

Artigo Original

Políticas de Cultura no Brasil: uma análise ideacional da 54^a legislatura (2011-2015)

Revista de Sociologia e Política

DOI 10.1590/1678-987319277002

José Veríssimo Romão Netto¹ ¹Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO **Introdução:** O artigo propõe analisar as Proposições Legislativas na área das políticas públicas de cultura apresentadas à Câmara dos Deputados Federais ao longo de sua 54^a Legislatura (2011-2015). O mote que orientou a investigação foi a intenção de verificar se há algum paradigma ideacional que possa aproximar as Proposições que foram transformadas em norma no período. **Materiais e Métodos:** Antes, todavia, procedeu-se a uma descrição do contexto institucional na qual as Proposições foram feitas, levando-se em consideração variáveis como a origem da Proposição, o Partido Político do proponente, a região geográfica por onde foi eleito, o gênero do proponente e sua relação com a Comissão Permanente de Cultura. Os conteúdos das Proposições, oriundos de dados da própria Câmara Federal, foram analisados utilizando-se metodologia de análise dedutiva e indutiva de conteúdo, empregada para casos nos quais há poucas investigações prévias sobre o assunto e as categorias que derivam diretamente dos dados. **Resultados:** Conclui-se que existe um paradigma de Estado que orientou as Proposições aprovadas no período, que percebe a ação do Estado como reguladora e incentivadora do desenvolvimento de mercados culturais, o que favoreceria o incremento dos direitos de cidadania via consumo de políticas públicas de cultura. **Discussão:** O artigo termina por discutir questões pertinentes a uma agenda de pesquisa para investigações de cunho ideacional aplicadas às políticas públicas e à democracia.

Palavras-chave: políticas culturais; produção legislativa; ideias políticas; instituições democráticas; institucionalismo discursivo.

Recebido em 26 de Novembro de 2017. Aprovado em 20 de Junho de 2018. Revisado em 14 de Setembro de 2018.

I. Introdução¹

¹ Agradeço os comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* e a Diogo Nascimento pela cuidadosa revisão do documento final.

O artigo explora as ideias contidas nas Proposições Legislativas levadas à Câmara dos Deputados ao longo da 54^a Legislatura (2011-2015) no Brasil, especificamente para a área das políticas culturais. Para tanto, foram consideradas algumas variáveis que permitiram uma breve conceitualização da origem destas propostas: partido político; região geográfica por onde foi eleito; e gênero do proponente. Os temas institucionais propostos são cânones da reflexão política no Brasil e no mundo, como a relação entre gênero e representação (Norris & Lovenduski 1995; Araújo 2005; Sacchet 2009; Lovenduski 2010; Franceschet 2011), a regionalidade e representação política (Nicolau & Peixoto 2007; Castro 2011) e o papel dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão (Figueiredo & Limongi 1998; Nicolau 2000; Santos 2003).

Todavia, o foco deste artigo é uma investigação exploratória acerca das relações possíveis entre ideias e Proposições Legislativas na área das políticas culturais. Como teoriza Schmidt (2008), há uma relação possível entre ideias e instituições, uma vez que ideias estão no cerne das instituições, bem como são produzidas e defendidas a partir de cenários institucionais específicos. Para tanto, procedeu-se a uma análise direta de conteúdo das Proposições aprovadas ao longo da 54^a Legislatura brasileira, escolhida por ter sido efetiva no que diz respeito às aprovações de relevantes legislações na área cultural, contribuindo com a institucionalização de importantes ferramentas de gestão cultural, como o Programa Cultura Viva, proposto e aprovado nesta legislatura.

Do ponto de vista metodológico, a análise direta de conteúdo permitiu uma incursão indutiva a partir de discussões prévias que relacionaram as políticas culturais à democracia, bem como outro movimento, este dedutivo, a partir de ideias identificadas nas Proposições e que não se enquadraram nas categorias previstas a priori. Assim, a primeira seção deste artigo apresenta dados acerca da produção legislativa no período, iluminando o fato de que das quatro Proposições aprovadas e aqui investigadas, duas foram propostas pelo Poder Executivo sob o mandato de Dilma Rousseff em gestões do Ministério da Cultura quando liderado por mulheres (Ana de Holanda seguida de Marta Suplicy), e duas outras apresentadas por mulheres na Câmara. A segunda seção faz uma conceituação das relações entre ideias, política e políticas para, em seguida, construir-se as tipologias que permitiram a aproximação aos conteúdos das Proposições, análise que se dá na terceira seção do artigo. Na conclusão, há a descrição de “perspectivas ideacionais” às quais se podem associar as ideias presentes nas Proposições, evidenciando, ainda, que numa Proposição específica pode-se verificar uma imbricação ideacional a partir de diversas percepções sobre as políticas culturais atribuídas a uma mesma política.

II. Produção Legislativa na Área da Cultura Durante a 54ª Legislatura (2011-2015)

A intenção desta seção é a de descrever em que ambiente institucional e político foram elaboradas e apresentadas as Proposições Legislativas sobre políticas culturais no período de 2011 a 2015, para, em seguida, proceder à análise do conteúdo ideacional das Proposições transformadas em norma no período. Para isso, foram utilizadas variáveis como Poder de origem da Proposição; sobre o(a) proponente foram identificados gênero, estado e Partido Político; quantidade de Proposições por Partido; organização da Comissão Permanente de Cultura na Câmara dos Deputados federais.

Espera-se, assim, situar a análise ideacional das Proposições em um contexto institucional e político, evitando-se a errônea interpretação de que ideias surgem *ex nihilo*, bem como explorando a possibilidade de que algum constrangimento institucional possa ter levado à aprovação das quatro Proposições analisadas de uma perspectiva ideacional.

Os dados utilizados para a análise foram coletados no portal da Câmara dos Deputados Federais, a partir da seção do portal intitulado “dados abertos do Legislativo”² e reagrupados nas seguintes categorias: Administração Pública, Finanças Públicas e Gestão da Cultura (Administração Pública; Tributação; Criação da CCULT; Gestão das Políticas de Cultura; Finanças Públicas e Orçamento; Direito Penal e Processual Penal); Produção, Fruição e Consumo da Cultura (Direito e Defesa do Consumidor; Fomento Cultural; Economia da Cultura; Financiamento da Cultura; Política Editorial; Audiovisual; Direitos Autorais; Cooperação Internacional; Trabalho e Emprego); Áreas Específicas Vinculadas à Cultura (Gastronomia; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Circo; Desenvolvimento Urbano e Trânsito; Prêmios; Desporto e Lazer; Homenagens e Datas Comemorativas; Saúde; Educação; Cultura Popular/Tradicional; Patrimônio Cultural; Direitos Humanos, Minorias e Cidadania).

Foram apresentadas 117 propostas de normas na área das políticas de cultura ao plenário da Câmara Federal durante a 54ª Legislatura, tendo sido propostas pelos próprios parlamentares, pelo Poder Executivo ou por órgãos do Senado Federal. Os dados da Câmara demonstram a quantidade de Proposições de normas apresentadas no período e, ao agrega-los em categorias mais abrangentes de políticas públicas de cultura, observa-se que temas substantivos das políticas culturais, como produção de bens culturais e propostas de políticas específicas, formam o conteúdo de 91% das Proposições (Tabela 1).

² Os dados acerca das Proposições apresentadas à Câmara dos Deputados foram retirados de <http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo/dados-abertos-legislativo>. Acesso em: 03/09/2018.

Tabela 1 - Número de Proposições Agregadas por Grandes Temas na Área da Cultura (2011-2015)

Área das Proposições	N
Administração Pública, Finanças Públicas e Gestão da Cultura	10
Produção, Fruição e Consumo da Cultura	58
Áreas Específicas da Cultura	49
Total	117

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. Elaboração do autor.

Com esta primeira aproximação, cabe-se depurar as atividades legislativas do período na Câmara dos Deputados, especialmente a fim de estabelecer um mapa de como se operaram essas atividades, iluminando i) as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no que diz respeito às Proposições feitas; ii) o papel da Comissão Permanente de Cultura nesse cenário; iii) a atribuição de possíveis variáveis independentes para a aprovação de Proposições, como Partido Político do proponente, bancada de sua região geográfica e gênero. Desenhado este mapa, retornar-se-á à questão dos paradigmas, identificando-os a partir dos argumentos apresentados nas Proposições que viraram norma durante a 54ª Legislatura na área da Cultura.

Das 117 Proposições apresentadas no período, a maioria absoluta (105) constitui-se de Projetos de Lei apresentados individual ou coletivamente pelas Deputadas e Deputados. As demais são: seis propostas por Comissões, quatro pelo Senado e duas pelo Poder Executivo.

As Proposições feitas pelo Poder Executivo foram integralmente transformadas em norma, aquelas propostas pela Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara o foram em 80% dos casos (quatro Proposições), e as feitas pelo Poder Legislativo foram duas Proposições convertidas em normas.

Esse efeito pode estar associado à centralidade do Poder Executivo na execução das políticas culturais, dado que as Proposições apresentadas pelo Legislativo tratavam-se de plataforma política do Partido dos Trabalhadores, chefe do Executivo à época, o Vale-Cultura (PL 4682/2012) e o Programa Cultura Viva (PL 13.018/212). O mesmo ocorreu com as Proposições da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, encarregadas de regulamentar tratados bilaterais já assinados pelo Poder Executivo. Já as Proposições do próprio Poder Executivo eram ajustes às Legislações aprovadas nos Programas citados e que foram pensadas em Proposições de outras áreas (Tabela 2).

Em relação às variáveis partido político, bancada partidária e região de origem da(o) Parlamentar, não é possível notar qualquer padrão nos dados que justifique afirmar que tenha havido uma coordenação com vistas à organização das Proposições para a área das políticas culturais. A variável que parece ter tido alguma relação com as políticas culturais é o gênero da Parlamentar proponente, dado que são oriundas de Deputadas aquelas Proposições feitas pelo Legislativo posteriormente convertidas em normas, bem como a presidência da Comissão Permanente de Cultura foi majoritariamente ocupada por mulheres.

A partir dos dados apresentados na Tabela 3 e na Tabela 4, o Partido dos Trabalhadores foi a sigla cujos parlamentares mais apresentaram Projetos (20 Projetos de Lei e um Projeto de Resolução), seguido pelo PMDB (10 Projetos de Lei e um Projeto de Resolução), e pelo PSDB (nove Projetos de Lei e um Projeto de Resolução). O PCdoB foi o único partido que converteu Proposições

Tabela 2 - Quantidade de Proposições na Área da Cultura Apresentadas à Câmara dos Deputados por Origem da Proposição e Conversão em Norma (2011-2015)

Origem da Proposição	Virou Norma		Total de Proposições
	SIM	NÃO	
Comissão de Cultura	0	1	1
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	4	1	5
Deputadas (os)	2	103	105
Poder Executivo	2	0	2
Senado Federal	0	4	4
Total	8	109	117

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. Elaboração do autor.

Tabela 3 - Partido Político, por Tipo de Proposições na Área da Cultura Apresentadas à Câmara dos Deputados pela Efetividade das Propostas (2011-2015)*

Partido	Tipo de Proposição	N de Proposições por Partido	Total Proposições por Partido	Virou Norma
DEM	PL	4	4	0
PCdoB	PEC	1	8	0
	PL	5	8	2
PDT	PRC	2	8	0
	PL	5	7	0
PMDB	PLP	2	7	0
	PL	10	11	0
PMN	PRC	1	11	0
	PL	1	1	0
PP	PL	5	5	0
	PEC	1	3	0
PPS	PL	1	3	0
	PRC	1	3	0
	PL	1	3	0
PR	PL	6	6	0
PRB	PL	3	3	0
PROS	PL	2	2	0
PSB	PL	7	7	0
PSC	PL	5	5	0
PSD	PL	6	6	0
PSDB	PL	9	10	0
	PRC	1	10	0
PT	PL	20	22	0
	PRC	1	22	0
PTB	PL	1	1	0
PTDOB	PL	2	2	0
PV	PL	2	2	0
Total	18	105	105	2

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. Elaboração do autor.

*Excetuaram-se as 12 Proposições externas à Câmara, dado que são de autoria institucional.

Tabela 4 - Partido Político, por Número de Parlamentares com Proposições na Área da Cultura Apresentadas à Câmara dos Deputados pela Bancada de Parlamentares do Partido no Período (2011-2015)

Partido Político	N Parlamentares com Proposições-Cultura	Bancada do Partido-54^a Legislatura	% NP/BP
PROS	2	*	*
PSD	4	*	*
PTdoB	2	3	66,67
PRB	3	8	37,50
PCdoB	4	15	26,67
PDT	7	27	25,93
PMN	1	4	25,00
PPS	3	12	25,00
PSC	4	17	23,53
PT	16	86	18,60
PSBD	9	54	16,67
PV	2	13	15,38
PR	6	41	14,63
PSB	5	35	14,29
PMDB	10	78	12,82
DEM	4	43	9,30
PP	4	44	9,09
PTB	1	22	4,55
Total	84	502**	16,73

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. TSE, 2015. Elaboração do autor.

* PROS e PSD foram criados após as eleições nacionais de 2010, motivo pelo qual não possuem bancadas específicas.

** Não se somam 513 Deputados porque há siglas partidárias com parlamentares eleitos que não fizeram Proposições legislativas na área da cultura.

em normas, tendo convertido em Lei dois de seus cinco Projetos de Lei apresentados (40%).

Em relação às bancadas dos Partidos, o PT do B foi o partido cujos parlamentares mais fizeram Proposições na área (67%), seguido pelo PRB (37%) e PC do B (27%).³

Quando se observa o comportamento dos parlamentares por região administrativa do país, nota-se que os parlamentares da região Centro-Oeste foram os mais propositivos na área da Cultura durante a 54^a Legislatura, com 19,51% dos deputados(as) da região tendo proposto nessa área de políticas, enquanto os parlamentares do Sudeste (com a maior bancada e a maior quantidade de Proposições na área se considerados os números absolutos) apresentaram 17,32% das Proposições na área, no período considerado. Todavia, as duas Proposições (Projetos de Lei) aprovadas foram oriundas uma do Sudeste e outra da região Sul, esta concentrando 15,58% das Proposições no período, abaixo da média da Câmara, de 16,37% (Tabela 5).

A distribuição de gênero dos parlamentares eleitos demonstra a grande disparidade na representação parlamentar entre mulheres (8,77% do total de eleitos) e homens (91,23%), refletindo na atividade parlamentar na área da Cultura, com 15,48% das propostas tendo sido feitas por mulheres e 84,52% por

³ As estatísticas eleitorais para composição das bancadas regionais e partidárias foram consideradas de acordo com resultado original das eleições legislativas nacionais de 2010, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>. Acesso em: 06/09/2018.

Tabela 5 - Região do Parlamentar, por Número de Proposições na Área da Cultura Apresentadas à Câmara dos Deputados pela Efetividade da Proposição, e Bancada de Parlamentares por Região (2011-2015)

Região do Parlamentar	N de Proposições	Virou Norma	N Parlamentares	N Bancada da Região	% B/Prop
Centro-Oeste	10	0	8	41	19,51
Nordeste	24	0	25	151	16,56
	2				
	3				
Norte	9	0	8	65	12,31
Sudeste	39	1	31	179	17,32
	1				
	3				
Sul	13	1	12	77	15,58
	1				
Total	105	84	513	16,37	

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. TSE, 2015. Elaboração do autor.

homens. Mas quando se pondera essa informação entre o número de parlamentares com Proposições na área da Cultura e o número de parlamentares eleitos por gênero, percebe-se que as mulheres fizeram proporcionalmente mais Proposições na área da cultura em relação aos homens, 29% do total de mulheres eleitas propuseram na área e 15% dos homens o fizeram, isto é, abaixo da média de Proposições da Câmara dos Deputados em geral, que foi de 16% do total de parlamentares propondo na área durante o período. (Tabela 6)

A variável gênero demonstra-se ainda mais importante para as políticas culturais ao se verificar que das 17 Proposições encaminhadas por mulheres (16% do total), o PC do B foi o único Partido cujas Proposições foram 100% encaminhadas por mulheres, e foi o único Partido a ter Proposições convertidas em norma (Tabela 7).

A essa evidência se pode oferecer uma explicação. Ao se reconstruir a composição da mesa diretora da Comissão, percebe-se que a CCULT foi originalmente presidida por duas mulheres, Jandira Feghali, Deputada do PC do B do Rio de Janeiro em 2013, e Alice Portugal, Deputada do PC do B da Bahia em 2014.⁴ Uma das Proposições que viraram norma, o PL 757/2011 aprovado em 22/07/2014, foi de autoria de Jandira Feghali. No entanto, o segundo PL aprovado, o PL 4682/2012 foi apresentado por Manuela d'Ávila, também do PC do B, mas do Rio Grande do Sul, em 27/12/2012. Com isso, parece haver relação entre o gênero das Deputadas, seu Partido Político e o fato de ambas terem sido presidentes da CCULT (o glossário de siglas está ao final do artigo),

⁴ A CCULT foi criada em 2013, quando se desmembrou da Comissão Permanente de Educação e Cultura.

Tabela 6 - Gênero do Parlamentar com Proposições na Área da Cultura Apresentadas à Câmara dos Deputados pelo Total de Parlamentares Eleitos por Gênero (2011-2015)

Gênero	N de Parlamentares com Proposições -Cultura	% Parlamen-tares-Cultura	Total de Parlamentares Eleitos-Gênero	% Parlamentares Eleitos-Gênero	% NP/TPE
Feminino	13	15,48	45	8,77	28,89
Masculino	71	84,52	468	91,23	15,17
Total	84	100,00	513	100,00	16,37

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. TSE, 2015. Elaboração do autor.

Tabela 7 - Partido do Parlamentar com Proposições na Área da Cultura Apresentadas à Câmara dos Deputados pelo Total de Proposições na Área da Cultura, pelo Gênero do Proponente e Efetividade da Proposição (2011-2015)

Partido Político	Total de Proposições-cultura	Gênero do Proponente		Virou Norma
		Feminino	Masculino	
PCdoB	8	8	0	2
PMN	1	1	0	0
PTdoB	2	1	1	0
PTB	1	0	1	0
PROS	2	0	2	0
PV	2	0	2	0
PPS	3	0	3	0
PRB	3	0	3	0
PP	5	1	4	0
DEM	4	0	4	0
PR	6	1	5	0
PSC	5	0	5	0
PSB	7	1	6	0
PSD	6	0	6	0
PDT	7	0	7	0
PMDB	11	2	9	0
PSBD	10	1	9	0
PT	22	1	21	0
Total	105	17	88	2

Fonte: Câmara dos Deputados, 2018. TSE, 2015. Elaboração do autor.

mas o volume de casos impede qualquer tratamento estatístico para que se confirme essa hipótese.

De maneira geral, dentre as Proposições apresentadas à Câmara dos Deputados federais durante a 54^a Legislatura, oito foram convertidas em normas. Foram elas os já referidos Projetos de Lei 757/11 (Transformado na Lei Ordinária 1.3018/2014), e PL 4.682/12 (Transformado na Lei Ordinária 12.761/2012); os Projetos de Decreto Legislativo (PDC) 16/11 (Transformado no Decreto Legislativo 357/2011), PDC 45/11 (Transformado no Decreto Legislativo 88/2012), PDC 552/12 (Transformado no Decreto Legislativo 588/2012), PDC 1.027/13 (Transformado no Decreto Legislativo 1/2014); e as Medidas Provisórias (MPV) 620/13 (Transformada na Lei Ordinária 12.868/2013), e MPV 545/11 (Transformada na Lei Ordinária 12.599/2012).

A próxima seção analisará as Proposições que viraram norma durante a 54^a Legislatura na área da cultura, excetuando-se as normas convertidas a partir de Proposições da Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, por se terem demonstrado trâmites burocráticos para referendo de atividades já em andamento de relações internacionais do governo brasileiro, bem como por seu conteúdo não ser elucidativo para este tipo de investigação.

O que se argumentará a seguir é que as ideias podem ser consideradas como variáveis independentes nos processos de consolidação e institucionalização de políticas públicas de maneira geral e, de maneira específica, organizaram as Proposições Legislativas que foram aprovadas e dizem respeito às políticas de

cultura no Brasil ao longo da 54ª Legislatura. Assim, as ideias demonstraram-se importantes alternativamente ao desenho institucional, à agregação de preferências e formação de coalizões entre os parlamentares e, ainda, à força centrípeta do Poder Executivo.

III. Ideias, Política e Políticas

Contemporaneamente, as ideias vêm sendo crescentemente reconhecidas como importante fator explicativo para fenômenos políticos (Alston et al 2016; Schmidt 2016, 2011; Campbell & Pedersen 2011; Béland & Cox 2011; Schmidt 2010; Campbell 1998), pois oferecem definições a valores e preferências, provendo quadros interpretativos que fazem com que alguns fenômenos sejam mais importantes do que outros, o que traz significativas consequências para a maneira como se vêm compreendendo diversas relações nas ciências sociais, especialmente entre ideias e instituições, ideias e interesses e ideias e processos de mudanças na política e de políticas.

De maneira geral, ao invés de ver a política como a competição entre indivíduos que têm interesses claros e estáveis e desenvolvem estratégias para alcançá-los, a política, pela lente das ideias, é vista como a disputa por poder e controle entre pessoas motivadas por uma miríade de convicções, que podem incluir seus interesses, mas para além deles inclui seus ideais, orgulhos, medos e tantos outros sentimentos. Adicionalmente, as ideias que as pessoas compartilham com as outras ao comunicarem-se informam não apenas suas convicções acerca daquilo que desejam, mas sobre aquilo que julgam ser apropriado, legítimo e adequado (Béland & Cox 2011).

Há um intenso debate acerca do que sejam ideias. Aqui, utiliza-se o conceito de ideias enquanto “convicções causais” (no original causal *beliefs*)⁵, construídas por indivíduos ou adotadas por instituições que influenciam suas atitudes e ações (Emmerij, Jolly & Weiss 2005) e que podem tomar a forma de instituições públicas bem conhecidas, discursos e ideologias que se concentram na base da arena política (Campbell 2004), ou constituir assunções basais e paradigmas que geralmente permanecem como pano de fundo dessa arena (Hall 1993).

Assume-se que, como convicções, ideias tratam-se de produtos cognitivos, ou seja, são produzidas na mente humana e conectadas com o mundo material e objetivo por intermédio das interpretações feitas acerca do meio ambiente, podendo gerar ideias a partir de qualquer percepção sensorial dentre uma miríade delas. Contudo, a mente também pode criar ideias não conectadas com a realidade, motivo pelo qual se pode acreditar (*believe*) em coisas que não se pode tocar.

Em segundo lugar, como convicções causais, ideias estabelecem conexões entre coisas e entre pessoas no mundo, e essas conexões podem ser causais no sentido estrito do termo, sugerindo que um evento seja responsável por uma série de sucessivos outros eventos. Mas a causalidade das convicções pode apresentar-se de maneira menos formal, elaborando conexões entre coisas ou pessoas que se acredita (*believe*) estarem relacionadas umas às outras (Béland & Cox 2011).

As abordagens teóricas ditas ideacionais, também geralmente chamadas de construtivistas, têm um arcabouço teórico dinâmico em vez de linear, e interativo em vez de mecânico, pelo fato de que as ideias estão em constante fluxo, sendo reconsideradas e redefinidas enquanto os atores se comunicam e debatem entre si (Schmidt 2010).

⁵ Belief foi traduzido como convicção para evitar confusões entre “crença” e “fé”. Convicção é “ação ou efeito de convencer. Opinião obstinada acerca de alguma coisa, crença que se baseia em provas ou motivos particulares, ou como efeito do poder de convencimento de outra pessoa. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/houaiss/>. Acesso em: 06/09/2018.

Admite-se que o estudo das ideias possa explicar uma multiplicidade de fenômenos sociais, culturais, econômicos e políticos como, por exemplo: porque pessoas adotam posicionamentos que aparentemente contradizem seus interesses materiais; como se dá a formação de coalizões políticas entre pessoas com interesses conflitantes; e como ideias sobre políticas públicas são produzidas, disseminadas e reproduzidas. Nesse sentido, ideias são as características centrais do mundo social e político, as pessoas as produzem, desenvolvem, disseminam e consomem. Reconhecer isso coloca as ideias em relação direta com os temas centrais para a compreensão dos fenômenos políticos como os interesses, a mudança política e de políticas, e sua própria relação com as instituições (Béland & Cox 2011; Schmidt 2010).

Desta última relação, a perspectiva ideacional assume que as ideias estão incorporadas no desenho das instituições, constituindo-se em suas fundações. Ideias oferecem as razões para as ações das pessoas e conformam suas rotinas, resultando em instituições sociais, o que termina por consagrar essas ideias como instituições formais e, conforme as pessoas interagem com as instituições, as ideias fundadoras são reproduzidas e, por intermédio de interações sucessivas com as instituições, as pessoas são diversas vezes confrontadas com suas ideias fundadoras. Esse confronto repetido pode servir para reforçar e reproduzir essas ideias, o que leva as instituições ao papel de procederem a uma “alocação autoritativa de valores” (Easton 1953). Consequentemente, instituições executam mais do que estabelecer rotinas nas quais indivíduos racionais devem negociar, elas também nutrem a identidade das pessoas, auxiliando-as a construir seus valores fundamentais que, por sua vez, moldam suas convicções e interesses.

Não se pode, todavia, negar que haja tensões relacionadas à perspectiva ideacional nos debates contemporâneos, especificamente na relação entre a perspectiva ontológica assumida pela escola e seus aspectos epistemológicos. A ontologia da escola ideacional é razoavelmente clara, e seu princípio básico afirma que o mundo é socialmente construído, que as ideias estão na base da fundação dessa construção e que são geralmente a inspiração da ação.⁶

⁶ Ver Berger & Luckman 1966.

Todavia, essa definição ontológica permite uma série de questões espinhosas concernentes às condições sob as quais se pode produzir o conhecimento científico e dos métodos para alcançá-lo. Uma questão fundamental diz respeito ao fato de que ideias não podem ser vistas e, por vezes, são de difícil rastreamento, o que permite a pergunta de como se pode saber se elas, de fato, têm forte impacto sobre o comportamento político e sobre seus desdobramentos. A resposta a esse questionamento depende fortemente i) do reconhecimento de que as ideias precisam ser expressas de maneira oral, e que os diversos atores têm que se manifestar sobre elas; ii) as ideias, uma vez expressas, precisam ser conectadas a *outcomes* específicos, que somente então podem ser rigorosamente mensuradas; e que iii) as ideias devem capturar a atenção dos atores que as defendem e utilizam para influenciar os *outcomes* observados (Béland & Cox 2011).

Mas o problema continua intacto do ponto de vista epistemológico se se considerar que há ideias que, mesmo sem serem enunciadas, são centrais para determinados processos políticos, como ideologias políticas tomadas de maneira ampla, ou o problema inerente ao conceito alemão de *zeitgeist* (muito comum às análises de *outcomes* culturais e artísticos), que significa o “espírito de uma época”.⁷

⁷ O conceito está disperso pela obra do filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831).

Lidar com essas tensões específicas e buscar alternativas para a investigação empírica das ideias seguem sendo desafios para os pesquisadores, que são obrigados a lidar com um conceito de “bloqueio cognitivo”, que Berman (2011) identifica como um “salto de fé” para os pesquisadores da área. Aceitar esse

bloqueio cognitivo - seja dado pela ideologia, que pode levar as pessoas a ignorar alternativas de soluções políticas, ou por um *zeitgeist* específico, que requer o reconhecimento de que há ideias inconscientes que operam na mente das pessoas (ou ao menos de que nem todas as ideias são conscientes para todos os atores durante todo o tempo) - tem forçado pesquisadores a buscar soluções de pesquisa para evidenciar a centralidade das ideias em diversos processos, especialmente no sentido de identificar as ideias que as pessoas utilizam e demonstrar seus efeitos sobre os processos políticos (*throughputs*) e seus *outcomes* (políticas).

No caso de um *zeitgeist* muito distante, essa inquirição é impossível porque os atores não podem ser diretamente interrogados, o que incrementa demandas por coletas de dados históricos singulares como fontes alternativas e comparáveis, o que força os pesquisadores a redobrar seus cuidados metodológicos para não serem anacrônicos ao estabelecerem relações diretas entre o “espírito de um tempo” determinado e *outcomes* contemporâneos (Romão Netto 2016; Béland & Cox 2011; Brandão 2007).

Para evitar os problemas levantados e proceder à investigação ideacional das Proposições elencadas elaboraram-se categorias que permitiram a indução da leitura das Proposições, bem como a dedução de outras que não haviam sido consideradas no processo de teorização e compreensão das políticas culturais. A seção abaixo demonstra a construção das categorias, bem como apresenta os materiais e métodos utilizados.

IV. Desenho Metodológico e Materiais de Pesquisa

Políticas de cultura podem expressar-se de diversas formas em variados regimes. Em democracias, referir-se às políticas de cultura é tratar de um campo específico de políticas públicas com instituições políticas e administrativas específicas, sendo comuns instituições como ministérios, secretarias, comissões parlamentares, todas com responsabilidades definidas com relações às áreas específicas de governança da coisa pública na área cultural. Outra evidência da relação entre políticas de cultura e democracia é o fato de que após a Segunda Guerra Mundial os países democráticos, bem como organismos multilaterais como a UNESCO, inscreveram formalmente as políticas de cultura em suas constituições como parte de seus programas de bem-estar social (Vestheim 2015).

Hillman-Chartrand e McCaughey's (1989) criaram uma inspiradora tipologia para a gestão das políticas de cultura pós Segunda Guerra, a despeito de insuficientes para o que aqui se considera. Tipificando o desenho de financiamento das políticas culturais, os autores classificaram quatro tipos de estados financiadores (facilitador, patrono, arquiteto e engenheiro) a partir da importância da atividade de financiamento estatal para as atividades culturais, sendo o facilitador o estado menos financiador, como o modelo dos EUA, e o engenheiro o mais financiador, como o modelo da ex-URSS. A partir de estudos prévios (Romão Netto 2015), pode-se intuir que o Brasil venha consolidando um modelo híbrido entre os tipos patrono e arquiteto no período entre o Império e a Reforma do Estado da década de 1990, ou seja, o estado financia as políticas culturais, mas estabelece parceiros privados para sua gestão.

Inspirado pela tipologia de Hillman-Chartrand e McCaughey's (1989), mas as revisando e incrementando com discussões que consideram aspectos de governança das políticas públicas de cultura em contextos democráticos, foram estabelecidas categorias analíticas que permitiram um movimento de indução das Proposições Legislativas do período analisado, fundamentalmente a partir da questão central: que ideias podem ser importantes ao se analisar a institucio-

nalização de organizações diversas (como as de mercado, do setor civil sem fins lucrativos e do governo) na entrega de políticas públicas de cultura no Brasil?

Para a construção das tipologias, foram levados em consideração quatro aspectos centrais para a gestão das políticas públicas de cultura em contextos democráticos:

i) A fonte de financiamento do Sistema - em que parte reside a centralidade do sistema de financiamento das políticas culturais, se na arrecadação de taxas e impostos ou no consumo privado de bens de arte e cultura;

ii) O papel do estado na regulação do mercado - quais aspectos devem ser considerados como incentivo ou constrangimento para o consumo de um bem cultural específico;

iii) Centralidade do processo de tomada de decisão na formação da agenda - que atores devem ser considerados nos processos de tomadas de decisões sobre as políticas culturais;

iv) Quais os procedimentos de governança mais adequados para a entrega das políticas culturais - que ferramentas de gestão (estatal, privada, sem fins lucrativos, híbridas) devem ser consideradas para a entrega das políticas de cultura.

A partir da análise ideacional das discussões prévias feitas na literatura construíram-se as categorias no Quadro 1.

A partir da análise das Proposições Legislativas, como se demonstrará na próxima seção, outras categorias foram deduzidas, a partir dos mesmos critérios:

- Estado Pós-Materialista - distingue a importância da agência estatal no reconhecimento da expressão cultural de minorias, como manifestações LGBTQ, direito das mulheres, expressões

Quadro 1 - Descrição das Categorias

Categoria	Aspecto	Descrição
Estado Patrono	Sistema de Financiamento	Majoritariamente público
	Regulação do Mercado	Por intermédio de licitações e contratações públicas
	Formação da Agenda	Governo do dia e burocracia especializada
	Ferramenta de Gestão	Administração Direta
Estado Facilitador	Sistema de Financiamento	Majoritariamente privado
	Regulação do Mercado	Relação entre oferta e demanda (mais financiamento para as atividades mais consumidas)
	Formação da Agenda	Controladores das organizações privadas e/ou associações de artistas e Produtores
	Ferramenta de Gestão	Regulação do mercado - incentivos fiscais para áreas específicas e/ou incentivo à indústria cultural
Estado Arquiteto	Sistema de Financiamento	Híbrido entre governo, terceiro setor - sem fins lucrativos - e mercado
	Regulação do Mercado	Financiamento público com exigência de contrapartida privada
	Formação da Agenda	Governo do dia, burocratas, organizações parceiras e suas redes
	Ferramenta de Gestão	Organizações híbridas entre governo e organizações privadas com ou sem fins lucrativos

Fonte: Elaboração do autor.

artísticas etnicamente orientadas, a relevância do patrimônio imaterial e questões ligadas ao meio ambiente.

- Estado Regulador - Redistributivo - o estado regula o consumo de bens culturais por intermédio da criação de incentivos a categorias específicas de trabalhadores das artes, pelo incentivo ao consumo das artes da classe de trabalhadores em geral, ou por incentivos/punições fiscais para empregadores que aderirem aos programas de incentivo. Visando à ampliação do consumo cultural como sinônimo de redistribuição, essa categoria de estado opera via regulação das atividades de produção e consumo e entrega as políticas via hibridização com o mercado e/ou sociedade civil.
- Estado voltado para a economia da cultura - o estado lida com políticas culturais como negócios rentáveis, visando à autossuficiência dos equipamentos culturais. A estratégia de gestão é similar à do “estado arquiteto”, mas o financiamento público é decrescente na linha do tempo. Há uma forte convicção de que as atividades culturais podem incrementar diversas áreas da economia.

Com as categorias desenvolvidas, procedeu-se à uma análise de conteúdo, tanto se considerando um movimento dedutivo quanto outro indutivo, permitindo que novas categorias emergissem a partir do conteúdo das Proposições. Essa metodologia é utilizada em casos nos quais há poucos estudos prévios da temática analisada, e as categorias a serem codificadas também podem derivar diretamente do material ideacional em análise (Neuendorf 2016; Vaismoradi et al 2013; Hsieh & Shannon 2005), neste caso as Proposições Legislativas aprovadas na Câmara dos Deputados Federais ao longo da 54ª Legislatura.

A intenção inicial é a de que se descreva o fenômeno investigado de uma maneira conceitual, uma vez que a análise de conteúdo percebe a informação como representação de textos, imagens e expressões a serem vistas, lidas e interpretadas pelos seus significados, devendo assim ser analisadas com esses usos em mente (Vaismoradi et al 2013). A estratégia de análise consiste em separar a Proposição analisada em pequenas unidades de conteúdo e submetê-las a um tratamento descritivo (Neuendorf 2016; Vaismoradi et al 2013) para que se investigue o conteúdo das ideias envolvidas nas Proposições que viraram norma. Como se trata de uma aproximação exploratória, e dada a inexistência de investigações dessa natureza sobre as políticas culturais, a análise de conteúdo, neste artigo, serve para relatar os usos comuns de ideias compartilhadas ou antagônicas acerca das matérias legislativas aprovadas na área das políticas culturais ao longo do período analisado.

É importante discutir brevemente o julgamento humano como *benchmark* para classificar o conteúdo ideacional a partir de dados textuais. Para tanto, deve-se considerar uma tensão entre modelos estatísticos para analisar grandes volumes de dados e a necessidade de supervisão humana em sua classificação e dimensionamento (Asmussen & Jo 2016; Lowe & Benoit 2013; Grimmer & Stuart 2013; Lowe *et al.*, 2011; Klebanov, Diermeier & Beigman 2008). No entanto, como Lowe e Benoit (2013) argumentam, a “validade semântica”, que deve considerar se a quantidade escalada reflete a quantidade que o analista pretende medir, é mais aplicada a modelos de análises não supervisionados, com o objetivo de investigar grandes dados, principalmente considerando o processo de geração de informações. Os modelos supervisionados se ocupam menos da geração dos dados, uma vez que as informações suficientes estão disponíveis em quantidades menores de texto e tendem a ser mais focadas.

Mesmo assumindo a precisão cirúrgica dos dados de texto aqui coletados (um tópico único, políticas culturais, o que permite muita informação externa sobre posições dos atores, em um país, o Brasil, e em uma Legislatura, a 54^a), um desafio sobre o projeto de validação permanece: como garantir a validade das categorias, minimizando o viés de uma interpretação unidimensional? É importante notar que não se está contando palavras, o que poderia trazer outros tipos de perguntas para a mesma questão, mas categorizando frases de ideias que podem estar conectadas a mapas cognitivos preexistentes, que pressupõem a classificação humana dos textos a partir do original. A metodologia para minimizar esse problema consiste na geração de julgamentos cegos e independentes contra os quais as categorizações anteriores podem ser comparadas diretamente. Os leitores críticos consistiram em dois pós-graduandos do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

V. Análise do Conteúdo Ideacional das Propostas Legislativas Aprovadas

Nesta seção, proceder-se-á a uma análise do conteúdo das Proposições que geraram normas com a intenção de que se ilumine a compreensão dos paradigmas de gestão cultural com que operaram os proponentes dessas normas, especificamente no sentido de depurar seus entendimentos acerca das relações entre o que se apreende das demandas sociais e preferências dos eleitores (*inputs*), os modelos de gestão propostos para gerir as políticas sugeridas (*throughputs*) e que tipo de políticas se espera implementar, e com que critério de justiça (*output*).⁸

⁸ Para definição dos conceitos de *input*, *throughput* e *output* como aqui utilizados, ver Schmidt 2013.

Quatro Proposições serão analisadas: Medida Provisória 545/2011; Medida Provisória 620/2013; e os Projetos de Lei 757/2011 e 4682/2012. Para a descrição das ideias utilizadas será feita i) uma breve descrição das Proposições para situar o leitor; ii) uma apresentação dos excertos selecionados e classificados de acordo com as categorias induzidas e deduzidas a partir de sua análise; iii) uma esquematização das ideias em um quadro que demonstre as principais ideias utilizadas nas Proposições.

V.1. Passo 01: Breve descrição das Proposições

A Medida Provisória 545/2011, assinada pela Presidente Dilma Rousseff e pelos Ministros Guido Mantega (Fazenda), Paulo Sérgio Oliveira Passos (Transportes), Fernando Damata Pimentel (Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Anna Maria Buarque de Hollanda (Cultura) e Aloizio Mercadante (Casa Civil), *versa sobre diversos assuntos de tributação* (Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante; Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS na cadeia produtiva do café) e institui o Programa Cinema Perto de Você. O referido Programa é tratado no artigo 9º da MPV, que determina que “Fica instituído o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, com os seguintes objetivos: I-fortalecer o segmento de exibição cinematográfica, apoiando a expansão do parque exibidor, suas empresas e sua atualização tecnológica; II-facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades; III-ampliar o estrato social dos frequentadores de salas de cinema, com atenção para políticas de redução de preços dos ingressos; e IV-descentralizar o parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema” (MPV 545/2011, Preâmbulo, grifos meus). Para atingir seus objetivos, o Programa prevê “I-linhas de crédito e investimento para implantação de complexos de exibição; II-medidas tributárias de estímulo à expansão e modernização do parque exibidor de cinema; e III-o Projeto Cin-

ema da Cidade” (IBID, Art. 10), “sustentadas pelos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual”, Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 (IBID, art. 11), que deverá contar, para seleção dos projetos a serem financiados os seguintes critérios: I-localização em zonas urbanas, cidades e *regiões brasileiras desprovidas ou mal atendidas pela oferta de salas de exibição cinematográfica*; II-contribuição para a *ampliação do estrato social com acesso ao cinema*; III-compromissos relativos a *preços de ingresso*; IV-opção pela *digitalização da projeção cinematográfica*; e V-*parcerias com Municípios, Estados e Distrito Federal* (IBID, art. 11 § Único, grifos meus). A MPV institui, ainda, o *Regime Especial de Tributação* para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), para beneficiar “pessoa jurídica detentora de projeto de exibição cinematográfica, previamente credenciado e aprovado, nos termos e condições do regulamento” (IBID, arts. 12 e 13, grifo meu), devidamente credenciados e aprovados pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE). Nesse sentido, empresas fiscalmente regulares (art. 13, § 2º) que vendam no mercado interno ou “importem máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, para incorporação no ativo permanente e utilização em complexos de exibição ou cinemas itinerantes, bem como de materiais para sua construção, fica suspensa a exigência” (IBID, art. 14) de PIS/PASEP e COFINS, IPI e Imposto de Importação. O artigo 15 da MPV estabelece que durante 5 anos, a partir da concessão do benefício fiscal, os equipamentos audiovisuais adquiridos não podem ser utilizados para outros fins que não os estabelecidos no projeto original.

A Medida Provisória 620/2013, assinada pela Presidente Dilma Rousseff e pelos ministros Antonio de Aguiar Patriota (Relações Exteriores), Guido Mantega (Fazenda), Edison Lobão (Minas e Energia) e Marta Suplicy (Cultura), trata de uma alteração da Lei no 12.793/2013, e dispõe “sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida”, constituindo, para tanto, fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal. Também altera a Lei no 12.741/2012, que “dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei no 8.078/1990”. Diferentemente da MPV tratada anteriormente (545/2011), a questão das políticas culturais não aparece enunciada no preâmbulo da proposta, que aqui trata exclusivamente de aporte de recursos públicos para favorecimento do consumo de bens duráveis pelos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Nesse sentido, fica o *Conselho Monetário Nacional* incumbido da definição do que sejam esses bens duráveis, seus valores máximos de aquisição e os termos e as condições do *financiamento* (MPV 618/2013, Art. 1º § 9º), bem como das regras para o credenciamento e descredenciamento dos estabelecimentos varejistas participantes do Programa (IBID, § 10). Para a viabilização do Programa, o Governo Federal propõe um aporte de R\$ 8 bilhões, “concedido em condições financeiras e contratuais definidas pelo *Ministro de Estado da Fazenda*” por intermédio de disponibilização direta à Caixa Econômica Federal de títulos da *Dívida Pública Mobiliária Federal* (IBID, Art. 2º, §§ 1º, 2º). A União propõe a garantia das atividades de financiamento da *Caixa Econômica Federal* pela isenção do recolhimento de “parte dos dividendos e dos juros sobre capital próprio que lhe seriam devidos [pela CEF à União], em montante definido pelo Ministro de Estado da Fazenda, referentes aos exercícios de 2013 e subsequentes, enquanto durarem as operações realizadas pelo PMCMV” (IBID, Art. 3º). A *sugestão associada às políticas de cultura* da MPV 620/2013 está em seu artigo 5º, que propõe alterações na Lei 12.761/2012⁹, ao definir que as “empresas beneficiárias” do *Programa Cultura do Trabalhador* sejam “pessoa jurídica optante pelo Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a distribuir o vale-cultura a seus trabalhadores com vínculo empregatício” (IBID, Art. 5º).

⁹ A Lei institui o Programa de Cultura do Trabalhador; cria o vale-cultura; altera leis vinculadas à Consolidação das

Leis do Trabalho. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12761-27-dezembro-2012-774874-norma-pl.html>. Acesso em: 06/09/2018.

A Lei 12.761/2012 foi criada pelo Projeto de Lei 4682/2012, que será descrito e analisado a seguir.

O Projeto de Lei 4.682/2012, que foi convertido em norma no mesmo ano de sua apresentação (Lei 12.761/2012), propõe a criação do “Programa de Cultura do Trabalhador; cria o vale-cultura; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT” (PL 4682/12, Preâmbulo). O artigo 1º do referido PL afirma que o Programa Cultura do Trabalhador, sob a gestão do Ministério da Cultura, é “destinado a fornecer aos trabalhadores meios para o exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura”, tendo por objetivos “I-possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais; II-estimular a visitação a estabelecimentos que proporcionem a integração entre os temas de ciência, educação e cultura; e III-incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos” (IBID, Art. 2º). Para fins do Programa, “serviços culturais” são “atividades de cunho artístico e cultural, fornecidas por pessoas jurídicas”; e “bens e produtos culturais” tratam-se de “materiais de cunho artístico, cultural e informativo, produzidos em qualquer formato ou mídia por pessoas físicas ou jurídicas” (IBID, Art. 2º, § 1º). Já as áreas culturais seriam: “I-artes visuais; II-artes cênicas; III-audiovisual; IV-literatura, humanidades e informação; V-música; e VI-patrimônio cultural” (IBID, Art. 2º, § 2º). *A operacionalização do Programa se daria pela criação do “Vale Cultura”, “de caráter pessoal e intransferível, válido em todo o território nacional, para acesso e fruição de produtos e serviços culturais” [...] “confeccionado e comercializado por empresas operadoras e disponibilizado aos usuários pelas empresas beneficiárias para ser utilizado nas empresas receptoras” (IBID, Arts. 3º, 4º). Nesse sentido, a “empresa operadora” seria a “pessoa jurídica cadastrada no Ministério da Cultura, possuidora do Certificado de Inscrição no Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a produzir e comercializar o vale-cultura”; a “empresa beneficiária” a “pessoa jurídica optante pelo Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a distribuir o vale-cultura a seus trabalhadores com vínculo empregatício”; o “usuário” o “trabalhador com vínculo empregatício com a empresa beneficiária”; e a “empresa receptora” a “pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o vale-cultura como forma de pagamento de serviço ou produto cultural” (IBID, Art. 5º). O benefício “deverá ser fornecido ao trabalhador que receba até 5 (cinco) salários mínimos mensais” (IBID, Art. 7º), no valor mensal de R\$ 50,00 (IBID, Art. 8º), podendo-se deduzir 10% do valor do vale-cultura do pagamento do funcionário (IBID, § 1º). O oferecimento do vale a trabalhadores que recebam mais de cinco salários mínimos é facultativo às empresas beneficiárias, desde que a integralidade dos trabalhadores que recebem até cinco salários seja contemplada. A empresa que optar por ser beneficiária poderá deduzir o valor despendido a título de aquisição do vale-cultura de seu Imposto de Renda até 2017 (ano calendário 2016), sendo limitada a dedução a 1% do valor devido ao fisco, devendo, ainda, o valor deduzido ser adicionado para fins de apuração da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido-CSLL (IBID, Art. 10). Em relação ao trabalhador beneficiário, o PL institui que o benefício não se trata de composição salarial, não é base de incidência de contribuição previdenciária ou do FGTS, e não se configura como rendimento tributável do trabalhador (IBID, Art. 11). No que diz respeito à alteração proposta pelo PL à Lei Orgânica da Seguridade Social; Lei do Custeio da Previdência Social (Lei 8.212/1991), o Projeto informa que o vale-cultura não integra o chamado “salário-de-contribuição”; e sobre o Decreto-Lei 5452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), afirma o PL que o vale-cultura não será considerado como salário. Na justificativa do PL, sua autora afirma que o PL “teve como base o resultado de trabalho de formulação desenvolvido pelo Ministério da Cultura, com as contribuições de representantes da sociedade civil, artistas, criadores, produtores,*

agentes, gestores, dirigentes, fóruns e entidades culturais”, para “proporcionar a democratização do acesso à arte e à cultura, como expressão da cidadania, garantindo aos trabalhadores o acesso aos bens e produtos culturais, por meio da parceria com o meio empresarial”. Afirma ainda a justificação do PL que o vale-cultura reverterá as estatísticas do IBGE de que a maior parte dos cidadãos brasileiros não frequentam atividades culturais, “por meio do fornecimento pelo empregador aos empregados, de um benefício dirigido ao consumo de bens e serviços culturais, cujo valor será deduzido do imposto sobre a renda devido pela pessoa jurídica beneficiária tributada com base no lucro real” (IBID, Justificação).

O Projeto de Lei 757/2011, (convertido na Lei Ordinária 13.018/2014) “Institui o Cultura Viva-Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania”, vinculado ao Plano Nacional de Cultura (PL 757/2011, Art. 1º), com os objetivos de “I-Garantir o pleno exercício dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros, dispondo-lhes os meios e insumos necessários para produzir, gerir e difundir iniciativas culturais; II-Estimular o protagonismo social na elaboração e na gestão das políticas públicas; III-Promover uma gestão pública compartilhada e participativa, amparada em mecanismos democráticos de interlocução com a sociedade civil; IV-Consolidar os princípios da participação social nas políticas culturais; V-Garantir o respeito à cultura como direito de cidadania, à diversidade cultural como expressão simbólica e como atividade econômica; VI-Estimular iniciativas culturais já existentes, mediante a transferência de recursos do Ministério da Cultura para os beneficiários designados por meio desta lei; VII-Promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; VIII-Potencializar iniciativas culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade; IX-Estimular a exploração, o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços públicos e privados disponibilizados para a ação cultural” (IBID, Art. 2º). Os beneficiários do Cultura Viva seriam estudantes e jovens de todos os segmentos sociais; comunidades tradicionais indígenas, rurais e quilombolas; e agentes culturais, artistas, professores e todos aqueles que desenvolvam ações de arte, cultura e educação (IBID, Art. 3º, grifos meu). As ações do Programa seriam alocadas em *Pontos de Cultura (núcleos culturais juridicamente constituídos formados por entidades não governamentais sem fins lucrativos); Pontões de Cultura (espaços culturais, redes regionais e/ou temáticas de pontos de cultura, Centros de Cultura e governos locais); Pontos de mídia livre (núcleos juridicamente constituídos que atuam no desenvolvimento de novas mídias e ferramentas de comunicação compartilhadas e colaborativas); Escola Viva (ações que promovam o diálogo e a parceria entre pontos de cultura e ambientes da educação formal); Ação Griô (iniciativas de reconhecimento dos saberes e fazeres da tradição oral do povo brasileiro, em diálogo com a educação formal); Cultura Digital (ações e iniciativas envolvendo novas tecnologias e ferramentas de comunicação, desenvolvimento de plataformas de produção e difusão cultural nos ambientes da internet e suportes audiovisuais); Interações Estéticas (residências artísticas que promovam o diálogo entre artistas e expressões da arte contemporânea com as comunidades atendidas pelos pontos de cultura); Agente Jovem de Cultura Viva (ações de estímulo ao protagonismo juvenil e difusão de bens e produtos culturais)* (IBID, Art. 4º, grifos meus). Os objetivos dos “Pontos” e dos “Pontões” de cultura deve ser: potencializar iniciativas culturais; promover, ampliar e garantir a criação e produção artística e cultural; estimular a exploração de espaços públicos e privados; promover a diversidade cultural; garantir acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; contribuir para o fortalecimento da autonomia social das comunidades; estimular a articulação das redes sociais e culturais; *adotar princípios de gestão compartilhada entre atores culturais não governamentais e o Estado*; fomentar as economias solidária e criativa; promover a articulação entre os Pontos de

Cultura; formar redes de capacitação e de mobilização (IBID, Art. 5º, grifos meus). Os recursos para as atividades do Programa constarão do *Fundo Nacional de Cultura* (IBID, Art. 6º, grifos meus) e a *seleção dos beneficiários* “executada por meio de edital nos três níveis de governo” (IBID, Art. 7º, grifos meus). A justificativa do PL, apresentada pela Deputada proponente, afirma que ele garante e reconhece o “Cultura Viva-Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, criado e desenvolvido pelo Ministério da Cultura desde 2005, como política cultural permanente do Estado brasileiro” [...] e “potencializa a riqueza e a diversidade cultural brasileira, empoderando atores, compartilhando ideias e valores e intensificando a interação entre os sujeitos e seu meio”, além de que [...] “O Programa atua em diversos campos, entendendo a cultura como expressão simbólica, como cidadania e como economia”, que à época da apresentação do PL já contava com mais de 8 milhões de pessoas envolvidas, com mais de 3000 Pontos de Cultura operando no Brasil (IBID, Justificativa, grifos meus).

V.2. Passo 02: Apresentação dos excertos selecionados e classificados¹⁰

¹⁰ Para a categorização dos excertos foi utilizado o software MaxQDA, versão Standard, que permitiu a representação gráfica das categorias.

Para a seleção dos excertos dos textos das Proposições, foi feita uma leitura atenta de seu conteúdo, a partir da qual trechos foram classificados de acordo com as categorias indutivas já descritas, bem como novas categorias foram deduzidas a partir desta leitura. Foram classificados 77 excertos entre as quatro Proposições, que foram submetidas a duas reclassificações cegas.

Como se nota na Tabela 8, 74% das classificações foram convergentes entre, ao menos, dois dos três codificadores, o que garante a força das categorias para este estudo e para seu teste em investigações futuras. Foram mantidas as categorias que convergiram com este critério, a despeito da classificação original, e foram eliminados os excertos para os quais não houve convergência. Ao final, 57 excertos permaneceram.

A partir desta classificação, o que se notou com o Gráfico 1 é que há uma convergência ideacional entre os conteúdos das Proposições aprovadas na área da cultura na 54ª Legislatura, tendo sido observada a maior concentração de ideias no tipo de estado regulador-redistributivista (28), seguidos de ideias relativas ao estado arquiteto (14), patrono (13), facilitador (12) e pós-materialista (10).

V.3. Passo 03: Sumário das principais ideias utilizadas

O Quadro 2 e o Quadro 3 resumizam os conteúdos identificados até agora acerca das Proposições Legislativas na Câmara dos Deputados que se transformaram em normas ao longo da 54ª Legislatura. Como se nota acerca dos PDC, os mesmos se tratam de dispositivos constitucionais mobilizados pelo Poder Executivo para aprovação de Cooperções Internacionais já estabelecidas entre o Governo Federal e diversos países, não tendo havido relação entre Partido do governo da vez e a aprovação e/ou negação da Proposição (feita sempre em nome da Comissão de Relações Exteriores), como demonstra o caso da aprovação do PDC 16/2011, proposto pelo então Presidente da Comissão, Deputado Carlos Alberto Leréia, do PSDB, sobre cooperação internacional executada pelo governo Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores.

O caso das Medidas Provisórias é mais complexo, apesar de também guardar estreita relação de determinação de pauta legislativa por parte do poder Executivo. No caso das duas MPV aprovadas no período, nota-se que ambas tiveram *inputs* semelhantes, no sentido de que têm a intenção de organizar o oferecimento das políticas públicas a partir de uma ótica de Estado já descrito como sendo do tipo “arquiteto”¹¹, característica de *input* também presente nos

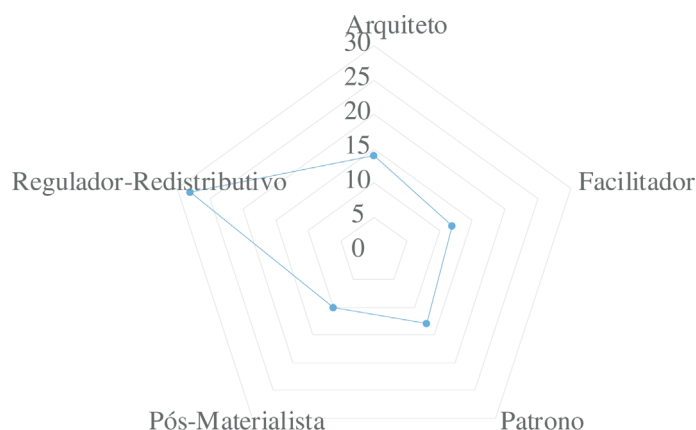
Tabela 8 - Categorias de Estado X Codificação e Recodificações Cegas

Categorias de Estado	Codificação Original X Recodificação					Recodificador 1 X Recodificador 2			Convergências *	
	Original N	Recod 1		Recod 2		REC 1	REC 2	R1 x R2	N	%
		N	%	N	%					
Arquiteto	11	8	73%	3	27%	24	9	6	8	73%
Economia da Cultura	0	0	100%	0	100%	0	5	NA	0	100%
Facilitador	19	2	11%	3	16%	1	9	0	11	58%
Patrono	20	5	25%	3	15%	5	11	1	13	65%
Pós-Materialista	6	3	50%	3	50%	10	14	7	5	83%
Regulador-Redistributivista	21	19	90%	19	90%	37	29	25	20	95%
Total	77	37	48%	31	40%	77	77	39	57	74%

Fonte: Elaboração do autor.

*Duas ou três convergências, independentemente da ordem entre os recodificadores.

Gráfico 1 - Comparação do Conteúdo Ideacional das Proposições



Fonte: Elaboração do autor.

¹¹ Estado arquiteto seria de um tipo interventor em relação aos programas de políticas de cultura, com estruturas política e administrativa específicas para a área e suporte financeiro para as atividades de produção, distribuição e consumo da cultura, ocupando-se não em fornecer as políticas, mas em estruturar seu campo de atuação e suportar suas atividades do ponto de vista financeiro.

dois PL aprovados no período. Os *throughputs* das MPV e dos PL aprovados variaram um pouco, todavia.

As MPV, concentradas nas áreas de tributação e de direitos do consumidor, favoreceram mecanismos de governança como financiamento público de políticas via fundos setoriais de cultura, isenção de tributação para as empresas participantes, e incentivo ao consumo de arte e cultura pelos beneficiários das políticas de cultura em questão, esperando como *outputs* dessas relações de governança o fortalecimento de mercados de artes e cultura específicos, a elevação da fruição de bens e produções artísticas e a associação de critérios de justiça social ao consumo desses bens e produtos culturais.

Quadro 2 - *Inputs* e *Throughputs* das Proposições feitas na área das políticas de cultura e Transformadas em Norma (2011-2015)

Proposição	Área Temática	Conceitos de Estado	Throughput 1	Throughput 2
MPV 545/2011	Tributação	Facilitador	Linhas de Empréstimo Financeiro	Isenção de Tributação
MPV 620/2013	Direito e Defesa do Consumidor	Regulador-redistributivista	Linhas de Empréstimo Financeiro	Isenção de Tributação
PL 4682/2012	Arte, Cultura, Trabalho e Emprego	Regulador-redistributivista + Facilitador	Renúncia Fiscal	-
PL 757/2011	Fomento Cultural; Gestão Cultural	Arquiteto + Pós-materialista + Patrono	Parceirização Estado e Sociedade Civil	Coordenação Intergovernamental/Federativa

Fonte: Proposições aprovadas na área da cultura durante a 54ª Legislatura. Elaboração do autor.

Quadro 3 - *Outcomes* das Proposições feitas na área das políticas de cultura e Transformadas em Norma (2011-2015)

Proposição	Outcome 1	Outcome 2	Outcome 3
MPV 545/2011	Fortalecimento Mercado Cinematográfico	Desenvolvimento Tecnológico	Justiça Social
MPV 620/2013	Fruição Artística	Consumo Cultural	-
PL 4682/2012	Fruição Artística	Consumo Cultural	-
PL 757/2011	Garantir Protagonismo Social	Garantir Pluralidade Cultural	Favorecer a Produção, Fruição e Difusão culturais

Fonte: Proposições aprovadas na área da cultura durante a 54ª Legislatura. Elaboração do autor.

Ambos os PL aprovados guardam características de relacionamento da agenda do Poder Executivo e do Poder Legislativo, uma vez que ambos os Projetos, como dito em suas justificativas, buscaram favorecer programas desenvolvidos (um deles já em andamento) pelo Executivo. Um dos PL aprovados (4.682/2012) compartilha tanto o *input* de um “estado arquiteto” com as MPV aprovadas no mesmo período, quanto os *throughputs* de distribuição direta de renda e a intenção de que os *outputs* garantissem fruição artística e elevação do consumo cultural.

Já o PL 757/2011, de desenho mais complexo dentre os elaborados na área das políticas de cultura durante a 54ª Legislatura, e a despeito de também partir de um *input* de Estado do tipo arquiteto, propõe como *throughput* uma trama de parceirização entre as atividades do Estado e as da sociedade civil, bem como uma proposta de coordenação das atividades entre os diversos entes federativos na produção das políticas de cultura no país. O que se espera, assim, são *outputs* que garantam critérios de empoderamento da sociedade civil, de pluralidade cultural e de favorecimento do consumo cultural (a partir da elevação da produção, fruição e difusão culturais).

VI. Considerações Finais

Como se nota ao longo do artigo, as Proposições que viraram norma durante a 54ª Legislatura no Brasil, na área das políticas de cultura, demonstraram que o ambiente institucional do qual emanaram, especificamente no que diz respeito à composição partidária, não explica a sua aprovação.

Por outro lado, a variável gênero da proponente pode estar relacionada à aprovação dos PLs, uma vez que ambos os PLs aprovados no período (PL 4682/2012 e PL 757/2011) foram apresentados por Deputadas (Jandira Feghali e Alice Portugal do PCdoB) as quais foram Presidentes da então recém criada Comissão de Cultura da Câmara, durante o mandato presidencial de uma mulher, Dilma Rousseff e duas gestões femininas no Ministério da Cultura (Ana de Hollanda e Marta Suplicy).

Mesmo que não se possa afirmar categoricamente esta relação pela falta de dados em perspectiva histórica ou pela falta de comparabilidade entre áreas de políticas diversas, é notório o fato de que mulheres propuseram substantivamente mais na área dessas políticas do que os homens, bem como todos as Proposições aprovadas foram feitas por mulheres.

Essa constatação pode levar à reflexão da delimitação de uma substância inerente à atividade parlamentar feminina no que diz respeito à representação de seus interesses, direitos e percepções de (in)justiça. Infelizmente, qualquer discussão que se possa fazer nestas considerações finais, seja pelos dados levantados nesta pesquisa, seja pela brevidade do espaço disponível, transpareceriam superficialidade e uma tendência ao essencialismo da questão, sugerindo que mulheres seriam naturalmente inclinadas para determinadas pautas políticas. Ainda assim, como salientam Mazur e colegas (2012), o tema do “feminismo de estado” (*state feminism*), contemporaneamente percebido a partir da existência de mecanismos que efetivamente promovam os interesses das mulheres dentro do estado, é uma agenda de pesquisa relevante, e pode ecoar aqui como provocação para que investigações ideacionais sejam levadas a termo visando ao esclarecimento deste ponto.

De uma perspectiva ideacional, os conteúdos das Proposições aprovadas demonstram uma grande convergência de conteúdo entre as matérias que viraram norma. As duas MPVs (620/2013 e 545/2011) e os dois PLs (4682/2012 e 757/2011) aprovados evidenciam uma convergência ideacional quando se observam as relações entre os *inputs*, *throughputs* e *outcomes* esperados pelas

políticas de cultura aprovadas. A ideia central é a de que o Estado brasileiro se mostrou regulador nessa área, estabelecendo políticas de incentivo fiscal para a criação de um mercado produtor de políticas de arte e cultura, entregando essas políticas via parceria com a sociedade civil e visando à elevação da produção e do consumo dessas políticas pelos cidadãos, o que poderia garantir tanto seu protagonismo social, quanto uma pluralidade na fruição e difusão dessas políticas e uma consequente diminuição na desigualdade social.

Aqui se levanta uma última questão. A ideia de uma regulação redistributiva por parte do Estado se trata de uma agenda política nacional que vinha se consagrando nas urnas desde a primeira eleição do então Presidente Lula (2002) e chegou até ao menos a primeira eleição da Presidenta Dilma (2010). Na área das políticas culturais, o Programa Cultura Viva (proposto pelo PL 757/2011), que regulou as atividades dos chamados Pontos de Cultura, carrega em seu bojo a ideia reguladora-redistributivista a partir de políticas entregues via parcerias com a sociedade civil.

Não se trata de afirmar que esta ideia tenha sido o *zeitgeist* daquele tempo no Brasil, sequer que faça parte de uma ideologia acabada, uma vez que é simples verificar que perspectivas como “consumo x emancipação política x cidadania” ou “lucro e renúncia fiscal” convergem e convivem nesta e nas demais Proposições analisadas. Mas é igualmente inegável a existência de uma convergência ideacional entre as Proposições analisadas que delimitam e caracterizam a institucionalização de políticas culturais de um “estado regulador-redistributivo”.

Finalmente, defende-se a necessidade da consolidação de uma agenda ideacional de pesquisa no Brasil, uma vez que questões de conteúdo importam sobremaneira não apenas para a compreensão da produção legislativa, mas dizem respeito a problemas substantivos da democracia. Assim, diversas questões podem ser feitas visando ao estabelecimento dessa agenda, desde pontos metodológicos sobre a efetividade da investigação ideacional como método para verificação dos diversos momentos do ciclo das políticas públicas, como formação da agenda, formulação, implementação e avaliação, até questões sobre que conteúdo ideacional os atores envolvidos na operacionalização e utilização dessas políticas a elas associam, como suas percepções sobre a efetividade destas políticas, direitos de cidadania, democracia e justiça social.

José Veríssimo Romão Netto (zeverissimo@usp.br) é Professor Visitante na UNIFESP, pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas-USP e professor colaborador do PPG de Gestão de Políticas Públicas da USP.

Referências

- Alston, Lee J.; Marcus André Melo; Bernardo Mueller & Carlos Pereira, 2016. *Brazil in Transition: Beliefs, Leadership, and Institutional Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Araújo, C., 2005. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp.193-215. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100013
- Asmussen, N. & Jo, J., 2016. Anchors Away: A New Approach for Estimating Ideal Points Comparable across Time and Chambers. *Political Analysis*, 24(2), pp.172-188. DOI: 10.1093/pan/mpw003
- Béland, Daniel & Cox, Robert Henry, eds., 2011. *Ideas And Politics in Social Science Research*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Berger, Peter L. & Luckman, Thomas, 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Anchor Books.
- Bermam, Sheri, 2011. Ideology, History, and Politics. In Daniel Béland & Robert Henry Cox, eds. *Ideas And Politics in Social Science Research*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Brandão, Gildo Marçal, 2007. *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*. São Paulo: Hucitec.
- Campbell, John L., 1998. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society* 27(3), pp.377-409.
- Campbell, John L., 2002. Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28, pp.21-38. DOI: 10.1146/annurev.soc.28.110601.141111

- Campbell, John L., 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Campbell, John L. & Ove K. Pedersen, 2011. Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. In Daniel Béland & Robert Henry Cox, eds. *Ideas And Politics in Social Science Research*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Castro, I.E., 2011. As Bases Territoriais da Democracia e as Questões do Sistema Eleitoral no Brasil. *Revista Geográfica de América Central*, Heredia, v. 2, n. 47E, pp.1-18.
- Cerutti, F., 2008. Why Political Identity and Legitimacy Matter in the EU. In F. Cerutti & S. Lucarelli, eds. *The Search for a European Identity*. London: Routledge.
- Easton, D., 1953. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Easton, D., 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Emmerij, Luis; Jolly, Richard & Weiss, Thomas G., 2005. Economic and Social Thinking at the UM in Historical Perspective. *Development and Change* 36(2), pp.211-235. DOI: 10.1111/j.0012-155X.2005.00409.x
- Figueiredo, A., & Limongi, F., 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, pp.81-106. DOI: 10.1590/S0102-64451998000200005
- Fischer, Frank & Herbert Gottweis, 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham & London: Duke University Press.
- Foucault, Michel, 1980. *Power Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Colin Gordon. New York: Pantheon.
- Franceschet, S., 2011. Gendered Institutions and Women's Substantive Representation: Female Legislators in Chile and Argentina. In Krook, Mona Lena & Mackay, Fiona, eds., *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. London: Palgrave Macmillan, pp. 58-78.
- Grimmer, J. & Stewart, B.M., 2013. Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political analysis*, 21(3), pp.267-297. DOI: 10.1093/pan/mps028
- Hall, Peter, 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics* 25(3), pp.275-296. DOI: 10.2307/422246
- Hay, Colin, 2011. Ideas and the Construction of interests. In Béland, Daniel & Robert Henry Cox, eds. *Ideas And Politics in Social Science Research*. Oxford/New York: Oxford University Press, pp.65-81. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0004
- Hillman-Chartrand, Harry & McCaughey, Claire, 1989. The arm's length principle and the arts: an international perspective-past, present and future. In M. Cummings & J.M.D. Schuster, eds. *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support*. American Council for the Arts Books, pp.43-80.
- Hsieh, H.F. & Shannon S.E., 2005. Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), pp.1277-1288. DOI: 10.1177/1049732305276687
- Innes, Judith, 2013. A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. Institute of Urban and Regional Development Working Paper No. 2013-04. Available at: <http://hdl.handle.net/10419/92381>. Accessed: 22/02/2017.
- Innes, J. & D. Booher, 2010. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Abingdon Oxon UK: Routledge.
- Innes, J. & D. Booher, 1999. Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), pp.9-26. DOI: 10.1080/01944369908976031
- Jeffares, S. & Chris Skelcher, 2011. Democratic Subjectivities in Network Governance: A Q methodology study of English and Dutch public managers. *Public Administration* (Wiley-Blackwell), 89(4), pp 1253-1273. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01888.x
- Klebanov, B.B.; Diermeier, D. & Beigman, E., 2008. Lexical cohesion analysis of political speech. *Political Analysis*, 16(4), 447-463. DOI: 10.1093/pan/mpn007
- Limongi, F., 2015. Governo Representativo e democratização: revendo o debate. *Sinais Sociais*, 9(27), pp.95-125.
- Lovenduski, J., 2010. The dynamics of gender and party. *Women, Gender, and Politics: A reader*. New York: Oxford University Press.
- Lowe, W. & Benoit, K., 2013. Validating estimates of latent traits from textual data using human judgment as a benchmark. *Political Analysis*, 21(3), pp.298-313. DOI: 10.1093/pan/mpt002
- Lowe, W.; Benoit, K.; Mikhailov, S. & Laver, M., 2011. Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts. *Legislative Studies Quarterly*, 36(1), pp.123-155. DOI: 10.1111/j.1939-9162.2010.00006.x
- Mazur, A.G.; Hoard, S. & McBride, D., 2012. Women's Movement Change: Conceptualization, Measurement and Investigation. *APSA Annual Meeting Paper*. Available at: <https://ssrn.com/Abstract=2107885>. Accessed: 31/08/2019.
- Neuendorf, Kimberly A., 2016. *The Content Analysis Guidebook*. London: Sage Publications.
- Newman, J., 2005. *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.
- Nicolau, J., & Peixoto, V., 2007. Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006. Paper apresentado no XXXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 22-26/out. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st24-3/3029-jairicolau-uma-disputa/file>. Acesso em: 02/09/2019.
- Nicolau, J., 2000. Disciplina partidária e base parlamentar na câmara dos deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, 43(4), pp. 00-00. DOI: 10.1590/S0011-52582000000400004.
- Norris, P. & Lovenduski, J., 1995. *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge University Press.

- Parsons, C., 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. New York: Oxford University Press.
- Romão Netto, José Veríssimo, 2016. Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal. *Revista Sociedade e Estado*, 31(1), pp.211-235. DOI: 10.1590/S0102-69922016000100011
- Romão Netto, José Veríssimo, 2015. Qualidade da Democracia e Modelos de Gestão das Políticas Públicas de Cultura: Anotações Preliminares Sobre o Caso de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 49(4), pp.1011-1037. DOI: 10.1590/0034-7612126964
- Sacchet, T., 2009. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opinião Pública*, 15(2), pp.306-332. DOI: 10.1590/S0104-62762009000200002
- Santos, Fabiano Guilherme Mendes, 2003. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Vol. 16. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Schmidt, Vivien A., 2016. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), pp.318-337. DOI: 10.1080/13501763.2015.1115534
- Schmidt, Vivien A., 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61, pp.2-22. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x
- Schmidt, Vivien A., 2011. Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In Béland, Daniel & Robert Henry Cox, eds. *Ideas And Politics in Social Science Research*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A., 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(01), pp.1-25. DOI: 10.1017/S175577390999021X
- Schmidt, Vivien A., 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, pp.303-326. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- Skelcher, C, Mathur, N, & Smith, M., 2005. The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83(3), pp.573-596. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x
- Schelder, A. & Sarsfield, R., 2004. Democrats with adjectives: Linking direct and indirect measures of democratic support. In Afrobarometer Working Paper, n. 45. Available at: <https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20paper/AfropaperNo45.pdf>. Accessed: 29/08/2019.
- Skinner, Quentin, 1978. *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Solomon, Robert C., 1989. The Emotions of Justice. *Social Justice Research*, 3 (4), pp.345-374.
- Solomon, Robert C., 1992. Existentialism, Emotions, and the Cultural Limits of Rationality. *Philosophy East & West*, 42(4), pp.597-621. DOI: 10.2307/1399671
- Thaler, Richard, & Cass R. Sunstein, 2008. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Vaismoradi, Mojtaba; Trunen, Hannele & Bondas, Terese, 2013. Content Analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study. *Nursing and Health Sciences*, 15(3), pp.398-405. DOI: 10.1111/nhs.12048
- Vangen, S. & Huxman, C., 2003. Nurturing Collaborative Relations. *Journal of Applied Behavioural Science*, 39(1), pp.5-31. DOI: 10.1177/0021886303039001001
- Vestheim, Geir, ed., 2015. *Cultural Policy and Democracy*. London, New York: Routledge.
- Weyland, Kurt, 2008. Toward a New Theory of Institutional Change. *World Politics*, 60(2), pp.281-314. DOI: 10.1353/wp.0.0013

Outras fontes

- Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 1988. Constituição Federal de 1988. In http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/. Acesso em: 06/09/2018.
- Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2018. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara. In <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 06/09/2018.

Glossário de Siglas

- CCULT-Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados
- COFINS-Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- DEM-Democratas
- LGBTQ-lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e *queer*
- MPV-Medida Provisória
- PCdoB-Partido Comunista do Brasil
- PDC-Projetos de Decreto Legislativo
- PDT-Partido Democrático Trabalhista

PEC-Proposta de Emenda Constitucional
PIS/PASEP-Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL-Projeto de Lei
PMDB-Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN-Partido da Mobilização Nacional
PP-Partido Progressista
PPS-Partido Popular Socialista
PR-Partido Republicano
PRC-Projeto de Resolução da Câmara
PRB-Partido Republicano Brasileiro
PROS-Partido Republicano da Ordem Social
PSB-Partido Socialista Brasileiro
PSC-Partido Social Cristão
PSD-Partido Social Democrático
PSDB-Partido da Social Democracia Brasileira
PT-Partido dos Trabalhadores
PT do B-Partido Trabalhista do Brasil
PTB-Partido Trabalhista Brasileiro
PV-Partido Verde
UNESCO-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Cultural Policies in Brazil: An Ideational Analyses of the 54th Legislature (2011-2015)

ABSTRACT Introduction: The article analyses the Legislative Proposals in the area of cultural policies presented to the Federal Chamber of Deputies during its 54th Legislature in Brazil (2011-2015). The motto of the investigation was to verify the existence of some ideational paradigms that could approach the Propositions that were transformed into Laws in the period. **Materials and Methods:** Before, however, a description was made of the institutional context in which the Proposals were made, taking into account variables such as the origin of the Proposition, the Political Party of the proposer, the geographical region by which s/he was elected, the gender of the proposer and its relationship with the Permanent Commission of Culture. The contents of the Proposals, acquired from data from the Federal Chamber, were analysed using deductive and inductive content analysis methodology, considered for cases in which there are insufficient previous investigations on the subject and the categories derive directly from the data. **Results:** It is concluded that there is a paradigm of the state that directed the Propositions approved in the period, which perceives the state activities as a regulator and supportive looking to the development of cultural markets, which would favour the increase of citizenship rights through consumption of public policies of culture. **Discussion:** The article ends by discussing issues pertinent to a research agenda for ideational investigations applied to public policies and democracy.

Keywords: cultural policies; legislative production; political ideas; democratic institutions; discursive institutionalism.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.