades operacionais para o Ministério, que mal havia sido recriado, trazendo o campo cultural

para uma nova modalidade de ausência que opera no seu limite, ocorrendo quase que uma identidade entre Estado e mercado (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a).

É importante ressaltar que a gestão FHC/ Weffort utilizou-se da estrutura proposta para a cultura e a aprimorou de acordo com suas intenções. A intenção aqui era a solidificação de um sistema de financiamento da Cultura, cujo elemento principal é a Lei Rouanet, em que se propõe a utilização de recursos públicos e privados, para o apoio ao desenvolvimento cultural (MOISÉS; BOTELHO, 1997). Este sistema de financiamento é apresentado como uma política de parceria entre Estado, produtores culturais e iniciativa privada.

A parceria supõe que, em uma moderna economia de mercado, existem áreas da atividade cultural que podem e devem ser apoiadas, ao mesmo tempo, pelo Estado e pela iniciativa privada. Mas a parceria também admite, de princípio, que há áreas da atividade cultural com menores chances de integração no mercado e que, por isso mesmo, dada a sua importância como expressão cultural, não podem deixar de ser apoiadas, mesmo que o mercado se interesse pouco por elas. Trata-se de uma noção complexa de parceria, que deve cuidar para que haja complementaridade e integração tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista institucional, entre o mecenato e o financiamento a fundo perdido das atividades culturais (MOISÉS, 1997, p. 30).

A partir desta política de parceria o MinC procurou aumentar os recursos do campo, utilizando-se dos mecanismos disponibilizados pela Lei Rouanet: Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e Incentivo a projetos culturais (mecenato). Estes três instrumentos de financiamento procuravam articular essa política de parceria, que pressupõe a atuação do Estado em áreas culturais que não chamam a atenção do mercado.

Neste caso temos a implementação do FNC que opera por fundo perdido e é "composto por verba proveniente majoritariamente da Loteria Federal, Fundos de Desenvolvimento Regional (FINOR, FINAM E FUNRES) e Tesouro Nacional, e financia 80% do projeto previamente aprovado pelo Ministério da Cultura" (OLIVIERI, 2004, p.79). Este mecanismo corresponde ao financiamento direto do Estado e incentiva atividades que não têm força perante o mercado.

O Ficart refere-se ao próprio papel da iniciativa privada, prevendo aqui a criação de fundos de investimento cultural "com isenção de Imposto de Renda nas operações de crédito, câmbio e seguro, e rendimentos auferidos", mas este mecanismo não

chegou a sair do papel (OLIVIERI, 2004, p.79), pois contaria com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para sua regulamentação, permitindo a aplicação de recursos em qualquer atividade cultural lucrativa (MOISÉS; BOTELHO, 1997).

Já o mecenato, principal mecanismo dessa política, promovia o financiamento misto, em que Estado e mercado investem nas atividades culturais. Esta iniciativa procurava aumentar o dinamismo dos investimentos no campo, uma vez que o mercado operava com melhores condições econômicas e sociais (MOISÉS; BOTELHO, 1997).

Logo, este período promoveu na política de parceria uma noção de complementaridade e integração entre estes mecanismos, que juntos trariam um melhor equilíbrio para o campo cultural, com frentes articuladas de financiamento, que atuariam nos mais variados setores (MOISÉS, 1997). Todavia, o que se viu foi uma forte ênfase no instrumento de mecenato, que acabou distorcendo a proposta inicial de equilíbrio do financiamento (OLIVIERI, 2004; CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a).

A política cultural do MinC "se concentrou em ampliar a utilização das leis de incentivo pelo mercado" (RUBIM, 2012a, p. 38), sendo que a principal atividade do ministério era aprovar os projetos que seriam financiados pela Lei Rouanet (CALABRE, 2007). Houve a redução do financiamento direto para o campo, ocorrendo uma transferência de responsabilidade decisional para o setor privado, que de fato escolhia quais projetos seriam executados (CALABRE, 2005; RUBIM, 2012a). Temos então a consolidação do paradigma do incentivo fiscal como política cultural, iniciado no período de redemocratização.

A Lei Rouanet "considera que o dinheiro que o empresário investe em cultura é imposto que ele vai deixar de recolher aos cofres públicos e, por isso, os projetos devem ser previamente apresentados por seus proponentes" para análise do MinC, já a Lei Sarney "apenas exigia que os produtores culturais e as empresas que quisessem investir em cultura se cadastrassem no Ministério - e a negociação do apoio aos projetos culturais era feita diretamente no mercado" (MOISÉS; BOTELHO, 1997, p. 19).

Este enrijecimento do processo de aprovação dos projetos culturais acabou trazendo uma maior burocratização para o campo, o que dificultou a utilização desse recurso, que em boa parte era pouco conhecido pelo empresariado e até mal visto

(MOISÉS; BOTELHO, 1997). Para tanto, o MinC realizou três modificações na Lei Rouanet para torná-la mais atrativa: aumentou-se de 2% para 5% o percentual de desconto do Imposto de Renda; reformou-se os procedimentos de análise e avaliação para que fossem executados de modo mais ágil; e, aceitou-se a utilização de profissionais especializados para realizarem a intermediação entre proponente do projeto e empresa (MOISÉS; BOTELHO, 1997).

A primeira iniciativa permitiu que pequenas e médias empresas também se beneficiassem pela lei, uma vez que com o percentual de 5%, o imposto devido passa a ser mais significativo, ampliando assim as empresas participantes, que deveriam operar por lucro real. A segunda mudança trouxe uma maior celeridade para o processo de aprovação dos projetos, que passaram a ser realizados em até 40 dias e não mais três meses, o que visou à diminuição do processo burocrático e a facilitação de financiamento do projeto com a empresa. A terceira mudança foi uma novidade, pois permitiu a criação de um mercado para a intermediação dos projetos, aumentando assim as chances de captação com o empresariado (MOISÉS; BOTELHO, 1997).

Estas mudanças resultaram num aumento dos projetos apresentados ao MinC que passaram de 453 (1994), para 1.248 (1995) e para 2.401 (1996), aumentando a demanda e os projetos captados, que pularam de 14 milhões de reais (1994) para 55 milhões (1995), ou seja, os investimentos privados em cultura quase quadruplicaram (MOISÉS; BOTELHO, 1997).

Procurando atrair ainda mais os investimentos do empresariado e pressionado pelas áreas com maior dificuldade de captação, a gestão Weffort implementou a Medida Provisória 1.589/97, que ampliava a dedução fiscal para 100% em alguns segmentos culturais, sendo que anteriormente variava entre 66% e 76% para patrocínio e 76% e 86% para doação, convertida posteriormente na Lei 9.874/99 (MOISÉS; BOTELHO, 1997; OLIVIERI, 2004). De acordo com a referida lei, ampliou-se a dedução fiscal para os seguintes segmentos: artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; circulação de exposições de artes plásticas; música erudita ou instrumental; doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus.

A medida procurava facilitar o investimento dessas áreas culturais, que acabavam concorrendo com o setor de audiovisual, que com lei própria já possuía uma dedução integral do imposto de renda (MOISÉS; BOTELHO, 1997; OLIVIERI, 2004), resultando assim em um maior investimento no setor cinematográfico, que ainda garantia uma maior visibilidade do projeto, e conseqüentemente, de seu investidor.

Esta associação da imagem empresarial aos projetos culturais acabou sendo um forte atrativo para o investidor, também conhecida como marketing cultural representa as "vantagens de comunicação o uso de até 25% do bem cultural para estratégias de construção da imagem e de relacionamento da empresa, bem como a exposição da marca na mídia a ser comprada com verba incentivada" (OLIVIERI, 2004, p. 93).

Neste contexto, ao investir em cultura as empresas a utilizam como ferramenta de marketing, ou seja, uma ação de comunicação empresarial e da redução da carga tributária (OLIVIERI, 2004). Dessa forma, aconteceu uma distorção inicial, em que havia uma forte ênfase no incentivo por mecenato, enquanto o financiamento direto não obteve grande representatividade, a política de parceria acabou sendo rompida no momento de ampliação da dedução fiscal, pois não mais se tratava de um financiamento misto, mas sim de um financiamento estatal com o poder decisional no mercado (OLIVIERI, 2004; CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a). Reforça-se aqui as leis de incentivo como a própria política cultural.

A utilização de dinheiro público subordinado a decisão privada se ampliou bastante. Um estudo sobre financiamento da cultura mostrou que o uso de recursos sofreu profunda transformação entre 1995, 66% das empresas e 34% de renúncia fiscal, e 2000, 35% das empresas e 65% de renúncia fiscal. (DÓRIA, 2003, p. 101) Em outras palavras, as leis de incentivo ao investimento privado em cultura estavam desestimulando tal atitude, pois o dinheiro cada vez mais era público (RUBIM, 2012a, p. 38)

Em 2001, o MinC estende ainda mais os segmentos culturais passíveis de dedução integral pela Medida provisória nº 2.229/1, com mais esta alteração é incontestável "o aumento da participação do dinheiro público e conseqüente redução do comprometimento financeiro das empresas, o que resulta no desvirtuamento do modelo de parceria proposto" (OLIVIERI, 2004, p. 90).

Ao impulsionar o setor privado no campo cultural, o Estado mantém-se ausente em suas ações culturais, "com exceção de algumas políticas setoriais, como a de

bibliotecas e patrimônio (Projeto Monumenta) e a legislação acerca do patrimônio imaterial", apesar do período de estabilidade administrativa, que "pouco colaborou para consolidação institucional do Ministério" (RUBIM, 2012a, p. 39). O próprio orçamento cultural nacional do período, apenas 0,14%, representa a pouca importância do Ministério, bem como a ausência de uma política cultural ativa (RUBIM, 2012a).

O contexto FHC/Weffort foi de grande importância para o setor cultural, apesar das críticas ao período, pois representa o primeiro momento democrático estável. Isto faz com que haja um aumento de atores e de interesses no campo, conforme quadro abaixo, uma vez que o MinC permite uma maior abertura para o debate.

Quadro 13 – Síntese do período neoliberal

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
FHC/ Weffort (1995-2003) - Regulação econômica/ Globalização	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado. Reforço da lógica liberal para a cultura, que repassa parte da responsabilidade para o setor privado. Política de parceria. Falta de vontade política para desenvolver o campo cultural, em um ambiente democrático.	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - governos locais (estado e municípios); - artistas; - produtores culturais; - sociedade civil; - indústrias culturais; - empresas privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento da política de parceria, integração e complementaridade entre Estado e mercado (Ministério); - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais (governos locais); - Fomento das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal (Ministério, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas); - Criação de um mercado de intermediação entre proponente e empresas, para facilitar o processo de captação (Ministério, artistas, produtores culturais e sociedade civil); - Ampliação da dedução integral para outros segmentos culturais, além do audiovisual (artistas, produtores culturais, sociedade civil e empresas privadas); - Utilização do incentivo à projetos culturais como marketing cultural (Empresas privadas); - Ampliação das fontes de financiamento (Ministério, governos locais, artistas, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Este momento compreende a dificuldade de impulsionar a cultura em momentos democráticos haja vista a necessidade de inclusão da sociedade nas discussões (MOISÉS, 1997). Incluem-se aqui atores como sociedade civil e produtores culturais que passam a ganhar mais voz na área cultural. O desafio desse período é a relação entre cultura e democracia, em uma política de estado mínimo.

Para Calabre (2007) a gestão dos anos 90 representou o desperdício da oportunidade de fortalecer as políticas culturais, que neste momento representavam as políticas de incentivo fiscal, por meio de uma política de parceria que se demonstrou equivocada. Sendo assim, construiu-se a máxima do utilitarismo em que a imagem cultural, atrelada à lógica neoliberal, repassa parte da responsabilidade para o setor privado, sem todavia passar o custo (CALABRE, 2007; OLIVIERI, 2004; RUBIM, 2012a).

A partir desta imagem, construída em um período democrático, em que o Estado pouco intervém, é possível observar um aumento dos interesses dos atores envolvidos. No entanto, enquanto o Ministério procura implementar uma política de parceria entre Estado e mercado, os governos locais procuram ampliar suas ações, haja vista que as atividades culturais não possuem respaldo do governo federal, também criando leis próprias de incentivo.

Possibilitou-se que as empresas utilizassem tal política para realizar suas ações de marketing, na maioria das vezes com recursos inteiramente públicos, o que fez com que as empresas privadas se beneficiassem com essa política cultural (CALABRE, 2007; OLIVIERI, 2004; RUBIM, 2012a).

O que temos é um amplo fomento das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal, onde atores como Ministério, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas, interagem para implementá-las. É importante ressaltar que a cultura cinematográfica, juntamente com as indústrias culturais, se fortalece com a política de incentivos, uma vez que ganham maior destaque no mercado devido sua grande visibilidade.

A indústria cinematográfica foi a primeira a trazer a dedução integral do imposto devido, o que fez com que houvesse uma ampliação dessa dedução para outros segmentos culturais, que não possuíam atrativos tributários para o mercado. Isto fez

com que o Ministério reconhecesse a pressão de artistas, produtores culturais e sociedade civil para ampliar o incentivo, beneficiando assim as empresas privadas e o processo de captação de projetos (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a).

A implementação dessa política também visou criar um mercado de intermediação entre proponentes e empresas, procurando facilitar a captação desses recursos no mercado, pois muitos artistas não possuíam o conhecimento necessário para captar seu projeto, fazendo com que interagissem Ministério, artistas, sociedade civil e produtores culturais. Vale ressaltar que a criação desse mercado intermediador acabou aumentando o valor dos projetos culturais, pois inclui-se também o pagamento desses novos profissionais no orçamento do projeto (RUBIM, 2007)

Para Calabre (2007, p. 8) "o resultado de todo esse processo foi o de uma enorme concentração na aplicação dos recursos. Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados são os que mais conseguem obter patrocínio". Sem contar a forte ênfase na região sudeste, problema enfrentado na gestão posterior (OLIVIERI, 2004; RUBIM, 2007; CALABRE, 2007).

A gestão FHC/ Weffort teve por objetivo a ampliação das fontes de financiamento através do mercado, apesar do baixo financiamento direto, interesse esse compartilhado por todos atores envolvidos. Para Rubim (2012a, p. 38) "as leis de incentivo escamoteiam a ausência de uma política cultural. Em verdade e em boa medida, as leis de incentivo foram entronizadas como a política cultural", ausência esta que, para o autor, confirma a incapacidade de interação entre democracia e cultura.

A política cultural desenvolvida nesse período continua sendo a principal política federal de cultura, com forte ênfase na Lei Rouanet. Todavia, com a virada do novo milênio notou-se uma maior preocupação com o tema, uma vez que "formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura" (GIL, 2003). Sendo assim, o momento seguinte corresponde à ascensão de Lula ao poder e à reestruturação do MinC, que buscou se fortalecer como departamento público e procurou sair do eixo das políticas de financiamento, para de fato atuar no campo cultural, retomando a cultura como um dever do Estado.

4.4. A reconstrução das políticas públicas culturais

A gestão de Lula (2003-2011) trouxe uma proposta de governo um pouco mais voltada para o campo social, incluindo assim as políticas culturais, que passaram por uma série de reestruturações em relação ao governo anterior, visando a construção de uma política nacional de cultura, com o Estado retomando sua atuação no campo.

Esta nova proposta, que procurava incluir um governo participativo e um ministério forte, teve de enfrentar diversos desafios para tentar retomar uma posição atuante no setor, pois em quase vinte anos de existência do MinC, as políticas culturais foram inteiramente atreladas ao mercado, especialmente durante o mandato FHC/Weffort, que deixou como herança uma política cultural imbricada às políticas de financiamento, com pouca intervenção estatal, resultando em uma grande distorção do campo cultural, que passou a atuar como meio de divulgação de marketing das empresas financiadoras dos projetos culturais (OLIVIERI, 2004; CALABRE, 2005; RUBIM, 2012a).

Para Rubim (2012a) a ausência do período anterior acabou sendo o ponto de partida da nova gestão que enfatizou a necessidade do Estado possuir um papel ativo no setor, o que se concretizou em diversos segmentos culturais, em especial sob o conceito de abrangência e pelos canais de diálogo com a sociedade, marcas da gestão.

Neste novo cenário em que se procurou trazer um novo fôlego para a cultura brasileira, Gilberto Gil (2003-2008) ocupou o cargo de ministro e instaurou novas diretrizes para o setor. Propôs um conceito mais amplo para a cultura, onde também são valorizados segmentos pouco explorados, trazendo assim a noção de abrangência.

A assimilação da noção larga permite que o ministério deixe de estar circunscrito à cultura culta (erudita) e abra suas fronteiras para outras modalidades de culturas: populares; afro-brasileiras; indígenas; de gênero; de orientação sexuais; das periferias; da mídia áudio-visual; das redes informáticas etc. [...] A abrangência, como já dito, torna-se uma característica da gestão Gil (RUBIM, 2008, p. 12).

Este novo conceito, que amplia a atuação cultural, confronta questões como o autoritarismo e o elitismo. Ao adotar essa noção "antropológica" possibilitou que o MinC saia do contexto da "alta cultura" e passe a atuar nos mais diversos campos culturais como as culturas populares, indígenas, afro-brasileiras, entre outras. Para Rubim

(2012a) esta "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".

Além da ampliação conceitual a gestão Lula/ Gil foi marcada pela criação de canais de diálogos com a sociedade. Logo no primeiro ano de Gil como ministro foi elaborado um plano de reestruturação do MinC, o que incluiu propostas de alterações na lei de incentivo. No entanto, antes de realizar estas mudanças⁴⁴ foram realizadas consultas e fóruns com participação de agentes culturais de diversos setores, bem como com a sociedade como um todo, evidenciando a distorção da lei e sua extrema importância para o campo cultural. Este processo de consulta e construção conjunta consiste na abertura dos primeiros canais de diálogo entre ministério e sociedade civil (CALABRE, 2007).

Neste contexto participativo temos a criação de inúmeros seminários, conferências - o que levou à criação da Conferência Nacional de Cultura (CNC) - e câmaras setoriais (RUBIM, 2012a). Mostrando assim que o papel ativo do Estado se deu em conjunto com a sociedade, principal característica para o fortalecimento de um ambiente democrático, enfrentando o desafio de construir uma política cultural ativa que não fosse autoritária, ou seja, "o essencial desafio de formular e implementar políticas culturais em circunstâncias democráticas foi nitidamente colocado na agenda do ministério" (RUBIM, 2012a, p. 40).

Neste período de reestruturação foram criadas secretarias que visavam viabilizar o trabalho do ministério e formar nova estrutura administrativa, dentre estas temos: Articulação Institucional, Identidade e Diversidade Cultural, Programas e Projetos Culturais, Políticas Culturais e Fomento a Cultura (CALABRE, 2007).

Especificamente em 2006 temos duas ações que foram de extrema importância para o campo. A primeira corresponde à parceria com o IBGE para realizar uma série de pesquisas voltadas para a área da economia criativa e da economia da cultura (RUBIM, 2012a). A segunda está atrelada à realização do primeiro concurso público

⁴⁴ Estas mudanças foram atreladas à proposta da substituição da Lei Rouanet pelo Procultura, novo projeto de financiamento para a cultura, que ainda está em debate.

para o ministério, mostrando a necessidade de pessoal capacitado para atuar no campo (RUBIM, 2012a).

Diante do exposto é possível afirmar que a gestão Gil trouxe uma nova conjuntura para as políticas culturais, formulando assim paradigma base para as gestões seguintes. Institui-se aqui o processo de democratização cultural, dentro de um contexto abrangente de cultura, sem, no entanto, abandonar o paradigma anterior. Este novo paradigma consiste na inclusão do papel do Estado dentro do campo cultural.

Quadro 14 – Terceira política política cultural brasileira oficial

Problema	Solução	Paradigma
A política de incentivo compreendia apenas a “alta cultura” e projetos de grande visibilidade.	Oficializar a pluralidade cultural brasileira e garantir o amplo acesso ao cidadão.	Democratização cultural

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O MinC acabou assumindo uma gestão mais propositiva, em que o fortalecimento institucional e a democratização cultural são essenciais para um papel mais presente no campo. Estas novas ações levaram à criação de projetos como o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC)⁴⁵, movimentos que assumem centralidade na construção de uma política nacional para o setor cultural (CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a; BARBALHO, 2013).

Criado pelo Decreto Nº 5.520 de 2005, o SNC conta com uma gestão articulada e compartilhada entre Estado e sociedade, abrangendo todos os entes federados. Segundo o Ministério da Cultura, o Sistema Nacional de Cultura é um “processo de gestão e promoção conjunta das políticas públicas de cultura. É organizado em regime de colaboração entre os três entes federados (União, estados e municípios) e a sociedade civil de forma democrática e participativa”.

Para potencializar essa relação entre os entes federados, o MinC criou em 2003 a Secretaria de Articulação Institucional (SAI), que tem por missão promover a

⁴⁵ O Plano Nacional de Cultura (PNC) foi inspirado na proposta de Política Nacional de Cultura (PNC), do regime militar, que também visava a construção de diretrizes e metas para o campo cultural, mas que não chegou a ser posto em prática (REIS, 2009).

articulação das políticas públicas de cultura entre os entes federados e a sociedade civil, sendo o órgão responsável por promover a adesão e a implantação do SNC⁴⁶.

O processo de adesão à esse sistema ocorre de forma voluntária e se dá através da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa, que define os compromissos firmados entre as partes para a construção do SNC. Entre eles temos a criação das seguintes estruturas por parte dos entes federados: Órgãos Gestores da Cultura; Conselhos de Política Cultural; Conferências de Cultura; Planos de Cultura; Sistemas de Financiamento à Cultura; Sistemas Setoriais de Cultura (quando pertinente); Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites; Sistemas de Informações e Indicadores Culturais; Programa Nacional de Formação na Área da Cultura. Esses elementos devem ser implementados em âmbito federal, estadual e municipal.

Vale ressaltar que o SNC teve sua criação regulamentada pela Emenda Constitucional nº 71 de 2012 que acrescenta o artigo 216-A à CF⁴⁷, reforçando assim que o acesso à cultura é um direito do cidadão. Esse instrumento de gestão compartilhada de políticas públicas de cultura tem por objetivo:

Formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais (MINC, 2011. p 42).

De acordo com o MinC (2011) a implementação do SNC não é uma tarefa fácil, pois essa proposta de gestão confronta a política tradicional de cultura "que é da descontinuidade administrativa com as mudanças de governo, da competição intra e inter governos e da resistência política à institucionalização da participação social, apesar de assegurada na Constituição Federal".

Dentre as atribuições da SAI está a realização das Conferências Nacionais de Cultura (CNCs), que buscam viabilizar a participação e o controle da sociedade civil no

⁴⁶ Atualmente o SNC conta com a adesão de todos os estados e de 2077 municípios, operando de forma pactuada e compartilhada entre governo e sociedade civil. Dados obtidos pelo Ministério da Cultura. Atualizado em 17/09/2015.

⁴⁷ "Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais" (CF/88).

processo de formulação das políticas públicas culturais. Segundo a SAI “a Conferência é o fórum participativo que reúne amplos setores da sociedade civil”. E foi pelas CNCs, fóruns e consultas públicas que se formulou o Plano Nacional de Cultura (PNC), apoiado por lei específica, Lei Nº 12.343/2010 e amparado pelo §3º do artigo 215 da Constituição Federal⁴⁸, sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

O PNC, por sua vez, define as diretrizes para a cultura pelos próximos 10 anos, e deverá estar vigente até 2020. Para aderir ao PNC as partes interessadas devem primeiramente aderir ao SNC, que como já informado é implementado de forma voluntária, e qualquer ente federado pode solicitar sua inclusão ao sistema, por meio do Acordo de Cooperação Federativa. Atualmente o plano é composto de 36 estratégias, 275 ações e 53 metas.

No entanto, ao aderir ao SNC o ente está aderindo também ao PNC, sendo uma das exigências a elaboração de um plano de cultura, também de 10 anos, com diretrizes, estratégias e metas para aquele território. Dessa forma, as partes ingressantes terão acesso aos recursos federais para a cultura, bem como assistência técnica para elaborar o plano. Os estados e os municípios que aderirem ao SNC passam a contribuir para o alcance das metas do PNC, bem como serão incluídos no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), “que tem por finalidade integrar os cadastros culturais e os indicadores a serem coletados pelos municípios, os estados e o Governo Federal, para gerar informações e estatísticas da realidade cultural brasileira” (MinC, 2011).

⁴⁸Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º 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.

A partir da implantação do PNC a cultura passa a integrar a agenda dos entes federados e sociedade civil, para tanto o alcance das metas propostas depende de todas as partes integrantes cooperando para atingir o objetivo proposto no PNC. É importante ressaltar que o fundo para as políticas culturais é o Fundo Nacional de Cultura (FNC), que atualmente está sendo reestruturado para se fortalecer como o principal mecanismo de financiamento da cultura.

Com a transferência dos recursos do FNC para os estados, municípios e Distrito Federal, o Ministério procura descentralizar melhor as verbas da cultura, permitindo que cheguem até a ponta. O fortalecimento do FNC acaba sendo uma das prioridades do MinC, que visa aumentar seus recursos para além do instrumento de mecenato, lutando para um aumento do orçamento. Na gestão Gil conseguiu-se aumentar os recursos da cultura de 0,14% para 0,2%, apesar de representativo para o campo, este valor não chegou perto da meta proposta de 1%⁴⁹ do orçamento para a cultura.

Tanto o SNC quanto o PNC representam a vontade de institucionalização cultural com um ministério mais ativo, que é responsável pelo fomento das atividades culturais. Nesta perspectiva, "as políticas públicas dão substrato democrático para a viabilização de políticas de Estado, que transcendendo governos, possam viabilizar políticas nacionais mais permanentes" (RUBIM, 2012a, p. 41).

O desafio desse período é a criação de "projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e de trabalho" (CALABRE, 2007, p. 12). Sendo assim, o SNC se faz necessário para a construção de programas culturais de médio e longo prazo, sem estarem sujeitos às adversidades de determinado contexto (RUBIM, 2012a). O PNC, por sua vez, também é de extrema importância para o campo, fazendo com que sua articulação com o SNC permita superar a tradição de instabilidade (RUBIM, 2012a).

É importante ressaltar que a gestão Gil foi apenas o início dessas políticas culturais. Este foi o momento de construção e elaboração de projetos, que foram ampliados e implementados nas gestões seguintes, como por exemplo, Juca Ferreira (2008-2011/ 2015 - atual), que seguiu a linha propositiva de Gil e manteve abertos os

⁴⁹ Meta proposta pela UNESCO.

canais de diálogo com a população, bem como a ministra Ana de Holanda (2011-2012), mesmo com sua breve gestão.

Aos poucos o novo fôlego instaurado pela gestão do ministro artista perdeu a força, mas mesmo assim vemos uma grande melhoria nos processos culturais e um forte viés tecnológico no Ministério, com ferramentas mais dinamizadas e atuais (RUBIM, 2012a). A gestão de Marta Suplicy (2012-2014), já no governo de Dilma Rousseff (2011- atual), buscou aprofundar essa parceria entre cultura e tecnologia, possibilitando ferramentas mais eficientes para o processo cultural, como o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)⁵⁰, que visa facilitar o acesso à informação, bem como a proposição de projetos.

É possível afirmar que boa parte das ações culturais dos anos 2000 teve seu início com Gil e teve sua continuação nas gestões posteriores, mesmo sem a mesma força.

Dentre elas, duas recebem especial atenção, pois retomam a força do papel do MinC dentro do campo cultural, mostrando suas realizações e suas dificuldades. A primeira corresponde à implementação de uma política de descentralização pelo programa Cultura Viva – Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania –, criado em 2004, que também abriga os Pontos de Cultura. Para Medeiros (2013, p. 50) procura-se apoiar "as ações já promovidas por uma organização cultural ou mesmo determinada comunidade. O programa portanto anima ações já existentes, dando oportunidade para que as pessoas exerçam sua cultura".

O programa Cultura Viva é, sobretudo, uma política pública de mobilização e encantamento social. Mais que um conjunto de obras físicas e equipamentos, ele envolve a potencialização das energias criadoras do povo brasileiro. Não pode ser considerado um simples "deixar fazer", porque parte de uma instigação, uma emulação, que é o próprio do-in antropológico. Mas os rumos, as escolhas, as definições ao longo do processo, são livres. E os resultados, imprevisíveis. E provavelmente surpreendentes. Seu sucesso depende de

⁵⁰ "O SalicNet foi disponibilizado para a sociedade, a fim de garantir maior transparência dos atos praticados pelo Ministério da Cultura na gestão dos mecanismos da renúncia fiscal, em atendimento ao princípio da publicidade dos Atos da Administração Pública previsto no Artigo 37 da Constituição Federal. Trata-se de ferramenta sistêmica para acessar e tratar as informações sobre os projetos beneficiados pela Lei Rouanet, por meio de consultas, relatórios e extração de dados, de forma dinâmica e rápida sobre os dados relacionados às pessoas físicas e jurídicas que participam dos projetos incentivados. Possibilita que o cidadão participe da fiscalização e da avaliação das ações do Ministério da Cultura" Fonte: Ministério da Cultura

interação, de troca de informações e de uma ampla distribuição de conhecimento e realização (GIL, 2004).

Este processo de descentralização das ações do MinC "decorre também da reforma administrativa realizada logo no início da gestão, que buscou superar as áreas de sombreamento e dar maior operacionalidade ao ministério e seus órgãos vinculados" (MEIRA, 2004 apud RUBIM, 2012a, p.41). Sendo assim, o sucesso de tal programa consolida a institucionalização do MinC apontando sua atuação cada vez mais nacional (RUBIM, 2012a), formulando-se uma política pública que pretende atender a noção de democratização cultural.

Por sua vez, o segundo momento de destaque do MinC corresponde à tentativa de reformulação da Lei Rouanet, mecanismo dos anos 90, que hoje em dia não atende à crescente demanda cultural do país, por uma nova lei de incentivo sem tantas distorções, o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), respaldado atualmente pelo Projeto de Lei nº 6.722, de 2010. Os mecanismos dispostos no Procultura permitem a interação com a sociedade civil que poderá fiscalizar se os recursos estão chegando ao seu destino final, garantindo assim uma melhor regionalização dos recursos.

O ministro Juca Ferreira, assim como seus antecessores, procurou consolidar o projeto em sua gestão, divulgando o máximo possível sobre a nova proposta cultural, mas o conflito de interesses entre os atores acabou sendo muito forte fazendo com que essa proposta permanecesse no papel, apesar de diversas revisões do projeto de lei. Apontando a dificuldade em se romper com a atual política de incentivos, que garante uma série de atrativos para o mercado enquanto o ônus financeiro fica sob a responsabilidade estatal (OLIVIERI, 2004; CALABRE, 2007; RUBIM, 2012a).

Calabre (2007, p. 9) afirma que a ação estatal era "restrita à preservação daquilo que comporia o conjunto dos símbolos formadores da nacionalidade, tais como o patrimônio edificado e as obras artísticas ligadas à cultura erudita", todavia as gestões iniciadas a partir da virada do novo milênio procuraram adotar um papel mais ativo no campo cultural. Logo, o que vemos neste período é a inclusão de uma política voltada para a democratização cultural, enquanto o Ministério procura reestruturar a atual política de incentivo.

Quadro 15 – Síntese do novo milênio

Contexto	Imagens	Atores	Interesses
Lula/ Gil (2003-2008) - Globalização	O incentivo à cultura é uma função do Estado, com participação do mercado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às atividades culturais, mantendo assim a abrangência cultural, que busca ampliar e proteger a diversidade cultural , bem como procura enfrentar o desafio tecnológico para o campo.	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - governos locais (estado e municípios); - artistas; - produtores culturais; - sociedade civil; - indústrias culturais; - empresas privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento do papel do Estado no campo cultural (Ministério); <p>Modernização da gestão cultural (Ministério e governos locais);</p>
Lula/ Juca Ferreira (2008- 2011) - Crise econômica / Globalização			<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais, por meio de medidas descentralizadoras (Ministério e governos locais);
Dilma/ Ana de Holanda (2011- 2012) - Globalização			<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a continuidade das atividades culturais, independentemente da conjuntura política (Ministério, governos locais, artistas, produtores culturais e sociedade civil)
Dilma/ Marta Suplicy (2012- 2014) - Globalização			<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal (Ministério, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas); - Modificação das leis de incentivo, procurando retomar a política de parceria inicial (Ministério e sociedade civil);
Dilma/ Juca Ferreira (2015- atual) - Crise econômica / Globalização			<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da utilização do incentivo à projetos culturais como marketing cultural (Indústrias culturais e empresas privadas); - Ampliação das fontes de financiamento (Ministério, governos locais, artistas, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas); - Proteção aos artistas frente aos avanços tecnológicos (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O quadro 15 busca sintetizar os acontecimentos ocorridos nos anos 2000. A imagem do período é formulada durante a gestão Lula/ Gil e corresponde à uma maior atuação do Estado no campo, ao mesmo tempo em que procura reestruturar as políticas de incentivo, voltadas ao mercado. Temos aqui a ampliação do conceito cultural que alarga as atividades culturais do país e promove a democratização cultural, procurando ampliar e proteger a diversidade cultural, frente ao desafio tecnológico.

Esta nova imagem vai ser refletida nas gestões posteriores, independente do contexto que estão inseridas, o que demonstra o comprometimento administrativo em manter as políticas culturais em andamento, bem como certo fortalecimento institucional que permite a execução dessas ações. Além dessa nova imagem adquirida pela cultura temos uma maior participação dos atores do campo, como artistas, produtores culturais e sociedade civil, que devido aos canais de diálogo ganham força e maior destaque no processo decisional, fortalecendo o subsistema de cultura.

O que se vê nesse período é a intenção do MinC em fortalecer seu papel no campo, por meio de projetos próprios que garantam a execução das atividades culturais. Dentre esses projetos temos o SNC e o PNC que vão de encontro com o interesse de ampliação da ação dos estados e municípios sob as atividades culturais, por meio de medidas descentralizadoras, que também proporcionaram programas como o Cultura Viva.

Ao impulsionar o processo de descentralização de suas ações o ministério visa garantir a continuidade das atividades culturais, independentemente da conjuntura política, favorecendo artistas, produtores culturais e sociedade civil, ao mesmo tempo em que fomenta as atividades nos governos locais (RUBIM, 2012a).

Outro ponto de interesse do Ministério, com respaldo da sociedade civil, era a reestruturação do atual modelo das leis de incentivo, procurando retomar seu papel de atuação e a política de parceria inicial, que tinha por objetivo um financiamento misto das políticas culturais, mas que sofreu uma série de distorções nos últimos anos (OLIVIERI, 2004; RUBIM, 2012a).

Este processo de reestruturação, no caso a Lei Rouanet, mostrou-se deveras complicado, pois este tipo de financiamento já está arraigado ao campo cultural, com atores fortes que defendem a permanência da lei, como empresas privadas e indústrias culturais.

É importante ressaltar que a intenção do Ministério não é a de eliminar esse tipo de financiamento, mas sim de reestruturá-lo de forma a acabar com eventuais distorções. Neste caso, presa-se a manutenção das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal, interesse que também inclui atores

como produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas, sendo que estes dois últimos defendem a isenção integral.

Por fim, esta proposta de manter e reestruturar as leis de incentivo busca ampliar as fontes de financiamento, aumentando a participação do mercado no processo financeiro. Este interesse de ampliação agrega todos os atores envolvidos, que de um modo geral buscam o desenvolvimento cultural, mesmo que cada um possua interesses próprios.

Para Rubim (2012a, p.43), o desafio aqui é a "construção de uma política de Estado – nacional e pública – de cultura, consubstanciada em um documento, que represente a superação democrática das tristes tradições detectadas", pois a "democracia brasileira está a exigir para a sua consolidação a ampliação dos direitos culturais e da cidadania cultural em nosso país".

Com um setor abrangente e um ministério mais ativo a cultura ganha um novo viés, passando a questionar antigas políticas culturais, como a Lei Rouanet. Esse questionamento resultou na necessidade de reformular a atual lei de incentivo à cultura e substituí-la por uma ferramenta eficiente e mais atual. A seção a seguir buscou trazer maiores subsídios sobre o processo de financiamento para a cultura no Brasil.

4.5. Financiando a cultura: a proposta brasileira

O presente capítulo procurou trazer um vasto apanhado histórico, desde o regime militar até os dias de hoje, sendo possível observar uma forte ênfase no setor mercadológico, que visava ampliar as fontes de recursos destinadas ao campo cultural, em detrimento do estatal e notou-se ainda um deslocamento do eixo de financiamento direto (Estado) para o financiamento indireto (Mercado).

Para tanto, buscou-se compreender como é realizado o processo orçamentário no Brasil, que “é um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”, pode-se afirmar que o orçamento público é o modo pelo qual a entidade estima o que será arrecadado e planeja a alocação desses recursos durante o ano (MTO, 2014, p. 17).

O processo orçamentário brasileiro sofreu uma grande reestruturação durante o período de redemocratização, década de 80, onde a lógica do planejamento foi introduzida na CF de 1988, que insere o processo de planejamento no ciclo orçamentário e reforça o poder legislativo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o *plano plurianual* e a *lei de diretrizes orçamentárias*. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do *princípio da universalidade*, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum (GIACOMONI, 2010, p 218).

Essas novas diretrizes orçamentárias com forte viés de planejamento foram introduzidas pelo artigo 165 da CF que afirma que serão iniciativas do poder executivo estabelecer o Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ainda Leis Orçamentárias Anuais (LOA) (GIACOMONI, 2010; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Assim como na França, adota-se um orçamento por resultados, isto é, orienta a gestão pública para resultados e promove a responsabilização dos gestores. Este modelo orçamentário representou uma reforma do aparelho estatal, também conhecida como a "nova administração pública" (*new public management*) (CORE, 2004).

No Brasil, esse movimento tomou corpo com a reforma gerencial da administração pública brasileira, iniciada em 1995, e que tinha como motivação principal introduzir a idéia de uma administração pública gerencial em substituição à burocrática. (...) A convicção é de que a transformação do processo orçamentário, no sentido da evolução de um instrumento orientado para controle dos gastos, em direção a um outro focado na produção pública, com a busca sistemática de resultados específicos, é de fundamental importância para o bom êxito de quaisquer reformas dessa natureza (CORE, 2004, p.7).

O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos de planejamento que auxiliam o Estado no controle e regulação dos recursos públicos. O PPA passa a sintetizar os “esforços de planejamento de toda a administração pública orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (GIACOMONI, 2010, p. 219). O PPA é realizado por todos os entes federados, união, distrito federal, estados e municípios com a finalidade de alinhar todo o processo de

planejamento. Todavia, o presente estudo se limitou ao âmbito federal, que possibilita uma comparação com outro país, no caso a França.

Segundo o artigo 165 da CF o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para os programas de duração continuada. Trata-se de um instrumento de planejamento no qual são apresentados, de quatro em quatro anos, os objetivos e as metas governamentais, com proposição feita no 2º ano do mandato presidencial (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; GIACOMONI, 2010). Essa ação também é desenvolvida pelo Ministério da Cultura que divulga suas metas referentes aos planos e programas vigentes.

Também regula a LDO que é encaminhada pelo poder executivo ao poder legislativo para aprovação. Para Giacomoni (2010) a integração entre o PPA e a LOA é mais bem explicitada pelo papel exercido pela LDO, pois essa lei fornece orientação para a elaboração dos orçamentos anuais e tem por finalidade destacar a programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual pela administração pública federal. Com vigência anual a proposta deve ser encaminhada em torno de 15 de abril ao Poder Legislativo.

Por sua vez, conforme disposição constitucional, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é formada por três orçamentos⁵¹: o Fiscal, o de Seguridade Social e o de Investimentos das empresas. O primeiro, Fiscal, é o mais importante dos três orçamentos, devido sua “abrangência e dimensão, se refere aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (GIACOMONI, 2010, p 226).

Já o segundo orçamento, Seguridade social, abrange todas as entidades e os órgão vinculados ao tema, seja da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, conforme consta no artigo 165 da CF. O tema seguridade social abrange saúde, previdência social e assistência social.

⁵¹ Vale ressaltar que não foram analisados todos os orçamentos da LOA, em específico o de Seguridade Social e o de Investimentos das empresas, pois não agregam ao campo cultural, limitando-se ao orçamento fiscal que demonstra a alocação das receitas e despesas para o ano.

Por fim, o orçamento de Investimentos das empresas, em que a União direta ou indiretamente, detenha a maior parte do capital social com direito a voto, deixa de lado receitas e despesa operacionais, abrangendo apenas os investimentos das empresas estatais. Com o processo de privatização, dos anos 90, esse orçamento perdeu parte de sua importância (GIACOMONI, 2010). De um modo geral a LOA estima as receitas arrecadadas e fixa as despesas em um determinado ano.

Esses instrumentos mostram a importância do processo orçamentário nas ações do governo, em que é preciso planejar, regular e controlar as atividades exercidas de modo eficiente, gerando uma abrangência de suas ações a um menor custo e aliando o planejamento orçamentário ao financiamento público como um mecanismo de coordenação das ações estatais.

A partir da institucionalização do campo cultural com a implementação do MinC, as políticas culturais também ficaram sujeitas ao atual processo orçamentário que articula plano e orçamento, bem como incorpora novos atores relevantes à formulação e implementação dessas políticas. Nos últimos anos o Estado aperfeiçoou o diálogo com a sociedade civil, permitindo assim uma maior participação da sociedade no planejamento. Para Pares e Valle (2006, p. 266) a gestão pública impõe “o conceito de participação com a finalidade de compromissar as equipes da administração pública com metas e objetivos de governo, a fim de assegurar o foco no resultado e na melhoria do gasto público”, levando assim ao processo de descentralização, centrado na participação e na pactuação com os entes federados.

O PNC é um exemplo dessa descentralização, pois busca orientar as ações do poder público com metas e diretrizes para a execução de atividades culturais, também contando com a participação voluntária dos entes federados. Dessa forma, os estados e municípios que ingressarem no PNC deverão integrar suas ações culturais dentro de seus instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA, para então receberem recursos federais, pelo Fundo Nacional de Cultura, um dos mecanismos de financiamento para a cultura, introduzido pela Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet).

A Lei Rouanet corresponde à uma proposta de financiamento misto para a cultura, pois "é uma forma de inserir a iniciativa privada no setor cultural", permitindo

que produtores culturais possam, após apresentarem sua proposta ao MinC, captar seus recursos junto a pessoas físicas ou empresas, que por sua vez podem deduzir parte do imposto devido (FREIRE, 2012, p. 57).

Com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, a Lei Federal de Incentivo a Cultura define que, de acordo com o seu artigo 2º, o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) “será implementado através dos seguintes mecanismos: I - Fundo Nacional da Cultura (FNC); II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)⁵²; III - Incentivo a projetos culturais” (BRASIL, 1991).

O Fundo Nacional da Cultura (FNC), antigo Fundo de Promoção Cultural, tem por objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com o Pronac. Já os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) aplicam seus recursos em projetos culturais e artísticos. Por fim, o item III, que representa o Incentivo a projetos culturais:

faculta a pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC (BRASIL, 1991).

O FNC financia até 80% do custo total do projeto aprovado, sendo que o proponente deve arcar com os 20% remanescentes, podendo ser considerado os bens e serviços oferecidos pelo proponente para totalizar o valor restante, formado por várias fontes de recursos (OLIVIERI, 2004). De acordo com o artigo 5º, o fundo abrange:

I - recursos do Tesouro Nacional; II - doações, nos termos da legislação vigente; III - legados; IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei; (...) XII - saldos de exercícios anteriores; XIII recursos de outras fontes (Lei 8.313/91)

Esta pluralidade de recursos para formar o fundo resulta num montante variável que vai depender da disponibilidade das fontes utilizadas. Vale ressaltar ainda que, ao final do ano, o saldo restante deverá ser devolvido ao Tesouro Nacional. Para Olivieri (2004, p.103) o fundo possui duas formas operacionais para apoiar os projetos: “a primeira é a disponibilização de verba a fundo perdido para pessoas físicas e para

⁵² Este mecanismo não será analisado, pois não foi operacionalizado de fato, logo não há dados que permitam sua análise.

entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. A segunda, a efetivação de empréstimos reembolsáveis para pessoas físicas ou entidades sem fins lucrativos”.

Os apoios são celebrados por meio de convênios, que serão publicados no Diário Oficial da União (DOU) após análise jurídica e aprovação do projeto, sendo que os proponentes podem ser de instituições públicas ou de instituições privadas sem fins lucrativos.

Dentre as entidades vinculadas ao Ministério temos: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional de Artes (Funarte), Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). Estas, por via de regra, já recebem parte do orçamento destinada à cultura, através de financiamento direto, mas também podem captar recursos pelo mecenato, o que gera uma concorrência entre as esferas pública e privada, gerando certo desconforto entre as partes que disputam o mesmo recurso federal (OLIVIERI, 2004).

De um modo geral o FNC pouco exerce as funções para que foi criado, não tendo força como fundo mobilizador da cultura (OLIVIERI, 2004). Nesse contexto, o Procultura surgiria como consolidador do fundo, que passa a ser “o principal mecanismo de fomento, incentivo e financiamento à cultura” (PROCULTURA, art. 10º). Neste sentido, a intenção aqui seria mais uma vez o deslocamento do eixo de financiamento, mas dessa vez retornando à forma inicial (FREIRE, 2012).

Atualmente a Lei define que a renúncia fiscal pelo imposto de renda pode ser feita por pessoas físicas ou jurídicas – essas tributadas com base no lucro real – na forma de doações ou patrocínios. E está enquadrada em dois artigos da Lei, artigo 18º e 26º - sendo que o primeiro permite uma renúncia de 100%⁵³ do valor contribuído, devido à modificação legal que permitiu tal ação, dentro do montante permitido por lei, 4% para pessoa jurídica e 6% pessoa física; o segundo permite a dedução de 30% e 40% do imposto de renda, para pessoa jurídica e pessoa física 60% e 80%, valores referentes a patrocínio e doação, respectivamente. Todavia, o contribuinte pessoa

⁵³ Medida Provisória nº2.228 de 6 de setembro de 2001

jurídica pode abater as doações e patrocínios como despesa operacional, resultando uma economia real, respectivamente, de 64% e de 74% (OLIVIERI, 2004).

Ao analisarmos o artigo 18º a proposta de uma política de parceria público-privada perde sua finalidade, uma vez que há uma concessão de 100% do incentivo em que a empresa privada age como repassador de recursos, podendo escolher o projeto que será incentivado e ainda ganha o retorno de marketing dessa ação. Nessa lógica todo o custo é suportado pelo setor público através da renúncia do Imposto de Renda (OLIVIERI, 2004).

Logo, a política de parceria está limitada aos projetos enquadrados no artigo 26º, que podem ser alocados como despesa operacional, resultando em uma contrapartida de apenas 36% a 26% (OLIVIERI, 2004).

É importante lembrar que essa ampliação do incentivo fiscal para 100% aconteceu devido à dificuldade dos produtores em captar os recursos, que em grande parte culpavam o amplo incentivo fiscal da Lei do Audiovisual⁵⁴, sem limitar tal concessão de forma temporal (OLIVIERI, 2004).

No entanto, este modelo de incentivo fiscal integral não trouxe futura motivação para o investidor privado, pois já foi oferecido o incentivo total, o que desestimulou a prática de incentivo em si, pois o dinheiro, nesse caso, é público. Fazendo com que tal ação de isenção integral leve o processo de gestão para o setor privado (RUBIM, 2008; OLIVIERI, 2004).

Para Freire (2012, p. 61) este modelo de incentivo cultural tem seu início nos departamentos de marketing das empresas, passando pelo MinC, e terminando "no Ministério da Fazenda, com a compensação entre os valores investidos em cultura com os impostos a pagar, o que configura um financiamento público com o rótulo de privado".

De um modo geral a Lei Rouanet é a ferramenta de incentivo mais importante para a cultura e trouxe uma série de mudanças para a esfera cultural (RUBIM, 2007). Todavia, ela apresenta entraves proporcionados pelos mecanismos disponibilizados pautando-se primordialmente no patrocínio de projetos culturais por empresas privadas

⁵⁴ A Lei do Audiovisual implementa a renúncia de 100% do valor incentivado, mas estabelece um limite até 2006 para a concessão do incentivo, prorrogado até 2016.

que utilizam apenas a renúncia fiscal, deixando de lado mecanismos como o FNC e o Ficart (OLIVIERI, 2004; RUBIM, 2012a; FREIRE, 2012).

Segundo Olivieri (2004), a Lei Rouanet prescinde de clareza para todos os envolvidos sociedade civil, setor privado e governo, pois não possui um posicionamento claro, sem definições estratégicas ou prioridades. Vigente há 24 anos, a Lei contou com algumas alterações ao longo desse período, por meio das Instruções Normativas, que foram bastante discutidas pela esfera cultural.

A utilização das leis de incentivo como política cultural, levou a uma divisão do campo, pois um segmento defende que a "decisão sobre o que deve ou não ser patrocinado deveria permanecer no mercado, ou seja, nos departamentos de marketing das empresas" (FREIRE, 2012, p. 62). Por outro lado, há o segmento que defende "que aquelas produções com poder de sustentabilidade, por meio da venda de ingresso ou produtos culturais, não deveriam obter prioridade das verbas públicas incentivadas" este segundo grupo refere-se à reformulação da Lei Rouanet em prol da democratização e da diversidade cultural (FREIRE, 2012, p. 62).

Dessa forma, o substitutivo Procultura procura reduzir o impacto do mecenato no campo ao criar meios de fortalecer o FNC e o Ficart, gerando uma melhoria para a desconcentração dos recursos e para a democratização do acesso, com a ampliação da participação social na gestão.

O presente capítulo apresentou o caso brasileiro, em que se verifica a ênfase do mercado no campo cultural, apontando que inicialmente o financiamento se dava de forma direta, mas que com a intenção de ampliar as fontes de recursos da cultura o financiamento passou a ser majoritariamente de forma indireta, mesmo que os recursos sejam públicos, mostrando assim uma distorção desse modelo. Sendo assim, após analisar os dois modelos aqui propostos, um caracteristicamente intervencionista e o outro marcadamente mercadológico, o próximo capítulo tem por objetivo compará-los e trazer os resultados obtidos nessa pesquisa.

5. Resultados: Idéias, atores e interesses

O presente capítulo faz uma análise comparativa entre França e Brasil, mostrando os resultados desta pesquisa. Estes países foram escolhidos, pois trazem abordagens distintas do processo de intervenção no campo cultural, sendo o primeiro definido pela forte atuação do Estado e o segundo pela ação do mercado privado. Dessa forma, é importante compreender estas duas formas de intervenção na cultura.

A primeira corresponde ao dever do Estado de garantir o fornecimento e o livre acesso às atividades culturais, trata-se aqui de um direito. Para Olivieri (2004, p.31) "o Estado disponibiliza meios e espaços para se realizar a produção. Oferece, além do suporte financeiro, um modelo de gestão do fazer, sem tornar a produção monolítica", ou seja, o Estado intervém para fomentar a cultura, sem controlar o processo de criação e produção. Neste contexto de maior intervenção estatal, o financiamento é feito de modo direto, isto é, as verbas, em sua maioria, são públicas.

A segunda representa o mercado, que possui uma maior gama de recursos para investir em cultura. Todavia sua atuação no setor, muitas vezes, está atrelada ao retorno financeiro que uma ação pode lhe trazer, fortalecendo assim as indústrias culturais e ressaltando a questão do marketing cultural (OLIVIERI, 2004). A inclusão do mercado no setor teve por intuito ampliar as atividades culturais desenvolvidas, trazendo assim mais um tipo de financiamento para o campo, o financiamento indireto.

A relação entre Estado e mercado pode variar em cada país, todavia, nos casos estudados, é possível observar que a ligação entre essas duas modalidades ocorre por meio de incentivos fiscais, ou seja, o Estado concede parte da arrecadação de impostos para que o mercado invista em projetos culturais. Este processo de isenção procura ampliar as fontes de recurso para a cultura, criando uma forma de parceria público-privada, o que faz com que o campo receba mais recursos (OLIVIERI, 2004; BENHAMOU, 2007).

Apesar dos dois casos apresentarem esta relação, o Brasil e a França trazem modelos distintos de isenção fiscal. O primeiro executa este incentivo como a própria política cultural, enquanto o segundo enxerga esta modalidade apenas como um complemento orçamentário para o campo, sob um modelo de doação.

A principal distinção entre estes dois processos se dá pela origem destes recursos. A noção de uma parceria público-privada pressupõe que tanto o governo quanto as empresas contribuam para o setor, mas no caso brasileiro, os recursos são inteiramente públicos, em sua maioria, trazendo assim uma distorção dessa noção.

Quadro 16 – Características dos modelos de análise

CARACTERÍSTICAS	França	Brasil
	Cultura é responsabilidade do Estado; Maior intervenção estatal; Maior financiamento direto; Incentivo fiscal como complemento de recursos;	Cultura é responsabilidade do Estado; Maior intervenção de mercado; Maior financiamento indireto; Incentivo fiscal como política cultural;

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

É importante ressaltar que ambos os casos partem da premissa que o fomento a cultura é responsabilidade do Estado, conforme quadro acima. No entanto a atuação do governo no campo cultural varia bastante de um para o outro, sendo um mais intervencionista e o outro mais liberal.

No modelo francês é possível observar uma forte intervenção estatal, sendo o Estado o principal financiador das atividades culturais. Para Moulinier (entrevista concedida em 28 de setembro de 2015) o Estado e coletividades cofinanciam as atividades culturais e compartilham a responsabilidade, adotando assim um modelo de descentralização por parceria. Já o mercado apresenta-se como uma alternativa financeira para o campo, pois permite aumentar a arrecadação de recursos para o setor, procurando atuar onde o Estado não consegue alcançar.

O Estado deve ter um papel fundamental no campo da cultura, que é o de ter uma atuação visando assegurar a plenitude dos direitos culturais da população, que é um direito constitucional assegurado no Brasil. Portanto, tomando todas as ações para garantir a acessibilidade e descentralização, através de diferentes mecanismos e procedimentos. Também cabe ao Estado a formulação de políticas visando esses grandes objetivos. Acredito que como estratégia o Estado deve buscar uma parceria com a sociedade civil justamente para buscar formas e modelos de gestão para a garantia desses objetivos (ARAÚJO, entrevista concedida em 04 de março de 2015).

O modelo brasileiro apresenta uma maior intervenção mercadológica em que o Estado atua onde o mercado não possui interesse de fomento. Para o secretário Araújo "é importante que o Estado reconheça essa presença do mercado, identifique e procure justamente os mecanismos que possam de alguma maneira estabelecer um contrabalanço pra esse papel, e presença de mercado, em determinadas áreas". Dessa forma, este modelo demonstra uma maior ênfase as indústrias culturais, que trazem uma maior visibilidade e um maior retorno financeiro para a empresa (OLIVIERI, 2004).

Essas diferentes abordagens possibilitaram a realização deste estudo comparativo, tendo em vista **três** categorias analíticas: idéias (imagem), interesses e atores. Apoiadas na teoria do Institucionalismo Histórico, elas permitiram a identificação e a análise das mudanças do cenário institucional de cada país, bem como apresentaram as modificações das propostas de financiamento adotadas.

Por todo o exposto, o presente capítulo procura analisar como estes países chegaram ao atual modelo de financiamento, apontando suas semelhanças e divergências. Cada uma dessas propostas foi modificada com o passar dos anos, procurando trazer um aumento dos recursos e uma maior estabilidade para o setor. A seção abaixo busca analisar a evolução da imagem cultural e sua relação com a forma de financiar o campo.

5.1. A imagem da cultura

Conforme abordado, a imagem nada mais é que a "forma como uma política é compreendida e discutida" (BAUMGARTNER; JONES, 1993 apud CAPELLA, 2007). Isto é, estamos falando de idéias que asseguram arranjos institucionais e possibilitam o processo de mudança.

Para assimilar os momentos de estabilidade e mudança é necessário entender a forma como uma questão é definida, dentro de um contexto institucional, que pode beneficiar determinadas questões ao invés de outras (CAPELLA, 2007). Os contextos identificados aqui correspondem a longos períodos de estabilidade pautados por mudanças incrementais, obstruídos por momentos de rápida modificação, conforme teoria de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (CAPELLA, 2007).

Esta seção procura mostrar as facetas da imagem da cultura em quase sessenta anos, em ambos países, para tanto foram montados quadros comparativos que serviram de base para esta análise. O quadro 17 aborda a evolução da imagem cultural na França, tendo por início o ano zero das políticas culturais no país (POIRRIER, 2006), sob a gestão Malraux (1959-1969), responsável pela primeira imagem da cultura.

Defende-se o incentivo à cultura como um dever do Estado, ou seja, trata-se de um direito do cidadão, apoiado constitucionalmente. Este entendimento de responsabilidade estatal para o fomento cultural servirá de base para os anos subsequentes e permeará a França até os dias de hoje, garantindo uma tradição entre cultura e Estado.

No período inicial, a principal missão do ministério é a democratização da cultura, que procura garantir o amplo acesso à cultura a todos os cidadãos, tendo em vista um "Estado estético", que procura elevar o nível cultural da população sendo essa uma das principais críticas desse momento, pois fomenta uma cultura elitista.

A gestão seguinte, Duhamel (1969-1973), rompe com essa filosofia estética e traz a necessidade de fomentar a pluralidade cultural. Neste contexto, fortalece-se a imagem de desenvolvimento cultural, como forma de remediar a crise econômica que se iniciava.

Por sua vez, a gestão de Guy (1974-1981) corresponde ao início da lógica liberal para o campo cultural, em que o incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado. Neste momento insere-se o setor privado no contexto de financiamento cultural, trata-se do financiamento indireto, que, conseqüentemente, auferiu maior desenvolvimento às indústrias culturais do período

Ao iniciar uma parceria com o mercado, o Estado procurava aumentar as fontes para o campo, em um momento pautado pela crise econômica, ao mesmo tempo em que se afastava do setor, ou seja, a cultura deixara de ser uma prioridade estatal e logo saíra do macrossistema, demonstrando assim uma falta de vontade política no período.

Esta falta de apoio político não durou muito tempo, pois logo na gestão seguinte, Lang (1981-1993), a cultura volta a fazer parte do macrossistema, isto é, o Estado retoma sua responsabilidade com o campo. No entanto, mantém-se aqui a noção

desenvolvimentista, estreitando sua relação com a economia e também com o mercado privado, ao criar a primeira lei de incentivo fiscal para o setor.

Ainda sob a gestão Lang, amplia-se o orçamento e o conceito de cultura, tendo por nova missão a democracia cultural (POIRRIER, 2006). Apesar desta ampliação do conceito ter causado um certo desconforto em alguns atores do campo, ela foi mantida pelas gestões posteriores até os dias atuais. Contudo, o ministro Toubon (1993-1995) retomou a missão de democratização cultural, que procura garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade.

A partir de Toubon, a missão de democratização servirá de base para as gestões posteriores, em que a tônica econômica abre espaço para a globalização, bem como traz consigo a necessidade de renovação do processo de descentralização. Nesse ínterim, a França ganha maior visibilidade no cenário internacional em que defende a questão da exceção cultural - posteriormente chamado de diversidade cultural - sob a gestão de Douste-Blazy (1995-1997), que procura proteger a cultura nacional, frente às fortes indústrias culturais estadunidenses (POIRRIER, 2006).

As gestões de Toubon à Trautmann refletem a mudança do cenário nacional para o internacional, isto é, as principais ações do Ministério estavam voltadas para a questão da proteção, o que fez com que a França passasse a atuar em três frentes: a democratização, a descentralização e a diversidade.

As gestões posteriores seguiram o discurso dessas três vertentes de atuação, agregando-se aqui os percalços advindos desse contexto de globalização e de crise econômica, que trazia a dificuldade de fomentar a cultura frente ao desafio tecnológico ao mesmo tempo em que a cultura lutava para manter e ampliar seu orçamento em meio a impasses econômicos, levando a uma reestruturação da lei de incentivos fiscais em 2003, com intuito de impulsionar o financiamento indireto.

Por sua vez, a última imagem francesa apresentada foi a da atual gestão de Pellerin (2014-atual), uma vez que a virada do milênio foi pautada por uma continuidade das ações anteriores, revelando assim uma grande variedade de ministros mas um projeto cultural consistente, ou seja, não sofreu uma descontinuidade administrativa.

Quadro 17 – Evolução da imagem cultural na França por gestão

Malraux	Duhamel	Guy	Lang	Toubon	Douste-Blazy	Trautmann	Pellerin (atual)
O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras da humanidade, através de um “Estado estético”. Elevando assim o nível cultural nacional e assegurando um Estado de bem-estar também para a cultura.	O incentivo à cultura é um dever do Estado. O desenvolvimento cultural é importante para mostrar a pluralidade da cultura, que rompe com a noção de um “Estado estético”, através da transversalidade interdisciplinar e interministerial.	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado, introduz-se aqui a lógica liberal para a cultura. Havendo assim uma falta de vontade política em relação à cultura.	O incentivo à cultura é um dever do Estado. É preciso oficializar a pluralidade da cultura pela democracia cultural , ampliando o conceito de cultura e incentivando também as “culturas menores”. Fomenta-se a criação como forma de desenvolvimento econômico, associando Cultura e Economia. Forte apoio político.	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade.	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional pela temática da Exceção cultural .	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional pela temática da Diversidade cultural .	O incentivo à cultura é um dever do Estado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às principais obras capitais da humanidade, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional pela temática da Diversidade cultural . Principalmente frente ao desafio tecnológico.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Foi possível observar que houve uma série de mudanças graduais na imagem cultural francesa, pautadas por um longo período de estabilidade. Dentre estes períodos analisados dois apresentam maior destaque e representam momentos de ruptura: a gestão Malraux, que quebra a ordem cultural anterior e introduz o processo de democratização cultural; e, a gestão Lang, que rompe com a política anterior e insere a democracia cultural.

Diante do exposto é possível notar a forte relação da sociedade francesa com a questão cultural havendo ainda grande apoio político, o que faz com que o tema seja incluído no macrossistema, fortalecendo assim as políticas de cultura e reforçando o papel do Estado no campo.

Esta relação entre política e desenvolvimento cultural também pode ser observada no caso brasileiro, mesmo que não ocorra da mesma forma. O quadro 18 abaixo mostra certa variação do apoio político em relação à cultura, o que leva a uma imagem cultural intrinsecamente associada ao mercado.

As três primeiras imagens correspondem ao período da ditadura militar, que mesmo sem criar um ministério próprio para a cultura merece destaque pelo forte respaldo político, tendo em vista as limitações de liberdade de expressão de um governo autoritário.

Este período é marcado pelas gestões Castelo Branco (1964-1967), Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1978), que englobam o momento mais violento da ditadura, bem como o de abertura. Aqui há uma forte intervenção estatal na cultura, que é utilizada como um instrumento de divulgação da ideologia do governo, isto é, trata-se de um projeto político-ideológico de cunho nacionalista.

Apesar do forte autoritarismo do período esta intervenção serviu como elemento de apoio e estímulo, ampliando aqui o incentivo à cultura midiática, com grande destaque até os dias de hoje. Neste contexto a cultura é vista como um projeto desenvolvimentista, sob um paradigma nacionalista.

Para Calabre (2007) o fomento cultural foi tanto que foi inevitável a criação de um ministério próprio durante o período de redemocratização (1985-1995). Neste novo

cenário destacamos a gestão de Furtado (1986-1988), em que a imagem cultural estava atrelada ao restabelecimento de direitos, que incluía a questão cultural na CF e garantia a responsabilidade do Estado perante o tema. A cultura midiática continua forte e tem início as leis de incentivo fiscal, que propõe uma nova fonte de recursos, permitindo assim uma redução do financiamento direto. Esta lógica de incentivo fiscal acabou sendo a política cultural dos anos 90, adotando assim um novo paradigma.

Isto nos leva à segunda imagem do período de redemocratização, representada pela gestão Pontes (1990-1992), em que o incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado, expõe-se fortemente a lógica liberal para a cultura, reforçando a falta de vontade política em relação ao campo, perdendo ainda sua força institucional ao voltar a ser uma secretaria atrelada à educação, para logo em seguida retomar seu status de ministério, mas também sem força institucional.

Por sua vez, Rouanet (1992-1995) fortalece ainda mais a intervenção mercadológica através das leis de incentivo. Estes dez anos de redemocratização representam uma fase de grande instabilidade para o domínio cultural, que não abrangia o projeto de reestruturação administrativa do governo. Segundo Rubim (2007; 2012a), a falta de um projeto claro para a cultura corresponde à dificuldade brasileira de fomentar o setor durante períodos democráticos.

A gestão Weffort (1995-2003) trouxe, pela primeira vez, estabilidade para o campo. Todavia, isto não quis dizer que o Estado tivesse um papel ativo no setor, pelo contrário, fortalece-se aqui uma parceria público-privada, em que houve um repasse de parte da responsabilidade para o setor privado.

A imagem da cultura estava atrelada à lógica neoliberal, em que se procurava implementar um estado mínimo nas mais diversas áreas. Reiterando o desinteresse político de desenvolver o domínio em um ambiente democrático, sendo este momento contemplado pela ausência do Estado (RUBIM, 2012a).

Por fim, a última imagem⁵⁵ corresponde à gestão de Gil (2003-2008) e Ferreira (2008-2011/ 2015-atual), que retoma o incentivo à cultura como uma função do Estado,

⁵⁵ Entende-se que houveram outros ministros nesse período, mas para efeitos analíticos optou-se por explicitar Gil e Ferreira.

Quadro 18 – Evolução da imagem cultural no Brasil por gestão

Castelo Branco	Médici	Geisel	Furtado	Pontes	Rouanet	Weffort	Gil/Ferreira
A intervenção estatal serve como elemento de apoio e estímulo à cultura. Cultura como instrumento de integração em prol da segurança nacional. Criação de um projeto político-ideológico (nacionalista)	A intervenção estatal serve como elemento de apoio e estímulo à cultura. Forte incentivo à cultura midiática , que reproduz fielmente a ideologia do governo.	A intervenção estatal serve como elemento de apoio e estímulo à cultura. Cultura como mediática voltada às indústrias culturais e fomentada pelo mercado. Cultura como projeto desenvolvimentista .	O incentivo à cultura é um dever do Estado, CF 88. Permanência da cultura midiática . Início das leis de incentivo fiscal para o campo. Diminuição da intervenção estatal.	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado, introduz-se aqui fortemente a lógica liberal para a cultura, uma vez que não há vontade política em relação à cultura. Ausência do Estado no campo. Instabilidade administrativa e política.	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado. Permanece a lógica liberal para a cultura. Falta de vontade política para desenvolver o campo cultural.	O incentivo à cultura não é apenas uma função do Estado. Reforço da lógica liberal para a cultura, que repassa parte da responsabilidade para o setor privado. Política de parceria. Falta de vontade política para desenvolver o campo cultural, em um ambiente democrático.	O incentivo à cultura é uma função do Estado, com participação do mercado. A democratização cultural é necessária para garantir o acesso dos cidadãos às atividades culturais, mantendo assim a abrangência cultural, que busca ampliar e proteger a Diversidade cultural , bem como procura enfrentar o desafio tecnológico para o campo.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

apesar de manter a forte participação do mercado no campo. Há uma ampliação do conceito de cultura, que passa a abranger as mais variadas modalidades, adotando a questão de democratização cultural, que busca garantir o amplo acesso às atividades culturais, ao mesmo tempo em que procura ampliar e proteger a diversidade cultural, frente ao desafio tecnológico.

É importante ressaltar que apesar da tentativa de aumentar a intervenção estatal o mercado continuou com grande destaque. A partir de Gil os mandatos posteriores seguem sua lógica de gestão, mostrando uma continuidade administrativa no setor, ainda tendo em vista os impasses advindos da globalização e da crise econômica, que afetam o financiamento direto do domínio cultural.

Por todo o exposto, é possível verificar que o caso brasileiro teve seu desenvolvimento atrelado à um momento extremamente autoritário, posteriormente pautado por momentos de instabilidade e ausências, onde não havia vontade política para desenvolver o campo, estando este intimamente ligado ao mercado (RUBIM, 2012a). Nesse contexto, a cultura passa do macrossistema para o subsistema, com lentas mudanças incrementais referentes aos processos da lei de incentivos.

A partir desta análise observou-se um deslocamento da imagem brasileira do eixo estatal para o eixo de mercado, variando também do financiamento direto para o financiamento indireto, divergindo assim da imagem francesa, conforme podemos verificar no quadro 19.

Quadro 19 – Comparando a imagem

	França	Brasil
Semelhanças	Amplo conceito de cultura, democratização e diversidade cultural.	Amplo conceito de cultura, democratização e diversidade cultural.
Divergências	Ênfase no Estado e no financiamento direto.	Ênfase no mercado e no financiamento indireto.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Ao comparar as duas imagens é possível visualizar os pontos de convergência entre os dois casos estudados. Ambos trabalham com um conceito ampliado de cultura,

respaldado pela política de democratização da cultura, sem deixar de lado a questão da diversidade cultural. Estes parâmetros põem em destaque a atuação do Estado, que seria o grande responsável pelo setor cultural.

Cada país apresenta uma abordagem distinta para tentar garantir estas ações. A França mantém a ênfase no Estado e no financiamento direto, ressaltando assim a relação do país com a cultura, que independente das mudanças de poder continua a apresentar apoio político. No entanto, ao longo dos anos o país também adotou o sistema de incentivo para ampliar as fontes de recursos no campo, ampliando também a participação do mercado nas atividades culturais.

O Brasil, por sua vez, mantém sua ênfase no mercado e no financiamento indireto, parâmetros adotados após o período de ditadura militar e a partir da institucionalização do campo em ministério próprio. Também com a intenção de ampliar as fontes de recursos adotou-se um sistema de incentivo fiscal, que neste caso foi implementado como a própria política cultural sob a égide de uma parceria público-privada. Contudo, a atual imagem demonstra um interesse do Estado em retomar seu papel no campo, sem comprometer a lógica de mercado vigente.

Ao analisar a alteração da imagem cultural em quase 60 anos, tanto no Brasil quanto na França, é possível observar que houve uma mudança nos interesses que regiam o campo, novos atores ganham destaque e novas questões entram em debate. Dessa forma, a seção abaixo procura mostrar como estes atores se articulam e se estabelecem no campo.

5.2. Os atores culturais

O estudo dos atores é primordial para compreendermos como se dá essa mudança dos arranjos institucionais. Hall e Taylor (2003, p. 5) afirmam que é preciso entender como as instituições podem influenciar a conduta dos indivíduos, sendo que "os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (...) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências", ocorrendo aqui a utilização de estratégias específicas para se alcançar determinado interesse.

Dessa forma, foram identificados diversos atores, ao longo dos capítulos de trajetória histórica, que ganharam ou perderam destaque ao passar do tempo. De acordo com Immergut (1992) os mecanismos intitucionais podem modificar as regras implícitas e o quadro de atores relevantes.

O presente estudo, conforme já especificado, agrupou os atores identificados em quatro modalidades, buscando apontar suas características e como se relacionam, são eles: políticos, burocracia, financiadores/ captadores e artistas/ grupos culturais.

Os atores **políticos** estão relacionados ao poder executivo. No caso francês, estamos falando do presidente, do ministro da cultura, de outros ministérios e das coletividades locais, sendo os dois primeiros identificados apenas por Ministério, como é possível observar no quadro 20.

Nos anos 60 temos a criação de um ministério próprio, desvinculando-se assim do Ministério da Educação Nacional. Neste primeiro momento o Ministério da Cultura contava com total apoio presidencial e sob a imagem do então ministro André Malraux conseguiu fortalecer o processo de institucionalização (POIRRIER, 2006).

Já os atores da **burocracia** representados pelos funcionários do ministério da Educação Nacional, que foram alocados para o da Cultura, trouxeram certo embate à esse processo, pois não queriam a separação entre cultura e educação (POIRRIER, 2006). No entanto, a força política foi maior e a burocracia acabou aceitando este processo de mudança, apesar de ser responsável por dificuldades iniciais na execução dos processos.

Por sua vez, os **artistas/ grupos culturais**, que englobam a elite cultural, a sociedade civil, artistas, militantes da educação popular e acadêmicos, também participaram desse processo fundador. Grupos como a elite e os militantes da educação popular demonstraram certo descontentamento com as políticas empregadas. Já os acadêmicos, artistas e sociedade civil ganham maior destaque neste período, haja vista que o campo em si recebe um forte incentivo político.

Portanto trata-se aqui do momento inicial das políticas culturais, ou seja, foi um momento de mudança que culminou na criação de ministério próprio, mesmo frente ao embate entre atores, como políticos, burocracia e alguns grupos culturais. Este período

foi essencial, pois houve um forte incentivo no campo, representando assim o início da relação intervencionista francesa com a cultura, em um plano institucional.

Contudo, a partir da década de 70 houve um afastamento entre política e cultura, basicamente devido à crise econômica vivida, que resultou em um momento de mudança, levando o campo a perder seu status de ministério, retomando-o apenas ao final da década, o que apontava uma fragilidade do setor frente à alternância de poder. Este afastamento político resultou num fortalecimento das coletividades locais, que se viram responsáveis pelo desenvolvimento do setor (POIRRIER, 2006).

Quadro 20 – Evolução dos atores por período na França

Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
<ul style="list-style-type: none"> - Malraux (Ministério); - Ministério da Educação Nacional; - Coletividades locais; - Burocratas; - elite cultural; - sociedade civil; - artistas; - militantes da educação popular; - acadêmicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - coletividades locais; - sociedade civil; - artistas; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Outros ministérios; - coletividades locais; - sociedade civil; - profissionais culturais; - militantes da educação popular; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Outros ministérios; - Ministério das Finanças; - Coletividades locais; - Coletividades locais de direita; - Partido de extrema direita (Frente Nacional); - elite cultural; - sociedade civil; - profissionais culturais; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Outros ministérios; - Coletividades locais; - sociedade civil; - profissionais culturais; - elite cultural; - acadêmicos; - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Frente a esse afastamento político, a burocracia continuou exercendo suas funções, sem criar fortes impasses nesse processo de mudança, como ocorreu na década anterior. A partir desse momento os atores burocratas não exerceram qualquer contratempo às próximas gestões, independentemente das mudanças ocorridas, reiterando sua subordinação aos atores políticos. No entanto, isto não quer dizer que esses atores não se articulassem em prol de um interesse comum.

Por sua vez, os artistas e grupos culturais sofreram com a falta de apoio político e viram uma diminuição dos recursos destinados ao campo. Isto levou ao surgimento de um novo grupo de atores os **financiadores/ captadores**, estes representados pelas empresas privadas e indústrias culturais, sendo o primeiro formado pela Admical; e o segundo composto pela indústria cinematográfica, que possui maior força de marketing junto às empresas. Dessa forma, a inclusão desses atores corresponde à primeira abertura oficial para o mecenato privado no país.

Já nos anos 80, os atores políticos retomam a importância do campo, sob a gestão Lang, ampliam as fontes de recursos, tendo em vista a participação de outros ministérios no processo, pois se entende que a cultura é um dever conjunto do Estado. Fortalecem também o processo de descentralização ao articular iniciativas culturais nas coletividades locais, que se consolidam como incentivadores do campo.

Ocorre aqui um novo momento de mudança, em que se amplia o conceito de cultura e conseqüentemente leva à um aumento dos artistas/ grupos culturais do campo, que antes não tinham espaço dentro da política de belas artes. Com essa ampliação abre-se espaço para os militantes da educação popular voltarem à cena e defenderem a questão educacional dentro do campo cultural (POIRRIER, 2006).

Outro ponto importante deste período foi a aproximação entre cultura e economia, que levou à solidificação do mecenato no campo ao criar a primeira lei de incentivo fiscal para a cultura, o que fortaleceu os financiadores/ captadores, que com essa medida ganharam mais espaço no setor.

Por sua vez, a década de 90 firmou as políticas culturais desenvolvidas anteriormente, todavia se desenrolou em dois cenários, o nacional e o internacional. No nacional os atores políticos defendiam o mínimo de 1% do orçamento, indo contra a vontade do Ministério das Finanças. No entanto o grupo de direita defende a supressão do Ministério, o que fez com que os atores políticos contrários a essa idéia, burocratas, artistas e grupos culturais se articulassem para mostrar a importância do Ministério.

No cenário internacional, a França apresentava grande destaque, pois defendia a questão da exceção cultural, posteriormente denominada diversidade cultural, defendida também pelos artistas/ grupos culturais e financiadores/ captadores.

Procurava-se aqui levar a cultura francesa para o resto do mundo, essa ação demonstra que os atores políticos voltavam sua atenção para o plano internacional, enquanto confiavam na ação das coletividades locais para fomentar o campo (POIRRIER, 2006).

Por fim, os anos 2000 mantiveram a estabilidade vivida nos anos 90, mesmo diante de alguns momentos conturbados. Os atores políticos conservaram seu plano de atuação. Enquanto o ministério voltava suas forças para o cenário internacional, as coletividades locais eram responsáveis pelo desenvolvimento cultural nos territórios. Os burocratas continuaram a executar os processos referentes à cultura, conforme designação dos atores políticos.

Em consequência, os artistas e grupos culturais conservaram sua articulação entre profissionais culturais (artistas em geral), elite cultural, sociedade civil e acadêmicos, regidos por auto-interesse. Eles se organizaram de modo a influenciar decisões políticas que pudessem afetá-los e também para angariar os recursos disponíveis para a execução do seu projeto, seja por incentivo direto do Estado ou por incentivo indireto das empresas privadas. Estas permaneceram fortemente ligadas às indústrias culturais que juntos formavam o grupo de financiadores/ captadores, ganhando cada vez mais destaque, uma vez que os atores políticos optaram por ampliar ainda mais os incentivos fiscais, o que elevou o número de empresas participantes, aumentando assim a intervenção mercadológica.

O caso brasileiro também traz essa articulação entre os atores do campo cultural ao longo de mais de cinquenta anos, conforme quadro 21. A década de 70 é caracterizada pela ditadura militar, ou seja, trata-se de um governo extremamente centralizador, representado aqui pelos atores **políticos**, formados num primeiro momento pelo próprio Estado e com a institucionalização do campo, pelo Ministério e governos locais, sendo este último composto por estados e municípios.

Neste cenário, o governo não abre espaço para um diálogo entre os demais atores envolvidos, mas impõem as decisões políticas de modo autoritário. Sendo assim, os **artistas/ grupos culturais** acabam adotando uma postura contrária à do governo, pois vêem sua liberdade limitada. Este grupo abrange a elite cultural, grupos de

esquerda e artistas. Apesar do descontentamento desses atores com os políticos, é inegável a forte intervenção do governo frente ao campo, que mesmo em um período de ditadura foi responsável pelo fomento ao desenvolvimento cultural.

Neste momento, o governo estimula ainda os **financiadores/ captadores**, compostos pelas indústrias culturais, empresas privadas e meios de comunicação de massa, a serem mais ativos no campo. Estes atores correspondem, em sua maioria, ao setor privado, que também traz novas fontes de recursos (RUBIM, 2012a).

Este período foi substituído pelo processo da redemocratização nos anos 80, que consistia em um momento de grande instabilidade para o setor. Aqui, os atores políticos eram representados pelo Ministério e governos locais. Sendo assim, antes da criação do MinC surge um novo grupo de atores, a **burocracia**, formada pelos representantes da cultura dentro do MEC e demais funcionários da cultura. Este grupo corresponde a um impasse do setor, que não queria a separação entre cultura e educação.

A falta de vontade política e a escassez de recursos fez com que os artistas/gupos culturais fossem bastante afetados, mesmo com a criação de uma lei de incentivo fiscal, que fortalecia uma parceria público-privada, em que os financiadores/ captadores apareciam como uma alternativa à redução do financiamento direto.

Quadro 21 – Evolução dos atores por período no Brasil

Anos 70	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
<ul style="list-style-type: none"> - Estado; - elite; - grupos de esquerda; - artistas; - indústrias culturais; - empresas privadas; - meios de comunicação de massa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Representantes da cultura dentro do MEC; - governos locais (estado e municípios); - artistas; - indústrias culturais; - empresas privadas; - meios de comunicação de massa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - governos locais (estado e municípios); - artistas; - produtores culturais; - sociedade civil; - indústrias culturais; - empresas privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - governos locais (estado e municípios); - artistas; - produtores culturais; - sociedade civil; - indústrias culturais; - empresas privadas.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Os anos 90, por sua vez, foram o ápice da política de incentivo por parceria. Neste momento, o grupo político opera sob um estado mínimo, que considera a não

intervenção estatal, isto é, a cultura quase não recebe ações diretas do governo, o que reflete no fortalecimento do setor mercadológico, que passa a ser o principal financiador do campo. Sendo assim, este período reflete uma forte ausência dos atores políticos frente ao fortalecimento dos financiadores/ captadores.

Os burocratas passam, basicamente, a trabalhar no processo de seleção e aprovação dos projetos que estariam aptos à captação. Os artistas/ grupos culturais também começam a operar nesta lógica, em que remetem seu projeto para aprovação e, caso aprovado, bucam a captação junto aos financiadores/ captadores.

É importante ressaltar que este período retoma um momento de estabilidade democrática, em que a sociedade civil ganha força no grupo de artistas, bem como os produtores culturais adquirem mais destaque nesse modelo de financiamento indireto, em especial os grandes produtores, que por muitas vezes estão alinhados aos interesses dos financiadores.

Por fim, a virada do milênio traz uma proposta diferente. O governo procura retomar seu protagonismo, priorizando políticas descentralizadoras e abrindo discussões para o debate com a sociedade civil, adotando assim uma postura de enfrentamento às lógicas anteriores, que atrelavam o setor ao mercado.

A nova proposta traz a questão da democratização cultural, diante de um amplo conceito de cultura, sem deixar de lado a política de incentivo fiscal, que continua com grande força no setor. Este período, retoma a força ativa dos atores políticos, abre o diálogo com atores/ grupos culturais, ao passo que a burocracia foca no processo de seleção e aprovação de projetos, que serão captados junto aos financiadores.

Diante do exposto, o caso brasileiro, assim como o francês, equilibra contexto institucional e interesses individuais para entender o desenvolvimento dos atores. Como podemos observar no quadro 22, os atores identificados são bastante semelhantes, o que aproxima ainda mais os casos estudados. Ao agrupá-los foi possível identificar os de maior destaque e como se relacionavam, o que é importante, pois nos permite entender como os mesmos reagem ao contexto histórico.

Quadro 22 – Agrupamento de atores por país

Atores	França	Brasil
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério; - Outros ministérios; - coletividades locais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado; - Ministério; - governos locais (estado e municípios);
Burocracia	<ul style="list-style-type: none"> - Burocratas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Representantes da cultura dentro do MEC;
Artistas/ grupos culturais	<ul style="list-style-type: none"> - elite cultural; - militantes da educação popular; - artistas; - sociedade civil; - acadêmicos; 	<ul style="list-style-type: none"> - elite cultural; - grupos de esquerda; - artistas; - produtores culturais; - sociedade civil;
Financiadores/ captadores	<ul style="list-style-type: none"> - indústrias culturais; - empresas privadas (Admical). 	<ul style="list-style-type: none"> - indústrias culturais; - empresas privadas; - meios de comunicação de massa.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Esta dinâmica institucional dos atores no campo cultural aponta a organização dos mesmos frente aos interesses vigentes e aos mecanismos institucionais disponíveis, demonstrando assim as mudanças de padrões ao longo do tempo. A seção a seguir procura trazer os interesses do campo para dentro dessa mudança de trajetória.

5.3. Os interesses da cultura

Os interesses analisados aqui representam as intenções de determinado ator de alcançar algum benefício específico, dentro de um contexto institucional. Procura-se então analisar o por quê das mudanças no campo cultural nos últimos 60 anos, tendo em vista essa articulação entre imagens, atores e interesses.

Conforme Immergut (1992) o desenho institucional em que essas vertentes estão inseridas podem explicar as variações em cada modelo, uma vez que "o conjunto dessas normas institucionais determina lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse".

Sendo assim, o processo de mudança envolve certo atrito entre os atores cujos interesses competem entre si (HALL; TAYLOR, 2003).

Foram identificados diversos interesses difusos, tanto na França quanto no Brasil, que se relacionavam com os atores e com a imagem do contexto analisado. Logo, os quadros abaixo apontam a dinâmica desses interesses até chegarem ao contexto atual.

Com a criação do MAC na França surge o objetivo de democratizar a cultura para todos os cidadãos. Nesse contexto o Ministério, juntamente com a elite cultural, tem por interesse elevar o nível cultural da sociedade francesa, fomentando a cultura de belas artes para todos.

Este interesse foi a base fundadora para a difusão da cultura na França. Todavia, ele foi responsável pelo surgimento de outro movimento que defendia a pluralidade cultural. Sendo assim, ainda nos anos 60, alegava-se que a ação cultural ia além da cultura elitista, juntando aqui artistas/ grupos culturais.

No entanto, com a chegada dos anos 70 os atores políticos unem-se a esse grupo e reconhecem a pluralidade cultural, como contraponto ao elitismo da “alta cultura”. Esta abertura permitiu a ampliação do conceito cultural, o “todo cultural”, na década seguinte, que levou a uma reação de acadêmicos, que apontavam o “perigo” da relativização do setor (POIRRIER, 2006).

Os anos 90 mantiveram essa pluralidade cultural com o respaldo do Ministério, sociedade civil e profissionais culturais, mesmo frente ao forte movimento que ressaltava o “perigo” do declínio da cultura juntavam-se aqui a elite cultural, acadêmicos e partido de extrema direita, sendo que este último foi ainda mais além e defendia a supressão do Ministério da Cultura como um todo.

Esta proposta da extrema direita evidencia a necessidade do Ministério de legitimar o serviço público para a cultura, bem como seu processo de financiamento, dialogando ainda com a solicitação de artistas, acadêmicos, sociedade civil e indústrias culturais, de diminuir a intervenção estatal no campo cultural, com exceção da área do patrimônio e da educação artística, interesse este que ganha força entre os acadêmicos e partido de extrema direita, perdendo força a partir dos anos 2000.

Dentre essas demandas de reestruturação institucional dois interesses dialogam com a questão educacional: o primeiro pede a inclusão da educação popular como ação cultural, sendo formado pelo Ministério da Educação Nacional, militantes da educação popular e sociedade civil; o segundo defende a criação de uma política de educação artística, composto pelo Ministério, outros Ministérios, militantes da educação popular e acadêmicos. Vale ressaltar que a questão entre educação e cultura é uma demanda recorrente, mas aos poucos a França conseguiu alinhar esses interesses e desenvolver um trabalho conjunto entre ambos Ministérios.

A interação entre os dois também se deu na questão do financiamento, pois a educação também contribuía financeiramente para a questão cultural, juntamente com outros ministérios. Essa relação interministerial para angariar recursos aponta a importância do campo cultural e reforça o financiamento direto.

A ampliação orçamentária é uma demanda habitual, agrupam-se atores políticos e artistas/ grupos culturais, já o Ministério das Finanças é constantemente contrário. Na década de 70 inicia-se o fomento ao mecenato privado respaldado pelo Ministério, empresas e indústrias culturais, com ainda mais destaque nas décadas seguintes.

Dentre os interesses identificados, um teve destaque em todos os períodos estudados trata-se aqui da questão da descentralização e desconcentração das ações culturais que contam com o respaldo dos atores políticos, ministério e coletividades locais. É importante ressaltar que no início da proposta de descentralização os territórios não haviam interesse no tema, mas quando o governo central deixa de lado as atividades culturais as coletividades locais ganham protagonismo no campo.

Para Inês da Silva (entrevista concedida em 07 de abril de 2015) há uma ligação histórica entre o Estado e a cultura na França, estando o atual debate atrelado a quem financia mais a cultura, Estado ou coletividades. Aqui a questão também acaba sendo quem financia o quê, pois ao fim "todo mundo dá dinheiro para a mesma coisa", uma vez que o Estado possui forte poder simbólico no campo, fazendo com que muitos patrocinem o projeto que possui o aval estatal.

Delvainquiere (entrevista concedida em 29 de setembro de 2015) aponta que este sistema de parceria em que todos intervêm em tudo pode causar certa confusão,

Quadro 23 – Evolução dos interesses por período na França

Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
<ul style="list-style-type: none"> - Elevar o nível cultural da sociedade francesa (Ministério e elite cultural); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério); - Recusa do processo de descentralização e desconcentração (coletividades locais); - Inclusão da educação popular como ação cultural (Ministério da Educação Nacional, militantes da educação popular e sociedade civil); - Diminuir a intervenção estatal no processo criativo (sociedade civil e artistas). - A ação cultural vai além da cultura elitista (acadêmicos, sociedade civil e artistas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da política cultural (Ministério); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério); - Realizar ações culturais dentro do território frente ao desinteresse governamental (coletividades locais); - Reconhecimento da pluralidade cultural, como contraponto ao elitismo da “alta cultura” (Ministério, artistas e sociedade civil); - Introdução do mecenato privado (Ministério e indústrias culturais); - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural (sociedade civil, artistas, acadêmicos e indústrias culturais). 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da gestão cultural (Ministério, outros Ministérios e coletividades locais); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério, outros Ministérios e coletividades locais); - Ampliação do conceito cultural, o “todo cultural” (Ministério, profissionais culturais e sociedade civil); - Relativização do “todo cultural” (acadêmicos); - Fomento ao mecenato privado (Ministério, indústrias culturais e empresas privadas); - Intervenção estatal apenas para o patrimônio e educação artística (acadêmicos, sociedade civil e profissionais culturais); - Criação de uma política de educação artística (Ministério, outros Ministérios, militantes da educação popular e acadêmicos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformulação e modernização da gestão cultural (Ministério e outros Ministérios e Coletividades locais); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério, outros Ministérios e Coletividades locais); - Manutenção da pluralidade cultural (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Legitimar o serviço público para a cultura e seu financiamento (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Ampliar o orçamento da cultura (Ministério, profissionais culturais e indústrias culturais); - Não ampliar o orçamento da cultura (Ministério das Finanças); - Suprimir o Ministério da Cultura (Coletividades locais de direita e Partido de extrema direita); - Intervenção estatal apenas para o patrimônio e educação artística (Partido de extrema direita e acadêmicos); - Ressaltar o “perigo” do declínio da cultura (elite cultural, acadêmicos e partido de extrema direita); - Proteção da cultura Nacional (Todos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da gestão cultural (Ministério, outros Ministérios e Coletividades locais); - Descentralização e desconcentração das ações culturais (Ministério, outros Ministérios e Coletividades locais); - Manutenção da pluralidade cultural (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Legitimar o serviço público para a cultura e seu financiamento (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Ampliar o orçamento da cultura pelo mecenato privado (Ministério, profissionais culturais, indústrias culturais e empresas privadas); - Ressaltar o “perigo” do declínio da cultura (elite cultural e acadêmicos); - Proteção aos profissionais culturais frente aos avanços tecnológicos (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais); - Proteção da cultura Nacional (Todos).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

pois não dá pra saber o que é financiado. É preciso clarificar as competências, as obrigações dos diferentes níveis das coletividades, sendo a questão de divisão das fontes bastante importantes para garantir as atividades e identificar essas competências.

Por fim, outro interesse que também permeou o campo cultural nas últimas décadas foi a necessidade de modernização da gestão cultural, tanto pelo ministério quanto pelas coletividades locais. Esse interesse dialoga com o de proteção da cultura nacional, respaldado por todos os atores envolvidos, e também aponta a necessidade de proteção a cultura frente aos desafios tecnológicos, sendo a questão protecionista um dos principais interesses do campo cultural na atualidade.

O caso brasileiro, por sua vez, também tem por início um período centralizador que aponta o governo federal como o principal financiador da cultura. Todavia, o quadro 24 mostra que essa ação tem por objetivo fomentar uma política cultural de cunho nacionalista, bem como incentiva a cultura de massa e investe em infraestrutura de modo a garantir que sua mensagem seja divulgada em todo país.

Apesar desse momento de repressão, a década de 70 foi cenário para o processo de modernização da política cultural, mesmo que elaborada como forma de controle social, e também da criação de órgãos governamentais para o setor. Por outro lado, esta ação motivou grupos de esquerda a realizarem certas atividades culturais como forma de resistência à repressão governamental. Devido à forte censura havia uma grande demanda para diminuir a intervenção estatal no campo cultural.

Ainda na década de 70 tem início a abertura do campo cultural para o setor mercadológico, isto é, o Estado procurava fomentar o desenvolvimento das indústrias culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios, o que ampliaria as fontes de recursos do campo e garantiria o fomento à essas indústrias, para tanto o Estado se articulou juntamente com as indústrias culturais, empresas privadas e meios de comunicação de massa, sem perder o caráter intervencionista.

É importante entender esta intervenção estatal nesse período, para então contracenar com os momentos subsequentes, que são caracterizados pela instabilidade e ausência do Estado no campo. Na década seguinte, reverbera o interesse dos artistas

em diminuir a intervenção do Estado e ampliar a liberdade de expressão artística, mas o que acontece é um total desinteresse dos atores políticos, levando à essa diminuição.

Ao institucionalizar o campo gerou-se um descontentamento entre educação e cultura, pois havia um resistente movimento, dentro da Secretaria de cultura, que acreditava que um Ministério diminuiria a força do setor cultural, pois também perderia boa parte dos recursos advindos da educação, o que acabou ocorrendo.

A ausência de vontade política, mais o desprestígio do novo ministério e a resistência dos burocratas fez com que os anos 80 fossem caracterizados pela instabilidade, o que levou à uma ampliação da ação dos estados e municípios sob as atividades culturais. O governo procurou ampliar os recursos fazendo com que os produtores culturais procurassem as verbas na iniciativa privada. Este tipo de financiamento indireto acabou sendo a força motriz do campo cultural brasileiro.

Uma mudança significativa foi a transformação no financiamento das atividades culturais. Até os anos 80 o que havia eram algumas atividades promovidas pelo Estado ou atividades promovidas pela iniciativa privada, aqui talvez mais num viés de filantropia (ARAÚJO, entrevista concedida em 04 de março de 2015).

Sendo assim, os anos 90 foram o ápice dessa política de incentivos fortalece-se aqui uma política de parceria, que visa à integração e complementaridade entre Estado e mercado. Nesse contexto, o poder de decisão passa para o mercado privado e seu ônus financeiro, em quase sua totalidade, recai sobre o poder público (RUBIM, 2012a).

Ainda aqui, defende-se a questão de proteção aos artistas frente aos avanços tecnológicos, sendo este um dos objetivos do ministério, pois está relacionado ao interesse de respaldar os artistas/ grupos culturais em um contexto globalizado, onde o fácil acesso a obras também pode remeter a uma questão de pirataria ou plágio.

Podemos verificar que houve uma proliferação dos interesses voltados à questão do financiamento, fortalecendo especificamente o financiamento indireto, realizado pelas empresas, que acabam incentivando suas próprias ações de marketing. Com início nos anos 80, as leis de incentivo fiscal ganham força e são consideradas como a própria política cultural (OLIVIERI, 2004).

Esta política foi tão forte que acabou levando à ampliação da dedução fiscal integralmente, aumentando assim o poder do mercado no setor, que cada vez mais

ficou responsável pelo fomento das atividades culturais e permitiu a criação de um mercado de intermediação entre proponente e empresas, procurando facilitar o processo de captação.

Para Calil (entrevista concedida em 12 de março de 2015) essa associação da cultura com as leis de incentivo acabou sendo uma armadilha, pois visava contornar restrições orçamentárias, haja vista o baixo orçamento do MinC, e contingências. Criando assim uma forte rede de intermediadores, que inflacionou os custos do projeto.

Os atores desse contexto institucional parecem priorizar o mercado em detrimento do Estado, o que faz com que sua ausência seja sentida principalmente pelos artistas/ grupos culturais, em especial os de pequeno porte. A gestão Gil/ Ferreira busca enfrentar estes períodos de centralização, instabilidade e ausência, através do fortalecimento do papel do Estado no setor e pela modernização.

Para Jéssica Teixeira (entrevista concedida em 11 de novembro de 2015) a Lei Rouanet não favorece o pequeno produtor, mas o MinC possui editais, como o de intercâmbio, que ajuda artistas a estudarem em outro país, e o Myriam Muniz, referente ao teatro. Nesses editais é possível adquirir pontos tendo em vista seu local de atuação, o que aumenta a descentralização.

A gente tenta se manter sem edital, mas acho que ultimamente tem melhorado muito, o acesso e a descentralização, me parece que o MinC tem dado apoio a regiões que estão em periferias, às margens. Nunca tive o apoio da Rouanet nesses anos, pois você acaba tendo que adaptar seu projeto à marca da empresa. É preciso dar visibilidade para a empresa, não é só o incentivo (TEIXEIRA, entrevista concedida em 11 de novembro de 2015).

A partir desse fortalecimento e modernização retoma-se aqui a questão da descentralização, que procura mais uma vez encorajar a ação dos governos locais, ao mesmo tempo em que se esforça para garantir a continuidade das atividades culturais, independentes da conjuntura política.

Para Paiva (entrevista concedida em 02 de dezembro de 2015) ainda é preciso institucionalizar, pois não há uma continuidade administrativa "é preciso aumentar a estabilidade do campo, não dá pra inventar a roda todo ano". Ainda segundo ele é preciso atualizar a lei Rouanet, permitindo um "aumento das políticas de investimento direto, indo além da proposta dos anos 90 com a política de incentivos, com o slogan de "cultura como um bom negócio", e aumentando assim a profissionalização no campo".

Quadro 24 – Evolução dos interesses por período no Brasil

Anos 70	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da política cultural como forma de controle social (Estado); - Controlar o movimento de esquerda no campo cultural - censura (Estado); - Incentivo à cultura de massa - investimento em infraestrutura de telecomunicações (Estado); - Criação de órgãos governamentais para a cultura (Estado); - Atividades culturais como forma de resistência à repressão governamental (grupos de esquerda); - Fomento das indústrias culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios (Estado, indústrias culturais, empresas privadas, meios de comunicação de massa); - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural (Estado, elite, grupos de esquerda, artistas, indústrias culturais, empresas privadas, meios de comunicação de massa); 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Ministério da Cultura para controle das atividades culturais (Ministério); - Fortalecimento da Secretaria de Cultura dentro do MEC (Representantes da cultura dentro do MEC); - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais (governos locais); - Fomento das indústrias culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal (Ministério, indústrias culturais, empresas privadas e meios de comunicação de massa); - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural, ampliar a liberdade de expressão artística (Ministério, Representantes da cultura dentro do MEC, artistas, indústrias culturais, empresas privadas e meios de comunicação de massa); - Ampliação das fontes de financiamento (Ministério, Representantes da cultura dentro do MEC, artistas, indústrias culturais, empresas privadas e, meios de comunicação de massa). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento da política de parceria, integração e complementaridade entre Estado e mercado (Ministério); - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais (governos locais); - Fomento das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal (Ministério, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas); - Criação de um mercado de intermediação entre proponente e empresas, para facilitar o processo de captação (Ministério, artistas, produtores culturais e sociedade civil); - Ampliação da dedução integral para outros segmentos culturais, além do audiovisual (artistas, produtores culturais, sociedade civil e empresas privadas); - Utilização do incentivo à projetos culturais como marketing cultural (Empresas privadas); - Ampliação das fontes de financiamento (Ministério, governos locais, artistas, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da gestão cultural (Ministério e governos locais); - Fortalecimento do papel do Estado no campo cultural (Ministério); - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais, por meio de medidas descentralizadoras (Ministério e governos locais); - Garantir a continuidade das atividades culturais, independentemente da conjuntura política (Ministério, governos locais, artistas, produtores culturais e sociedade civil) - Manutenção das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal (Ministério, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas); - Modificação das leis de incentivo, procurando retomar a política de parceria inicial (Ministério e sociedade civil); - Manutenção da utilização do incentivo à projetos culturais como marketing cultural (Indústrias culturais e empresas privadas); - Ampliação das fontes de financiamento (Ministério, governos locais, artistas, produtores culturais, sociedade civil, indústrias culturais e empresas privadas). - Proteção aos artistas frente aos avanços tecnológicos (Ministério, sociedade civil e profissionais culturais).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Este posicionamento cria um conflito de interesses onde a atual postura de enfrentamento da política de incentivos em prol de uma política nacional forte consiste num movimento de alteração da lei Rouanet, fazendo com que indústrias culturais e empresas privadas lutem pela manutenção da utilização do incentivo a projetos culturais, sendo este respaldado principalmente pelos financiadores/ captadores.

O que eu acho é que foi criado um modelo, com a própria Lei Rouanet, que trazia um tripé, que era: o mecenato; o incentivo fiscal, o Ficarts, que era um tipo de investimento pra produções que pudessem dar um resultado de grana; e o Fundo Nacional, que é pra fazer fomento. Mas o que se fez, como a sociedade civil se faz melhor do que o Estado (isso é o que eu acredito: ela faz melhor que o Estado), então o mecenato ganhou velocidade, ganhou musculatura e o que precisava da intervenção do Estado não andou e aí o modelo que a gente tem hoje em vigor faz com que o olhar das pessoas para a estrutura de financiamento fique comprometido, porque assim, a Lei Rouanet - o mecenato (o incentivo fiscal) que deveria ser uma das políticas do Estado virou "a" política do Estado, então este é o problema. (...) É claro que o incentivo fiscal vai viabilizar o que é mais comercial, o que dá algum tipo de projeção de comunicação, dá marketing, etc. Tá tudo bem, a gente também precisa financiar essas coisas. O que a gente precisa é pensar no resto. (OLIVIERI, entrevista concedida em 24 de novembro de 2014).

Para Gioielli (entrevista concedida em 18 de novembro de 2015) "o atual modelo de financiamento, historicamente, é o melhor que já tivemos, mas ainda está longe de ser perfeito", esse sistema foi fundamental para movimentar os recursos entre produtores e artistas, ele é um risco, pois "acaba criando certo vício nos investidores privados, de que todo o investimento cultural é incentivado, ou seja, as empresas deixam de colocar dinheiro do bolso e colocam apenas o incentivado". Ressalta ainda a necessidade de se enxergar o valor em si do patrocínio cultural.

Se vou patrocinar uma exposição de arte e ali tem a execução da minha marca, aquilo tem um valor pra mim. Se faço isso e deduzo do imposto eu deixo de perceber aquele valor, que patrocinar aquela exposição tinha, ou passa a ser um bônus do investimento que eu fiz. Então, passa a ser um risco grande para o financiamento da cultura, na medida em que se acaba a lei de incentivo, até resgatar o valor do patrocínio em si, você vai ter um certo tempo, mas não acho que o mecanismo de incentivo diminui ou tira recursos diretamente do Estado, são recursos públicos. Mas não é que se acabar a lei, o Estado vai ter mecanismos de maior isonomia para o financiamento da cultura. Os mecanismos do Estado também possuem vícios e preferências, mas apesar de tudo isso ainda não tivemos um modelo melhor que esse (GIOELLI, entrevista concedida em 18 de novembro de 2015).

Essa necessidade de retomar o próprio valor do patrocínio também é retomada por Magalhães (entrevista concedida em 09 de abril de 2015) "hoje os maiores projetos

acabam tendo 100% de incentivo. Acho que a gente não conseguiu mudar essa mentalidade do patrocinador de um dispêndio real".

Procurou-se analisar o desenvolvimento dos interesses ativos do campo cultural relacionando os atores envolvidos e os conflitos existentes, dentro de um contexto institucional, fazendo com que fosse possível verificar certa semelhança entre os interesses identificados, tanto no Brasil quanto na França, mostrando ainda que as mudanças que ocorreram no setor foram resultados da interação desses fatores. A seção abaixo procura trazer essa comparação especificamente para o âmbito financeiro.

5.4. Comparando a cultura

De modo a conseguir compreender como se deu a evolução do financiamento para a cultura, o presente estudo analisou as imagens, atores e interesses que permearam o campo nos últimos 60 anos, e que, por sua vez, levaram ao atual formato de financiamento adotado em cada caso.

Notou-se que a questão financeira do campo foi algo recorrente, estando atrelada ao prestígio da cultura em cada país, isto é, a França, que dá um valor mais forte à cultura, acaba realizando um maior financiamento direto, enquanto no Brasil privilegia-se o indireto. Isto se dá, como já analisado, pela construção da imagem em cada país e como os grupos de interesse conseguem validar seus objetivos.

O quadro abaixo aponta a atual imagem nos dois países. Sob a gestão de Pellerin a França enxerga o incentivo à cultura como um dever do Estado, sendo a democratização cultural necessária para garantir o acesso dos cidadãos às atividades culturais, mantendo a pluralidade cultural e protegendo a cultura nacional, pela temática da diversidade, principalmente frente ao desafio tecnológico.

Assemelhando-se ao caso francês, o Brasil também percebe o incentivo à cultura como uma função do Estado, mas aqui temos a forte participação do mercado, sendo a democratização cultural também necessária para garantir o acesso dos cidadãos à cultura, mantendo assim a abrangência cultural, que busca ampliar e proteger a diversidade cultural, bem como procura enfrentar o desafio tecnológico para o campo.

Quadro 25 – Comparando a imagem

Pellerin (atual)	Gil/Ferreira (atual)
<ul style="list-style-type: none"> • Cultura é um dever do Estado; • Democratização cultural; • Manutenção da pluralidade cultural; • Diversidade cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura é uma função do Estado e do mercado; • Democratização cultural; • Manutenção da abrangência cultural; • Diversidade cultural.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Apesar das semelhanças encontradas, a representatividade das imagens em cada país é bastante distinta. Para Campbell (1998) isto se dá devido à noção de sentimento público atrelado à idéia de cultura, o que faz com que praticamente a mesma imagem tenha graus de força diferentes.

Sendo assim, a partir dessa consciência que a cultura é considerada um bem público na França, o país dá uma forte ênfase ao tema, o que restringe o papel das instituições, atores e interesses, pois o assunto é visto com extrema importância, fazendo com que o campo não sofra tanto frente às novas conjunturas políticas, isto devido principalmente à pluralidade de recursos destinados ao campo.

É importante dizer que a intervenção pública não corresponde à 100% do financiamento das atividades culturais e da vida pública, mas uma parte, ou seja, não há um monopólio do financiamento público da cultura pelo Estado ou pelas coletividades territoriais. Há o mercado que financia as atividades para a consumação cultural, para o consumo de bens culturais, e é verdade que as despesas culturais são bastante elevadas, cerca de 20 milhões de euros (DELVAINQUIERE, entrevista concedida em 29 de setembro de 2015).

Ou seja, as fontes de recursos vão além do orçamento ministerial, obtendo respaldo das coletividades territoriais e de outros ministérios. Aqui também há inúmeras formas de subvenção como a taxa dos ingressos de cinema, destinado à indústria cinematográfica, entre outros. Ainda para Delvainquiere (entrevista concedida em 29 de setembro de 2015) essa multiplicidade de fontes e de mecanismos é uma vantagem, pois faz com que não haja um único responsável, mesmo no financiamento público, há "uma relação de parceria e cooperação, há vários financiadores, como Estado e regiões, que financiam o mesmo projeto, o que divide o gasto com as atividades culturais e diminui o risco do ator público sobre a atividade cultural". Isto é, o ator público financia, mas garante a liberdade de criação.

Isto não quer dizer que há sempre estabilidade nesse contexto, até por que em um dado momento o tema pode perder sua força frente ao poder público. Logo, apesar do forte poder estatal no campo, o mercado também ganhou bastante destaque nos últimos anos, pois se viu neste setor uma grande fonte de recursos indiretos que ampliaria o financiamento cultural, especialmente em momentos de crise econômica, em que o Estado procura cortar seus gastos, e a cultura, mesmo com o destaque que possui, acaba sendo um alvo fácil (POIRRIER, 2006; MOULINIER, 2008).

Por sua vez, no Brasil a relação Estado e mercado frente à cultura é inversa. Não há essa noção de sentimento público para o campo, sendo o mercado seu principal articulador. No entanto, é importante ressaltar que a imagem cultural é um processo construtivo em constante reformulação, o que faz com que a atual imagem brasileira assemelhe-se à francesa no tocante de ressaltar a importância estatal no setor. Isto não quer dizer que foi sempre assim, pelo contrário, o resgate estatal para o campo cultural se deu apenas nos anos 2000.

Ao analisar essas duas imagens é possível verificar a diferença do tema em cada país, sendo a francesa marcadamente estatal, com eventual abertura para o mercado, em especial nos anos 2000. Por sua vez, o Brasil apresenta um caráter marcadamente mercadológico, mas com uma retomada estatal no novo milênio.

A comparação da imagem nos permite verificar semelhanças e diferenças nesses casos, contudo para entender como cada país adotou seu modelo de financiamento e formulou sua política cultural em torno de uma idéia é preciso compreender os interesses individuais dos atores envolvidos.

Quadro 26 – Comparando atores e interesses

Atores	França	Brasil
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da gestão cultural; - Descentralização e desconcentração das ações culturais; - Manutenção da pluralidade cultural; - Legitimar o serviço público para a cultura e seu financiamento; - Proteção da cultura Nacional; 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da gestão cultural; - Fortalecimento do papel do Estado no campo cultural; - Ampliação da ação dos estados e municípios sobre as atividades culturais, por meio de medidas descentralizadoras; - Garantir a continuidade das atividades culturais, independentemente da conjuntura política;

Burocratas	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão da educação popular como ação cultural; 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento da Secretaria de Cultura dentro do MEC;
Artistas/ grupos culturais	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção aos profissionais culturais frente aos avanços tecnológicos; - Diminuir a intervenção estatal no processo criativo; - Ressaltar o “perigo” do declínio cultural; 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção aos artistas frente aos avanços tecnológicos ; - Diminuir a intervenção estatal no campo cultural, ampliar a liberdade de expressão artística;
Financiadores/ Captadores	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o orçamento da cultura pelo mecenato privado; 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento das indústrias culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios; - Manutenção das atividades culturais pela iniciativa privada, por meio de patrocínios e isenção fiscal; - Modificação das leis de incentivo, procurando retomar a política de parceria inicial; - Ampliação das fontes de financiamento ;

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Diante do exposto, o quadro 26 compara essa interação, isto é, relacionam-se aqui os atores estudados com seus interesses, sendo que um mesmo interesse pode ser compartilhado por mais de um ator ou por um conjunto dentro deste grupo, mas para fins analíticos foi associado ao ator que possui maior interesse.

É curioso notar também certa semelhança entre os interesses analisados em cada país, onde sua força acaba variando de acordo com o destaque dos atores em cada contexto. Inicialmente, os atores políticos compartilham a questão da descentralização, onde o governo repassa parte de sua responsabilidade para os territórios, diminuindo assim a centralização no campo.

Este processo de descentralização acaba conversando com o interesse brasileiro de garantir a continuidade das atividades culturais de modo independente as conjunturas políticas, bem como com a necessidade de modernizar a gestão, mas contradiz a questão de fortalecer o papel do Estado no campo, pois reforçaria também um processo mais intervencionista.

Uma mudança significativa para a cultura foi a criação de um sistema legal, através de diferentes legislações, inicialmente a nível federal e depois estaduais e municipais, de legislações de incentivo que criaram uma outra alternativa e de uma certa maneira prossegue até hoje, fazendo com que o financiamento seja uma articulação dos Estados e da iniciativa privada, por meio da lei (ARAÚJO, entrevista concedida em 04 de março de 2015).

A França procura legitimar sua atuação no campo, ao passo que mantém a pluralidade cultural e moderniza a gestão, sendo este último um interesse corriqueiro entre as gestões analisadas. Essa legitimação é reforçada pela questão protecionista, em que se procura proteger a cultura francesa, comumente relacionada como parte da identidade nacional, dialogando com a noção de sentimento público de Campbell (1998).

Arelados aos políticos, os burocratas representam uma resistência inicial à criação de um ministério próprio. Na França estes atores se relacionaram fortemente à educação popular, pois como vinham do Ministério da Educação Nacional, era uma forma de manter a interação entre educação e cultura.

Em ambos os contextos, os burocratas procuraram dificultar esta transição da institucionalização da cultura, que deixa de ser secretaria para ser ministério. Apesar de não se mostrarem contentes com a mudança estes atores não possuíam grande poder de barganha, uma vez que trabalhavam em função dos atores políticos, que, naquele momento, não abriram a questão da institucionalização para debate.

Essa resistência dos burocratas levou à uma dificuldade inicial, sendo que no caso francês o Ministério se fortaleceu na figura de seu gestor, André Malraux, enquanto no caso brasileiro houve uma dissociação dos atores políticos com o campo, o que levou o setor a um período de grande instabilidade.

Por sua vez, os artistas/ grupos culturais lutavam por uma diminuição da intervenção estatal no campo ao passo que demandavam do ministério medidas de proteção às obras tendo em vista o contexto de globalização e de constantes avanços tecnológicos, o que aponta uma certa contradição.

Outro ponto que é bastante controverso é a questão da pluralidade cultural, especificamente no caso francês, alguns destes atores apontam tal política como um declínio da cultura, pois não a enxergam como uma totalidade das mais diversas formas culturais. Esta questão também é abordada brevemente no caso brasileiro, mas não apresenta grande destaque a ponto de ser caracterizado como um interesse ativo, enquanto na França este tema faz parte do debate desde os anos 80.

Em ambos os casos, estes atores direcionam suas demandas para os políticos, que procuram atendê-las. Para Campbell (1998) isto se dá por que os atores políticos,

assim como outros atores externos ao governo, buscam ocasionalmente uma mudança política de modo a trazer melhorias para o governo, economia e sociedade em geral, indo além dos interesses próprios.

Por fim, os financiadores/ captadores são os atores que mais apresentam diferenças, pois possuem representatividades distintas em cada país. Em ambos os casos a participação destes atores está atrelada à necessidade do governo de ampliar as fontes de financiamento para o campo cultural.

O modelo francês enxerga a articulação com esses atores como um complemento ao seu financiamento, neste sentido ele incentiva as empresas a patrocinarem ou doarem para projetos culturais e em contrapartida ganham abatimentos do imposto de renda. Isto não quer dizer que o Estado repasse suas responsabilidades para o campo, mas apenas que ele aceita ações de mecenato privado com o objetivo de aumentar o financiamento indireto do campo.

Já o modelo brasileiro, que também se iniciou como uma ação do governo de ampliar os recursos da cultura, acabou levando a uma responsabilização do mercado de fomentar as atividades culturais, ou seja, o setor acabou se incumbindo pelo fomento das indústrias culturais, que majoritariamente articulavam-se com o interesse de patrocinar uma ação de marketing de grande visibilidade.

Ao favorecer o mercado privado para executar parte das funções do Estado, acabou-se transferindo grande poder de barganha para estes atores, que culminou no controle decisional de quais ações culturais seriam desenvolvidas, resultando num forte incentivo aos projetos de forte apelo midiático e marketing.

Dessa forma, esses atores puderam pressionar os políticos para manutenção dessas atividades nos moldes mercadológicos, por mais de 20 anos, sendo que a dedução fiscal nesse contexto era feita de modo integral, ou seja, o Estado era responsável pelos recursos enquanto o mercado tomava as decisões.

Você tem uma lei do início dos anos 90 em que o país era outro e usamos a mesma ferramenta legal até hoje. Não é um marco legal, é o principal no campo de fomento, é um marco legal que não conseguiu se realizar plenamente, o legislador pensou em três mecanismo, pensou no FNC e no Ficarts, este nunca saiu do papel e o FNC não foi criado mecanismos em que ele pudesse crescer de maneira saudável, o Procultura prevê isso (PAIVA, entrevista concedida em 02 de dezembro de 2015).

Atualmente, com a tentativa de retomar o papel do Estado no campo, surge o interesse de modificar as leis de incentivo, com o projeto do Procultura⁵⁶, visando a proposta de parceria público-privada inicial, onde as empresas também contribuem financeiramente. No entanto, esta política de incentivo é tão forte que essa modificação ainda não foi pra frente, mantendo assim um *path dependence*, mas o governo adotou uma série de medidas incrementais que pudessem trazer melhorias para o campo.

Enquanto o Pronac (nome oficial da Rouanet) estiver funcionando a gente tem sempre que melhorar a gestão, por exemplo, estamos agora com consulta pública de Instrução Normativa (IN), que fala sobre os processos referentes aos projetos, a gente quer promover algumas mudanças importantes que dêem mais leveza para a gestão e essas mudanças já ficam para o Procultura (PAIVA, entrevista concedida em 02 de dezembro de 2015).

Diante do exposto, nota-se que cada país adotou um modelo diferente para o campo, sendo a França marcadamente estatal com um financiamento direto e o Brasil mercadológico com financiamento indireto. Mesmo havendo uma maior representatividade em cada tipo de subsídio os dois casos adotam um modelo híbrido, pois buscam assim ampliar as fontes de recursos para a cultura.

Dessa forma, procurou-se analisar quais fatores levaram cada país a adotar tal modelo de financiamento frente aos diferentes contextos históricos, identificando assim os momentos de estabilidade e de mudança no campo cultural, logo a análise dessa interação entre imagem, interesses e atores foi de extrema importância para entender o que levou a essas mudanças institucionais.

A figura 1 abaixo traz uma linha do tempo em que é possível identificar os pontos de inflexão de ambos países, mostrando assim os exatos momentos de mudança no campo. O caso francês tem por início o ano de 1959 com a criação do Ministério da cultura, aqui o tema passa para o macrossistema uma vez que possui amplo apoio presidencial e um forte ministro, trata-se de um período de grande estabilidade, em que o financiamento do campo é realizado de modo direto, sendo este uma responsabilidade do Estado.

⁵⁶ Para mais informações acessar: <http://www.cultura.gov.br/>.

Figura 1 – Linha da Cultura

Fonte: Figura elaborada pela autora.

Contudo, o Ministério da cultura não se mostrou forte o suficiente sem o respaldo dos atores políticos e em 1974 voltou a ser uma secretaria, porém essa decisão não durou muito tempo, pois logo em 1977 retoma seu status de ministério, haja vista a importância do campo na sociedade francesa.

Um evento semelhante aconteceu no Brasil. Em 1985 foi criado o MinC, logo rebaixado para secretaria em 1990 e retomando sua posição ministerial em 1992. Isto também ocorreu devido à falta de vontade política com o tema, rompendo assim com o momento anterior de forte fomento à cultura.

Ao verificar a figura, nota-se que a criação do MinC no Brasil está amplamente relacionada com as leis de incentivo, tendo por política cultural a própria política de incentivos, que repassam parte da responsabilidade para o mercado privado. Temos a criação da Lei Sarney em 1986, substituída pela Lei Rouanet em 1991, agregando ao orçamento da cultura uma boa fração de financiamento indireto, evidenciado desde o início.

Por sua vez, o caso francês tomou o financiamento para si e em 1982 duplicou o orçamento, mostrando mais uma vez a forte vontade política em relação ao tema. No entanto, a relação entre cultura e mercado privado teve seu início na década de 70, momento de instabilidade governamental em relação ao tema, mas foi apenas em 1987

que se regulamentou o mecenato privado com uma lei própria. Essa conexão tardia se deu em um momento de aproximação entre cultura e economia, com a finalidade de ampliar ainda mais as fontes de recursos.

Já no Brasil, o baixo financiamento direto fez com que o mecenato privado, gerido pela Lei Rouanet, fosse o principal instrumento de subsídio à cultura, levando a uma forte pressão no setor para ampliar a dedução fiscal integralmente, como já ocorria no audiovisual (OLIVIERI, 2004). Essa dedução integral ocorreu em 1997 por medida provisória e atrelava a cultura ainda mais ao financiamento indireto.

A França também viu a necessidade de ampliar as alíquotas de isenção para atrair mais empresas patrocinadoras, no entanto não se cogitou a isenção integral e em 2003 instaura-se a Lei Aillagon, que atualiza a lei de 1987 referente ao mecenato privado. Ainda buscando aumentar as fontes de recursos cria-se em 2008 a Lei de modernização da economia, que regulamenta os fundos patrimoniais (*endowments*), que logo no seu primeiro ano de vigência criou cerca de 230 fundos, sendo o Museu do Louvre um de seus favorecidos. Vale ressaltar que o Brasil iniciou atualmente o debate sobre esta questão:

A construção de *endowments* é importante porque se trata de um mecanismo que permite uma melhor sustentabilidade, em especial de atividades de natureza contínua, como museus, teatros, etc. É um investimento de médio a longo prazo e com difícil captação, mas quando esta cultura está instituída as pessoas gostam de doar para esses fundos, pois sabem que essa doação se perpetua ao longo do tempo. O Procultura daria 100% de dedução para esse tipo de doação, pois permite um maior grau de independência para a organização pertinente, em um momento como esse de retração econômica, o *endowment* seguraria muita coisa. Procura-se avançar agora para alcançar um retorno apenas daqui a dez anos, mas é preciso iniciar (PAIVA, entrevista concedida em 02 de dezembro de 2015).

Podemos notar a forte ligação do Brasil com o mercado privado, enquanto a França apoia-se amplamente no Estado. Também foi possível constatar que com o passar dos anos houve uma abertura em ambos os casos para outras formas de financiamento, ou seja, a França adotou mecanismos para incentivar o mecenato privado, enquanto o Brasil procurou fortalecer seu orçamento público, buscando regular a política de parceria público-privada.

O quadro 27 abaixo apresenta as alíquotas referentes ao mecenato, abordando as diferentes leis que regulamentam o campo cultural nos últimos anos. Para tanto,

foram analisadas a Lei Sarney (1986), Lei referente ao mecenato (1987), Lei Rouanet (1991) e Lei Aillagon (2003).

A Lei Sarney foi a primeira das leis, entre os dois países, a ser instaurada. Ela oferecia o benefício de isenção fiscal à pessoa física (PF) e pessoa jurídica (PJ), dentro de um limite de 10% e 2%, respectivamente, sendo que o último, caso não utilize o benefício, pode destinar até 5% do imposto devido para o então Fundo de Promoção Cultural, gerido pelo Ministério da Cultura.

A lei de 86 distingue ainda três tipos de isenção do imposto de renda doação que podia chegar até 100%, patrocínio de até 80% e de investimento com o limite de 50%, tanto para PF quanto para PJ. Para fins de regulamentação a doação é considerada como a transferência de bens ou numerário sem proveito para o doador; o patrocínio consiste na realização de despesas com a promoção ou publicidade em atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador; e, investimento corresponde à aplicação de bens ou numerário com proveito pecuniário ou patrimonial para o investidor (BRASIL, 1986).

Quadro 27 – Comparando o mecenato

Brasil			França		
	PF	PJ		PF	PJ
Lei Sarney (10%, PF; 2% / 5%, PJ)	até 100% (doação) até 80% (patrocínio) até 50% (investimento)	até 100% (doação) até 80% (patrocínio) até 50% (investimento)	Lei 1987 (10%, PF; 0,3%, PJ)	até 50% (doação)	até 50% (doação)
Lei Rouanet (6%, PF; 4% PJ)	até 100% (art. 18) até 80% (art. 26 doação) até 60% (art.26 patrocínio)	até 100% (art. 18) até 40% - 74% (art. 26 doação) até 30% - 64% (art.26 patrocínio)	Lei Aillagon (20%, PF; 0,5%, PJ)	até 66% (doação) até 75% (doação) até 25% (patrocínio/ contrapartida)	até 60% (doação) até 25% (patrocínio/ contrapartida)

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

A lei brasileira foi logo substituída pela Lei Rouanet, que também trabalhava com PF e PJ (lucro real) - 6% e 4% -, nessa ordem, mas agora trazia apenas as questões de doações e patrocínios para o plano de isenção. Neste novo contexto, a lei trouxe destaque para dois artigos: o 18 que permite uma isenção integral (estabelecida em 1997) em determinados projetos, que não suportam a lógica empresarial para captação, como por exemplo circo e música erudita; e o 26 que traz novamente a questão de doação e patrocínio, sendo permitido que pessoas físicas abatam até 80% no primeiro caso e 60% no segundo, já as pessoas jurídicas podem abater até 40%, doação, e 30%, patrocínio, no entanto as baixas alíquotas são substituídas por 74% e 64%, respectivamente, pois ainda é possível incluir tal ação como despesa operacional.

Há uma forte ênfase nos projetos inseridos no artigo 18, o que faz com que boa parte dos recursos destinados aqui sejam públicos. Desse modo a política de parceria fica restrita aos projetos do artigo 26 em que as empresas contribuem entre 26% e 36%.

Por fim, a Lei Aillagon, criada em 2003, também traz os benefícios fiscais para pessoas físicas (particulares) e jurídicas, em que ambos podem patrocinar o limite de 20% e 0,5% do total da renda anual, respectivamente. Nesta lei as PF podem abater até 66% e PJ até 60% de seu lucro tributável, as PF também podem abater até 75% quando destinam os recursos para organizações que ajudam pessoas em dificuldade.

É importante ressaltar que a questão do mecenato na França trata-se de uma doação feita por empresas ou particulares, sem qualquer interesse lucrativo, isto é, não há publicidade da marca, sendo possível apenas uma menção do nome. Por exemplo, a inclusão do nome da empresa em uma publicação proveniente do projeto incentivado é caracterizada como mecenato, já a vinculação de um produto específico ao projeto incentivado consiste numa relação com a marca e caracteriza-se como patrocínio.

Neste sentido, o patrocínio (*parrainage*) corresponde à transferência de recursos para atividades culturais em vista de benefício próprio, especificamente uma ação comercial. Diante dessa noção a lei aufere aos patrocinadores, físicos ou jurídicos, uma contrapartida de até 25% do montante patrocinado, atendendo assim ao interesse financeiro do patrocinador, sem que seja possível obter isenção fiscal, mas possibilitando utilizar essa ação como despesa operacional.

Segundo Fohr (entrevista concedida em 28 de setembro de 2015) uma diferença importante entre os dois casos é a questão da intervenção estatal no processo de incentivos. "Na França a responsabilidade do Estado é a de criar um quadro fiscal para o mecenato, nessa lógica, temos uma relação de parceria entre mecenas e Estado, onde trabalham e co-financiam os projetos juntos", isto é, "o mecenato é um ato livre", onde não há uma seleção prévia dos projetos pelo Estado, "a única exceção talvez seria a compra de bens culturais considerados tesouros nacionais, neste contexto o Estado fornece uma lista de bens para aquisição⁵⁷ e as empresas podem colaborar com doações, mas isso é tudo".

Por sua vez, o Brasil limita a ação dos mecenas ao ter que validar quais projetos podem ser incentivados, sem contar as vantagens oferecidas à certas empresas, "tenho a impressão que no Brasil o mecenato privado é direcionado para as grandes empresas e fundações privadas" enquanto "na França não é só isso, pois boa parte do financiamento vem de pequenas e médias empresas, essa diferença é bem importante" (FOHR, entrevista concedida em 28 de setembro de 2015).

Esta breve análise do mecenato nos permite compreender como se dá sua relação com o orçamento público da cultura. Os quadros abaixo trazem os montantes dessas duas modalidades, sendo analisados cinco anos (2010-2014) para a França e doze anos (2003-2014)⁵⁸ para o Brasil, permitindo assim uma análise mais robusta.

Na França, nós temos a imagem no exterior, que é um país com altos gastos públicos para a cultura, um Estado que intervém bastante no setor e que há um Ministério da Cultura com um grande orçamento para sustentar a cultura. Pode ser que isso seja verdade, mas o dinheiro público que financia a cultura não é o único orçamento do Ministério da Cultura, ainda há outras despesas públicas do Estado e também há, sobretudo, todas as despesas culturais das coletividades territoriais, que são na França, as regiões, os departamentos, as cidades e as comunas. Todos esses níveis financiam um pouco a cultura (DELVAINQUIERE, entrevista concedida em 29 de setembro de 2015).

Entende-se aqui a pluralidade de fontes identificadas no caso francês como o financiamento das coletividades territoriais e as subvenções. Todavia para fins

⁵⁷ Esta aquisição se faz mediante oferta do Estado ao proprietário da obra que pode aceitá-la ou não, sem todavia poder retirar a obra do país por 30 meses.

⁵⁸ Este salto entre os períodos analisados se dá com a intenção de embasar o caso brasileiro, que apenas com cinco anos de análise não seria possível verificar a força do mecenato em relação ao orçamento público, sendo então analisado o período Lula/ Dilma. Por sua vez, não há grandes alterações entre mecenato e orçamento na França nos últimos doze anos, sendo este último substancialmente superior, logo optou-se por analisar os últimos cinco anos, que contavam com dados claros do mecenato.

analíticos apontou-se apenas o orçamento destinado aos ministérios, em cada país, correspondendo às diferentes moedas, euros e reais.

Especificamente, enxerga-se a dificuldade de encontrar os dados referentes ao mecenato na França. Para Fohr (2015) essa complicação acontece pois "são disponibilizados apenas os dados anuais gerais de redução de imposto referente ao mecenato". O mecenato na França vai além da cultura, abordando também áreas como saúde, social, esporte, educação, pesquisa científica, solidariedade internacional e meio ambiente. Todavia para fins de pesquisa foram analisados apenas os dados culturais.

A Tabela 1 traz os montantes franceses referentes ao financiamento direto e indireto. O primeiro corresponde ao orçamento público destinado ao Ministério da Cultura e Comunicação (MCC) e o segundo equivale aos recursos angariados para a cultura por meio do mecenato privado.

Tabela 1 – Modelos de financiamento para a cultura na França

€ Milhões	MCC	Mecenato*
2010	4,227	380
2011	4,261	
2012	4,121	494
2013	3,972	
2014	3,515	364

Fonte: Tabela elaborada pela autora⁵⁹. * Especificamente, os dados sobre o mecenato foram retirados de estudos feitos pela Admical, realizado apenas de dois em dois anos, o que não permitiu a análise dos anos 2011 e 2013.

É possível observar que ao longo desses cinco anos o financiamento direto sofreu uma redução em seu orçamento. Inicialmente com € 4.227 bilhões em 2010 esse valor cai consideravelmente para € 3.515 bilhões em 2014. Com exceção de 2011 todos os anos apresentaram ligeira queda em seu orçamento. Este declínio pode ser relacionado ao momento de crise econômica vivido no país.

Vale apontar que este orçamento engloba as missões orçamentárias do MCC, como cultura; mídias, livros e indústrias culturais; e, pesquisa e ensino superior, sendo as duas últimas missões interministeriais com os ministérios do ensino

⁵⁹ Tabela elaborada com base nos dados disponíveis pela lei de finanças inicial contida no portal da performance e Admical, em 10/12/15.

superior e pesquisa e o de serviços do primeiro ministro. Sendo a missão cultura de maior representatividade, seguida pela de mídias e pela de pesquisa, nessa ordem, em todos os anos analisados.

Conforme tabela 1 verifica-se ainda que o montante do orçamento do MCC é substancialmente superior ao do mecenato privado. Com um valor inicial de € 380 milhões o montante de 2010 equivale a apenas 9% dos recursos ministeriais. Por sua vez 2012 representa um aumento dessa soma para € 494 milhões, o que representa 12% do orçamento, seguido por uma baixa em 2014 para € 364 milhões, equivalendo a 10% do montante público. Apesar da diminuição dos recursos do mecenato foi possível verificar um aumento em sua representatividade frente ao MCC, garantindo assim um acréscimo de cerca de 10% para a cultura.

O mecenato privado na França também engloba outros setores além da cultura, que corresponde ao terceiro mais patrocinado e de maior participação de empresas. Nos anos analisados o mecenato reuniu 32, 40 e 159 (mil) empresas, em 2010, 2012 e 2014, respectivamente, dentre essas 11.840 (37%), 9.600 (24%) e 36.570 (23%) representavam mecenas culturais. Apesar de diminuir a representatividade no âmbito do mecenato, as empresas que doaram para o campo em 2014 praticamente triplicaram em relação aos anos anteriores, ou seja, houve um aumento do número de empresas doadoras mas o montante doado reduziu.

Diante do exposto é possível notar que houve uma redução tanto do orçamento público quanto do mecenato privado, demonstrando certa dificuldade em manter os recursos do setor. Pode-se afirmar que o financiamento indireto obteve certo destaque haja vista o considerável aumento das empresas investidoras, mas o orçamento direto permaneceu substancialmente maior. Logo verificou-se que o modelo francês possui uma forte relação com o Estado onde se privilegia o financiamento direto.

Já o caso brasileiro apresentou inicialmente uma maior representatividade do mecenato, sendo este superado pelo orçamento do MinC nos últimos anos, demonstrando assim uma nova postura política em relação à cultura. Esta afirmação pode ser entendida quando analisamos os valores da tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Modelos de financiamento Brasil

R\$ Milhões	MinC	Mecenato	R\$ Milhões	MinC	Mecenato
2003	275	461	2009	1.222	1.137
2004	399	592	2010	1.497	1.457
2005	124	860	2011	1.644	1.352
2006	661	932	2012	1.964	1.302
2007	824	1.230	2013	2.279	1.332
2008	983	1.099	2014	1.979	1.352

Fonte: Tabela elaborada pela autora⁶⁰.

No período é possível observar uma grande ênfase inicial no mecanismo de mecenato, substancialmente superior ao orçamento ministerial. No entanto, especificamente em 2006, nota-se um salto orçamentário do MinC em relação ao ano anterior que reduz essa diferença, mas não chega a ser superior ao financiamento indireto. Vale ressaltar que este intervalo corresponde à gestão Lula/ Gil e corresponde ao início da retomada da cultura pelo poder estatal, apontando ainda um aumento desses recursos nas duas frentes analisadas.

A virada de mecenato para orçamento público ocorreu em 2009 (ainda sob a mesma gestão), onde o MinC recebeu R\$ 1.222 bilhões, enquanto o mecenato arrecadou R\$ 1.137 bilhões, sendo que no ano anterior esta cifra era de R\$ 983 milhões e R\$ 1.099 bilhões, respectivamente.

Este aumento de recursos permaneceu em 2010, onde o orçamento público foi de R\$ 1.497 bilhões e o mecenato de R\$ 1.457 bilhões, o que equivalia a aproximadamente 97% dos recursos ministeriais, resultando assim em quase que uma duplicação orçamentária.

Em 2011, esses valores apresentaram uma variação maior, sendo o MinC detentor de R\$ 1.644 bilhões enquanto o mecenato captou R\$ 1.352 bilhões, o equivalente à 82% do orçamento. Já em 2012 o orçamento da cultura alcança R\$ 1.964 bilhões e o de captação cai para R\$ 1.302 bilhões, reduzindo a relação para 66%.

⁶⁰ Tabela formulada com base nos orçamentos empenhados com dados disponíveis no Siga Brasil e SIOP, já os dados do mecenato foram retirados do SalicNet, ambos em 10/12/15.

Todavia, em 2013 o MinC apresenta o maior salto orçamentário do período, recolhendo um total de R\$ 2.279 bilhões, ao compararmos com os R\$ 275 milhões de 2003 percebe-se que houve um forte investimento público na cultura nos últimos dez anos. Este crescimento também é acompanhado no mecenato arrecadando R\$ 1.332 bilhões, já a relação entre os dois financiamentos foi de 58%.

Por sua vez, o ano de 2014 não sustentou o crescimento do MinC do ano anterior e caiu para R\$ 1.979 bilhões, todavia a captação subiu para R\$ 1.352 bilhões, aumentando a margem relacional entre ambos para 68%.

Vale apontar que o financiamento direto representa o orçamento geral do MinC, que consiste no Fundo Nacional de Cultura (FNC), o próprio Ministério da Cultura (MinC) e suas sete entidades vinculadas: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional de Artes (Funarte), Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

Dentre esses o FNC é o de maior destaque, seguido pelo Iphan e pelo próprio MinC, nessa ordem. É importante ressaltar que o FNC é um dos mecanismos de financiamento do Lei Rouanet, juntamente com o mecenato, porém ao analisarmos apenas esses dois mecanismos é possível verificar que o de incentivo fiscal apresenta certa superioridade em relação ao fundo.

Por fim, é possível notar que apesar da redução do investimento indireto houve um aumento das empresas investidoras de 2.935, 3.264, 3.224, 3.461 e 3.491⁶¹, nos últimos cinco anos. Sendo assim, não fica claro por que os rendimentos do mecenato permaneceram quase constantes em R\$ 1.3 bilhão, pode-se afirmar talvez que as empresas patrocinadoras do setor reduziram seus investimentos devido a possíveis incertezas de cenários ao passo que novas empresas começaram a incentivar.

A redução da porcentagem do mecenato em relação ao MinC representa o constante aumento do orçamento público ao mesmo tempo que houve uma diminuição da captação de projetos culturais, no período analisado, manifestando a vontade estatal de privilegiar o financiamento direto.

⁶¹ Dados disponíveis pelo SalicNet.

No entanto mostrou-se aqui que o financiamento indireto no Brasil é de extrema importância para o setor cultural, haja vista que seu montante permanece constante em mais de um bilhão de reais, o que por si só representa quase 70% do orçamento público. Desse modo, mesmo diante do fortalecimento do incentivo direto é preciso garantir essa manutenção dos recursos, pois representam boa parte do financiamento cultural.

Apesar da presente análise estar limitada aos anos de 2003-2014, vale ressaltar que a cultura no Brasil sofre atualmente um alto corte orçamentário, que rompe o crescimento fortalecido anteriormente. Isto é um reflexo da forte crise econômica e política que assola o país, levando assim à um intenso corte de gastos. Outro ponto que também deve ser apontado é a atual dificuldade da Petrobrás, sob investigação, e mais recentemente a Vale, com a questão do desastre em Mariana, ambas forte incentivadoras de projetos culturais, que em dificuldades reteriam mais seus recursos⁶².

Por fim, o caso brasileiro fez o movimento contrário ao francês, pois associou cultura desde sua institucionalização com o próprio incentivo fiscal – considerado a própria política cultural –, favorecendo assim a ampliação do financiamento indireto frente à retração do orçamento público. Todavia observou-se atualmente que o Estado procura retomar seu papel no campo ao passo que fortalece o financiamento direto e o próprio MinC⁶³.

Dessa maneira, a análise da trajetória histórica em ambos países permitiu responder o problema de pesquisa: o que levou a França e o Brasil a adotarem o atual modelo de financiamento para a cultura? Isto porque os dados analisados permitiram identificar os momentos de mudança institucional no campo cultural, que alteraram a forma como a imagem da cultura era enxergada e como os atores articulavam seus interesses, modificando assim o modelo de financiamento adotado, saindo do eixo direto ou indireto, para um modelo misto.

⁶²Entrevista de Juca Ferreira para Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2015/12/1718586-politica-e-cortes-de-verba-travam-cultura-diz-ministro-juca-ferreira.shtml?cmpid=newsfolha>

⁶³ O presente estudo entende a atual dificuldade do setor que pode afetar essa nova estrutura.

6. Considerações finais

O objetivo desta dissertação foi compreender o desenvolvimento dos modelos de financiamento, tanto no Brasil quanto na França, tendo em vista os momentos de estabilidade e mudança. Procurou-se associar a teoria do Institucionalismo Histórico com a questão do financiamento cultural, procurando verificar a interação entre idéias, atores e interesses dentro de um contexto institucional sujeito à mudanças.

Esta teoria assegura que um contexto institucional restringe as idéias – identificadas por imagens –, os atores e os interesses. Desse modo, procurou-se analisar esses três fatores como categorias analíticas que permitiram compreender essas alterações do campo cultural.

Vale ressaltar que esta base analítica compreende as instituições como órgãos estáveis, com foco na continuidade e não na mudança (THELEN; STEINMO, 1992). Contudo, utilizou-se da teoria do equilíbrio pontuado para compreender esses momentos de mudança institucional, que podem ser rápidas e bruscas ou incrementais e lentas.

Desta maneira, a teoria institucionalista foi discutida no primeiro capítulo e trouxe os subsídios teóricos para o presente estudo, defende-se que através de uma análise histórica institucional conseguimos compreender como se dá a relação entre essas categorias.

As imagens correspondem à forma como uma política é compreendida e debatida, enquanto os atores se organizam em grupos específicos para defenderem seus interesses. Estes, para fins analíticos, foram divididos em grupos são eles: políticos, burocratas, artistas/ grupos culturais e financiadores/ captadores. Enquanto os interesses são intenções de determinados atores de alcançar algum benefício próprio.

O segundo e o terceiro capítulos apresentam a trajetória histórica de cada país, mostrando a interação dessas categorias em cada contexto. Dessa forma, foi possível verificar que ao passar dos anos as imagens culturais foram modificadas e que interesses de certos atores perderam ou ganharam destaque em detrimento de outros.

Notou-se ainda que ambos países garantiram o acesso à cultura em suas constituições, o que deveria assegurar a responsabilidade governamental perante o tema. Todavia, ao estudarmos a trajetória histórica em cada um, foi possível observar que essa interação política não acontecia nos dois modelos, chegando até a ser suprimida em momentos mais conservadores e de crise econômica.

Tratam-se de modelos distintos de intervenção e de financiamento. A França, que é um país tradicionalmente estatal, tem a cultura como um bem público, estando arraigada à própria identidade nacional. Neste contexto, o Estado é o principal financiador do campo, adotando assim um amplo orçamento público para a cultura. Esta relevância cultural faz com que o tema seja incluído no macrossistema, ou seja, os momentos de mudanças são facilitados.

No cenário francês dois momentos são considerados primordiais para o setor. O primeiro corresponde à institucionalização do campo sob a égide do ministro André Malraux, que traz como missão a democratização cultural, neste contexto, a cultura passa a ser pautada por regras formais, que modificam a interação entre atores e interesses perante essa nova imagem, correspondendo aqui a um momento de ruptura com os moldes culturais anteriores (POIRRIER, 2006).

Os burocratas ficam sujeitos aos atores políticos, que por sua vez, procuram atender as demandas dos artistas/ grupos culturais, que se fortalecem com um ministério forte. Têm-se aqui um grande apoio político, ou seja, os governantes elevam a questão cultural para o macrossistema.

O segundo momento compreende a gestão Lang, que altera a imagem cultural para a de democracia cultural e duplica o orçamento para o campo, ao mesmo tempo em que aproxima cultura e economia. Este novo contexto também rompe com as missões anteriores e retoma o apoio político – brevemente perdido na década anterior, pautada por forte crise econômica (POIRRIER, 2006).

Aqui os atores políticos continuam ativos, mas vê-se a necessidade de se facilitar a inclusão do grupo de financiadores/ captadores, que ganham maior abertura, com o fomento das fontes de recursos para a cultura. Neste momento, reforça-se o financiamento direto e o comprometimento político com o tema.

Atualmente, retomou-se a imagem de democratização cultural, mas se manteve a ampliação conceitual trazida pela democracia cultural. Os últimos anos mostraram certa estabilidade do campo, onde houve uma manutenção das gestões anteriores, com grande destaque para o cenário internacional sob a temática de diversidade cultural, com o intuito de proteger as políticas culturais nacionais.

Notou-se ainda a forte influência dos atores políticos no campo, sendo esses os grandes responsáveis pelo desenvolvimento e financiamento cultural na França, praticamente desde sua institucionalização. Esta força política é respaldada pela noção de sentimento público, que fortalece também os artistas/ grupos culturais.

O presente estudo mostrou que o caso francês apresenta forte intervenção estatal com amplo financiamento direto, que em momentos de crise acabou abrindo para a intervenção de mercado e financiamento indireto, buscando assim aumentar as fontes de recursos. Todavia, o mercado privado não supriu o Estado, apenas acrescentou ao setor, com o intuito de uma parceria.

Verificou-se ainda que o mecenato privado na França, respaldado pela Lei Aillagon, ampliou seu alcance financeiro, bem como suas empresas investidoras, nos últimos cinco anos, como analisado no capítulo de resultados. É importante ressaltar que o mecenato aqui apresenta um caráter de doação e qualquer aproximação de cunho comercial é caracterizada como patrocínio.

Por todo o exposto, é possível afirmar que o caso francês, caracteristicamente intervencionista, adotou, ao longo de um vasto contexto histórico, um modelo de financiamento misto, que representava a junção do financiamento direto e indireto, sendo o primeiro, de cunho público, bem mais robusto e com maior representatividade, enquanto o segundo ganhou maior destaque na virada do novo milênio e evidencia as indústrias culturais.

O cenário brasileiro, por sua vez, possui três momentos de maior relevância. O primeiro corresponde ao período da ditadura militar, que fortaleceu o campo cultural sob a lógica de uma política nacionalista e ressaltou a responsabilidade política com o tema. Neste momento, há uma ênfase no financiamento direto, com abertura para o mercado privado, associando a institucionalização do campo, com suas regras formais, aos

incentivos fiscais. Trata-se aqui de um Estado autoritário e centralizador (RUBIM, 2012a).

Nesta época havia uma grande influência dos atores políticos, o que permitia que o tema estivesse no macrossistema. Estes atores exerciam forte repressão aos artistas/grupos culturais, ao passo que centralizava suas ações, o que diminuía a discricionariedade dos burocratas. No entanto, viram a importância do setor privado no campo e incentivaram a participação de empresas privadas, iniciando assim a ação de financiadores/patrocinadores.

Já o segundo período de destaque equivale ao mandato de FHC. Nota-se aqui que corresponde a um período de estabilidade para a cultura, pois o então ministro Francisco Weffort, permanece na gestão por oito anos, contrapondo os anos 80 que configuraram um período de grande instabilidade, com grande rotatividade do cargo. O que vemos aqui é um estado mínimo, isto é, que procura não intervir. Para Rubim (2012a), este momento caracteriza a ausência estatal no campo, mesmo em um ambiente democrático, o que faz com que a cultura seja discutida no subsistema.

A década de 90 insere a lógica de incentivos fiscais como a própria política cultural, o que altera a conjuntura entre os atores, bem como a imagem. Para tanto, não há vontade política em relação à cultura, sendo executada uma política de parceria com o mercado sob o modelo de isenção fiscal, também chamado de mecenato, que posteriormente os beneficiariam integralmente.

Este novo paradigma fortalece os financiadores/ captadores, que passam a ser os principais decisores das atividades culturais, respaldando artistas/ grupos culturais, que agora operam sob essa nova perspectiva. Neste contexto, os burocratas limitam-se a selecionar e avaliar os projetos culturais que estejam aptos a captar no setor privado, reduzindo assim a ação ministerial no campo.

Por fim, a partir dos anos 2000 procuram enfrentar essa trajetória de autoritarismo, instabilidade e ausência (RUBIM, 2012a), buscando retomar a ação estatal, ampliando ainda o orçamento ministerial. A grande bandeira dessas gestões foi a alteração da Lei Rouanet (lei de incentivos) pelo projeto de lei Procultura, que visa corrigir certas distorções da lei vigente – como a dedução integral, ou seja, recursos

públicos, que acabam apoiando ações de marketing empresarial – ao passo que busca retomar a política de parceria público-privada inicial.

Dessa forma, foram adotadas uma série de instruções normativas que permitiram alterar procedimentos de gestão e aumentar a equidade no setor. Os atores políticos buscaram retomar seu papel no campo ao passo que artistas/ grupos culturais se empoderaram, frente a um ambiente democrático e participativo. Por sua vez, os burocratas continuaram a trabalhar no processo de seleção, mas frente a um ministério fortalecido ganham maior discricionariedade. Já os financiadores/ captadores mantiveram sua firme influência no setor, dificultando o processo de alteração da atual lei de incentivos, formulada na década de 90 diante de um cenário bastante distinto.

Diante do exposto, o cenário brasileiro adota desde sua institucionalização um modelo misto de financiamento, havendo uma priorização do indireto, que inicialmente adquiriu maior robustez em detrimento do direto. A atual gestão busca se fortalecer no campo, aumentando assim seu caráter intervencionista, saindo um pouco do eixo mercadológico, que conseguiu manter-se nos últimos 20 anos. Dessa forma, há um forte movimento para fortalecer ainda mais o orçamento público, ampliando assim o financiamento direto.

Ao comparar os casos estudados, é possível analisar que os dois países adotam um modelo híbrido, sendo que a França possui um maior financiamento direto com forte intervenção estatal e o Brasil prioriza o financiamento indireto com maior força de mercado.

Especificamente no caso brasileiro esses recursos são quase que inteiramente públicos, o que faz com que as empresas patrocinadoras recolham a verba incentivada devido às isenções fiscais, o que demonstra uma distorção desse modelo, sendo este tema de bastante debate. A presente gestão procura retomar sua força no campo, sem perder os recursos provenientes do mecenato.

É importante ressaltar que ambos os modelos de financiamento (direto e indireto) são importantes para a cultura, pois ampliam as fontes de recursos e os projetos apoiados. Dessa forma, procurou-se mostrar o desenvolvimento do financiamento

cultural, em países com abordagens distintas, um estatal e o outro mercadológico, que com o passar dos anos acabaram adotando um modelo misto.

Por conseguinte, o presente estudo não procurou apontar determinado modelo de financiamento como o correto, buscou apenas apresentar as características de cada um, bem como suas vantagens e desvantagens. Ainda vale destacar que estes não são os únicos modelos de financiamento possíveis, haja vista que países como Inglaterra e Estados Unidos apresentam propostas distintas. Contudo a idéia de uma comparação mais ampla fica como sugestão para um próximo estudo.

Outro ponto que também vale ser estudado é a relação entre territórios e cultura, indo além do âmbito federal e central, haja vista a forte intervenção das coletividades territoriais na França e a tentativa brasileira de formular um Sistema Nacional de Cultura (SNC), que dialogue com todos os entes federados, trazendo assim uma temática de descentralização.

A problemática desta pesquisa é respondida pela análise histórica de cada país, apontando as mudanças em cada contexto histórico, estando essas atreladas às interações entre os atores, interesses e imagens, que conforme se articulam modificam o modelo de financiamento para a cultura, levando cada país a adotar um modelo específico de acordo com o período analisado até chegar ao que conhecemos hoje.

Concluindo, a presente dissertação procurou ampliar o debate sobre o financiamento cultural, mostrando a necessidade de compreender como se deu o desenvolvimento dessas fontes de recursos e apontando a importância de cada uma, nos respectivos países, tendo em vista o valor da cultura em uma sociedade.

Observou-se que idéias, atores e interesses influenciaram os contextos analisados, que por sua vez limitaram a interação dessas categorias, mostrando então sua relevância para entender as variações do financiamento em cada país. Este estudo buscou apontar a importância de relacionar cultura e financiamento, no Brasil e na França, frente distintas conjunturas, para garantir a expressão de todas as formas culturais, sem exceção, mostrando que a cultura também depende de financiamento, assim como os demais setores da economia.

REFERÊNCIAS⁶⁴

- BARBALHO, A. *Política cultural*. Coleção Política e gestão culturais. Secretaria da cultura. Bahia. 2013. Disponível em: <http://www.cultura.pr.gov.br/arquivos/File/politica_cultural.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2014.
- BENHAMOU, F. *A economia da cultura*. Cotia: Ateliê Editorial. 2007
- BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm>. Acesso em 02 de junho 2014.
- _____. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em 02 de junho 2014.
- _____. *Lei Sarney* - Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7505.htm>. Acesso em 02 de junho 2014.
- _____. *Lei Rouanet* - Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/lei-8313-de-1991.pdf>>, Acesso em 02 de junho 2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2014. Brasília, 2013.
- BAUMGARTNER, F.R. & JONES, B.D. *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1993
- BAUMGARTNER, F.R. & JONES, B.D. *Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking*. In: SABATIER, P.A. *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.
- Bobbio, N. *Dicionário de política I* Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v
- BOLÁN, E. N. *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: CONACULTA/FONCA. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000300004&script=sci_arttext>. Acesso em 13 de julho de 2014.
- BURKE, P. *O que é História Cultural?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- CAMPBELL, J. L. *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy*. In: *Theory and Society*, Vol. 27, No. 3. 1998, pp. 377-409.
- CALABRE, L. *Política Cultural no Brasil: um histórico*. In: I Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT). Salvador: UFBA, 2005.

⁶⁴ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

_____. *Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. In: III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT). Salvador: UFBA, 2007.

CAPELLA, A. C. *Menos governo e mais governança?* Repensando a lógica da ação estatal. Encontro da ABCP. Gramado. 2008.

_____. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.

CHAUÍ, M. *Cidadania Cultural: O Direito à Cultura*. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2006.

_____. *Cultura política e política cultural*. Estudo. av. vol.9, no.23 São Paulo Jan./Abril. 1995. p.71-84. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100006&script=sci_arttext>. Acesso em 20 de julho de 2014.

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

COHN, G. *A concepção oficial da política cultural nos anos 70*. In: MICELI, S. (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo, Difel, 1984.

CORE, F. G. Reforma orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos. In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madri, 2004.

DENZIN, N; LINCOLN, Y. *The discipline and practice of qualitative research*. In: DENZIN, N & LINCOLN, Y. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 2000.

DURAND, J. C. *Cultura como objeto de política pública*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n.2, Apr. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000200010&script=sci_arttext>. Acesso em 21 de julho de 2014.

FARIA, C. A. P. *Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em 15 de julho de 2014.

FERNANDES, N. A. M. *A política cultural à época da ditadura militar*. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 3, n. 1, jan-jun 2013, pp. 173-192.

FLORES, J. G. *Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa*. Barcelona: PPU, 1994. p. 7-107.

FOULON, C. L. *Le financement de la culture avec malraux*. Éditions Complexe. 2004.

FRANÇA. Decreto nº 59-809, de 24 de julho de 1959. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000299092&dateTexte=>>>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

_____. Lei nº 2003-709 (Lei Aillagon), de 1º de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000791289>>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

_____. Lei nº 87-571, de 23 de julho de 1987. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069014>>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

_____. *Relatório anual de performance (RAP)*. 2014. Disponível em: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/rap/pdf/RAP2014_BG_Culture.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

GIL, G. Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo. Brasília. 2003.

_____. Declaração dada em encontro com artistas em Berlim. Brasília. 2004.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. de. *Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico*. In: SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 301-323.

GONTIJO, V. *A reformulação do processo orçamentário e financeiro na França: subsídios ao caso brasileiro*. Câmara dos deputados. 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/2005/Artigo180.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2014.

HALL, P. *The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Experience in the 1970s*. In: Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press. 1992. pp. 90-113.

_____. *Aligning ontology and methodology in comparative politics*. In Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (eds) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 2003. p. 373-404.

HALL, P.; TAYLOR, R. *As três versões do neo-institucionalismo*. São Paulo. *Lua Nova*, no.58, p.193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 de abril de 2015.

HOWKETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*; 3ª ed; Oxford University Press, 2009. Parte 2, Capítulo 6.

IMMERGUT, E. *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy Making in France, Switzerland, and Sweden*. In: Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press. 1992. p. 57-89.

_____. The theoretical core of the New Institutionalism. *Politics and society*, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.

JACCOUD, L. *Experiências Internacionais em Política Regional: O Caso da França*. Brasília. IPEA. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0815.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2015.

- KRASNER, S. *Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics*. Comparative Politics, v. 16, n. 2, pp. 223-246, 1984.
- LEBOVICS, H. *La mission de Malraux*. Buenos Aires, Editora Universitária de Buenos Aires – EIDEBA, 2000.
- LINDBLOM, C. *The science of 'muddling through'*. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. LOWI, Theodor. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, 16: 677-715. 1964.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. *Comparative historical analysis: achievements and agendas*. In Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (eds) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 2003. p. 3-40
- MEDEIROS, A. K. *Políticas públicas e organizações culturais: o caso do programa Cultura Viva*. São Paulo: FGV, 2013. 158f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. 2013.
- MICELI, S. *O processo de construção institucional na área cultural federal (anos 70)*. IN: MICELI, Sérgio(org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984. p. 55.
- MINISTÉRIO DA CULTURA (MinC). *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC*. 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em 13 de maio 2014.
- _____. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. 2012. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura-Junho-de-2012-1.pdf/cde76c9c-856f-4267-b2cd-cf5676bb1cfc>>. Acesso em 13 de junho 2014.
- MINISTÉRIO DA CULTURA E DA COMUNICAÇÃO (MCC). *Mécénat Culturel: l'alégislation. Petit guide pour les porteurs de projets, les entreprises et les particuliers*. 2012.
- _____. *Dixans de mécénat 2003/2013*. Paris, set. 2013.
- MOISÉS, J. A. (Org.); BOTELHO, I. (Org.). *Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Funarte/Ministério da Cultura, 1997. v. 3.500. 106 p.
- MOULINIER, P. *Les Politiques de la Culture em France*. 4ª ed. 2008.
- OLIVIERI, C. G. *Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.
- PERES, U. D. *Arranjo Institucional do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006*. Tese de Doutorado FGV. São Paulo, 2007.
- PINHEIRO, O.G. *Entrevista: uma prática discursiva*. In: SPINK, M. J. (org.) *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 183 – 214.

POIRRIER, P. *L'Etat et la culture en France au XXe siècle*, Paris, Le Livre de Poche, 2000, 250 p. collection “ références ” (Deuxième édition en 2006 ; troisième édition en 2009).

REIS, P. F. *Políticas Nacionais de Cultura: o documento de 1975 e a proposta do Governo Lula/Gil*. In: V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT). Salvador: UFBA, 2009.

RUBIM, A. A, C. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios*. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: UFBA, 2007a. p. 11-36.

_____. *Políticas culturais: entre o possível e o impossível*. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.) *Teorias e políticas da cultura. Visões multidisciplinares*. Salvador, EDUFBA, 2007b, p.139-158.

_____. *Políticas culturais do Governo Lula / Gil: Desafios e enfrentamentos*. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (Orgs.) *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: Edufba, 2008, p.51-74.

_____. *Políticas culturais no Brasil: passado e presente*. In: RUBIN, Antonio A. C.; ROCHA, Renata (Orgs.). *Políticas culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012a. p.29-48 Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12003/1/politicas_culturais.pdf>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

_____. *Panorama das políticas culturais no mundo*. In: RUBIN, Antonio A. C.; ROCHA, Renata (Orgs.). *Políticas culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012b. p.13-28. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12003/1/politicas_culturais.pdf>. Acesso em 04 de fevereiro de 2014.

SARAIVA, E. *Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural*. Revista de Administração Pública, Vol. 33. nº1. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7670/6238>>. Acesso em 15 de agosto de 2014.

SARTORI, G. *Comparación y método comparativo*. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 - 50.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: companhia das letras, 2010.

SIMÕES, J. M.; VIEIRA, M. M. F. *A trajetória do campo organizacional da cultura no Brasil*. In: V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT). Salvador: UFBA, 2009.

SOUZA, C. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005. p. 105-121.

_____. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 27-41. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>>. Acesso em 13 de julho de 2014.

_____. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_arttext>. Acesso em 15 de julho de 2014.

SOUZA, M. *Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000 (Cadernos de Nosso Tempo número 02).

SCHWARCZ, L. M. *As barbas do imperador. D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THELEN, K.; STEINMO, S. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press. 1992. p. 1-32.

THELEN, K. *How institutions evolve: insights from comparative historical analysis*. In Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (eds) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 2003. p. 208-240

UNESCO. *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Acesso em 01 de agosto de 2014.

URFALINO, P. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette Littératures, 2004.

Entrevistas

FOHR, Robert. Chefe da missão mecenato. Entrevista concedida em 28/09/2015, no Ministério da Cultura e da Comunicação, em Paris.

PAIVA, Carlos. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC. Entrevista concedida em 02/12/2015, no Ministério da Cultura, em Brasília.

DELVAINQUIERE, Jean-Cédric. Encarregado de estudos do Departamento de Estudo, Prospectivas e Estatísticas (DEPS). Entrevista concedida em 29/09/2015, no Ministério da Cultura e da Comunicação, em Paris.

MOULINIER, Pierre. Acadêmico. Entrevista concedida em 28/09/2015, no Ministério da Cultura e da Comunicação, em Paris.

GIOIELLI, Rafael. Gerente geral do Instituto Votorantim. Entrevista concedida em 18/11/2015, por telefone.

TEIXEIRA, Jéssica. Atriz. Entrevista concedida em 11/11/2015, em São Paulo

ARAÚJO, Marcelo. Secretário de cultura do estado de São Paulo. Entrevista concedida em 04/03/2015, na Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, em São Paulo.

CALIL, Carlos. Acadêmico. Entrevista concedida em 12/03/2015, na Universidade de São Paulo, em São Paulo.

SILVA, Inès da. Adida cultural da França em São Paulo. Entrevista concedida em 07/04/2015 no consulado da França, em São Paulo.

MAGALHÃES, Carlos. Diretor do Instituto Butantan. Entrevista concedida em 09/04/2015, no Instituto Butantan, em São Paulo.

OLIVIERI, Cristiane. Acadêmica. Entrevista concedida em 24/11/2014, em São Paulo.