

IV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura  
28 a 30 de maio de 2008  
Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.



Políticas públicas e democracia cultural no Brasil

Marcelo Gruman

Doutor em Antropologia Social, PPGAS/MN/UFRJ

Administrador Cultural/ FUNARTE

Endereço:

Rua São Salvador, 59/308 Laranjeiras

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22231-130

e-mail: [marcelogruman@funarte.gov.br](mailto:marcelogruman@funarte.gov.br)

## Políticas públicas e democracia cultural no Brasil

### *Resumo*

O paper trata da forma como o Estado brasileiro tem lidado com a questão da cultura a partir das distintas políticas públicas nesta área. Pretende-se percorrer suas principais tendências, tendo como pano de fundo as preocupações institucionais e ideológicas próprias de cada contexto histórico, dentre elas, a construção e integração nacionais, o respeito à diversidade e a cidadania cultural.

Palavras-chave: políticas públicas; políticas culturais; democracia cultural; diversidade cultural; nacionalidade.

### *Abstract*

The paper analyses how the Brazilian State deals with the concept of culture taking into account its public policies in this field through time, its main tendencies according to institutional and ideological concerns of particular historical contexts. It deals with notions as national integration, cultural diversity and cultural citizenship.

Keywords: public policies; cultural policies; cultural democracy; cultural diversity; National State.

O trabalho que ora se apresenta é uma reflexão sobre a relação entre Estado Moderno, políticas públicas e democracia cultural, tomando como referência o caso brasileiro. Na primeira parte deste trabalho, a análise recai sobre o papel do Estado brasileiro na construção e integração nacionais, especialmente nos dois períodos de maior repressão aos direitos civis e políticos da breve história republicana, o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985). Em seguida, o foco são as leis de incentivo fiscal ao financiamento da cultura como modelo prevaiente de políticas públicas culturais ao longo da década de 90, bem como as críticas a ele vinculadas. Finalmente, abordam-se propostas cujo objetivo é a transformação do Brasil numa verdadeira democracia, zelando pelo cumprimento da própria Constituição Federal no que respeita aos direitos individuais, através do conceito cada vez mais propalado de "cidadania cultural".

Para falarmos de política cultural é necessário, em primeiro lugar, explicitar o que entendemos por política pública. Acredito que as palavras de Isaura Botelho (2007:3-4) são bastante claras e elucidativas:

Uma política pública se formula a partir de um diagnóstico de uma realidade, o que permite a identificação de seus problemas e necessidades. Tendo como meta a solução destes problemas e o desenvolvimento do setor sobre o qual se deseja atuar cabe então o planejamento das etapas que permitirão que a intervenção seja eficaz, no sentido de alterar o quadro atual. Por ser consequente, ela deve prever meios de avaliar seus resultados de forma a permitir a correção de rumos e de se atualizar permanentemente, não se confundindo com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais. Não se confunde também com ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm consequência exatamente por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia de criação, formação, difusão e consumo.

Levando-se em conta esta definição, entende-se que uma política pública cultural é tanto um gerenciamento do patrimônio simbólico de uma sociedade, "programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas" (Coelho, 1997), quanto um "conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura" (Calabre, 2005). Não se trata, apenas, de ações concretas mas, a partir de uma concepção estratégica, o confronto de idéias, lutas institucionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos.

O conceito de "cultura" é seminal para a avaliação do alcance e eficácia de políticas públicas que gerem inclusão social através do respeito ao outro como "cidadão cultural". Podemos dizer que "cultura" refere-se ao significado que um grupo social dá à sua experiência, incluindo aqui idéias, crenças, costumes, artes, linguagem, moral, direito, culinária etc. A cultura é dinâmica, se recicla incessantemente incorporando novos elementos, abandonando antigos, mesclando os dois transformando-os num terceiro com novo sentido. Tratamos, portanto, do mundo das representações, incorporadas simbolicamente na complexidade das manifestações culturais. Cultura não é acessório da condição humana, é sim seu substrato. O ser humano é humano porque produz cultura, dando sentido à experiência objetiva, sensorial. Tome-se como referência os trabalhos de Sahlins (1979), para quem a razão simbólica ou significativa toma como qualidade distintiva do homem não o fato dele viver num mundo material, circunstância que compartilha com todos os organismos, mas o fato dele viver num mundo significativo criado por si próprio, qualidade que torna a humanidade única. Ou os de Geertz (1989), segundo o qual o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, sendo a cultura essas teias e sua análise.

### *Dirigismo estatal: em busca da construção e integração nacionais*

Um dos principais elementos motivadores da intervenção pública na área da cultura tem sido a tentativa de criar uma identidade nacional. O Estado, através de intelectuais engajados e de seu aparelho burocrático-administrativo, procura unificar em torno de determinada construção simbólica da "nação" os diversos grupos sociais que vivem em seu território. Para atingir este objetivo, elabora políticas culturais universalizantes que valorizam e procuram imprimir em todos os habitantes (ou daqueles que são considerados "cidadãos") os referenciais simbólicos e materiais escolhidos por serem os mais adequados ao projeto político hegemônico.

No Brasil, nas últimas décadas do século XIX e primeiras décadas do século XX, parte da intelectualidade, envolvida com a construção de uma identidade nacional positiva, de uma "comunidade imaginada" (Anderson, 1991), "inventando uma tradição" (Hobsbawn, 1984), questionava a validade da mistura de elementos culturais e raciais de origem diversa (européia, africana e indígena) para o desabrochar da "brasilidade", encarando-a como uma combinação pouco coerente de elementos díspares e encontravam na mistura o principal obstáculo ao desenvolvimento do país. O nascente nacionalismo brasileiro, fundamentado na ideologia da homogeneidade cultural, recorre às teorias raciais em voga na época, sobretudo a partir dos estudos da Escola Positivista em Criminologia representada pelo médico criminalista Cesare Lombroso, para justificar a superioridade dos brancos e sua cultura europeizada.

A chamada "geração de 1870" é marcada pelo "registro da ausência": faltava uma "raça pura e homogênea", daí o Brasil estar destinado ao atraso. Em 1873, o conde de Gobineau, poeta, escultor e romancista que havia chefiado a legação da França no Brasil, mais conhecido por seu *Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas*, um clássico das teses racistas recorrentes no século XIX, escreve um artigo intitulado "L'immigration au Brésil", no qual condena o processo de mistura racial por conta da esterilidade marcada na prole de tais uniões. Os "produtos da raça" seriam tão inviáveis que Gobineau traduziu, em números, a previsão para o fim da população brasileira:

Se tomarmos essa observação como base fixa para um cálculo de probabilidades, e se admitirmos para evitar complicações, que a acumulação de misturas não precipita um movimento de aniquilação, o que não é provável, podemos concluir que, se um período de trinta anos custou um milhão de habitantes ao Brasil, os nove milhões nos quais acredito terão desaparecido completamente, até o último homem, no final de um período de 270 anos (Raeders, 1996:86)

A defesa da pureza racial (branca) em nome do progresso material e do desenvolvimento intelectual encontra ressonância nos trabalhos do médico maranhense

Raimundo Nina Rodrigues. Crítico do livre arbítrio, acreditava que as capacidades intelectual e mental dependiam de “modificações bioquímicas da massa cerebral com auxílio da adaptação e hereditariedade”, daí que somente uma “psicologia das raças” seria capaz de estudar as modificações que as “condições de raça” imprimem à responsabilidade penal. Reafirmando sua posição frente à questão penal no Brasil, Nina Rodrigues assim define a “criminalidade étnica”:

A sobrevivência criminal resultante da coexistência, numa sociedade, de povos ou raças em fases distintas de evolução moral e jurídica, insistindo que muitos atos antijurídicos dos representantes das raças inferiores, negra e vermelha, os quais, contrários à ordem social estabelecida no país pelos brancos são legítimos de acordo com o grau de maturidade moral dos envolvidos. (Nina Rodrigues, 1938:70-71)

Nina Rodrigues é um dos representantes do chamado “circuito cultural erudito”, responsável pela produção de bens simbólicos por especialistas e consumidos por especialistas. Dentre eles, destaca-se Silvio Romero, crítico literário, ensaísta, poeta e filósofo que, diferentemente dos ideólogos racistas, não via no fenômeno da mestiçagem um índice de atraso, empenhando-se na coleta e arquivo de traços do folclore nacional. Para este precursor das políticas culturais no Brasil, para que a alma do povo brasileiro viesse à tona, era preciso, antes de tudo, conhecê-la, estudá-la e arquivá-la. A reunião e catalogação dos materiais folclóricos eram necessárias à sistematização e viabilização do “caráter nacional”.

É bastante curioso que as experiências de políticas culturais no Brasil, com forte presença do Estado no seu gerenciamento, tenham acontecido em regimes políticos de restrição à liberdade, como durante o Estado Novo (1937-1945) e o regime militar (1964-1985). No primeiro, a estratégia era a tentativa de modernização do Brasil e superação do atraso que representava a República Velha, baseada no país rural. A cultura e a atenção ao gerenciamento do patrimônio simbólico nacional eram partes da estratégia de inserir o Brasil no mundo ocidental civilizado, “criando a nação”. A cultura não mais como ornamento e sim como representação simbólica da nacionalidade mereceu atenção especial nesse contexto (Rubim, 2007).

A gestão pública na área da cultura remonta aos anos 1930, quando foi criado, por meio de Decreto Presidencial assinado em 30 de novembro de 1937, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Sob inspiração de documento preparado por Mário Andrade no ano anterior, com o objetivo de criar uma instituição nacional de proteção do patrimônio, o decreto de criação do SPHAN definia patrimônio histórico e artístico nacional como “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja do interesse público quer por sua vinculação a fatos memoráveis da História do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. Eram também classificados como patrimônio “monumentos naturais, bem como sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”. Representando simbolicamente a identidade e a memória da nação, os bens culturais classificados como patrimônio deveriam fazer a mediação

entre os heróis nacionais e os personagens históricos, onde a apropriação do passado era concebida como instrumento para educar a população a respeito da unidade e permanência da nação.<sup>1</sup>

A razão de o ministro Gustavo Capanema haver chamado o intelectual Mário de Andrade, músico, etnógrafo e um dos mais importantes escritores modernos, residia na convicção de que, no plano cultural, seu grupo seria o mais apto na execução da principal tarefa do Ministério da Educação e Saúde, ou seja, a formação da mentalidade futura do homem brasileiro, a qual não estaria solidamente alicerçada caso não fosse igualmente estabelecido no presente o que importava do nosso passado. Em 1936, o ministério responsável pela seleção de uma estética para o Estado reconhece nos modernos a capacidade de erigir os novos monumentos, assim como os considera dignos de tornar digna, em nome do Estado, a produção do passado que será por ela protegida para a posteridade.

Falamos, ainda neste momento, do patrimônio "de pedra e cal". Dessa forma, a arquitetura moderna brasileira, representada, dentre outros, por Lucio Costa e Oscar Niemeyer, embora característica de condições técnicas e sociais novas, se proporia a reinterpretar, através de uma leitura estrutural e de técnicas de seu tempo, a tradição construtiva brasileira. Essa argumentação, além de decisiva no caso da sede do Ministério da Educação e Saúde (1936/1943), é central para outra grande vitória dos modernos: a criação e o domínio dos postos principais do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O mesmo raciocínio aplica-se para os ministérios do Trabalho (1936/1938), da Fazenda (1938/1943) e da Guerra (1938/1942). Estavam dadas as condições sociológicas para o surgimento de novos cânones estéticos, uma revolução estética.

Penso que os arquitetos modernos conquistaram a posição de dominantes, desde a década de 1940, ao vencerem o debate com seus oponentes neocoloniais e acadêmicos nas seguintes frentes: a construção de monumentos estatais para o Estado Novo, a instauração de um Serviço de Patrimônio responsável pela constituição de um capital simbólico nacional – com a seleção e a guarda das obras consideradas monumentos nacionais – e, finalmente, a proposição de projetos de moradias econômicas, para a implantação, no país, de uma política de habitação popular. (...) Os modernos são considerados merecedores, pelo Estado, de tornarem digna, em seu nome, a produção que será "sacralizada" com a inscrição nos Livros de Tombo e a legislação especial que impede o seu desaparecimento ou descaracterização. (Cavalcanti, 2006:10)

A defesa dos monumentos de "pedra e cal" era feita por serem considerados "signos visuais de uma condição civilizada" (Gonçalves, 1996:65). O patrimônio cultural é, neste contexto, usado para designar objetos no sentido mais geral (obras de arte, monumentos,

---

<sup>1</sup> No artigo 1º do Decreto-Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, afirma-se que o patrimônio histórico e artístico nacional é constituído pelos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja do interesse público. Os bens só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional depois de inscritos num dos quatro Livros do Tombo, que são os seguintes: Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Histórico; Belas-Artes; Artes Aplicadas. Sobre a constituição do SPHAN, ver o sítio [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos37-45/ev\\_eep\\_sphan.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_eep_sphan.htm).

lugares históricos, relíquias, documentos, artesanato, rituais, festas e religiões populares). Enquanto práticas sociais objetificadas, são todos apropriados como o propósito de serem exibidos e contemplados, autenticando o “real” produzido pelas narrativas nacionais/nacionalistas/nacionalizantes.

O SPHAN e seu sucessor, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), cuidam do que é chamado, comumente, de “cultura popular”. Era evidente, no período varguista, sobretudo durante o Estado Novo, de orientação nacionalista xenófoba, que o nacional queria associar-se ao popular. De acordo com Ortiz (1991), até recentemente existiram entre nós duas grandes tradições que procuravam pensar a problemática nacional-popular. A primeira, mais antiga, se liga aos estudos e às preocupações folclóricas, e tem início com Silvio Romero e Celso Magalhães, em fins do século XIX. Popular, aqui, significa tradicional, e se identifica com as manifestações culturais das classes populares, que em princípio preservariam uma cultura “milênar”, românticamente idealizada pelos folcloristas. Dentro dessa perspectiva, o popular é visto como objeto que deve ser conservado em museus, livros e casas de cultura, alimentando o saber nostálgico dos intelectuais tradicionais.

Uma outra tradição, mais politizada, aparece na cena histórica em meados dos anos 1950, e vem marcada pelo clima de efervescência época. A cultura se transforma em ação política junto às classes subalternas, através da qual seria despertada uma consciência crítica dos problemas sociais, movimento que caminhava ao lado da questão nacional pois, de acordo com o pensamento dominante, a “autêntica” cultura brasileira se exprimiria na sua relação com o povo-nação. A questão cultural passa a ser vista, sobretudo a partir do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros, que congregava pensadores alinhados com a ideologia nacional-desenvolvimentista, a partir de categorias que os mesmos utilizavam para compreender a realidade nacional: cultura alienada, colonialismo e autenticidade. A condição colonial era vista pelos teóricos dessa corrente como um dado importante da formação cultural brasileira e mais do que necessário era que essa condição fosse superada. Nesse sentido não era no passado que se deveriam buscar as fontes de uma nacionalidade “genuína, pura e imaculada” (Melo, 2006) . Dessa forma, procura-se desvincular a cultura popular como folclore e identidade nacional.

Um homem sem passado, alienado no íntimo do seu ser porque fora colonizado, ao qual haviam sido impostos conjuntos culturais transferidos do exterior; tornava-se urgente criar ou descobrir uma cultura nacional válida, que assim se apresentava como um projeto ligado ao futuro, como uma utopia do porvir que serviria de motor à ação (Queiroz *apud* Oliveira, 1992:71).

No caso da moderna sociedade brasileira, popular se reveste de um outro significado, e se identifica ao que é consumido, podendo-se inclusive estabelecer uma hierarquia de popularidade entre diversos produtos ofertados no mercado. Um disco, uma novela, uma peça de teatro, serão considerados populares somente no caso de atingirem um grande público. Nesse sentido se pode dizer que a lógica mercadológica despolutiza a discussão, pois se aceita

o consumo como categoria última para medir a relevância dos produtos culturais.

No regime militar implantado no Brasil com o golpe de 1964, a preocupação das elites dirigentes não é mais “criar uma nação”, e sim garantir sua integração. No entanto, mais uma vez, a cultura é percebida como elemento central na garantia da nacionalidade. O nacional reforça a identidade diante do que vem do exterior, enquanto o popular atua no interior do país (Barbalho, 2007). A junção das duas instâncias ocorre através do Estado. A atuação do Estado no campo cultural, em regimes políticos autoritários como o foram o Estado Novo e o regime militar pós-64, visa instrumentalizá-la, domesticar seu caráter crítico como meio para a conformação de um imaginário de nacionalidade.

A partir dos anos 1970 ocorre, pela primeira vez, uma intervenção sistemática e planejada do Estado no campo cultural. A “integração” da nação ganha impulso com o crescimento da indústria cultural no país. O Estado militar aprofunda medidas econômicas tomadas no governo Juscelino, às quais os economistas se referem como “a segunda revolução industrial” no Brasil. Em termos culturais essa reorientação econômica traz consequências imediatas, pois, paralelamente ao crescimento do parque industrial e do mercado interno de bens materiais, fortalece-se o parque industrial de produção de cultura e o mercado de bens culturais. A expansão das atividades culturais se faz associada a um controle estrito das manifestações que se contrapõem ao pensamento autoritário. Neste ponto, existe uma diferença entre o desenvolvimento de um mercado de bens materiais e um mercado de bens culturais. O último envolve uma dimensão simbólica que aponta para problemas ideológicos, expressam uma aspiração, um elemento político embutido no próprio produto veiculado (Ortiz, 1991). A sistematização das políticas culturais não implica que o Estado tenha alcançado o pleno controle sobre a produção cultural, na medida em que a presença dos governos militares na cultura é marcada pela relação de força entre intelectuais e artistas dentro do campo cultural.

A noção de integração estabelece uma ponte entre os interesses dos empresários e dos militares, muito embora ela seja interpretada pelos industriais em termos diferenciados. Ambos os setores vêem vantagens em integrar o território nacional, mas enquanto os militares propõem a unificação política das consciências, os empresários sublinham o lado da integração do mercado. O discurso dos grandes empreendedores da comunicação associa sempre a integração nacional ao desenvolvimento do mercado. Ou seja, o conflito, quando ocorre, quase nunca é por questões políticas, mas por motivos econômicos. Acatar a censura, dentro de certos limites, é o preço pago pela iniciativa privada para atuar no mercado cada vez mais promissor dos bens simbólicos. A indústria cultural adquire a possibilidade de equacionar uma identidade nacional reinterpretando-a em termos mercadológicos: a idéia de “nação integrada” passa a representar a interligação dos consumidores potenciais espalhados pelo território nacional.

Quando a TV Globo e a TV Tupi assinam um protocolo de autocensura



em 1973, procurando controlar o conteúdo de suas programações, o que essas emissoras estão fazendo é circunscrever a vontade de se conquistar o mercado a qualquer preço, aceitando-se cumprir os compromissos adquiridos anteriormente junto ao Estado militar. (...) A censura "excessiva" é certamente um incômodo para o crescimento da indústria cultural, mas este é o preço a ser pago pelo fato de ser o pólo militar o incentivador do próprio desenvolvimento brasileiro. (Ortiz, 1991:120-121)

### *Estado mínimo e leis de incentivo fiscal: triunfo do mercado?*

Nas décadas de 1980 e 1990, com a alvorada da redemocratização, as políticas públicas para a cultura caracterizaram-se pelo que se conhece por "Estado mínimo", ou seja, a intervenção estatal no sentido de democratizar a cultura é diminuída em favor do mercado, que passa a definir para onde os recursos privados serão encaminhados. Entramos na fase dos incentivos fiscais (Lei Sarney e Lei Rouanet), que têm por objetivo atrair investimentos das empresas privadas para a área da cultura, oferecendo como contrapartida deduções no Imposto de Renda devido. Segundo Brant (2003), parecia razoável a existência de um dispositivo que pudesse encontrar uma interseção de interesse entre a política pública e o capital em benefícios da sociedade. Para tanto, o governo teria de exercer sua função constitucional de planejador, regulador e fiscalizador da sociedade, implantando uma política capaz de listar ações e projetos de interesse público. No entanto, a recente história das leis mostra um quadro diferente, restringindo os benefícios do sistema aos produtos e eventos artísticos, limitando o entendimento da cultura à sua parte efêmera e menos importante no cumprimento do processo de desenvolvimento cultural da nação.

As críticas relativas aos programas de incentivo fiscal para atividades culturais concentram-se, sobretudo, no fato de a cultura ser tratada pelo poder público como uma mercadoria, uma *commodity*, restringindo sua importância ao "mínimo denominador neoliberal" (Brant, 2003), enquadrando-a nas leis de mercado. A Cultura, transformada em espetáculo, se resume, então, a um determinado número de eventos de entretenimento e diversão. Em 1997, pesquisa encomendada pelo Ministério da Cultura concluiu que o país gastava 1% do PIB com cultura, no entanto, apenas 10% ficava a cargo da administração direta. De 1996 a 1999, houve gasto direto de R\$ 372 milhões com a cultura, enquanto os mecanismos de renúncia fiscal obtiveram R\$ 980 milhões. No governo Fernando Henrique Cardoso o mecenato do Estado foi substituído pelo Mecenato privado.<sup>2</sup>

Argumenta-se, ainda, que cerca de 85% do montante investido em leis de incentivo à cultura, desde sua existência até 2001, foram aplicados na região Sudeste, onde dez empresas concentram 60% do valor destinado à renúncia fiscal, transformando ações culturais em

---

<sup>2</sup> Em 2005, os incentivos fiscais por meio da Lei Rouanet alcançaram mais de R\$ 33 milhões. Dentre os maiores investidores estão: Petrobras S/A (mais de R\$ 20 milhões), Eletrobrás S/A (mais de R\$ 2,5 milhões) e CSN (mais de R\$ 1,7 milhão). Com relação à Lei do Audiovisual, também referente ao ano de 2005, o montante arrecadado chegou a cerca de R\$ 35 milhões. Aqui, destacam-se a USIMINAS S/A (R\$ 2,6 milhões), Nossa Caixa Nosso Banco S/A (mais de R\$ 2 milhões), Petrobras Distribuidora S/A (mais de R\$ 1,5 milhão), Bradesco Seguros e Previdência S/A (mais de R\$ 1,3 milhão), valor semelhante ao investido pela Gol Transportes Aéreos S/A.

marketing empresarial (Brant, op.cit)<sup>3</sup>. Ademais, o mérito do projeto não é avaliado, mas sim sua viabilidade técnico-financeira, o que nem sempre favorece a democratização cultural. Segundo os estrategistas do marketing cultural, é fundamental aliar a imagem positiva de um determinado produto artístico à marca ou empresa patrocinadora, daí os critérios de aprovação do projeto cultural terem relação direta com o perfil do seu público consumidor. Consultores de marketing cultural dão dicas de como fortalecer a marca através do patrocínio cultural:

Na gôndola dos sabonetes, por exemplo, há muitas marcas, todas com preços parecidos, embalagens igualmente avançadas e perfumes bem similares. Todas são ótimas para tomar banho, é lógico, e têm qualidades bem similares. (...) Como se diferenciar então? Além da qualidade, preço competitivo e tecnologia – o que muitos têm – por que não fazer o produto comunicar, gerar sentimentos, sensações, boas lembranças e, ainda, ser o veículo mais perfeito – o produto – para comunicar a preocupação social da empresa que o produz? Bingo! É o que se consegue, principalmente em projetos de longo prazo, aliando marcas e produtos a uma exposição de Dali, a um espetáculo tocante de teatro, ao revestir uma embalagem com uma obra de Portinari, ao fornecer um ingresso de um show a um funcionário, a um cliente ou a um fornecedor, ao se produzir um circuito cultural para uma cidade. Tudo depende do foco<sup>4</sup>. (Possendoro, 2003:135)

Algumas áreas, como as artes cênicas, permitem o abatimento de até 100% do valor investido. A Lei Rouanet, promulgada em 1991, é vista pelos críticos das leis de incentivo como o momento de consagração desse novo modelo que transferiu, para a iniciativa privada, o poder de decisão sobre o que deveria ou não receber recursos públicos incentivados. Calabre (2007) argumenta que o resultado deste processo foi a enorme concentração na aplicação dos recursos. Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados, principalmente da região sudeste, são os que mais conseguem obter patrocínio, ao passo que as áreas que fornecem aos seus patrocinadores pouco retorno de marketing são preteridas, criando também um processo de investimento desigual entre as diversas áreas artístico-culturais mesmo nos grandes centros urbanos.

É o chamado “mecenato de resultado”, ou seja, a necessidade cada vez maior que tem o capital de se comunicar com o seu universo de consumidores de forma diferenciada demarca um terreno propício ao desenvolvimento da produção cultural dentro de uma perspectiva mercadológica. Neste cenário, o marketing cultural exerce papel decisivo, profissionalizando as ações de captação de recursos e redimensionando as relações entre patrocinadores e patrocinados. O marketing cultural é eficiente, portanto, em ações que visem a melhoria ou a fixação de uma imagem institucional. O exemplo da empresa petrolífera Shell, que investe em produções teatrais, ilustra o exposto:

Não se pense em momento algum que as vendas de combustível irão aumentar em razão de tal esforço. Ocorre que a empresa, que atua em

---

<sup>3</sup> Das 74 produtoras cadastradas para financiamento através da Lei do Audiovisual, entre 1994 e 2000, 42 estavam sediadas no Rio de Janeiro e 23 em São Paulo.

<sup>4</sup> Outra crítica feita ao Mecenato é a de que ele tende a apoiar formas de “alta cultura” (uma exposição de Salvador Dali, como citado pelo consultor) e aquelas veiculadas pelos meios de comunicação de massa.

um nicho de mercado pouco competitivo devido a sua quase-cartelização, tem algumas pequenas dificuldades junto à opinião pública que demandam atenção. Além de ser uma multinacional, o que é uma desvantagem em um país que ainda mantém trincheiras de xenofobia, a Shell atua em uma área que com alguma frequência é responsável por acidentes ambientais, vide o vazamento da Exxon no Alasca. Como gasolina é sempre igual, os preços idem e o impulso é o de entrar no posto mais próximo, nunca é demais lembrar que a Shell se preocupa com a cultura nacional e, por extensão, com o cidadão. (Almeida, 1994:32-33)

No Brasil, a simbiose entre o empresariado e as atividades culturais acontece, sobretudo, em espetáculos com grande visibilidade para as marcas patrocinadoras. Há, no centro deste interesse, uma estratégia econômica através de dois caminhos: a troca de valores investidos por redução de impostos devidos e a perspectiva de melhoria da imagem das empresas através do preceito do Marketing Institucional e sua vertente cultural. Em um trabalho que pretende ensinar como gerenciar imagem, questões públicas, comunicação simbólica e crises empresariais, Neves (2002) afirma que muitas empresas que tinham uma "imagem horrível" no meio dos formadores de opinião, tão logo passaram a investir no marketing cultural, viram perdoados seus "crimes" cometidos no passado. "Perdoados e esquecidos. E com crédito para o futuro. Marketing cultural funciona como sedativo e vacina" (p.134).

Outra crítica rotineira é a de que os profissionais da área artístico-cultural são obrigados a se improvisar em especialistas de marketing, tendo que dominar uma lógica que pouco tem a ver com a da criação. Os projetos passam a ser concebidos, desde seu início, de acordo com o que se crê que irá interessar a uma ou mais empresas, sendo o mérito de determinado trabalho medido pelo talento do produtor cultural em captar recursos e não pelas qualidades intrínsecas de sua criação (Botelho, 2001). O pressuposto básico no processo de negociação do projeto cultural é o da existência de um projeto efetivamente adequado às necessidades mercadológicas ou institucionais da empresa em questão. Uma das recomendações é que a adequação ocorra na forma, no conteúdo e na apresentação do projeto. O proponente deve estar munido de um volume satisfatório de informações a respeito da empresa com a qual estará negociando.

O consultor e especialista em patrocínio, Yacoff Sarkovas, é outro crítico ferrenho das leis de incentivo fiscal, que classifica como "anomalias". Sarkovas concorda que a transferência de dinheiro público para a cultura, através das leis de incentivo, é positiva porque a cultura é uma questão de interesse público e, portanto, precisa de recursos públicos. A partir e além desta constatação, "tudo está errado". O sistema é "perdulário e injusto":

É perdulário porque cria uma cadeia desnecessária de intermediação. Ao invés de o dinheiro sair em linha direta do caixa público para a ação cultural, cria-se uma cadeia de intermediação porque, para a busca desse recurso em meio a milhares de empresas, exige-se uma série de captadores, gente especializada em formulação de projetos e corretagem, o que dá margem a processos de corrupção. É perdulário

também porque, no uso do dinheiro público, as empresas aplicam para fins que nada têm de interesse público. E ele é injusto porque ele não estabelece uma relação entre dinheiro público e interesse público. Isso faz com que, por exemplo, o filme a ser financiado seja A e não o B. (Sarkovas, 2006)

As leis de incentivo, ao ganharem tanto protagonismo, parecem esgotar o tema das políticas de financiamento da cultura, quando não das próprias políticas culturais (Rubim, 2007). Isto acontece, dentre outros motivos, por conta da diminuição dos orçamentos que o poder público destina para o setor cultural. Render-se a este estado de coisas seria, segundo Botelho (1998), aceitar uma inversão no mínimo emprobrecedora, uma vez que o financiamento da cultura não pode ser analisado independentemente das políticas culturais.

Entre os anos 1930 e 1985, as políticas culturais no Brasil foram eminentemente públicas (estatais) tanto na estrutura burocrática e administrativa criada, como pelas verbas destinadas ao setor cultural. Não se criou uma cultura empresarial que, com seus próprios recursos, métodos de planejamento e gestão, fosse capaz de eleger a cultura como ferramenta de desenvolvimento humano em todos os sentidos. As leis de incentivo, atualmente, funcionam como transferência de recursos públicos para o atendimento de interesses privados. Novamente segundo o consultor Yacoff Sarkovas (1998), ao bancar integralmente a conta com recursos públicos, o Ministério da Cultura faz de conta que há investimento privado, desperdiçando recursos do Estado, não formando patrocinadores nem investidores culturais, pervertendo a relação cultura-empresa e não atendendo a qualquer política cultural pública. Uma solução apontada é o restabelecimento do princípio da dedução fiscal parcial, única situação em que as empresas tornam-se patrocinadoras culturais de fato. É compreensível que, neste caso, serão financiadas somente atividades que tragam benefícios concretos à comunicação das marcas. Os projetos culturais relevantes que não despertam o interesse dos patrocinadores poderão recorrer, por exemplo, a fundos públicos controlados pela sociedade civil, constituídos para substituir o falso patrocínio privado realizado “exclusivamente com dinheiro do erário”.

Os críticos das leis incentivo como vetor único das políticas públicas culturais reconhecem, por outro lado, que a União não pode se permitir e nem tem condições de ser o quase exclusivo agente de financiamento da cultura, principalmente num país com dimensões geográficas continentais como o Brasil, com sua expressiva diversidade cultural e com suas enormes desigualdades nos planos econômico e social. Como bem coloca Botelho (1998) não é possível deixar de considerar as perversões que são engendradas por uma excessiva dependência dos poderes públicos. Suas conseqüências seriam nefastas tanto em nível político quanto em relação à qualidade da criação artística, “pois a acomodação – inimiga da arte – viceja em sistemas de patrocínio exclusivo e quase garantido pelo clientelismo estatal” (p.95). Levando em consideração que os recursos orçamentários são insuficientes para a implantação de políticas públicas culturais com amplo alcance social, seria inconseqüente e irresponsável descartar as leis de incentivo fiscal como estratégia para o alcance da chamada democracia

cultural.

Não se pode, como diz o ditado, jogar fora o bebê junto com a água suja. Isto significa dizer que, na falta de aportes financeiros diretos, a política de incentivos fiscais à cultura deve seguir as orientações do Estado com relação ao fomento e estímulo ao desenvolvimento de áreas fundamentais que não oferecem atrativos econômicos suficientes para disputar com outros setores da economia investimentos privados numa escala satisfatória. Não se trata de um retorno ao dirigismo estatal de péssima memória mas, por exemplo, oferecer maiores vantagens fiscais para aquelas empresas que invistam em áreas com pouco apelo comercial, estimulando a formação de público e movimentando setores antes excluídos da economia da cultura ou que tinham participação marginal, ou em regiões pouco desenvolvidas economicamente e, por consequência, invisíveis aos olhos do mercado.

### *Considerações Finais*

Barbalho (2007) observa que, no primeiro governo de Lula, iniciado em 2002, a atuação do Ministério da Cultura é pautada pela pluralização da questão identitária. Nos documentos e falas oficiais faz-se uso no plural de palavras como política, identidade e cultura: as políticas públicas, as identidades nacionais e as culturas brasileiras. A diversidade não se torna uma síntese, como no recurso à mestiçagem durante a era Vargas e na lógica integradora dos governos militares, nem se reduz à diversidade de ofertas em um mercado cultural globalizado. Entramos na seara da "cidadania cultural", expressão que diz respeito à superação das desigualdades, ao reconhecimento das diferenças reais existentes entre os sujeitos em suas dimensões social e cultural. Ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado permite a expressão da diversidade cultural (Calabre, 2007).

Ao trocarmos a expressão "democratização cultural" por "democracia cultural" reconhecemos a existência e a necessidade de expressão de subculturas particulares, fornecendo aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para eles mesmos se cultivarem segundo suas próprias necessidades e exigências. A "democracia cultural" pressupõe a existência não de um público, mas de públicos, no plural (Botelho, 2001). As tipologias conceituais utilizadas pela UNESCO para a classificação das políticas culturais segue o mesmo raciocínio (Firmino da Costa, 1997). Aquelas chamadas de "carismáticas" visam apoiar os criadores reconhecidos, e a intervenção dos poderes públicos para aqui. As de "democratização da cultura" não se contentam em apoiar os criadores, mas propõem-se alargar o acesso às obras a um público tão vasto quanto possível. As de "democracia cultural" não se limitam a facilitar a criação artística e a seguir democratizá-la, mas pretendem ainda estimular a criatividade cultural e propiciar a expressão cultural dos diversos grupos sociais.

Incorpora-se, ou tenta-se incorporar, a dimensão antropológica do conceito de cultura que "tem em vista a formação global do indivíduo, a valorização de seus modos de viver, pensar e fruir, de suas manifestações simbólicas e materiais, e que busca, ao mesmo tempo,

ampliar seu repertório de informação cultural, enriquecendo e alargando sua capacidade de agir sobre o mundo. O essencial é a qualidade de vida e a cidadania, tendo a população como foco” (Botelho, 2007). A preocupação da gestão Gilberto Gil estaria em revelar os brasis, trabalhar com as múltiplas manifestações culturais, em suas variadas matrizes étnicas, religiosas, de gênero, regionais etc. Neste contexto, um ponto fundamental dentro de um projeto que objetiva a democracia cultural é o do reconhecimento da importância que os meios de comunicação assumiram na constituição das sociedades modernas e a posição central que eles ocupam na atualidade. A ampliação do nível de participação do conjunto da sociedade nos diversos níveis de gestão e de produção da cultura e nos canais de circulação dessa produção leva em consideração o fato de comunicação e cultura serem direitos humanos inalienáveis, e assim devem ser encarados por qualquer governo ou governante (Calabre, 2007).

Segundo o Secretário da Identidade da Diversidade Cultural, Sergio Mamberti, é dever do Estado brasileiro dispor de recursos financeiros para o fomento e implantação de políticas públicas capazes de incrementar o acesso à criação dos bens culturais e o direito à informação, convertendo a cultura num poderoso veículo de inclusão social. “É fundamental transformá-la em cidadania cultural” (Mamberti, 2003:17). Trata-se do reconhecimento do “outro” como contra-sujeito, portanto, dotado de um rosto, uma (s) identidade (s), parte integrante da sociedade culturalmente diversa e plural. Ser cidadão é ter direito não só a uma vida socialmente digna, como culturalmente satisfatória. Reconhece-se, ainda, que a identidade brasileira não é unívoca e que a cidadania também se constrói a partir do respeito às formas como os indivíduos se vêem e, mais ainda, querem ser vistos pelos outros. Ser parte do povo brasileiro não é incompatível com o pertencimento a outra coletividade:

O conceito de diversidade cultural nos permite perceber que as identidades culturais brasileiras não são um conjunto monolítico e único. Ao contrário, podemos e devemos reconhecer e valorizar as nossas diferenças culturais, como fator para a coexistência harmoniosa das várias formas possíveis de brasilidade. Como o respeito a eventuais diferenças entre os indivíduos e grupos humanos é condição da cidadania, devemos tratar com carinho e eficácia da promoção da convivência harmoniosa, dos diálogos e dos intercâmbios entre os brasileiros – expressos através das diversas linguagens e expressões culturais, para a superação da violência e da intolerância entre indivíduos e grupos sociais em nosso país. (Mamberti, 2005:14)

Exemplo da busca pelo aprimoramento dos mecanismos de financiamento da cultura e, conseqüentemente, da almejada democracia cultural, foi a promulgação do Decreto nº 5.761, de abril de 2006, que regulamenta a Lei Rouanet, estabelecendo a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, detalha as finalidades dos programas, projetos e ações culturais que merecem o apoio financeiro seja por meio de aporte direto de recursos, seja por meio de incentivos fiscais via Mecenato. O Decreto adapta os mecanismos da Lei Rouanet a um conceito mais ampliado de cultura e focaliza as ações de democratização do financiamento cultural e de acesso da população aos bens e produtos culturais. Antes, apenas projetos eram descritos como atividades a serem apoiadas por meio da Lei, passando a

incluir agora programas e ações culturais.

Alinhado com as políticas públicas, dentro dos objetivos do PRONAC, e em articulação com instâncias dos setores culturais, o Ministério da Cultura se propôs a identificar as prioridades estruturantes da Cultura, arregimentando patrocinadores e lançando os editais do Mecenato e do Fundo Nacional de Cultura - FNC. Desta forma, o Estado atua indiretamente na régia aplicação do disposto no artigo 2º do Decreto nº 5.761, que define as finalidades dos programas, projetos e ações culturais a serem apoiados: valorizar a cultura nacional, considerando suas várias matrizes e formas de expressão; estimular a expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades que compõem a sociedade brasileira; viabilizar a expressão cultural de todas as regiões do País e sua difusão em escala nacional; incentivar a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais; desenvolver atividades que fortaleçam e articulem as cadeias produtivas e os arranjos produtivos locais que formam a economia da cultura; apoiar as atividades culturais de caráter inovador ou experimental; estimular ações com vistas a valorizar artistas, mestres de culturas tradicionais, técnicos e estudiosos da cultura brasileira.

Sobre a democratização do acesso aos bens e produtos culturais, o proponente deverá sugerir ações de ampliação da acessibilidade do público aos bens ou produtos gerados por seu projeto, dentre elas: tornar preços de comercialização de obras ou ingressos mais acessíveis à população; promover distribuição gratuita de obras ou ingressos a beneficiários previamente identificados, que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura.

Uma sociedade verdadeiramente democrática garante o pluralismo cultural, o respeito entre as inúmeras identidades culturais que compõem o mosaico de qualquer sociedade por mais homogênea que ela se pretenda ser. Diz a *Declaração Universal da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) sobre a diversidade cultural* que ela é, para o gênero humano, tão necessária quanto a diversidade biológica para os organismos vivos; é uma fonte de desenvolvimento, entendido não só em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma experiência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória; na medida em que são portadores de identidade, de valores e de sentidos, não devem ser considerados mercadorias ou bens de consumo como os demais.

A implantação de uma verdadeira democracia cultural no Brasil pressupõe o reconhecimento das diferenças reais existentes entre os diversos grupos que compõem a sociedade. Ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado brasileiro permite a expressão da diversidade cultural e nada mais faz do que zelar pelo cumprimento do que dispõe a Constituição Brasileira de 1988 que, em seu artigo 215 diz: "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". E com dividendos materiais, por que não?

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Cândido J.M. de. *A arte é capital. Visão aplicada do marketing cultural*. RJ: Rocco. 1993.

ANDERSON, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso. 1991.

BARBALHO, A. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vo. 15 n.2. São Paulo. 2001.

\_\_\_\_\_. A política cultural e o plano das idéias. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

\_\_\_\_\_. As leis de incentivo fiscais à cultura. In: FRANCESCHI, Antonio de et. al. SP: Informações Culturais. 1998.

BRANT, Leonardo (org). *Políticas culturais Vol. I*. SP: Manole. 2003.

CALABRE, L. (org.). *Políticas culturais: diálogo indispensável*. RJ: Edições Casa de Rui Barbosa. 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. *Revista Estudos Históricos* n.31. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV. 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. *III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*. 23 a 25 de maio. Salvador, Bahia. 2007.

CAVALCANTI, Lauro. *Moderno e brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60)*. RJ: Jorge Zahar Editor. 2006.

COELHO, Teixeira. *Dicionário crítico de política cultural*. SP: Iluminuras.

FIRMINO DA COSTA, António. Políticas culturais: conceitos e perspectivas. *Observatório das Atividades Culturais – OBS* n.2. Lisboa. 1997.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. SP:LTC. 1989.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A Retórica da Perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUFRJ. 1996.

HOBSBAWN, Eric & RANGER, Terence (orgs.). *A invenção das tradições*. RJ: Paz e Terra. 1984.



- MAMBERTI, Sérgio. Por uma cultura democrática. In: BRANT, LEONARDO (org) *op.cit*
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas: cultura e diversidade. In: LOPES, Alexandre Herculano & CALABRE, Lia (orgs.). *Diversidade cultural brasileira*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa/Ministério da Cultura. 2005.
- MELO, Ricardo Moreno de. Cultura popular: pequeno itinerário teórico. In: *Caderno Virtual de Turismo v.6 pp.59-73*. Rio de Janeiro: UFRJ. 2006
- NEVES, Roberto de Castro. *Crises empresariais com a opinião pública: como evitá-las e administrá-las*. Mauad, 2002
- NINA RODRIGUES, Raimundo. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. RJ: Companhia Editora Nacional. 1938.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Os intelectuais, a nação e o povo* In: Seminário folclore e cultura popular – série encontro e estudos nº01. Rio de Janeiro: IBAC, 1992.
- ORTIZ, R. *A moderna tradição brasileira. Cultura brasileira e indústria cultural*. SP: Brasiliense. 1991.
- POSSENDORO, Alexandre. Muito além do jornalismo cultural. In: BRANT, Leonardo (org.) *op.cit*.
- RAEDERS, George. *O Conde de Gobineau no Brasil*. SP: Paz e Terra. 1996.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.
- SAHLINS, Marshall. *Cultura e razão prática*. RJ: Zahar Editores. 1979.
- SARKOVAS, Yacoff. O sistema injusto das leis de incentivo fiscal. Entrevista so *site [www.culturaemercado.com.br](http://www.culturaemercado.com.br)* em 24 de maio de 2006.
- \_\_\_\_\_. Cultura, mercado e marketing cultural. In: FRANCESCHI, Antonio de et. al. SP: Informações Culturais. 1998.