

A Institucionalização do Mercado Cultural Brasileiro: Como as Políticas Públicas Influenciam a Formação e Desenvolvimento dos Mercados

Simone Marília Lisboa¹

Kelen Cristina Duarte²

Janaina Aparecida dos Santos Rodrigues³

Como políticas públicas influenciam o processo de formação e o desenvolvimento dos mercados? Visando responder a essa pergunta realizamos uma pesquisa historiográfica e o conceito de legitimidade da teoria Institucional para analisar o desenvolvimento do mercado cultural brasileiro. O recorte temporal foi realizado no período de 1985 até 2021, quando se inicia o processo de institucionalização do campo cultural no Brasil, a partir da criação do Ministério da Cultura (MinC). A metodologia adotada foi a qualitativa longitudinal por meio da coleta de dados secundários e entrevistas. Identificamos períodos distintos marcados por ações de Políticas Públicas de Cultura (PPC) que os definem, que são: 1) Fase inicial (1985- 1994); 2) Cultura é um bom negócio (1995-2002); 3) Interiorização do Acesso (2003-2016); e 4) Desmonte (2016-2021). Cada um destes períodos revela um instrumento de PP definidor de sua característica, as consequências em termos de agentes participantes do contexto e seu reflexo no desenvolvimento do mercado cultural no Brasil.

Palavras-chave: Criação de mercados; Políticas públicas de cultura; Institucionalização.

Public Policies And Markets: How Public Policies Influence For The Creation And Development Of Markets

How do public policies influence the formation process of a market? In order to answer this question, we carried out historiographical research and the concept of legitimacy of Institutional theory to analyze the development of the Brazilian cultural market. The temporal cut was carried out in the period from 1985 to 2021, when the process of institutionalization of the cultural field in Brazil begins, through the creation of the Ministry of Culture (MinC). The adopted methodology was the longitudinal qualitative one through the collection of secondary data and interviews. We identified distinct periods marked by actions of Public Culture Policies (PPC) that define them, which are: 1) Initial phase (1985-1994); 2) Culture is good business (1995-2002); 3) Internalization of Access (2003-2016) and 4) Dismantling (2016-2021). Each of these periods reveals a PP instrument that defines its characteristic, the consequences in terms of agents participating in the context and its impact on the development of the cultural market in Brazil.

Keywords: Creation of markets; Public policy on culture; Institutionalization.

¹ Doutora em Administração na área de Organizações/ Políticas Públicas. Professora efetiva IFSP. E-mail: simone.lisboa@ifsp.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-3792-0463>.

² Doutoranda em Administração de Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG FACE-UFMG. E-mail: duartekelen cristina@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-0502-3992>.

³ Graduanda em Administração no IFSP Jacareí. Email: janainapsrodrigues@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0008-0565-4691>.

Código DOI da Publicação

Artigo recebido em 30/11/2022 e aprovado em 28/03/2023. Artigo convidado à submissão e avaliado em *double blind review*, *fast-tracking*.

Editor responsável pela seção especial: Ronan Torres Quintão



INTRODUÇÃO

Mercados são sistemas sociais complexos nos quais atuam diversos atores e instituições que os moldam ativamente e por eles são moldados (GIESLER; FISCHER, 2017). O processo de formação e de transformação sofridas por esses sistemas são alvo constante de investigações nos estudos de marketing (GIESLER, 2008; HUMPHREYS, 2010a, 2010b; HUMPHREYS; THOMPSON, 2014; KARABABA; GER, 2011; QUINTÃO; BRITO, 2016). Esses estudos convergem para a ideia de que vários são os atores envolvidos nessa dinâmica de criação e de mudança.

O impacto que os consumidores exercem nesse processo é uma questão desvelada em diferentes contextos como nas mudanças no mercado da música (GIESLER, 2008), no processo histórico de construção uma nova cultura de consumo de lazer (KARABABA; GER, 2011) e como o consumidor, enquanto especialista, modifica esses mercados (QUINTÃO; BRITO, 2016). Também já foi demonstrado que governos são importantes atores quando se trata de mudanças e criação de mercados (HUMPHREYS, 2010a; KARABABA; GER, 2011). Todavia, pouca atenção tem sido dedicada a relevância das políticas públicas implementadas por esse ator no processo de formação de novos mercados.

Os estudos prévios contribuíram amplamente para o entendimento do papel de diferentes atores no processo de construção de novos mercados, contudo insuficiente atenção tem sido prestada ao entendimento da função das políticas públicas nesse fenômeno. Sendo as políticas públicas (PP) entendidas como uma ferramenta estatal de promoção do bem-estar social e o acesso a direitos.

Com esse questionamento em vista realizamos o presente estudo tendo como contexto o mercado cultural brasileiro que, nos últimos anos cresceu e se diversificou, a partir da implementação de políticas públicas (BARBALHO, 2018). Sendo, por isso, terreno fértil para investigações dessa natureza. O conceito de legitimidade (SUCHMAN, 1995; SCOTT, 2007), da teoria institucional, foi utilizado para embasar nossa análise.

Nesse sentido é saliente de que os governos são relevantes instituições que operam nos mercados tanto no que diz respeito ao fomento quanto nas restrições, além de ter caráter permanente no meio social. Desta forma, o agir desse ator revela significados compartilhados que materializam a vivência social de um povo em um dado tempo. O que significa dizer que as políticas públicas são provedoras de legitimidade, tanto no que diz respeito a implantação de leis e normas quando na validação de discursos e valores em uma sociedade (SCOTT, 2007).

Nossa principal contribuição teórica para o campo está na demonstração de como diferentes atores atuam no mercado em formação, corroborando estudos anteriores, adicionando o ponto de vista da importância dos governos como um ator da maior importância que regulamenta o desenvolvimento dos mercados, possibilitando o fomento de um mercado diverso e democrático ou autoritário e permeável à participação popular. Nosso estudo é realizado a partir do entendimento dos gestores culturais que vivenciaram e lideram com as profundas mudanças que esse mercado sofreu ao longo do período estudado. Contribuímos também demonstrando que outros atores, como trabalhadores e a mídia, agem no sentido de moderar a atuação dos governos quanto ao fomento de um mercado.

O estudo está organizado em cinco seções além desta introdução. A seguir estão as bases teóricas que dizem respeito à teoria institucional, a lente teórica do estudo e uma explanação acerca das políticas públicas de cultura. Seguem-se os métodos empregados nesta investigação e os achados. Por fim, é apresentada uma discussão final com as limitações do trabalho.

LEGITIMIDADE E MERCADO

A Teoria Institucional é uma lente utilizada para examinar a estrutura e o funcionamento de organizações enquanto realidade socialmente constituída (SCOTT, 2007). Sob essa ótica os mercados podem ser entendidos como um conglomerado de instituições. Sendo essas instituições percebidas, segundo Giddens (2003), como as características mais duráveis da vida social que são solidificadas ao longo do tempo e do espaço. Desta forma as instituições são fontes e recursos para agir, de proibições e de pressões sociais (SCOTT, 2007).

Um conceito central para o entendimento dessa teoria é o da Legitimidade (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). Para Suchman (1995, p. 574, tradução nossa) legitimidade se trata de “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. A legitimidade possui formas diversas, podendo ser regulatória, normativa e cultural-cognitiva (SUCHMAN, 1995; SCOTT, 2007). Nessa divisão a legitimidade regulatória se trata do cumprimento, ou não, de normas e leis; a normativa são os arquétipos que devem ser seguidos por um grupo que possui interesses em comum; e a cultural-cognitiva são os significados compartilhados que dão sentido à vida social. As ações alinhadas a esses princípios são fontes geradoras de legitimidade (SCOTT, 2007).

Nos estudos sobre consumo e comportamento do consumidor a legitimidade tem sido um conceito usado para explicar fenômenos diversos (HUMPHREYS, 2010b, 2010a; SCARABOTO; FISCHER, 2013; HUMPHREYS; THOMPSON, 2014; QUINTÃO; BRITO, 2016). A pesquisa de Humphreys (2010a, 2010b) investigou o processo de legitimação de um novo mercado. Analisando a mudança de discurso público e regulatórias sobre a legalização dos jogos de azar, que possibilitaram o surgimento dos cassinos nos Estados Unidos, a autora identificou que a união de diversos atores foi essencial para que esse mercado adquirisse legitimidade nos três níveis: regulatório, normativo e cultural-cognitivo e se consolidasse enquanto prática socialmente adequada.

A questão de como e por quê consumidores marginalizados se mobilizam para buscar maior inclusão no mercado foi formulada por Scaraboto e Fischer (2013). As pesquisadoras constataram que as mulheres obesas fazem uso da lógica institucional para gerar um discurso que as inclua no mercado da moda. Além disso, essas consumidoras realizam coalizões com outros atores institucionais, já legitimados e mais poderosos, para buscar a própria legitimação enquanto consumidoras relevantes para esse mercado.

Humphreys e Thompson (2014) examinaram um aspecto diferente da legitimidade. Os autores utilizaram o contexto discursivo dos desastres ambientais de derramamento de óleo do petroleiro Exxon Valdez de 1989 no Alasca e da petroleira britânica BP no Golfo do México de 2010. Foi identificado que forças culturais ajudam a manter a legitimidade de determinadas práticas de consumo, bem como o *status quo* e as estruturas de mercado, mesmo após

eventos excepcionalmente negativos. Dessa forma, a legitimidade da indústria petrolífera é renovada por mitos discursivos difundidos na cobertura dos desastres.

Como o consumidor especialista e o processo de legitimação influenciam no processo evolutivo de um mercado, o dos cafés especiais, foi o objetivo de pesquisa de Quintão e Brito (2016). Esse estudo revelou que o consumo especializado afetou o mercado, gerando uma mudança de legitimidade cultural-cognitiva, desconstruindo arquétipos até então existentes e tornando os cafés especiais produtos a serem consumidos por pessoas de diferentes gerações, provocando também a redução das preocupações com possíveis riscos à saúde relacionadas ao consumo de cafeína, além da apreciação de novos sabores.

Em consonância com as pesquisas apresentadas, o presente estudo se baseia no conceito de legitimidade para compreender como um novo mercado é desenvolvido. E para isso, escolhemos o contexto das Políticas Públicas de Cultura uma vez que as PP foram regulamentadas e legitimadas no Brasil desde a redemocratização, com a criação do Ministério da Cultura e como consequência, de secretarias de cultura estaduais e municipais, com participação da sociedade. Esse contexto possibilitou às autoras a investigação de cada etapa do processo de pavimentação das políticas públicas de cultura no país nos últimos trinta e seis anos.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA (PPC)

As PPC têm como missão a democracia (HÄYRYNEN, 2003) e a diversidade (MULCAHY, 2015) foram fortemente enfatizadas como norteadoras de políticas públicas de grande parte dos países ocidentais inclusive, os chamados latinos, desde que a UNESCO declarou os Princípios da Cooperação Cultural em 04 de novembro de 1966.

A Nova República foi marcada no campo da cultura, sobretudo pela retomada da liberdade de expressão e do alinhamento das PPC a uma agenda internacional, como uma condição necessária para legitimar ações que fossem alinhadas com um entendimento de cultura mais diversa e agregadora. Respeitando as diferenças ideológicas e estruturais, os governos da Nova República se organizaram no sentido de pavimentar um caminho de construção da institucionalização do setor cultural, buscando a legitimidade institucional e com a participação de atores sociais em cada governo, conforme o alinhamento das forças de coalizão sociais (MULCAHY, 2015).

A Constituição de 1988 trouxe um importante balizador para as políticas públicas culturais, pois definiu o incentivo ao setor com um princípio constitucional. Assim, conforme artigo 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” (BRASIL, 2008, p. 95, grifo nosso). O entendimento do acesso à cultura como um direito de todos dá as bases para que as políticas públicas culturais sejam formuladas pelo governo. Desta forma, esse ator se posiciona no mercado enquanto instituição provedora de legitimidade, em especial legitimidade regulatória, para fomentar a produção de bens e serviços culturais no país. A atuação dos governos, aqui representada na forma de políticas públicas, tem especial importância para garantir a preservação e a promoção da diversidade cultural que, segundo a UNESCO, é condição basilar para o desenvolvimento humano sustentável. Ainda segundo a instituição, as organizações privadas – forças de mercado – não

seriam capazes de exercer essa função por si só, sendo ideal a parceria desses atores – governos e organizações privadas – junto a sociedade civil para garantir esse direito de maneira democrática (UNESCO, 2005). Destarte o mercado cultural que tenha princípios de diversidade e democracia, para ser desenvolvido exige a ação de diferentes atores em conjunto ou estará destinado a atender determinados setores específicos da sociedade. A ausência do governo traz desequilíbrio privilegiando exclusivamente o que é lucrativo para o mercado. E quando se fala em Política Pública de Cultura o critério da diversidade e da democratização ao acesso (de espectadores, mas sobretudo, de produtores de cultura) é fundamental nos diversos territórios.

Com essa expectativa é que se dá início ao processo de institucionalização das PPC conduzido pelos governos e no sentido de desenvolver um mercado cultural nacional diverso e democrático, estruturando-o tanto do ponto de vista legal quanto administrativo. Atores inicialmente distantes (empresas patrocinadoras, produtores culturais e artistas) foram aproximados para que participassem daquele mercado em formação.

Ao longo do período histórico que se seguiu as PPC sofreram por serem uma política de governo, e não de Estado. Assim, sua implantação passou a refletir os ideais do governo da vez, conforme será demonstrado ao nos resultados que seguem a seção de métodos.

MÉTODOS DE PESQUISA

Realizamos uma pesquisa qualitativa histórica utilizando a periodização como forma analítica (HOLLANDER et al., 2005). Foram realizadas 27 (vinte e sete) entrevistas com gestores culturais públicos e privados atuantes em duas regiões do Brasil, no Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo e no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais – ver quadro 1. Seguindo o método de entrevista longa e em profundidade (MCCRACKEN, 1988), as entrevistas foram conduzidas como conversas (BELK, FISCHER, KOZINETS, 2013), utilizando-se perguntas não estruturadas. Após as primeiras entrevistas, a amostragem foi ampliada pela técnica conhecida como bola de neve, quando um entrevistado/a indica outros.

A coleta ocorreu no período de 2016 a 2021, pela primeira autora até 2020. Em 2021, a terceira autora participou de algumas entrevistas e da coleta de parte de dados secundários, gerados naquele período, sendo bolsista de um projeto de extensão. As três autoras analisaram todos os dados, de maneira conjunta. De março a outubro de 2016, a primeira autora falou com atores do campo na região do Vale do Jequitinhonha e Belo Horizonte. Em São José dos Campos e São Paulo, a coleta de dados se deu entre março de 2017 a julho/2019. Todas as entrevistas nesse período foram realizadas presencialmente, com visita aos espaços culturais dos grupos. Nos anos de 2020 e 2021, as entrevistas foram realizadas de maneira remota. Alguns informantes concederam mais de uma entrevista, no período. A primeira autora também acompanhou o Fórum de Cultura, desde 2017, além de acompanhar os debates deste mesmo fórum via *Facebook* e *WhatsApp*. Consideramos importante essa participação via redes sociais, em grupos compostos por atores do campo cultural porque têm sido espaços de encontro e discussões que preparam os participantes para os encontros presenciais.

Dados secundários foram coletados a partir da construção de um banco de dados (IBÁÑEZ, 1985(b));1986) que buscou leis e decretos regulamentadores do funcionamento do setor cultural desde a criação do Ministério da Cultura em 1985 até 2021. Também foram

selecionados e categorizados artigos de jornal, revistas especializadas em descrições históricas das PPC, bem como as percepções críticas de seus autores, nos reflexos das PPC implementadas e consulta a documentos disponíveis nos sítios governamentais. Os dados foram analisados pela ótica análise sociológica do discurso (IBÁÑEZ, 1985a; ALONSO, 1998) e periodizados por pontos de virada, considerando importantes pontos de inflexão no material analisado (HOLLANDER et al., 2005).

Os dados foram analisados em duas etapas: Na primeira etapa, os dados secundários coletados a partir das leis e decretos instituídos no campo cultural brasileiro permitiu um conhecimento sobre o processo de desenvolvimento do mercado cultural regido pelos diversos governos. A segunda etapa, que consistiu na análise das entrevistas realizadas com gestores públicos e privados de cultura permitiu identificar e categorizar as características identificadas, que foram: 1) Instrumentos de Políticas Públicas utilizados para regulamentar e normatizar o setor. 2) Objetivo e função da cultura. 3) Organizações contempladas pelas PPC estabelecidas. A categorização nos possibilitou identificar etapas percorridas no processo de institucionalização e traçar as particularidades de cada etapa a partir da análise da relação entre os atores. Essas análises nos permitiram realizar construção histórica da implementação das PPC no Brasil.

Quadro 1: Perfil dos Entrevistados.

NOME*	IDADE	ATUAÇÃO PROFISSIONAL	MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO
Maria	49 anos	Atriz e proprietária de teatro	São José dos Campos
Antônio	50 anos	Ator e proprietário de teatro	São José dos Campos
Joaquim	46 anos	Ator e proprietário de teatro	São José dos Campos
Ana Maria	47 anos	Gestora pública de cultura	Araçuaí
Fernando	67 anos	Ator, diretor e proprietário de teatro	São José dos Campos
Clara	46 anos	Gestora pública de São José dos Campos	São José dos Campos
Silvio	38 anos	Gestor público de cultura do Estado de SP	São Paulo
Carlos	47 anos	Gestor público de cultura de São José dos Campos	São José dos Campos
Alessandro	34 anos	Gestor público de cultura de São José dos Campos	São José dos Campos
Mário	66 anos	Gestor público de cultura	Belo Horizonte
Gabriel	28 anos	Ator, diretor e gestor privado de cultura	Capelinha
Geraldo	70 anos	Gestor privado de cultura	Vale do Jequitinhonha
Raimundo	50 anos	Gestor privado de cultura	Vale do Jequitinhonha
Francisco	79 anos	Gestor privado de cultura, Frei Franciscano	Araçuaí
José Carlos	51 anos	Ator, funcionário público e gestor privado de cultura	Araçuaí
Flor Bela	39 anos	Gestora pública de cultura do Estado de MG	Estado de MG
Nestor	38 anos	Gestor público de cultura do Estado de MG	Belo Horizonte
Luz da Lua	55 anos	Gestora privada de Cultura	Rubim - MG
Arthur	57 anos	Gestor público e privado de cultura do Estado de MG	Belo Horizonte
Ernesto	58 anos	Gestor público de cultura	Campinas
Antonello	73 anos	Gestor público de cultura de São José dos Campos	São José dos Campos
Camilo	70 anos	Gestor público de cultura.	Belo Horizonte
Nélio	42 anos	Ator, diretor e gestor privado de cultura	Belo Horizonte
Maria Francisca	28 anos	Gestora privada de cultura	Belo Horizonte

Antonieta	51 anos	Artista/ Gestora privada de cultura	Araçuaí
Diogo	37 anos	Artista/ Gestor privado de cultura	Araçuaí
Tereza	49 anos	Artista/ Gestora privada de cultura	Belo Horizonte

* Foram utilizados pseudônimos para garantir o anonimato dos informantes.

ANÁLISE DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCADO CULTURAL BRASILEIRO

Nossa pesquisa revelou que a Nova República marcou o início do desenvolvimento do mercado cultural no Brasil sob a égide das políticas públicas. Identificamos quatro períodos históricos: (1) Fase inicial (1985- 1994); 2) Cultura é um bom negócio (1995-2002); 3) Cultura para o Povo (2003-2016); e 4) Desmonte (2016-2021), sintetizados no Quadro 2 .

Quadro 2: Fases do Processo de Institucionalização do Mercado Cultural Brasileiro

CARACTERÍSTICAS	FASE INICIAL (1985-1994)	CULTURA É UM BOM NEGÓCIO (1995-2002)	INTERIORIZAÇÃO DO ACESSO (2003-2016)	DESMONTE (2016-2021)
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do MinC. - Criação da Lei Sarney. - Extinção e recriação do MinC. - Extinção da Lei Sarney - Extinção da EMBRAFILME e CONCINE. - Estados e municípios passam a criar suas secretarias e fundações de cultura e suas Leis de Incentivo à Cultura - Criação da Lei Rouanet. - Lei Rouanet alterada impedindo partição de pequenas empresas incentivadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei Rouanet. - Lei do Audiovisual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei Rouanet. - Criação do Programa Cultura Viva. - Criação do SNC - Criação do SIIC - Criação do PNC - Criação dos editais de Cultura (modelo adotado pelos estados e municípios). - Criação dos conselhos de cultura nos três âmbitos da federação. - Ampliação continuada no orçamento do MinC. - Lei Nacional de Cultura Viva. - Aprovação do MROSC 	<ul style="list-style-type: none"> - Extinção do Ministério da Cultura. Recriado e extinto definitivamente em 2019. - Fim do financiamento dos pontos de Cultura, conselhos para a participação popular, representativos da sociedade. - Lei Aldir Blanc. - Veto presidencial às Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo.
OBJETIVO E FUNÇÃO DA CULTURA	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura como identidade e como desenvolvimento social - Cultura como não essencial (Governo Federal). 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura como mercadoria. Slogan do governo: "Cultura, um bom negócio". - Estados e municípios investem mais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura como identidade de um povo e Desenvolvimento. - Instrumento para redução das desigualdades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Homogeneização da cultura Brasileira. - Cultura inimiga dos valores "da família e dos bons costumes".
ORGANIZAÇÕES CONTEMPLADAS NAS PP	<ul style="list-style-type: none"> - Empresários (incentivadores de cultura de diversos portes) pessoas físicas e sociedade organizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresários e produtores culturais de grande porte localizados nas capitais. - Os maiores incentivadores são as mineradoras, empresas de telefonia e grandes bancos. - É o momento do boom das Fundações pertencentes aos grandes grupos econômicos. - Inicia-se o mercado de intermediação dos 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresários e produtores culturais, pessoas físicas e sociedade organizada. - Participação intensa do interior do Brasil e sua produção diversa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção de projetos religiosos, anteriormente proibidos.

		patrocínios (captadores de recursos).		
--	--	---------------------------------------	--	--

Fase Inicial (1985- 1994)

O início das PPC no Brasil, a partir da criação do MinC, regulamentado pelo Decreto 91.144/1985 de 15 de março. A principal característica desse período é a instabilidade das políticas públicas, portanto dos discursos e ações que visavam legitimar, ou não, o mercado cultural brasileiro.

Havia uma gestão preocupada com a carência de recursos (FURTADO, 2012) e para solucionar essa questão foi criada a Lei no. 7505, sancionada em julho de 1985 conhecida como Lei Sarney. Seu principal objetivo era suprir a necessidade de criar estímulo à participação do empresariado como incentivador da cultura, resolvendo a questão da incapacidade de alguns produtos culturais de sobreviver com recursos próprios, além de fomentar o incremento da cultura e sua diversidade no país (BRASIL, 1986).

O MinC passou a refletir uma luta dos atores do campo cultural, visando obter recursos capazes de atender as expectativas de produção cultural, em suas diversidades, Brasil afora. A criação da Lei Sarney, no entanto, partia de uma visão homogênea, em bloco da cultura (CALABRE, 2007): trazia um programa único para toda a federação considerando uma igualdade das condições e dos contextos. A proposta era de pensar a cultura como um mecanismo de articulação entre os entes da federação e de garantir maior mobilidade e opções aos agentes distantes das metrópoles, nas cidades e nos estados brasileiros (CALABRE, 2007). Buscava-se dar a eles, a partir de sua mobilização organizada, alternativas de encontrar caminhos e eleger as prioridades de investimentos culturais da cidade.

A Lei Sarney foi o primeiro marco regulatório promovido, no intuito de legitimar esse mercado. Embora normas formais, como as leis, não sejam as únicas fontes de legitimidade regulatória (SCOTT, 2007), o contexto em análise se revela com tendo nesse tipo sua principal fonte de validação institucional em uma aproximação ao identificado por Humphreys (2010a, 2010b). Nesse sentido, o governo federal atuou como ator principal no movimento de impulsionar o mercado, partindo do princípio de que essa ação proporcionaria desenvolvimento econômico nas mais diversas localidades.

Esse instrumento de política pública chegava de maneira desigual aos diversos municípios e estados brasileiros, dada à desigualdade das regiões: inexistência de indústrias, comércios e atividades produtivas, capazes de inserir agentes do local em um ambiente de financiamento da cultura. Foi criado, então, com o intuito de resolver esse problema, o Fundo de Promoção cultural (FPC) (SESI, 2007) que, na prática, não funcionou, porque não houve recursos, seja do MinC, ou de empresas privadas.

Nesse primeiro momento, o objetivo e a função da cultura eram melhorar a qualidade de vida dos brasileiros, sendo desenvolvida no cotidiano, em proximidade com a sociedade. A implementação do planejado foi dificultada por fatores como: o preconceito de parte dos dirigentes do país, pouco acostumados com a participação popular nas políticas públicas, e também por parte da sociedade, ainda pouco acostumada à participação (LOIOLA; MIGUEZ, 2015). Outro fator dificultador foi a falta de conhecimento e informação (profissionalismo) de

atores envolvidos nesse processo. Os grupos culturais, os empresários e até governos municipais, chamados a participar, geralmente localizados no interior ou nas periferias das grandes cidades, não tinham condições de usufruir dos novos instrumentos de PPC em virtude de não deter o conhecimento necessário, conforme salientam nossos entrevistados:

Embora a cidade tivesse muitas empresas, a maioria tinha suas filiais nas capitais e nós ainda estávamos tentando entender como tudo funcionaria, como acessaríamos as empresas patrocinadoras (Camilo, 70 anos, Gestor Público de Cultura, Belo Horizonte).

No Vale do Jequitinhonha, nessa época não tinha nada, nada de patrocínio, nada de recurso para teatro. Nem sabíamos fazer projeto e nem buscar um caminho para isso. A gente fazia “na raça” (José Carlos, 51 anos, Ator, Funcionário Público e Gestor Privado de Cultura, Araçuaí).

As organizações contempladas nas PPC foram as de grande porte, já estruturadas e localizadas nas capitais do sudeste brasileiro e essa afirmação é válida para todos os agentes participantes desse mercado. Tanto empresas patrocinadoras quanto as produtoras culturais e os governos municipais somente conseguiram inserir nas PPC se já tinham alguma experiência e formação anterior. Especialmente devido à dificuldade de entendimento sobre o arcabouço legal e administrativo exigidos pela PPC implementada.

“Na criação do MinC os pequenos municípios, do interior não tiveram tempo de se adequar às exigências legais para participar... Foi preciso mudar a política federal e haver um compartilhamento de informações para nos inserirmos nessas exigências todas” (Carlos, 47 anos, Gestor Público de Cultura, SJCAMPOS).

A instabilidade que marca esse período foi demonstrada com a extinção do MinC no início dos anos 1990. O órgão foi substituído pela Secretaria da Cultura (1990-1992). A Lei Sarney foi revogada no mesmo ato. Assim como outras instituições culturais, entre elas a Embrafilme, que, desde 1969, cumpria função de financiamento da produção, distribuição e exibição do filme nacional, e o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), criado em 1976 para regular e fiscalizar as atividades cinematográficas e videográficas (IBGE, 2003; GOIS, 2017). Diante das dificuldades do contexto impostas pela mudança na política governamental, a classe artística reagiu e se uniu de maneira a pressionar os governos estaduais e municipais (LISBOA, 1999). Exigiam destes governos a criação de uma política para a cultura nos estados e municípios, via formalização de leis de renúncia fiscal e fundos de projetos culturais. Visavam à redução da dependência do governo federal

A articulação da classe artística denota que o mercado cultural havia, ao longo dos anos anteriores, adquirido, entre esses atores, a legitimidade cultural-cognitiva. Nessa seara, a cultura passou a ser relacionada a níveis mais elevados de qualidade de vida e desenvolvimento, conforme anteriormente planejados pelas ações públicas. Esse entendimento era compartilhado por essas pessoas que, ao mesmo tempo, eram consumidores e produtores no mercado cultural – salientando, assim como em Quintão e Brito (2016) e Scaraboto e Fischer (2013) a importância dos consumidores no processo de formação e transformação de mercados.

Tais demandas e articulação geraram uma forte onda de implementação de leis estaduais e municipais pelo Brasil afora (IBGE, 2003). O rompimento com o governo federal

levou os estados e municípios, sobretudo as capitais, a um rearranjo administrativo e legal para atuar protegendo e viabilizando o mercado cultural, ainda incipiente. Foi assim que as esferas municipais e estaduais iniciaram a própria estruturação administrativa em secretarias e fundações estaduais e municipais de cultura, conforme nos afirma Mário: “Se naquele momento, os governos municipais não agissem rapidamente, seria uma quebradeira, uma paralisação total do setor” (Mário, 66 anos, Gestor Público de Cultura, Belo Horizonte)”. Fernando completa: “os municípios buscavam sanar a lacuna deixada pela federação. Mas para aqueles menores era ainda mais difícil (Fernando, 67 anos, Ator, diretor Gestor Cultural Privado, SJCAMPOS).

As interações entre os diferentes atores nesse momento demonstram que o fomento ao mercado cultural havia se tornado um imperativo, uma obrigação social. Nesse ponto é possível assinar a existência também da legitimação normativa do mercado cultural nos discursos dos envolvidos. Simplesmente abandonar as iniciativas de PPC não era uma opção.

Em 1991, o diplomata Sérgio Paulo Rouanet assumiu a Secretaria Nacional de Cultura e, sob a sua gestão, foi criada a Lei no 8.313, batizada com seu nome. A lei Rouanet reestabelecia mecanismos da Lei Sarney e instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) que visava, entre outros objetivos: “estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos (LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991, Art. 4º. Parágrafo primeiro). O Pronac criava três mecanismos de captação de recursos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC) com repasse direto de recursos para projetos aprovados via editais próprios; o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART) que nunca saiu do papel porque não foi regulamentado e porque não possuía mecanismo de incentivo fiscal; e o Incentivo a Projetos Culturais que, por meio da renúncia fiscal, permitia pessoas físicas e jurídicas apoiarem projetos culturais, já aprovados inicialmente pela Secretaria de Cultura.

Em 1992 o MinC foi recriado (MPV 309 de 19.10.92, convertida na Lei nº 8.490/92, art. 21). Assim, destruído o sistema anterior de financiamento estatal (BOLAÑO; MOTA; MOURA. 2012) com as extinções já mencionadas, a Lei Rouanet e a do Audiovisual acabaram se constituindo em mecanismos únicos de financiamento da cultura, totalmente baseados no modelo de incentivos fiscais. No caso da Lei do Audiovisual, as deduções chegaram a cem por cento dos valores, e as empresas inseridas no processo participaram dos eventuais rendimentos do negócio. É a período de criação dos Institutos e/ou Centros Culturais de grandes empresas.

Nesta primeira fase há entendimentos diversos sobre o objetivo e a função da cultura e essas diferenças estão relacionadas a uma pauta política-ideológica (COBOS; BICCECI, 2011). Os dados revelam que as PPC no Brasil, oscilam entre programas neoliberais, que priorizam a participação de atores do mercado privado já estruturados e profissionalizados, e programas mais voltados para entendimento do estado como possibilitador do desenvolvimento social capaz de reduzir as desigualdades, a partir de suas PPC. Há um ciclo que se alterna entre a busca de um Estado democrático que entende a cultura como diversa e capaz de perpetuar e (re)construir as identidades e como um eixo do desenvolvimento e do aumento da qualidade de vida da população e de outro, a busca de um Estado mínimo que entende a cultura com instrumento/ ferramenta para se conseguir atingir parâmetros econômicos e financeiros

melhores. Nesse ciclo, a regulação via leis e decretos é igualmente forte, o papel do governo como um ator fomentador do mercado é claro. A questão é que em um momento a legislação visa aumentar a participação popular e reduzir desigualdades de produção e usufruto da cultura, e, no outro, toda a regulamentação do setor confere maior poder ao mercado, entendendo-se por mercado, as empresas da cultura e outras incentivadoras de grande porte (como mineradoras, bancos, etc.). E nesse último caso, o governo se abstém das decisões sobre investimento cultural cabendo a esse mercado decidir sobre o que será valorizado ou não. Essa alternância representa tensões entre os diferentes atores que compõem o mercado cultural e a atuação de cada um deles nesse processo de criação e legitimação desse novo mercado.

Há a oscilação da legitimidade regulatória com a criação e posterior extinção de leis, normas e entidades. Mudanças essas que refletem, especialmente, a questão da legitimidade cultural-cognitiva vistas em diferentes gestões no período: ora valorizando, ora desvalorizando a cultura. Contudo, nota-se que os governos municipais e a classe artística se apropriaram das ferramentas de fomento ao mercado, tomando-as como uma obrigação social e abrindo caminho para a legitimação normativa do mesmo.

Cultura é um Bom Negócio (1995-2002)

Na segunda fase houve a retomada dos investimentos da área da cultura. A Lei Rouanet foi o principal instrumento de política cultural tendo, inclusive, ocupado o lugar da política cultural em si, dada sua força e importância no contexto do mercado cultural.

A Lei Rouanet passou por mudança que alterou o seu funcionamento. Restringiu os incentivadores de cultura às empresas que pagavam imposto de renda (IR) sobre o lucro líquido e isso, na prática, anulava a possibilidade de pequenas e médias empresas investirem em cultura. Assim, retirava da comunidade local e dos diversos agentes no município a decisão sobre os investimentos culturais e os cedia às grandes empresas, inclusive, transnacionais. O Estado brasileiro sinalizava que apenas as grandes empresas definiriam os investimentos de cultura via lei federal e quais seriam os beneficiados, que também eram grandes organizações do campo cultural (LEI ROUANET, 2017; BOLAÑO; MOTA; MOURA, 2012). Enfraqueceu os fundos, com repasse direto e focou a política cultural quase que exclusivamente no instrumento da renúncia fiscal. Movimento que acentuou as diferenças e desigualdades na constituição do mercado cultural.

Essa etapa foi marcada, assim, pela desigualdade. Não apenas entre grandes e pequenos atores, mas também entre interior e capitais no que diz respeito à produção e circulação cultural, com acesso às PPC, como salienta o Fernando:

...a gente nunca teve um projeto aprovado nem no ICMS, nem na Rouanet que a gente tenha captado. Tivemos 3 projetos aprovados e não conseguimos viabilizar o recurso...não consegue é muito difícil. As empresas quererem patrocinar só projetos para São Paulo (Fernando, 67 anos, Ator, diretor e Gestor Cultural Privado, SJCAMPOS)

Era uma nítida oposição à perspectiva da fase inicial de um valor intrínseco da cultura e para as sociedades. O objetivo e função da cultura nessa fase se orientou por um entendimento economicista e mercantil da “Cultura, um bom negócio”, expressão emblemática deste período (GOIS, 2017). Cabendo aos grupos empresariais decidir o que seria

e o que não seria produzido do ponto de vista artístico e cultural, no Brasil, o que levou a uma determinada configuração do mercado cultural.

Nessas condições, a produção cultural cresceu desigual e com privilégios para os grandes centros e organizações. A Lei do Audiovisual também ganhou maior alcance. Nesse período, o cinema brasileiro viveu o momento chamado de Cinema da Retomada, com ações pontuais de relevância. São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte ficavam com mais de sessenta por cento de todos os recursos da Lei Rouanet (IBGE, 2003).

O mercado cultural se consolidou no país, especialmente nos grandes centros urbanos, com a difusão de discursos valorando positivamente a cultura por parte dessas empresas e propagandas governamentais, estabelecendo a legitimidade cultural-cognitiva nos consumidores brasileiros e estabelecendo as bases da legitimidade normativa para as populações urbanas que passaram a identificar na cultura um item fundamental em suas vidas.

Considerando que a legitimidade é construída nas interações sociais, o movimento desse período gerou alterações regulatórias – na legitimidade – que remodelaram o mercado cultural no país. Criou-se no imaginário do brasileiro a ideia de que obras e eventos culturais somente poderiam existir no Sudeste – sob o manto da pretensa neutralidade de justificativas demográficas. Questão que ocultava a (i)responsabilidade do governo federal quanto ao fomento dessas ações no interior do país. Assim, uma nova legitimidade cultural-cognitiva foi implantada e passou a ser compartilhada pela população, com a normalização de comportamentos, como exemplo, de famílias mais abastadas do interior passando a fazer viagens unicamente para ter acesso a produtos culturais nos grandes centros urbanos do país.

Interiorização do Acesso (2003-2016)

A terceira fase tem como característica forte atuação governamental no campo cultural, por meio de implementação de políticas de Estado. Daí a busca da democratização das políticas de cultura e a implementação de políticas culturais, Brasil a dentro.

Em 2005, foi realizado o primeiro concurso público para servidores do MinC e três entidades a ele vinculadas: Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Nacional de Arte (Funarte) e Fundação Cultural Palmares (CULTURA E MERCADO, 2005), que tem objetivo de criar uma estrutura capaz de estruturar o fomento à cultura, desvinculada de governos exclusivamente, mas apoiada na sociedade e num compromisso a partir de experiências vivenciadas por profissionais gestores públicos de cultura.

Nessa fase se iniciou a sistematização e publicização dos dados da cultura no Brasil. O IBGE iniciou em 2003, em seu sistema de informações, indicadores culturais. Em 2004 firmou um convênio com o MinC, com o objetivo de desenvolver uma base consistente e contínua de dados sobre a cultura. Era a primeira vez que pesquisas embasariam as tomadas de decisões nas políticas públicas para a cultura, aumentando ano a ano, tanto o número de informações quanto a complexidade das mesmas (IBGE, 2013). Também foi criado o Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC) de 2007-2010.

Grupos amadores foram incentivados a se profissionalizar. A posição do Estado como fonte de legitimidade se consolidou nesse mercado, garantindo a legitimidade regulatória e

fomentando a normativa e a cultural-cognitiva. O atendimento a minorias e a diversidade, além da ampliação geográfica do acesso a esse mercado solidificaram a legitimidade.

A relação entre Estado e sociedade se fortaleceu por meio de programas que atendiam à diversidade e às minorias, tais como Cultura Viva, Pontos de Cultura, Programadora TV, DocTV, Cultura e Teia. Programas que reconfiguraram o papel do MinC, ampliando o acesso para a realidade de cada região produtora de cultura no Brasil e que colaborou para qualificar o debate em prol de uma nova compreensão do fenômeno cultural, como os seguintes relatos:

Foi a partir do momento que a gente obteve recurso que tudo mudou. Contratamos um diretor de fora que fez teatro universitário em Belo Horizonte que é apoiador da arte cênica no Vale do Jequitinhonha que é professor na UFMG ...a gente começou a se profissionalizar também. (ANA MARIA, 47 anos, Gestora Privada de Cultura, Araçuaí).

Quando tivemos o primeiro projeto aprovado via lei estadual, 50 mil reais, mudou a nossa trajetória. Pudemos pagar profissionais para nos dirigir e preparar os atores. Entendemos a importância do profissionalismo. Isso para um grupo de teatro de periferia, da favela, era muito, era algo ainda não visto (Nélio, 42 anos, Gestor Privado de Cultura, Belo Horizonte)

O governo federal, fonte primária de legitimidade regulatória, fomenta assim, a legitimidade do mercado em um processo de expansão inserindo atores e territórios que eram impedidos de expressar nas ações anteriores, não por uma negação, mas por uma estrutura que inviabilizava a participação desses agentes que agora, eram convidados a participar. Essa ação é orientada a partir do entendimento da cultura como não sendo exclusiva das regiões e populações mais ricas, e como um direito a ser universalizado. Duas medidas transcenderam o campo de política de governo para se consolidarem como política de Estado: o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC). A aprovação do PNC decenal, em 2010, pelo Congresso Nacional (Emenda Constitucional nº 48/2005) se contrapôs à tradição das instabilidades. Camilo, explica:

Neste momento, o Sistema Nacional de Cultura já aprovado, começava a funcionar havendo uma grande adesão dos municípios mais pobres, municípios que não tinham recursos para elaborar seus planos de cultura e viam em uma gestão articulada da cultura entre os três entes federativos como uma oportunidade de se obter recursos para o desenvolvimento dos municípios, pela cultura (Camilo, 70 anos, gestor público de Cultura, Belo Horizonte).

O SNC aumentou ainda mais a importância de os municípios implementarem suas PPC e se estruturarem administrativamente para isso. Os pontos de cultura – projetos apoiados e financiados pelo MinC e implementados por organizações diversas – e os editais culturais, realizados de maneira participativa entre os três entes federativos, levaram os municípios a aderirem ao PNC, começando a ter retorno financeiro e de produção cultural local, explica Luz da Lua:

Por meio de um edital estadual, aprovamos o primeiro ponto de cultura no município de Rubim, foi uma festa. Reuniu vários grupos populares que a partir daquele momento, tiveram como planejar suas ações culturais para um período de três anos. A Prefeitura se organizou cedendo espaço para realização das atividades. O recurso veio dos governos federal e estadual”

(Luz da Lua, 55 anos, Contadora de História, Professora e Gestora de um Ponto de Cultura).

Assim, por meio do PNC, em 2005, houve a (re)inserção da cultura na agenda das cidades. Iniciava-se uma PPC com ressonância nos estados e municípios de maneira que houvesse o desenvolvimento da produção cultural e do acesso/consumo da cultura em todo o país. Era o início da chamada Economia Criativa, no Brasil. O PNC e o SNC surgiram com o objetivo de fomentar o mercado cultural de forma descentralizada e continuada, independente das mudanças governamentais – garantindo a legitimidade do setor ao longo do tempo e se contrapondo à tradição das instabilidades. A longa duração dessa norma, dez anos, redefiniu os parâmetros da legitimidade regulatória do setor, tornando-o alcançável para a maior parte dos brasileiros. O resultado dessa ação foi a sedimentação do mercado cultural, legitimando-o, das três formas possíveis em nossa sociedade.

O MinC procurou estabelecer debates com a comunidade artística em todo o território nacional (ALEM, 2017), e para tanto, foi criada a Teia Cultural, que consistia em encontros realizados com representantes de pontos de cultura de todo o Brasil, a maior parte deles vindos das periferias das grandes cidades e do interior brasileiro.

Fazia parte da política de Ponto de Cultura as teias, as teias nacionais, estaduais e regionais. As teias foi uma perspectiva do programa Cultura Viva. Então desde que a gente conveniu, a gente teve teia o Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Natal. E isso foi espetacular. Conhecemos outros produtores, gente que faz cultura como nós, conhecemos um pouco do Brasil, nos apropriamos mais um pouco do país, sabe? Foi um momento único para os pontos de cultura (Flor Bela, 39 anos, Chapada Gaúcha (MG), Gestora Ponto de Cultura).

Os pontos de cultura, até então desarticulados, passaram a se aproximar para incrementar as suas ações e a se apoiarem. Aprenderam a importância e a força de se organizar em redes, fortalecendo suas organizações. O tripé sustentador e definidor de um ponto de cultura, segundo o MinC, era a autonomia, o protagonismo sociocultural e o empoderamento da comunidade (TURINO, 2017). Há claramente, uma ação governamental visando garantir esse tripé de maneira a garantir força e empoderamento a esses agentes para se inserirem no mercado cultural.

O objetivo e função da cultura é ser um pilar do desenvolvimento social e econômico, da identidade do povo brasileiro, em seus territórios (IBGE, 2003, 2013) e, também um instrumento de redução das desigualdades. Esse programa revitalizou o empreendimento cultural nas cidades de pequeno e médio porte. Em redes buscavam caminhos para aumentar sua participação em um mercado cultural do qual haviam sido excluídos até aquele momento. Buscavam meios de desenvolvimento por meio das políticas culturais e independente delas.

Os pontos de cultura se mostraram muito maior do que pensávamos inicialmente. Não era apenas repasse de recurso, era uma forma de sobrevivência das organizações culturais com as PPC ou apesar delas. Buscávamos o tempo todo entender o caminho de uma redução da dependência dos governos, se é que é possível (Ana Maria, 47 anos, Gestora Pública de Cultura, Araçuaí).

... e foi tudo tão forte que nos reunimos até hoje (2021), sem um recurso, mas nos posicionando, resistindo, encontrando caminhos juntos (Nestor, 38 anos, Gestor privado de Cultura, Três Corações-MG)

Foi definida como prioritária a construção de documentários com narrativas dos membros do grupo, com a voz dos agentes atuantes ali, revelando suas experiências e resultados. Era a documentação das histórias dos grupos com a comunidade, a partir da sua própria voz. Documentos que deviam registrar a história do trabalho cultural e artístico desenvolvido naquele ponto, para as gerações futuras e, claro, para conhecimento da sociedade local e intercâmbio com outras localidades. Era o reconhecimento de uma existência que sobrevivia apesar das políticas culturais adotadas pelo Estado ao longo dos anos. A PPC cria condições e indica o que quer que seja realizado, mostra o caminho como uma forma de preparar agentes culturais para se inserirem a curto e médio prazo neste mercado em transformação.

Em 2005, houve uma grande derrota do governo no campo da cultura. A proposta da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) - apresentada à Câmara dos Deputados, foi negada. Em suma, a proposta garantia à agência ser criada para regulamentar e fiscalizar a TV brasileira garantindo produção independente e regional em cada estado brasileiro (FERNANDES, 2014). Sua derrota ocorreu em virtude da forte oposição, sobretudo da Rede Globo de Televisão, que acusava a proposta de tentativa de controle da atividade audiovisual e censura, em clara manipulação narrativa (TURINO, 2017; FERNANDES, 2014). Esse projeto jamais foi retomado e sequer chegou a ter um número de projeto de lei.

Um novo ator emergiu nesse momento para influenciar a formação e legitimação do mercado cultural brasileiro. Uma organização privada, visando proteger seus interesses atuou atacando a legitimidade normativa e cultural-cognitiva da proposta, para evitar que ela se tornasse regulatória. Por meio de ferramentas discursivas, assim como demonstrado por Humphreys e Thompson (2014), a grande mídia manipulou a opinião pública, e nesse caso, deslegitimando o projeto.

Ainda assim, houve avanço na regulação da TV a cabo e na obrigatoriedade de conteúdo nacional na TV fechada, além dos inúmeros editais para realização de filmes em municípios de pequeno porte, que não exigiam aprovação do congresso (TURINO, 2017). O governo encontrou meios de realizar uma política inclusiva e diversa por meio das brechas.

Três fatores tiveram especial significado para fortalecimento do MinC (RONCOLATO, 2017; RUBIM, 2015); 1) a ampliação continuada do orçamento: de 0,14% para quase um por cento do orçamento nacional. 2) a permanência do mesmo projeto político-cultural, em uma gestão com constância; 3) A participação popular nas decisões de investimento de cultura nas suas mais diversas áreas por meio dos conselhos paritários, o que fazia que os agentes do setor cultural tivessem ampla participação em grande parte das decisões relativas a investimento cultural.

Apesar de todo o avanço e da inclusão dos produtores do chamado Brasil Profundo, sobretudo com a criação dos pontos de cultura, as desigualdades não foram resolvidas. O MinC teve dificuldade de estabelecer um diálogo próximo com setores mais profissionalizados e estáveis da área cultural, como o teatro (RUBIM, 2015; SAVAZONI; COHN, 2009) e não

garantiu as transferências de recursos para o Programa Cultura Viva que vinha crescendo ano a ano.

O Cultura Viva também sofreu inúmeras dificuldades com relação à adaptação das normas e legislação. O Estado brasileiro parecia não estar preparado para programas tão populares, com agentes vindos de realidades de municípios do interior do Brasil (RUBIM, 2015; SAVAZONI; COHN, 2009). Havia uma distância entre o que o MinC esperava dos gestores culturais ponteiros de cultura e o que eles podiam de fato oferecer (RUBIM, 2015; FLOR BELA, 2019, informação verbal). Turino (2017) utiliza o termo “criminalização” dos milhares de Pontos de Cultura, por não terem sido capazes de atender as exigências de prestação de contas.

Em 2015, há a aprovação do Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC) (DILMA, 2015), que visa a flexibilizar a relação entre governo e sociedade organizada, de maneira a atender às demandas diferenciadas (MARCO, 2019). Essa formalização representa mais um marco do esforço do governo em prol da liberdade para se criar e produzir, considerando a diversidade dos agentes culturais e sociais, no Brasil.

As desigualdades sobretudo, no que diz respeito à Lei Rouanet, continuaram existindo. Por meio de uma análise geográfica, percebe-se que algumas regiões do país não conseguiram captar financiamento para projetos culturais via Lei Rouanet (IBGE, 2003, 2013). Daí a importância de outros instrumentos de políticas públicas implementados. Esperava-se por esse debate com a sociedade, que não aconteceu. Em 2016, a Presidenta eleita, Dilma Rousseff sofreu um golpe institucional e o seu vice, Michel Temer, assumiu a Presidência (2016–2018) mudando completamente o que havia sido realizado e implementado nos períodos anteriores.

Desmonte (2017-2021)

Canclini (2020), define como desinstitucionalização da cultura um processo de enfraquecimento das instituições tradicionais e decorre, principalmente, da ausência de políticas que valorizem a cultura e cumpram o orçamento no repasse de seus recursos. É essa a realidade deste período. A legitimidade de diversos atores, e até mesmo do mercado como um todo, foi colocada em xeque.

O MinC foi extinto por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, publicada em uma edição extra do Diário Oficial da União. A pasta da Cultura foi incorporada ao Ministério da Educação, com *status* de Secretaria. No entanto, em virtude de grande pressão da classe artística (TEMER, 2016a), o Governo, também por meio de Medida Provisória 728/2016, de 23 de maio de 2016, recriou o MINC, doze dias depois da sua extinção. O retorno do MinC não significou o retorno das políticas que estavam em curso: algumas diretorias não foram recriadas e o Programa Cultura Viva, por exemplo, ficou sem recursos desde aquele momento, numa estratégia de desmonte por implosão (CERQUEIRA, 2018).

A ação seguinte foi desmobilizar a classe artística criando uma narrativa, defendida, inclusive, pela grande mídia, de que ela era aparelhada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Tal discurso foi assumido também por setores do poder legislativo (BARBALHO, 2018), reduzindo assim, toda a experiência participativa de mais de 13 anos à mera estratégia política. Foram demitidos 81 funcionários do MinC, abrangendo todos os cargos comissionados.

O objetivo e função da cultura passou então de uma função antropológica para uma visão neoliberal que volta a priorizar a iniciativa privada não tendo a cultura como um pilar do desenvolvimento do país, mas como inimiga e precisando ser reformulada. Na fala de Joaquim:

... para eles, a arte ela é um mal que precisa ser controlado, ela é... ela é o tio bêbado no jantar comportado do capitalismo que precisa ser mantido sob controle. Esse ataque todo é para controlar, afinal, o nosso orçamento já é o menor, mas é o primeiro a ser cortado. A questão é o controle... e ele é exercido de várias formas: pela burocracia dos editais, pela burocracia das prestações de contas, pela extrema vigilância que o MinC mantém em cima, pela censura, pela dificuldade de acesso às leis, aos editais, às informações, pelos ataques todos” (Joaquim, 46 anos, ator e Gestor Privado de Cultura).

Entre as diversas reformas, havia a proposta de se “ceder a administração dos espaços culturais públicos a organizações sociais e à iniciativa privada” (MINISTRO..., 2017), alegando inviabilidade do modelo vigente. O que se observa neste período é a tentativa de desinstitucionalizar o mercado cultural brasileiro que significa enfraquecer o controle estatal, com olhar diverso e democrático, para passar o controle deste mercado para as grandes organizações privadas (SCOTT, 2007).

O valor destinado à cultura caiu de 0,07 % do orçamento da União, chegando a 0,012% (GOIS, 2017; BARBALHO, 2018). Foram também retirados recursos do Fundo de Cultura por meio de medida provisória. Os artistas e gestores culturais, residentes nas capitais e grandes cidades, se mobilizaram para defender a Lei Rouanet mostrando dados de retorno em empregos, renda, postos de trabalho, divisas culturais, o que foi apoiado pela grande mídia (BARBALHO, 2018). A Lei Rouanet seria, novamente, a própria política cultural dessa etapa, mas agora, com censura de peças, músicas e exposições, além de poucos recursos. Começava-se a viver um período no qual o governo intencionava definir o que a arte poderia ser.

Em 2019, o MinC foi novamente extinto pela Medida Provisória 870, convertida posteriormente na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Ficou inicialmente, sob a tutela do Ministério da Cidadania e posteriormente, foi para o Ministério do Turismo. Essa troca de ministérios sinaliza que não há, nessa etapa, clareza quanto ao objetivo e função da cultura, mas sobretudo, um entendimento do que ela não poderia ser: nem popular, nem diversa, nem contestadora. A censura à produção foi se acirrando e concorrendo aos recursos já parcos da Lei Rouanet. Também foi incluída a categoria música gospel, até então, não permitida. Os Conselhos de Cultura já não possuíam recursos, tampouco os Pontos de Cultura. As informações também já não estavam disponíveis, seja para pesquisadores, ou para os artistas com projetos aprovados, conforme a fala do Nélio:

Foi o fim de todas as políticas que vinham sendo realizadas há 20 anos, os conselhos existiam, mas sem recursos, o que faríamos? E nossos compromissos e planejamento, como manter a nossa equipe? (Nélio, 42 anos, Gestor Privado de Cultura, Belo Horizonte).

O aparelhamento do estado brasileiro a valores conservadores e excludentes (com uma hierarquização já antiga de alta e baixa cultura) minou a legitimidade do setor, especialmente a regulatória com vista a construir uma nova legitimidade normativa e cultural-cognitiva gerando um desmonte do que havia sido construído nas fases anteriores.

A função e o papel da cultura se concentraram em adotar uma cultura conservadora por meio de tentativas de uniformização de concepções e homogeneização da cultura brasileira, conforme o famoso discurso do ex-secretário de cultura Roberto Alvim:

A arte brasileira da próxima década será heroica e será nacional. Será dotada de grande capacidade de envolvimento emocional e será igualmente imperativa, posto que profundamente vinculada às aspirações urgentes de nosso povo, ou então não será nada (JORNALISTAS LIVRES, 2020).

Um discurso de hierarquização da arte em prol de uma arte clássica em detrimento da cultura popular brasileira. O aparelhamento das PPC a valores excludentes minou a legitimidade do setor, especialmente a regulatória com vista a construir uma nova legitimidade normativa e cultural-cognitiva gerando um desmonte do que havia sido construído nas fases anteriores e um ataque a representantes da classe artística, como pode ser identificado na fala de Arthur:

Vamos perdendo tudo o que foi construído por nós, pela sociedade. Nos atacam o tempo todo, nos odeiam. Dependendo do jeito que isso aqui caminhar, eu não sei como é que vai ser não, viu. Se a gente começar a apanhar na rua vai ser difícil, viu? (Artur, 58 anos, Gestor cultural Público e Privado. Belo Horizonte)

O mercado da cultura criativa, mais uma vez, precisaria contar com os estados e municípios para garantir minimamente, a continuidade das suas atividades. No entanto, a institucionalização realizada nas etapas anteriores, garantiu, a partir da organização da classe artística a criação e aprovação da Lei Aldir Blanc. Garantindo, em caráter emergencial remuneração aos trabalhadores/as da área da cultura em todo o Brasil, via SNC.

Alguns dias, participei de lives desde a manhã até onze horas da noite, com gestores culturais do Brasil todo. Pela manhã falava com a Bahia, à tarde, com o Mato Grosso, à noite, com Minas Gerais, foi uma articulação linda, uma mobilização nunca vista (Ernesto, 58 anos, Gestor Público de Cultura, Campinas).

É um recurso que representou luta da classe artística para se cumprir o Plano Nacional de Cultura. Estava desvinculada de todo o controle de censura da federação e permitiu produção em plena pandemia, nas cidades, nas periferias. Veio em boa hora porque os trabalhadores da cultura estavam parados, com necessidades até de alimentação, uma tristeza (Raimundo, 50 anos, gestor privado de Cultura, Araçuaí).

Essa quarta fase foi marcada por um ambiente de instabilidade, mas de luta e resistência dos atores culturais que estavam organizados e se apoiaram na institucionalidade anterior e em muitas articulações para sobreviver. Na esfera federal, as organizações contempladas passam por grupos religiosos e grandes empresas. Enquanto o SNC funciona visando a assegurar que estados e municípios garantissem a Lei Aldir Blanc, permitindo uma diversidade da produção cultural em todo o território brasileiro.

O cenário político existente nesse período instiga a questionamentos e à erosão de conceitos relacionados a construção de um mercado cultural plural, um cenário que visava à desinstitucionalização, por consequência, à deslegitimação do que vinha sendo construído nos

anos anteriores. Tal empreitada visava à construção de um novo mercado, alcançando sucesso parcial, visto que limitou a grupo específicos as ações de fomento, mas sem conseguir uma mudança radical – em virtude, especialmente, das ações regulatórias de longo prazo previamente definidas e da atuação de outros atores, como a classe artística, governos municipais e estaduais e até mesmo a grande mídia. Movimento conjunto esse que demonstra ser o mercado cultural já legitimado no país.

DISCUSSÃO FINAL

O objetivo da presente pesquisa foi compreender a influência do agente governo no desenvolvimento e criação de mercados e para isso foi utilizado o processo histórico de formação/ desenvolvimento do mercado cultural no Brasil, a partir do ponto de vista dos gestores culturais públicos e privados e das políticas públicas fomentadas no período da Nova República. Considerando mercados como sistemas sociais complexos nos quais diversos atores e instituições operam, moldando e sendo moldados por essa interação (GIESLER; FISCHER, 2017), entendemos que nossa abordagem contribui para o entendimento dessas relações, indo além das decisões de produção e compra – abordagem amplamente investigada pela disciplina de marketing (HUMPHREYS, 2010b, 2010a; SCARABOTO; FISCHER, 2013; HUMPHREYS; THOMPSON, 2014; QUINTÃO; BRITO, 2016).

As políticas públicas culturais, conforme demonstrado ao longo do estudo, são as ferramentas utilizadas pelo Estado para fomentar o mercado cultural brasileiro, dando a ele legitimidade regulatória. Todavia a implantação dessas políticas não ocorreu de forma homogênea ao longo do período estudado. As mudanças governamentais, que marcaram cada fase histórica aqui apresentadas, refletiram na consolidação do mercado cultural, provocando desigualdades regionais que persistem até os dias atuais. A cultura e seu mercado têm enfrentado dificuldades de sedimentação e legitimação, notadamente normativa e cultural-cognitiva no interior do país, em especial devido aos distintos significados e objetivos que ela possui nas diferentes fases.

A análise realizada permitiu entender a importância de agentes múltiplos e heterogêneos, diversos, na criação e desenvolvimento de mercados que representem a diversidade dos territórios onde se estabelecem. Como identificado em estudos anteriores (HUMPHREYS, 2010b, 2010a; SCARABOTO; FISCHER, 2013; HUMPHREYS; THOMPSON, 2014; QUINTÃO; BRITO, 2016), os governos se mostram aqui como fonte de legitimidade para um mercado em formação, todavia nosso estudo revelou que outros atores, como classe trabalhadora e a grande mídia, também interagem nesse processo.

Além disso, a percepção dos gestores aqui demonstrada propiciou o entendimento da forma de agir desses atores, revelando que eles sofreram fortemente o impacto das políticas públicas federais. Ora aproveitando as oportunidades e crescendo com elas, ora enfrentando as instabilidades e resistindo aos apagamentos que surgiram para manter o mercado cultural existindo em nosso país.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica e Tecnológica do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de São Paulo por conceder a bolsa e financiamento de pesquisa e a cada profissional que luta pela pesquisa científica acessível a todas as brasileiras e brasileiros, em prol do desenvolvimento da sociedade.

Referências

- ALEM, N. de M. Lei Rouanet: acertos e problemas. **Gazeta do Povo**, Curitiba 29 set. 2017.
- ALONSO, L. E. **La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa**. Madri: Fundamentos, 1998.
- BARBALHO, A. Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no governo Temer. **R. Pol. públ.**, Maranhão, v. 22, n. 1, p. 239-260, 2018. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9230>. Acesso em 9 fev. 2022
- BELK, R. W.; FISCHER, E.; KOZINETS, R. V. **Qualitative consumer e marketing research**. 1. ed. Londres: Sage Publications, 2013.
- BOLAÑO, C.; MOTA, J.; MOURA, F. Leis de incentivo à cultura via renúncia fiscal no Brasil. In: CALABRE, L. **Políticas culturais: pesquisa e formação**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012. p. 15-50.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei no 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, DF, Senado Federal, 1986.
- BRASIL. Presidência da República. **Programa de Ação Governamental 1987-1991**. Brasília, DF, Secretaria de Planejamento e Coordenação, 1987.
- BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3, 2007, Salvador, BA. *Anais ...* Salvador, BA: UFBA, 2007.
- CALLON, M. **Performativity, misfires and politics**. Journal of cultural economy, v. 3, n. 2, p. 163-169, 2010.
- CANCLINI, N.G. Cultural reconversion, in Yudice, G. The crisis of contemporary latin American culture. University of Minnesota Press, 1992.
- CANCLINI, N. G. **Pistas falsas. Uma ficção antropológica**. São Paulo: Itaú Cultural, Iluminuras, 2020.
- COBOS, C. P.; BICCECI, V. G. Estratégias creativas y redes en las artes visuales. In: BICCECI, V. G. *et al.* **Cultura y desarrollo: una visión distinta desde los jóvenes**. Madrid: CeALCI- Fundación Carolina, 2011. (Avances de Investigación, n. 65)
- COELHO, TEIXEIRA. **Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário**. São Paulo: Iluminuras, 2012.
- CULTURA E MERCADO. REDAÇÃO. Primeiro Concurso Público da História do Minc. 2005.
- DEEPMOUSE, D. L.; SUCHMAN, M. Legitimacy in Organizational Institutionalism. Em: **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2008. p. 49-77.
- DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. (ed). **The Sage handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000. p. 1-28.

- DROUIN, J.C. **Os grandes economistas**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FERNANDES, M. Organizações Globo versus Ancinav: relato de uma disputa. **Aurora**, São Paulo, v.6, n.18, p. 27-41, out. 2013, jan. 2014
- FURTADO, R. F. **Ensaio sobre Cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GIESLER, M; FISCHER, E. **Market system dynamics**. Toronto: Sage Publishing, v. 17, p. 3-8, 2017.
- GOIS, A. Governo Temer corta em 43% Orçamento do Ministério da Cultura. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2017.
- HÄYRYNEN, S. The spatial nature of cultural recognition: constructing Finnish North Karelia in the center/ periphery dimension of cultural policy. **Int. J. Cult. Policy**, London, UK, n.9, v. 1, 2003. P.65-81.
- HOLLANDER, Stanley C.; RASSULI, Kathleen M.; JONES, D. G. Brian; DIX, Laura Farlow. Periodization in Marketing History. **Journal Of Macromarketing**, [S.L.], v. 25, n. 1, p. 32-41, jun. 2005. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0276146705274982>.
- HUMPHREYS, A. Megamarketing: The Creation of Markets as a Social Process. **Journal of Marketing**, v. 74, p. 19, 2010a.
- HUMPHREYS, A. Semiotic Structure and the Legitimation of Consumption Practices: The Case of Casino Gambling. **Journal of Consumer Research**, v. 37, n. 3, p. 490–510, out. 2010b.
- HUMPHREYS, A.; THOMPSON, C. J. Branding Disaster: Reestablishing Trust through the Ideological Containment of Systemic Risk Anxieties. **Journal of Consumer Research**, v. 41, n. 4, p. 877–910, 1 dez. 2014.
- IBÁÑEZ, J. **Análisis sociológico de textos y discursos**. Revista Internacional de Sociología, Madri: n. 1, v. 4, p. 119-162, 1985(a).
- IBÁÑEZ, R. M. Análisis de documentos. In: IBÁÑEZ, R. SERRANO, G. **Pedagogía Social y Sociología de la educación**. Madri: U.N.E.D., 1985(b)
- IBÁÑEZ, J. Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas. In: FERNANDO, M.G. **El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación social**. Madri: Alian Editorial, 1986.
- IBGE. Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Estudos e pesquisas. **Informação demográfica e Socioeconômica n. 18**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais: 2007-2010**. Estudos e pesquisas. Informação demográfica e Socioeconômica, n. 31. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- JORNALISTAS LIVRES. Secretário da Cultura de Bolsonaro cópia Goebbels em discurso. São Paulo. 2020. Disponível em <https://jornalistaslivres.org/exclusivo-secretario-da-cultura-de-bolsonaro-copia-goebbels-em-discurso>. Acessado em 28/11/2022.
- LINS, C. A produção de informação sobre os campos cultural e criativo brasileiro. In: LEITÃO, C. MACHADO, A. F. (org.). **Por um Brasil criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira**. Belo Horizonte: Código; BDMG Cultural, 2016. p.63-90.
- LISBOA, S. **Razão e paixão dos mercados: um estudo sobre a utilização do marketing cultural pelo empresariado**. Belo Horizonte: C/ Arte, 1999.
- LOIOLA, E.; MIGUEZ, P. Criatividade, inovação, cultura e desenvolvimento: uma contribuição ao debate. In: BOLÃO, C. R. S. (Org.). **Cultura e desenvolvimento: reflexões à luz de Furtado**. Salvador: Edufba, 2015. p. 39-65
- MCCRACKEN, G. **The long interview**. Londres: Sage Publishing, 1988.

- MINISTRO apresenta plano de ações do MinC ao presidente Temer.** Cultura digital, 23 ago., 2017. Disponível: <http://culturadigital.br/mincnordeste/2017/08/23/ministro-apresenta-plano-de-acoedo-minc-ao-presidente-temer/>. Acesso em: 09 fev. 2020.
- MULCAHY, K. V. Combating coloniality: the cultural policy of postcolonialism. *Int. J. Cult. Policy*, London, UK, v. 23, i. 3, p. 1-17, mai. 2015
- PRASAD, P. 2005. **Crafting qualitative research: working in the postpositivist traditions.** Armonk, NY: Sharpe, 2005.
- QUINTÃO, R. T.; BRITO, E. P. Z. Connoisseurship Consumption and Market Evolution: An Institutional Theory Perspective on the Growth of Specialty Coffee Consumption in the USA. *Revista Brasileira de Marketing*, v. 15, n. 1, p. 1–15, 30 mar. 2016.
- RONCOLATO, Murilo. **Lei Rouanet: os acertos e os erros do incentivo à cultura no Brasil.** *Nexo Jornal*, São Paulo, 06 de out. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/10/06/Lei-Rouanet-os-acertos-e-os-erros-do-incentivo-%C3%A0-cultura-no-Brasil>. Acesso em: 21 ago. 2019
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. A.; CALABRE, L. (org.) **Políticas culturais no governo Dilma.** Salvador: EDUFBA, 2015. p. 11-32.
- SCARABOTO, D.; FISCHER, E. Frustrated Fatshionistas: An Institutional Theory Perspective on Consumer Quests for Greater Choice in Mainstream Markets. *Journal of Consumer Research*, v. 39, n. 6, p. 1234–1257, 1 abr. 2013.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations.** 3ª ed. London: Sage Publications, 2007.
- SESI. **Estudo das leis de Incentivo à cultura: leis estaduais e de municípios de capitais.** Uma pesquisa comparativa. Leis Parte 1. Volume 4. Brasília. 2007.
- SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571, jul. 1995.
- TURINO, C. **Por onde andam os Pontos de Cultura? Vida, morte e ressurreição.** 117 ed., Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, 2017.
- UNESCO. **Declaração universal sobre a diversidade cultural.** 2002.