

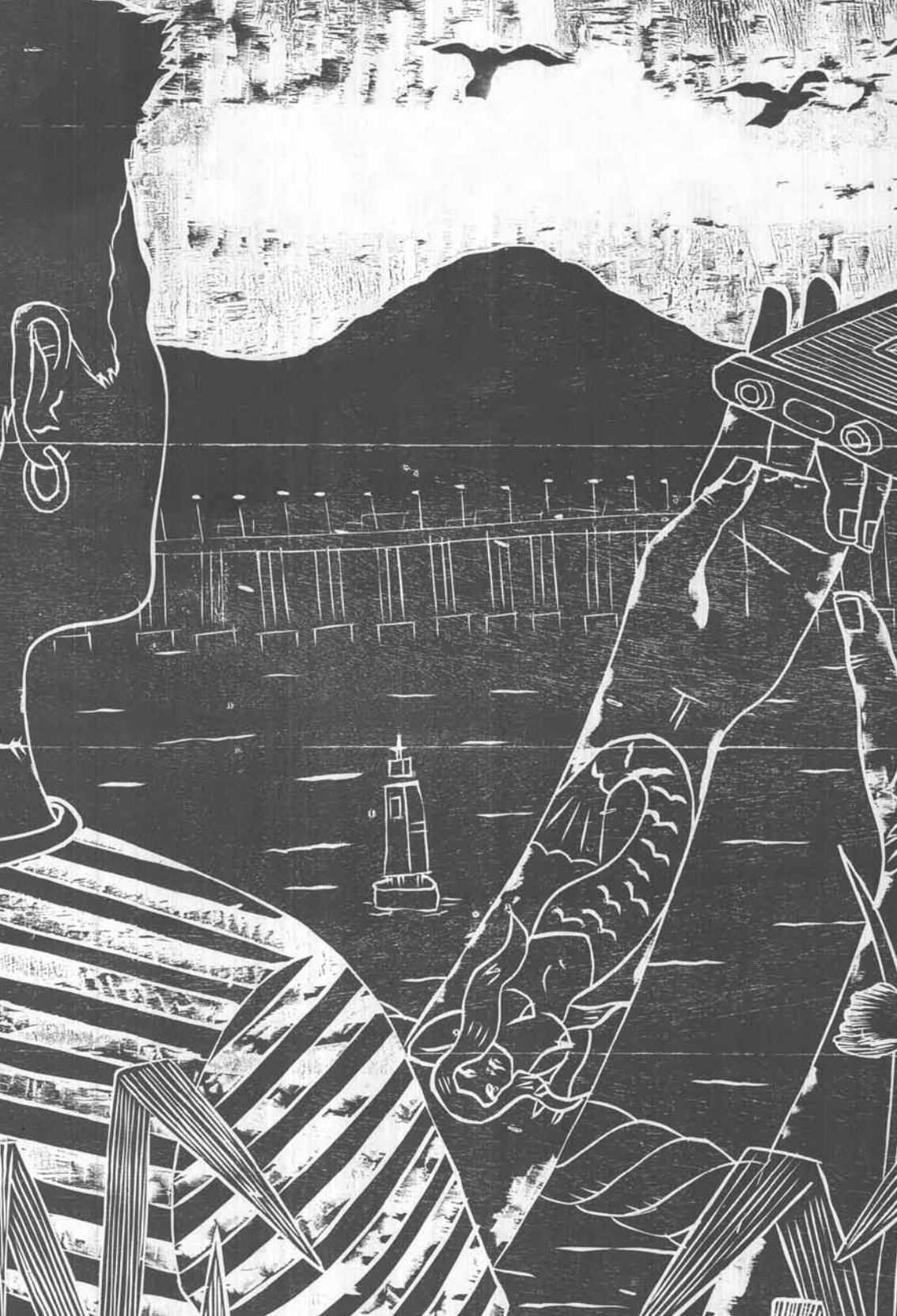
The book cover features a vibrant, textured background in shades of red and orange. At the top, two birds are depicted in flight against a sky with vertical line patterns. Below them, a large, dark, rounded mountain peak rises. In the foreground, a hand is shown holding a book, with a rose and other floral motifs integrated into the design. A long, curved bridge with numerous vertical supports spans across a body of water, where a small boat is visible. The overall style is artistic and layered, combining natural elements with architectural and literary symbols.

a\_ponte

# GESTÃO CULTURAL

JULIANA CARNEIRO  
LIA BARON (orgs.)

# **GESTÃO CULTURAL**



Juliana Carneiro e Lia Baron (orgs.)

# GESTÃO CULTURAL



cultura  
niterói



FUNDAÇÃO



**Rodrigo Neves Barreto**  
Prefeito de Niterói

**Marcos Gomes**  
Secretário das Culturas

**Danielle Barreto Nigromonte**  
Subsecretária de Cultura

**Daniel Damasceno Barreto**  
Subsecretário de Planejamento Cultural

**André Diniz**  
Presidente da Fundação de Arte de Niterói – FAN

**Fernando Cruz**  
Superintendente Administrativo – FAN

**Victor De Wolf**  
Superintendente do Sistema Municipal de Financiamento à Cultura – FAN

**Equipe Técnica**  
Leonardo Caldeira - ASCOM  
Helena Costa – Web e design  
Diaqueline Diansey  
Julia Pacheco

**Organização:** Juliana Carneiro e Lia Baron

**Edição:** Adriana Maciel

**Revisão:** Lia Duarte Mota

**Projeto gráfico e diagramação:** Mari Taboada

**Capa:** Pedro Sánchez [Cabuloza Wild Life | @cabulozawildlife]

---

G393      Gestão Cultural/ Juliana Carneiro e Lia Baron.  
(org.) Niterói: Niterói Livros, 2018.

176 p.

ISBN: 978-85-85896-55-3

I. Políticas públicas. II. Cultura. III. Fomento.

CDD: 306.4

---

# SUMÁRIO

- 7**      **Apresentação**
- 10**     **Política cultural em Niterói:  
um panorama histórico**  
DANIELLE NIGROMONTE,  
JULIANA CARNEIRO e LIA BARON
- 38**     **Cultura, territorialidade e direitos:  
A gestão municipal de cultura**  
LIA CALABRE
- 56**     **Gestão cultural e territorialidades urbanas**  
ELIANE COSTA
- 76**     **A mazela espiritual ou a cultura do cidadão**  
CARLOS AUGUSTO CALIL
- 100**    **Visões de cidade**  
JOSÉ MAURO GNASPINI
- 120**    **Notas sobre os desafios do fomento  
à cultura no Brasil**  
CARLOS PAIVA
- 156**    **Fomento e financiamento à cultura,  
ampliando a discussão**  
TATIANA RICHARD



# APRESENTAÇÃO

Como afirmam vários autores deste livro, é na cidade que as relações culturais acontecem, que as produções simbólicas se efetivam, que as imaginações criam, que os laços subjetivos se estreitam. Cabe à gestão municipal reconhecer este dado e garantir, no seu escopo de políticas públicas, que a cultura não seja um tema secundário, mas um assunto estruturante e transversal.

Este tem sido o norte da gestão da cultura em Niterói, sob orientação e aval do Prefeito Rodrigo Neves: formular e executar políticas fortes, com investimento regular e estrutura de gestão qualificada, para que os fluxos culturais que enlaçam cada cidadão e toda a cidade se fortaleçam.

Mas isso não seria suficiente se não nos dispuséssemos a refletir sobre a dimensão de nosso projeto, sua relação com conjunturas mais amplas e os desafios que se colocam às nossas equipes. Foi com esta intenção que iniciamos um ciclo de encontros e debates, em abril de 2017, com a realização do “Encontro Fluminense de Gestores Municipais da Cultura – Trocas de Experi-



ências”. O evento contou com a presença de mais de 60 representantes de municípios do estado do Rio de Janeiro. Para mobilizar os debates, convidamos especialistas de renome no âmbito das políticas culturais.

O resultado das falas e das trocas foi tão instigante que se mostrou natural desdobrá-las em livro – esta publicação que vocês têm em mãos e que figura como primeiro volume da coleção *a\_ponte*. O objetivo da coleção, um projeto do selo Niterói Livros, é captar e difundir o ambiente dos encontros e seminários (o que passou e os tantos que ainda estão por vir), mas não apenas este: ela será, de maneira estendida, uma plataforma de estímulo e divulgação do pensamento sobre os movimentos de produção e gestão da cultura brasileira contemporânea. Seu nome indica nosso comprometimento em conectar, articular, ligar agentes que se dedicam tanto à realização quanto à construção do saber sobre o tema. Para essa empreitada, contamos com a honrosa chancela da Fundação Casa de Rui Barbosa – Cátedra Unesco de Políticas Culturais e Gestão, que sem dúvida ampliará a legitimidade e o alcance da coleção.

Este primeiro volume, intitulado “Gestão Cultural”, reúne parte do pensamento mais vigoroso de que dispomos sobre o assunto no país. Como foi dito, nas próximas páginas vocês encontrarão importantes

reflexões sobre as relações entre cidade, cidadania e cultura. Lia Calabre explora a construção e a efetivação dos direitos culturais, ponto também desdobrado por Eliane Costa, que se aprofunda nas políticas culturais e suas relações com as territorialidades urbanas. Carlos Augusto Calil historiciza a gestão cultural no município de São Paulo, contextualizando-a com os desafios apresentados, em todo o território nacional, na condução das políticas públicas. As recentes experiências paulistanas de fortalecimento da cidadania por meio da produção de eventos em espaços urbanos são esmiuçados por José Mauro Gnaspini. E o tema do fomento, hoje central nas ações públicas de estímulo ao setor, é desenvolvido por Carlos Paiva e Tatiana Richard. No prólogo, Danielle Nigromonte, Juliana Carneiro e Lia Baron reconstituem três ciclos das políticas culturais em Niterói, delineando alguns desafios da atual gestão.

Desejamos a todos uma boa leitura, certos de nos reencontrarmos brevemente em outros tantos espaços de articulação entre fazer e saber – espaços que, como este livro, revigoram nossa vontade de experimentar a gestão pública como um lugar de abertura, de conexão e de produção compartilhada.

MARCOS GOMES (Secretário das Culturas)

ANDRÉ DINIZ (Presidente da FAN)

# **POLÍTICA CULTURAL EM NITERÓI:**

**um panorama  
histórico**

**DANIELLE NIGROMONTE  
JULIANA CARNEIRO  
LIA BARON**

**N**iterói vive um momento singular no desenvolvimento de suas políticas culturais. Nos dois últimos anos, a Secretaria Municipal das Culturas e a Fundação de Artes<sup>1</sup> realizaram uma série de “entregas”, que vão desde a criação de mecanismos de fomento ao aperfeiçoamento da gestão dos equipamentos culturais, isto é, desde a ampliação do investimento na ponta até o fortalecimento das estratégias de gerenciamento.<sup>2</sup> Tais iniciativas têm posicionado a cidade em lugar de destaque no cenário nacional.

Esse esforço é empreendido num momento em que, no Brasil, a gestão pública de cultura enfrenta um processo de retração acentuada, reflexo da crise

---

**DANIELLE NIGROMONTE** é Subsecretária das Culturas da Prefeitura de Niterói e Mestranda em Bens Culturais e Projetos Sociais na FGV/Escola de Ciências Sociais/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC (e-mail: danielle.nigromonte@gmail.com).

**JULIANA CARNEIRO** é Professora Adjunta do Departamento de Artes e Estudos Culturais da UFF e Doutoranda em História Comparada pela UFRJ. (e-mail: julianaspcarneiro@gmail.com).

**LIA BARON** é Diretora de Planejamento e Projetos Especiais da Fundação de Arte de Niterói e Doutora em Literatura, Cultura e Contemporaneidade pela PUC-Rio (e-mail: liabaron@gmail.com).

política e econômica deflagrada e agravada nos últimos tempos. Se a primeira década do século XXI vivenciou um ciclo virtuoso de experimentação e impulsionamento das políticas culturais, o segundo decênio conheceu o arrefecimento e a estagnação de tal movimento, um quadro verificável no governo federal, assim como nos estados e municípios.

Diante de tal contexto, Niterói tem sido vista como uma cidade diferencial, capaz de manter, criar, consolidar e ampliar iniciativas que incidem sobre o setor cultural. A possibilidade de vivenciar esse lugar de exceção deve-se, certamente, ao fato de a cultura ser reconhecida pelo atual governo como vetor estratégico. Mas, na mesma medida, guarda relação com a vocação artística da cidade e com sua história política recente, em que se pode reconhecer uma constância no investimento em cultura.

O objetivo prioritário deste texto, escrito como prólogo à primeira edição da coleção *a\_ponte*, é reconstituir o histórico das políticas culturais niteroienses, partindo da década de 90, na tentativa de identificar ciclos de gestão e suas respectivas características. Trata-se, aqui, mais de delinear os contornos políticos e tendências de determinados períodos do que de se aprofundar nas ações empreendidas. Esse apanhado

nos ajuda a reconhecer, no passado recente da cidade, fatores que permitiram ou criaram condições favoráveis aos processos que vêm sendo hoje deflagrados. Se a coleção *a\_ponte* se coloca como uma plataforma de produção e difusão de pensamento sobre a cultura e gestão contemporâneas, desejamos, em sua publicação inicial, construir uma abordagem histórica indicando como estes temas vêm se desenvolvendo na cidade que cria e impulsiona tal projeto editorial.

Nunca é demais esclarecer que as reflexões condensadas neste texto não reivindicam imparcialidade, uma vez que são propostas por três profissionais, todas niteroienses, que vêm participando da rotina da gestão municipal de cultura: duas atualmente na condição de gestoras, uma na condição de consultora. Trata-se, neste texto, de uma autoria assumidamente implicada e comprometida com o assunto tratado, afeto que pode vir a contagiar o seu tom, de forma a torná-lo mais interessante, é o que esperamos.

## ■ A criação da política cultural

Arriscamos afirmar que a primeira vez que Niterói ganhou uma política cultural foi durante o ciclo pedetista

de treze anos à frente do governo municipal (entre 1989 e 2002), período em que Jorge Roberto Silveira<sup>3</sup> e João Sampaio<sup>4</sup> se alternaram como prefeitos. Referimo-nos a “política cultural” como um conjunto planejado e estruturado de ações empreendidas com vistas a causar determinado impacto nos regimes de produção e fruição cultural. Naquele momento, caracterizado pela elevação da qualidade de vida do cidadão niteroiense, a cultura foi abordada como assunto primordial no processo de construção de uma imagem de cidade moderna.

Um significativo volume de recursos foi investido em infraestrutura predial, seja na recuperação de antigos patrimônios, seja na construção de novos edifícios. Tombado em 1990, o Teatro Municipal João Caetano (localizado no Centro) passou por um rigoroso processo de restauro, com duração de três anos, sendo devolvido à comunidade cultural em 1995. Já o Solar do Jambeiro (palacete situado em São Domingos), que havia permanecido fechado durante a década de 80 e grande parte dos anos 90, foi desapropriado pela prefeitura em 1997 e, totalmente restaurado, abriu-se ao público em 2001, agora com a função de centro cultural.

O mais ousado empreendimento datado daquela época foi a construção do MAC - Museu de Arte

Contemporânea de Niterói (erguido sobre o Mirante da Boa Viagem). O projeto, encomendado ao arquiteto Oscar Niemeyer, deu origem ao principal cartão postal niteroiense: o desenho do museu foi convertido em imagem-símbolo da cidade. Seu pátio, de onde se pode ter uma das mais belas vistas da Baía de Guanabara, tornou-se nosso principal ponto turístico. Inaugurado em 1996 (após obra de cinco anos), seu acervo permanente hoje é composto pela Coleção João Sattamini e pelo Acervo MAC, que somam aproximadamente duas mil obras.

Concomitante ao investimento em patrimônio cultural edificado, naquele período a prefeitura criou plataformas de criação e difusão artística, como o selo Niterói Discos, que viabilizou o registro fonográfico (primeiro em LP, depois em CD) de um grande volume de produção na área musical. Niterói é um importante celeiro de músicos, compositores e instrumentistas, com atuação projetada em escala nacional e internacional. O selo permitiu reconhecer esta vocação e amplificar seu alcance. Já o selo Niterói Livros – que viabiliza esta publicação – favoreceu a edição

Concomitante ao investimento em patrimônio cultural edificado, naquele período a prefeitura criou plataformas de criação e difusão artística.



de obras literárias escritas por autores nascidos ou residentes na cidade, assim como permitiu a publicação de pesquisas e materiais historiográficos sobre os personagens, territórios e fenômenos culturais niteroienses.

O terceiro marco na constituição da política cultural do período foi a criação de um ciclo de Encontros Internacionais, festivais em que países parceiros são convidados a se fazer representar em Niterói por delegações culturais, artísticas e acadêmicas. A produção dos festivais é precedida por um período de intensa articulação com os governos das nações e cidades homenageadas. Do ponto de vista local, são mobilizados palcos, teatros, restaurantes, escolas, universidades e outros setores do governo e da sociedade civil para o trabalho em torno da cultura-tema do festival. Durante o período do governo pedetista, foram realizados os Encontros com Cuba (1992), Portugal (1998), Japão (1998) e Itália (1999). Posteriormente, o modelo veio a ser consolidado e desdobrado nos Encontros com Espanha (2006) e com América do Sul (2011), ambos com o desafio de ampliar o alcance territorial do formato de projeto. Já o Encontro com África (2016) foi realizado em dimensão reduzida, com a perspectiva de que seja reeditado.<sup>5</sup>

Como se pode observar, o ciclo pedetista criou uma política cultural com ênfase em patrimônio, produção e

difusão artística, além de eventos de intercâmbio. Tal conjunto de iniciativas conferiu *status* e refinamento ao projeto cultural posto em prática, conectando-o com as classes média e alta, naquele momento em crescimento na cidade. Por meio de uma política que reconheceu as tradições niteroienses e apontou para uma atualização com o cenário contemporâneo, Niterói passou a ser, cada dia mais, vista como uma cidade vocacionada para a atividade cultural.

Vale comentar que, naquele mesmo momento, o foco das políticas culturais federais recaía sobre a criação e consolidação de mecanismos de financiamento, com destaque para o incentivo fiscal. A Lei Rouanet se tornava o principal instrumento de injeção de verba em projetos culturais, com reflexo na implementação das leis de incentivo estaduais e municipais. Naquele tempo, Niterói não chegou a acompanhar essa tendência, priorizando o investimento com recursos diretos, em iniciativas formuladas e realizadas pelo próprio governo.

## ■ Democratização e descentralização

O segundo ciclo das políticas culturais municipais representou um deslocamento de norte conceitual

e prático. Em 2002, quando Jorge Roberto Silveira renunciou o cargo de prefeito para concorrer ao pleito estadual, a cadeira foi assumida pelo petista Godofredo Pinto,<sup>6</sup> que, tendo sido reeleito em 2004, permaneceu à frente do governo até 2008. Ao assumir, o novo prefeito impôs à sua equipe o desafio de imprimir uma imagem mais popular ao governo municipal e conferir atenção especial aos territórios periféricos, tendo criado o *slogan* “Governo para Todos”<sup>7</sup> para representar e comunicar a nova inflexão.

Na política cultural niteroiense, o impacto dessa guinada resultou no foco em democratização e descentralização das iniciativas. O carro-chefe da gestão foi o programa “Cultura para Todos”, dividido em duas ações. A primeira consistia na produção de espetáculos gratuitos em espaços públicos da cidade: ruas, praças, parques e monumentos históricos. Dispondo de infraestrutura básica (praticável, som, iluminação de pequeno porte e cachê), a programação, em sua grande maioria protagonizada por artistas locais, passava a fazer parte da rotina e dos costumes dos cidadãos, que viam então ampliado o seu direito à fruição. A segunda linha do programa consis-

Na política cultural niteroiense, o impacto dessa guinada resultou no foco em democratização e descentralização das iniciativas.

tia em um conjunto de oficinas culturais, realizadas em favelas e demais territórios periféricos da cidade. Também ministradas por artistas locais, as oficinas ofereciam iniciação em música, artes visuais e artes cênicas.

Com o “Cultura para Todos”, eram produzidas em média 60 atividades mensais, todas gratuitas e, em grande medida, orientadas para além das áreas mais abastadas da cidade. Pela primeira vez, a política cultural municipal atuou de maneira estruturante em territórios da Zona Norte e Região Oceânica, tais como Fonseca, Santa Bárbara, Ilha da Conceição, Engenhoca, Barreto, Jacaré, Cafubá e Piratininga, entre outros.

Naquele período, a aproximação entre políticas culturais municipais e federais tornou-se mais flagrante. Quando Gilberto Gil assumiu o Ministério da Cultura,<sup>8</sup> em 2003, indicado pelo então presidente Lula, implementou uma política cultural vigorosa, amparada por uma definição específica de “cultura” e por um novo entendimento do papel do Estado diante do fazer cultural. Em seu tão estudado e reproduzido discurso de posse, Gil aproxima-se de um conceito antropológico de cultura, definindo-a como “usina de símbolos de um povo”, “conjunto de signos de cada comunidade e de toda nação”, “o sentido de nossos atos, a soma de nossos

gestos, o senso de nossos jeitos”. Diante de tal inflexão, não caberia ao Estado “fazer” cultura (ação cujo sujeito se encontraria antes no campo da sociedade civil), mas “proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais”.<sup>9</sup> Segue-se à posse a implementação de uma série de iniciativas com clara ênfase nos seguintes princípios: a) democratização do acesso aos meios de produção e aos bens culturais; 2) descentralização e regionalização dos instrumentos de fomento e reconhecimento de iniciativas culturais; 3) e fortalecimento dos mecanismos de participação social na formulação e implementação das políticas públicas.<sup>10</sup>

A sintonia entre a municipalidade, sua política descentralizada e o governo federal era visível também através do programa mais paradigmático da nova fase do MinC, o Cultura Viva.<sup>11</sup> Em 2007, a cidade possuía cinco Pontos de Cultura selecionados, que funcionavam como núcleos de produção e irradiação cultural de dimensão comunitária. Naquele momento, a gestão municipal conseguiu apoiar financeiramente os Pontos, complementando os recursos transferidos pelo MinC para as instituições.

No que diz respeito aos instrumentos de colaboração política entre sociedade civil e estado, o alinhamento com o governo central ganha ainda mais força com a

criação, também em 2007, de um novo Conselho Municipal de Cultura<sup>12</sup> e, em 2008, com a realização da I Conferência Municipal de Cultura.<sup>13</sup> Do encontro, resultam as primeiras propostas de Plano Municipal de Cultura e de Lei de Incentivo à Cultura, esta prevendo a criação de um Fundo Municipal de Cultura.<sup>14</sup> O tripé Conselho-Plano-Fundo credenciaria a Prefeitura de Niterói a participar de maneira efetiva do Sistema Nacional de Cultura,<sup>15</sup> cuja criação representava, naquele período, uma das prioridades políticas do Ministério.

O próprio Ministro Gilberto Gil esteve presente na cidade como convidado especial para inaugurar a mais importante obra de infraestrutura cultural daquele período, o Teatro Popular Oscar Niemeyer (situado no Centro). O equipamento, composto por um palco reversível (que pode atender a uma área fechada – um teatro – ou a uma área aberta – uma praça), compõe o Caminho Niemeyer, complexo cultural e turístico projetado pelo arquiteto que nomeia o espaço. No palco do Teatro, Gil reconheceu o ambiente de parceria e alinhamento interfederativo:

“É também uma alegria de estar em Niterói, um município que tem demonstrado, em sua gestão cultural, uma afinidade muito grande com os pressupostos que

norteiam a nossa ação no Ministério da Cultura. Vejo, aqui em Niterói, uma grande afinidade com o esforço do MinC em democratizar e garantir o acesso de todos à cultura, um esforço de tratar a cultura como um direito de cidadania, um esforço em respeitar e estimular a diversidade cultural. E temos sido parceiros (...)<sup>16</sup>

Dentro do âmbito dos equipamentos culturais de base comunitária, foi inaugurado em 2008 o Módulo de Ação Comunitária – Maquinho. Idealizado como um núcleo de ação complementar às atividades do MAC, seu objetivo é integrar a comunidade ao museu de arte contemporânea. O prédio localiza-se no Morro do Palácio, sendo a primeira obra pública de Oscar Niemeyer construída em uma favela. A inauguração foi marcada por uma exposição cujas obras foram elaboradas pelo público que ali mora, fortalecendo a concepção do espaço como *locus* privilegiado de memórias comunitárias.<sup>17</sup>

Outro importante eixo de investimento do então governo municipal, desta vez no tocante à articulação entre democratização e formação para as artes, foi o fortalecimento do Programa Aprendiz – Música na Escola.<sup>18</sup> Ativo desde 2001, o projeto é baseado na tríade música-educação-cidadania e foi inspirado

na experiência venezuelana do *El Sistema*, programa pioneiro de inclusão social através da educação musical.<sup>19</sup> Em Niterói, a iniciativa fornece iniciação musical, prática de instrumentos, coro e experiência orquestral para alunos da rede municipal de ensino, fazendo uma interseção entre a tradição da música erudita e a cultura popular. Em 2008, o programa chegou a atender 3 mil alunos da rede.<sup>20</sup>

Em 2007, foi criada a Orquestra Sinfônica Aprendiz, para que os alunos egressos do Programa pudessem dar continuidade às suas atividades musicais, após o período inicial de formação. Anteriormente, a partir de 2004, o mesmo governo já havia reativado a Banda Municipal Santa Cecília (fundada em 1984) e impulsionado as atividades da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói (fundada em 1992).<sup>21</sup> No que diz respeito ao calendário de eventos, a gestão realizou o já mencionado Niterói Encontro com Espanha (em 2006) e produziu três edições do Niterói Musifest Ins-

trumental, um conjunto de shows e oficinas gratuitas, oferecidos com o intuito de fortalecer e difundir a vocação niteroiense para a música.

Além da democratização e da descentralização, uma das princi-

Uma das principais bandeiras daquele governo foi o incremento de investimento financeiro na área cultural



pais bandeiras daquele governo foi o incremento de investimento financeiro na área cultural, que chegou a corresponder a 2% do orçamento municipal.<sup>22</sup> E, paralelamente, a qualificação do quadro gestor, com a implementação da demanda antiga de criação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Fundação de Arte de Niterói (em 2007) e a realização do primeiro e único concurso público para a mesma instituição (em 2008).

O governo petista em Niterói é sucedido por mais um mandato do pedetista Jorge Roberto Silveira, que, entre 2009 e 2012,<sup>23</sup> retorna ao cargo de prefeito. Na cultura, Silveira retoma algumas das inclinações políticas adotadas por ele próprio na década de 90. Recupera mais um prédio histórico, um casarão construído em 1892, no Ingá (em frente ao Solar do Jambeiro), que se torna o Museu de Arte Popular Janete Costa. E dá sequência aos intercâmbios internacionais, realizando em 2011 o Niterói Encontro com América do Sul, que envolveu onze países do continente.

## ■ Institucionalização e fomento

O terceiro ciclo de efetivação das políticas culturais em Niterói tem início em 2013, com a posse do atual prefei-

to, Rodrigo Neves. Naquele momento filiado ao PT e, hoje, ao PDT, Neves foi reeleito em 2016, encontrando-se, atualmente, em meados de seu segundo mandato. Nestes cinco anos de governo, preocupou-se em defender uma imagem de gestão municipal eficiente, capaz de atravessar a conjuntura de crise nacional em situação de equilíbrio fiscal e orçamentário.

Em seus discursos, transparece um entendimento de cultura como recurso para o desenvolvimento econômico, social e humano. Pode-se dizer que a ênfase de sua gestão tem sido a institucionalização, em forma de arcabouço legal, de um conjunto de diretrizes e políticas voltadas para o setor e, como importante desdobramento disso, a construção de um sistema municipal de fomento à atividade cultural.

Em 2015, o executivo sancionou a Lei 3185, que cria o Sistema Municipal de Cultura de Niterói.<sup>24</sup> Dele advém o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (SIMFIC), estabelecido com o objetivo apoiar financeiramente projetos e iniciativas culturais. Os mecanismos do apoio são: a) o Fundo Municipal de Cultura (ainda não instaurado oficialmente), que deve transferir recursos diretamente aos projetos; e b) o incentivo fiscal, que funciona por meio da doação ou patrocínio às iniciativas, mediante renúncia de tributos.

No que diz respeito ao incentivo, Niterói adotou uma estratégia que permite ampliar o alcance do mecanismo: pessoas físicas podem figurar como proponentes de projetos, assim como podem financiá-los, eis que a Lei admite a renúncia de ISS e de IPTU (o investimento anual pode chegar a 1% da soma de arrecadação, pelos cofres públicos, advinda de cada um dos impostos). Tal ampliação pode representar uma ativação da dimensão local da produção e do financiamento cultural: iniciativas de alcance territorial podem ser propostas e financiadas por integrantes de uma mesma comunidade, convertendo-se em projetos comuns a determinados grupos.

Tal ampliação pode representar uma ativação da dimensão local da produção e do financiamento cultural.

O primeiro edital do mecanismo de renúncia fiscal foi lançado em 2017, permitido pela regulamentação da Lei do Sistema (Decreto 12.747/2017). Ele destina até R\$ 2,5 milhões às iniciativas culturais. A Prefeitura recebeu inscrição de 216 projetos, dos quais 164 obtiveram a aprovação para captação junto à iniciativa privada, processo que acontece no justo momento da escritura deste artigo. O principal desafio da implementação do sistema de incentivo fiscal em Niterói é desenvolver meios que possam garantir a capilaridade e a dimensão comunitária vislumbrados no texto da Lei.

Com relação ao fomento direto, mesmo que o Fundo ainda não exista de fato, um conjunto de editais vem sendo publicados, de maneira pontual, desde 2013. Com o objetivo de diversificar os mecanismos de fomento, está em processo a concepção de um edital amplo, que atenda às diversas linguagens e segmentos artísticos, visando democratizar o acesso do setor cultural da cidade aos financiamentos públicos.

Em 2018, a gestão lançou seu primeiro edital setorial robusto, o Edital de Fomento ao Audiovisual (cujas inscrições encontram-se abertas a produtoras de todo estado do Rio de Janeiro), que destina R\$ 5,7 milhões ao setor.<sup>25</sup> Serão apoiados cerca de 40 projetos, em 12 linhas, que vão desde longas-metragens até projetos de projeção em espaços urbanos, cineclubes, novas mídias e pesquisa. Pela primeira vez na cidade, as inscrições e avaliação dos projetos serão realizadas através de um sistema *online* e auditável, o que garante maior eficiência e transparência ao processo seletivo.

O edital faz parte de uma iniciativa estratégica mais ampla de ativação do setor, o Programa Niterói Cidade do Audiovisual, composto por um conjunto de sete ações. A mais importante delas, ao lado do edital de fomento direto, é a abertura do Museu do Cinema

Brasileiro, prevista para 2020. O prédio, já construído, está situado no Centro Petrobras de Cinema, que abriga ainda cinco salas de exibição e um conjunto de empreendimentos gastronômico-culturais, todos geridos pelo grupo Reserva Cultural. O Centro, que permaneceu em obras durante mais de uma década, foi inaugurado pela atual gestão, em 2016, e aguarda a inauguração do Museu para que seu funcionamento se dê de maneira integral. Atualmente, a Prefeitura modela chamada pública para, em regime de parcerização, viabilizar projeto curatorial, museológico e expográfico, além da gestão do Museu.

O Programa Niterói Cidade do Audiovisual inclui ainda as seguintes ações: redução da alíquota do ISS para produtoras de audiovisual sediadas na cidade; realização, em Niterói, de um conjunto de festivais já consolidados em outras praças; criação de um festival de mídias audiovisuais contemporâneas; criação da Niterói Film Commission; e investimento em conteúdo para o Centro Petrobras de Cinema.<sup>26</sup>

Paralelamente aos mecanismos de fomento, o atual governo iniciou, no último ano, um processo de monitoramento de gestão dos equipamentos de cultura. O passo inicial foi a estruturação de formas de

acompanhamento acessíveis, de fácil entendimento para as equipes e, mais importante, que gerassem dados consistentes. A partir dos monitoramentos são elaborados objetivos estratégicos, metas e indicadores para acompanhamento e melhoria contínua da performance dos espaços. Tendo em vista a histórica dificuldade da administração pública em gerir de maneira direta os equipamentos culturais, a atual gestão estuda hipótese de estabelecer regimes de parcerização com organizações da sociedade civil, aproveitando as novas perspectivas de gestão compartilhada abertas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei 13.019/2014).

No que diz respeito às ações de cidadania cultural, nasce na cidade a Rede Cultura Viva Niterói. Formada por cinco Pontos de Cultura,<sup>27</sup> um Pontão de Cultura e 20 ações locais, a rede tem a missão de restituir a comunicação da administração pública com os agentes culturais habitantes nas periferias do município, ativando ações de perfil comunitário, capazes de promover impactos positivos nos territórios populares. A criação da Rede Cultura Viva Niterói atualiza a gestão com o que há de mais contemporâneo, no que diz respeito à efetivação dos direitos culturais, em termos conceituais (valorizando práticas culturais a partir de suas con-

xões territoriais) e administrativos (já que a relação com os proponentes se dá de maneira ágil e leve<sup>28</sup>).

Com o foco em institucionalização, o atual ciclo consolida as conquistas dos dois últimos períodos – marcados pela criação das políticas culturais e sua democratização –, prolongando-as na direção do fomento. A garantia de solidez conferida às políticas culturais municipais, aliada às ações de ativação da produção, contribui para que a cidade atravesse a atual conjuntura de crise nacional sem impacto negativo em âmbito local; pelo contrário, pavimenta caminho para o crescimento continuado da cultura niteroiense.

1. A Secretaria Municipal das Culturas – SMC e a Fundação de Artes de Niterói – FAN funcionam no mesmo prédio e, em conjunto, desenvolvem e executam as políticas públicas municipais de cultura. A primeira tem a responsabilidade pela concepção e a segunda pela execução dos programas e projetos. A FAN concentra quase a totalidade dos recursos humanos e orçamentários. Ao longo dos ciclos de gestão aqui descritos, houve diferentes relações de governança entre as instituições; ora trabalharam de forma uníssona, ora com independência decisória entre as partes.
2. As principais ações da Prefeitura de Niterói na área da cultura são divulgadas no site [www.culturanageroi.com.br](http://www.culturanageroi.com.br).
3. Jorge Roberto Silveira foi Prefeito de Niterói por quatro mandatos (1989-1992, 1997-2000, 2001-2002 e 2009-2012). Nesses períodos, foram secretários de cultura de Niterói Aníbal Bragança, Ítalo Campofiorito, Marcos Gomes e Claudio Valério Teixeira. E foram presidentes da FAN Aníbal Bragança, Luiz Antônio Mello, Claudio Valério Teixeira e Marcos Sabino.
4. João Sampaio foi prefeito de Niterói de 1993 a 1996. Nesse período, foi secretário de cultura de Niterói Ítalo Campofiorito. E foi presidente da FAN Luiz Antônio Mello.
5. Os Encontros Internacionais têm como objetivo fortalecer laços com países de forte identidade histórico-cultural, em especial aqueles com grande fluxo migratório para a cidade e para o país. Nos Encontros realizados a partir do governo Lula,



crece a participação do governo federal nos projetos, através da Presidência da República e sua Subchefia de Assuntos Federativos, que teve papel fundamental na escolha dos países e continentes homenageados (Espanha, América do Sul e África) e no estímulo às relações bilaterais entre cidades.

6. Godofredo Pinto foi prefeito de Niterói de 2002 a 2008. Uma de suas primeiras ações à frente do cargo foi recriar a Secretaria Municipal de Cultura, que, entre 2001 e 2002, havia funcionado como uma Subsecretaria ligada à Educação. Enquanto Godofredo foi prefeito, foram secretários de cultura de Niterói Marcos Gomes, Danielle Nigromonte, André Diniz, Marilda Ormy e Marcelo Velloso. As presidentas da FAN foram Marilda Ormy e Danielle Nigromonte.

7. O *slogan* apresentava sintonia com o lema “Brasil, um país de todos”, assumido pelo governo federal com o então recém-empossado presidente Luís Inácio Lula da Silva.

8. Gilberto Gil foi ministro da cultura entre 2003 e 2008.

9. GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. “Discurso do ministro Gil na solenidade de transmissão do cargo. Brasília, agosto de 2003. Brasília: MINC, 2005. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>. Acesso em: maio de 2018.

10. Os textos de RUBIM (2012; 2015), CALABRE (2005, 2007), COSTA (2011) e BARBALHO (2005) trazem uma preciosa reflexão sobre a primeira gestão de Gilberto Gil como ministro da cultura.

11. Os Pontos de Cultura são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, que funcionam como produtores, aglu-

tinadores e irradiadores de cultura em nível local, desenvolvendo atividades comunitárias. São parte estruturante do Programa Cultura Viva, criado no âmbito do MinC em 2004, através da Portaria 156. Em 2014, a Lei 13.018 institui a Política Nacional de Cultura Viva, sendo um marco histórico na evolução das políticas culturais.

12. O 1º Conselho Municipal de Cultura (CMC) foi criado em 1983 (pelo Decreto nº 4037/83) e, com o tempo, foi desativado. Em 2007, é instaurado um novo Conselho Municipal de Cultura (com a Lei Municipal nº 2489/07), fruto das demandas do Sistema Nacional de Cultura.

13. A I Conferência Municipal de Cultura de Niterói foi realizada entre os dias 31 de março e 3 de abril de 2008, no Teatro Popular Oscar Niemeyer. Seu tema foi “Estado e Sociedade Construindo as Políticas Públicas de Cultura”, dividido em cinco eixos temáticos: Comunicação e Cultura; Economia da Cultura; Educação, Cultura e Cidadania; Patrimônio Cultural e Fomento às Artes. Na ocasião, formou-se uma comissão que teve como objetivo coordenar o processo eleitoral do Conselho, que ocorreu em julho de 2008.

14. O Projeto de Lei nº 116/08, que dispõe sobre Incentivo Fiscal para a realização de projetos culturais no âmbito do Município de Niterói, foi aprovado em 2008 pela Câmara de Vereadores, mas foi vetado pelo prefeito Jorge Roberto Silveira em maio de 2009.

15. Em 2012, a inclusão do artigo 216 na Constituição de 1988 (por meio da Emenda Constitucional nº 71) garantiu a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura. O SNC prevê um processo de gestão e promoção das políticas públicas de

cultura em regime de colaboração, de forma democrática e participativa, entre os três entes federados (União, estados e municípios) e a sociedade civil, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. A adesão formal da Prefeitura de Niterói ao SNC se deu no ano de 2012. (fonte: <http://www.cultura.gov.br/sistema-nacional-de-cultura>. Acesso em maio de 2018).

16. Fonte: [http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset\\_publisher/DmSRakoYtQfY/content/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-inauguracao-do-teatro-popular-de-niteroi-97178/10883](http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset_publisher/DmSRakoYtQfY/content/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-inauguracao-do-teatro-popular-de-niteroi-97178/10883). Acesso em maio de 2018.

17. Ao longo das gestões, o prédio foi adquirindo diferentes funções. Hoje está sob responsabilidade da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

18. <https://www.aprendizmusica.com.br/>

19. <http://fundamusical.org.ve/>

20. Hoje, estima-se que mais de 15 mil crianças e jovens já tenham passado pelo Aprendiz.

21. <http://www.balletcidadedeniteroi.com.br/>

22. A partir de 2003, se intensificou o debate sobre a consolidação de um sistema de financiamento e fomento que garantisse a ampliação do volume de recursos destinados à cultura. Está em tramitação no Congresso Nacional a PEC 150, que prevê um mínimo de 2% do orçamento federal para a cultura, 1,5% dos orçamentos estaduais e 1% dos orçamentos municipais.

23. No período, o secretário de cultura foi Claudio Valério e o presidente da FAN foi Marcos Sabino.

24. Importante registrar que a Lei Municipal nº 3.182, de 18 de dezembro de 2015, reformulou o Conselho de Cultura, agora denominado Conselho Municipal de Política Cultural de Niterói – CMPC, de caráter deliberativo e composição paritária, assumindo papel central na formulação das políticas culturais municipais.

25. O edital é fruto de parceria com a Ancine e o Fundo Setorial do Audiovisual – FSA. Niterói é a primeira cidade, não capital, a acessar a Linha de Arranjos Regionais. Do volume de R\$ 6 milhões, cuja metade é oriunda do FSA e a outra metade é aportada pela Prefeitura de Niterói, R\$ 5,7 milhões são destinados ao edital, e R\$ 300 mil são destinados a ações de formação, preservação e memória desenvolvidas em parceria com o Departamento de Cinema e Vídeo da UFF.

26. A demanda por investimento no setor audiovisual já aparece, em 2007, dentre as diretrizes resultantes da I Conferência Municipal de Cultura, aprovadas na plenária final. Cabe registrar que naquele mesmo ano foi inaugurado o Fórum Cultural de Niterói, de cuja formação original participavam instituições e produtores independentes de audiovisual da cidade. Hoje autodenominado Fórum de Audiovisual de Niterói, tal grupo segue atuante e foi fundamental na concepção e orientação do Programa Niterói Cidade do Audiovisual.

27. Nas uas últimas décadas, o Ministério da Cultura e a Secretaria de Estado da Cultura reconheceram Pontos de Cultura sediados em Niterói. Em 2017, por meio de convênio assinado com o MinC, a cidade criou a sua rede municipal,

lançando editais próprios e transferindo recursos às iniciativas contempladas.

**28.** O fomento aos Pontos de Cultura já obedece à moderna regulamentação da Lei Cultura Viva, enquanto as ações locais são reconhecidas por meio de premiação, seguindo a experiência do Município do Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBALHO, Alexandre. Política Cultural. In: RUBIM, Linda (Org.). *Organização e produção da cultura*. Salvador: EdUFBA, 2005, p.33-53.
- \_\_\_\_\_. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. *Pol. Cult. Rev.*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2017.
- BARROS, José Marcio.; ZIVIANI, Paula. “O programa Cultura Viva e a diversidade cultural”. In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, L. (Org.). *Pontos de Cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011. p. 62-89.
- CALABRE, Lia. *Políticas culturais: diálogo indispensável*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.
- COSTA, Eliane. *Jangada Digital*. São Paulo: Azougue Digital, 2011.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. Diversidade e direitos na interculturalidade global. *Revista Itaú Cultural*. São Paulo, n. 8, p. 143-152, abr./jul. 2009.
- RUBIM, Antonio. Políticas culturais no Brasil: desafios contemporâneos. In: CALABRE, Lia (Org.). *Políticas culturais: olhares e contextos*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- \_\_\_\_\_. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*. São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.
- ORTIZ, Renato. *Anotações sobre o universal e a diversidade*. *Rev. Bras. Educ.* Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, Apr. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-4782007000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-4782007000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em maio de 2018.
- YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

# **CULTURA, TERRITO- RIALIDADE E DIREITOS:**

**a gestão municipal  
de cultura**

**LIA CALABRE**

**A** cultura se faz no território. É, geralmente, em um local específico, no bairro, no distrito, na cidade que a produção cultural e artística acontece. As maneiras de fazer um bordado, um quitute, uma construção, uma horta ou uma festa, nos revelam algumas das facetas da cultura local, assim como por meio das cenas musicais, literárias ou teatrais podemos conhecer melhor um determinado território. Tudo isso, sem dúvida, atravessado pelas trocas digitais que a tecnologia propicia nos tempos atuais.

Ao longo do século passado, vivemos sob governos (democráticos ou não) que consideraram a cultura um fator de unidade nacional. Havia a ideia da existência de uma determinada cultura que amalgamava, ou submetia, um conjunto de outras para formar a chamada cultura nacional. Na América Latina, a par-

---

**LIA CALABRE** é doutora em História, pesquisadora titular e coordenadora do setor de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa, professora do Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos (FCRB), do MBA em Gestão Cultural da FGV e do MBA em Bens Culturais: Cultura, Economia e Gestão da FGV MGM Rio. (e-mail: liacalabre@rb.gov.br).



tir do último quartel do século passado, esse cenário foi sendo lentamente modificado. Chega-se ao século XXI com diversos de nossos países curando parte das feridas abertas por décadas de autoritarismos. As noções de políticas culturais que começaram a ser construídas, já nos anos 1970, apontavam para uma vertente democrática e participativa, ainda que sem um real alargamento do conceito de cultura ou da busca de garantias eficazes dos direitos culturais.

Os modelos de democratização cultural aplicados nas últimas décadas do século passado se mostraram inadequados para o florescimento de sociedades menos desiguais. A ideia de um Estado centralizado, no qual se originam um conjunto de decisões sobre a oferta cultural para todo o país, terminou por reproduzir um padrão de concentração do capital simbólico do qual historicamente eram detentores determinados segmentos sociais pertencentes às camadas altas e médias da sociedade. O modelo centralizador francês de política cultural, originado na gestão de André Malraux, inspirou diversos governos ao longo das décadas de 1960 e 1970 e foi gradativamente sendo superado. O problema da territorialidade das políticas públicas, inclusive na França, foi ficando mais evidente no início do século XXI. Em diversos países

da América Latina, algumas mudanças vêm se processando no campo das políticas públicas, em geral, e das políticas de cultura, em particular, desde os anos 1980 (tal processo ocorre a partir de modelos e ritmos diferenciados de país para país, mas há um claro diálogo entre eles). O continente mantém modelos de estados centralizados, mas, aos poucos, temos assistido ao crescimento de desenhos mais descentralizados da gestão de políticas públicas, seja a partir do compartilhamento de decisões entre os vários níveis de governo, ressaltando uma maior autonomia dos governos locais, seja por meio de algumas experiências importantes de participação da sociedade civil.

No Brasil, o poder público está estruturado em três níveis: federal, estadual e municipal. A partir de 1988, com a nova Constituição Federal, o município passou a ter uma maior autonomia, ainda que muitos deles tenham uma baixa arrecadação fiscal, o que gera dependência econômica dos governos federal e estadual. É o município quem mais dialoga com o cidadão em “seu território”, que implementa as políticas públicas de proximidade, que responde as demandas locais. E dentre um emaranhado complexo de políticas setoriais municipais está a política pública municipal de cultura.

O objetivo fundamental de uma política cultural deveria ser o de garantir o direito à cultura, do qual goza o conjunto de cidadãos, segundo a Constituição Federal e, ainda, algumas das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Isso quer dizer que estamos falando de práticas e de desejos de ser e de fazer, de questões materiais e imateriais. Dito de outra forma, a política cultural deve ter em conta que as ações estão posicionadas nos campos do real e do simbólico, do consumo e da fruição, do acesso e das práticas. É no lugar de vivência cotidiana dos cidadãos, no território, que parte significativa desse direito se evidencia e se materializa. Será na gestão pública municipal que os tensionamentos entre o direito previsto, o direito concretizado e a negação dos direitos com mais frequência se materializarão.

O objetivo fundamental de uma política cultural deveria ser o de garantir o direito à cultura.

Um município, independentemente de sua dimensão territorial e populacional, é constituído por múltiplos territórios reais e simbólicos, onde os direitos são disputados “palmo a palmo”. É desse lugar, ou seja, da gestão pública municipal, que desejamos revisitar algumas das questões contemporâneas que compõem (ou deveriam compor) o campo das políticas culturais.

Nesse cenário, destaca-se o fato de que a questão cultural, a partir do início dos anos 2000, passou, gradativamente, a ocupar um lugar de maior destaque nos programas e discursos de governo. Os produtores, os agentes, os gestores culturais, os artistas das diversas áreas também passaram a buscar, a reivindicar, formas de participar e de interferir nos processos de decisão no campo das políticas públicas culturais. Ressurgiram movimentos de valorização das manifestações culturais locais, que incentivaram tanto a redescoberta de artistas da comunidade como de novos atores e formas de produção artístico-culturais. Aumentaram também as demandas por uma maior formação e especialização dos agentes culturais locais em todos os níveis, do artesão aos responsáveis pelas atividades burocráticas, que devem implementar seus projetos buscando uma autonomia cultural.

Ainda que identifiquemos que o país começou, principalmente a partir de 2016, a viver uma crise democrática e constitucional mais profunda no âmbito do governo federal, muitas das iniciativas de políticas públicas de cultura plantadas nos territórios floresceram e vêm se mostrando como possíveis alicerces, como bases para o fortalecimento e efetivação dos direitos culturais. Talvez, tais ações nos territórios

possam, com efeito, contribuir para a redução de um mal histórico: o do autoritarismo social, como apontou a filósofa Marilena Chauí em 1995. Segundo Chauí, há no país uma incapacidade de lidar com o princípio liberal da igualdade jurídica, de trabalhar com os conflitos e com as contradições sociais, econômicas e políticas e de tolerar e fortalecer movimentos populares e sociais; ocorre um encolhimento da área pública no que diz respeito aos direitos sociais em detrimento de um alargamento do privado do ponto de vista dos interesses econômicos; um controle das informações pelos *mass media*, que faz com que um determinado tipo de consenso entre os meios seja confundido com unanimidade, em consequência, a discordância é apresentada como ignorância. (CHAUÍ, 1995, p. 75-6) Apesar das reflexões acima terem sido fruto da gestão de Marilena Chauí como secretária de Cultura da cidade de São Paulo de 1989 a 1992, em 2017, mais de duas décadas depois, mostram-se ainda muito atuais.

Este artigo, inspirado pelas ideias da autora, pretende estabelecer um diálogo com algumas das reflexões propostas durante sua experiência de gestão. Antes mesmo de me aprofundar, é necessário destacar nesse diálogo que, ao se falar da cultura como direito dos cidadãos, é fundamental marcar a diferença entre um

conceito de cidadania restrito ao de consumidor e/ou contribuinte (CHAUÍ, 2017) e um conceito efetivo de cidadania cultural. Nas décadas em que houve o crescimento do neoliberalismo no Brasil, com a doutrina do Estado mínimo (nos anos 1980 e, ainda mais, nos anos 1990), assistimos à redução da presença do Estado na contramão do que fora aprovado e previsto pela Constituição de 1988. O texto promulgado avançava no reconhecimento e na ampliação dos direitos e da cidadania. Não é sem razão que recebeu o cognome de “Constituição Cidadã”. Ao repassar para o mercado parte significativa de suas atribuições, caso da cultura, por exemplo, o cidadão passou a ser pensado também pelo Estado como um consumidor de produtos culturais e não como um produtor de cultura.

Entre o final do século XX e início do XXI, no Brasil e na América Latina, estudiosos, políticos, especialistas em gestão pública – organismos nacionais e internacionais – vieram dando um maior destaque, uma maior ênfase, à problemática da cultura como um campo efetivo de ação das políticas públicas. Estudos, documentos e análises começaram a tratar a cultura a partir de um conceito ampliado, como um dos direitos fundamentais, e consideraram a participação social como base fundamental da elaboração política. Em 1982, ocorreu,

na Cidade do México, a Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, conhecida como Mondiacult. Na declaração aprovada na Conferência, a cultura, em seu sentido mais amplo, é considerada como o conjunto dos traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social. Dentro do campo da cultura temos, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. (UNESCO, 1982)

Ainda na declaração, que é resultado da Mondiacult, é proposta uma série de princípios que deveriam ser os balizadores da política cultural, tais como identidade cultural, dimensão cultural do desenvolvimento, cultura e democracia, patrimônio cultural, criação artística, intelectual e educação artística, relações entre cultura, educação, ciência e comunicação, planejamento, administração e financiamento das atividades culturais. As temáticas e questões presentes nas etapas preparatórias e na própria Conferência Mundial influenciaram, de alguma maneira, muitas das discussões sobre a cultura nos debates da Assembleia Constituinte Brasileira, com desdobramentos para os governos locais. O jurista e pesquisador Francisco Humberto Cunha Filho defende a tese de que ao longo do texto cons-

titucional, ainda que de maneira dispersa, estariam presentes uma série de normativas necessárias para um sistema de cultura nacional, como expresso no Art. 24, que afirma competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto. Já no Art. 30, há a indicação de que compete aos municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que prouver e, no inciso IX, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. (CUNHA FILHO, 2010, p. 91)

Retomando as reflexões de Marilena Chauí:

Em uma cidade, ou em uma sociedade marcada por carências profundas, alto grau de desigualdade e privilégios solidificados, propor uma política cultural supõe decisões mais amplas, definição clara de prioridades, planejamento rigoroso dos recursos, sobretudo em tempo de crise econômica, quando um órgão público precisa fazer mais com menos. Numa perspectiva democrática, as prioridades são claras: trata-se de garantir direitos existentes, criar novos direitos e desmontar privilégios. (CHAUI, 2006, p. 65)

Em análise recente sobre o lugar e o papel da gestão pública de cultura, o estudioso Victor Vich chama a



atenção para a necessidade de se entender as políticas culturais como dispositivos que podem ativar novos processos sociais. Em uma conjuntura de crise, como aquela que nos aponta Chauí, ou a que vivemos hoje, na qual assistimos à despolitização das ações cotidianas e à espetacularização da política, talvez as políticas culturais possam “ser as encarregadas de contribuir para a reconstituição da esfera pública” ao “demonstrar a importância do simbólico na estruturação da vida cotidiana e buscar modificar formas sedimentadas mediante as quais interpretamos a realidade social”.

(VICH, 2014, p.21) Os questionamentos e as reflexões

de Vich tratam de coisas parecidas,

como as que foram colocadas por Marilena Chauí ao assumir a Secretaria de Cultura de São Paulo. Nossas

sociedades (latino-americanas) se mantiveram extremamente desi-

guais. Mesmo depois dos regimes autoritários, muitos governos conti-

nuaram a tentar “domesticar” os ima-

ginários, contando, muitas vezes, com o importan-

te apoio dos meios de comunicação de massa.

Mesmo depois dos regimes autoritários, muitos governos continuaram a tentar “domesticar” os imaginários.

A secretária de Cultura Marilena Chauí propõe uma gestão pública que se pautar pelo princípio da cidadania

cultural, que deve considerar que todos os cidadãos têm o “direito a produzir cultura, seja pela apropriação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais”. (CHAUÍ, 2006, p. 70)

Pensar a territorialização das políticas culturais é ter em mente o alto grau de responsabilidade da gestão municipal na garantia do direito de produzir cultura, fornecendo as possibilidades de apropriação dos meios existentes (como visto acima) ou, a partir de uma outra perspectiva, possibilitando o reconhecimento do que se produz nos territórios como cultura. O florescimento ou a invenção de novos significados culturais podem ser potencializados, ser expandidos, por meio da implementação de políticas culturais que possibilitem e incentivem a existência deles. Esse é um dos caminhos que pode propiciar ou mesmo promover alterações nos cotidianos cristalizados e hierarquizados, permitindo que os atores sociais construam novas imagens sobre si mesmos e possam produzir transformações sociais.

Um direito fundamental a ser garantido pelas políticas culturais é o de que o conjunto de cidadãos possa participar das decisões a serem implementadas pela gestão cultural. Muitos dos estudos contemporâneos sobre políticas culturais trabalham com o conceito desenvolvido por Néstor García Canclini, no início

dos anos 1980, no qual as políticas culturais devem ser entendidas como o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos comunitários organizados. (CANCLINI, 1987, p. ) Já no século XXI, o estudioso mexicano Eduardo Nivón nos apresenta um interessante quadro sobre o lugar da política cultural no mundo contemporâneo. Segundo ele:

A verdadeira novidade de nosso tempo é a percepção de política cultural como globalidade, ou seja, como uma concepção que articula ações isoladas que, desde muitos anos, já se aplicavam a distintos setores culturais. Na atualidade, a política cultural é mais que a soma de políticas setoriais relacionadas com a arte e a educação artística, pois supõe um esforço de articulação de todos os agentes que intervêm no campo cultural, isto é, do setor público e do privado, do Estado e dos diferentes agentes da cultura, do setor artístico e também da ciência e tecnologia. (NIVÓN, 2006, p. 54)

O quadro apresentado por Nivón traz a dificuldade de a gestão pública ter que se portar no campo da cultura mais do que como um financiador de eventos e de atividades isoladas, desperdiçando possibilidades de construção de programas e políticas que permitam ao cidadão o efetivo exer-

cício dos direitos culturais, e não apenas o de ser consumidor de cultura e entretenimento.

Marilena Chauí, ao afirmar que cabe aos governos municipais garantir a existência de locais e condições de acesso aos bens culturais para a população, pode nos ajudar a arrematar tal painel. A efetivação desse princípio requer planejamento e articulação entre as áreas de políticas públicas, assim como conhecimento sobre a dinâmica cultural do território que está sob a responsabilidade daquela gestão. Sem uma articulação entre os diferentes agentes da cultura, como propõe Nivón, tal tarefa se torna quase impossível de ser realizada a contento. Segundo a pesquisadora argentina Mariana Chaves, em seu artigo “La ciudad como lienzo de las culturas”, é na mesma matriz cultural que fomos construídos que se constroem as cidades. (CHAVEZ, 2015, p. 350) As políticas culturais devem incorporar novos atores sociais aos cenários decisórios (e não

**As políticas culturais devem incorporar novos atores sociais aos cenários decisórios (e não inviabilizá-los).**

inviabilizá-los), sob pena, caso não ocorra, de continuarmos a assistir à reprodução das desigualdades históricas na gestão pública da cultura. Como nos alerta Victor Vich, hoje “sabemos que a construção de uma sociedade democrática

passa pelo estabelecimento de uma verdadeira justiça econômica e por uma maior institucionalidade política”. (VICH, 2014, p. 98) A política cultural deveria contribuir para a construção de novos imaginários, para a formação de agentes críticos do presente.

Marilena Chauí nos fala ainda sobre o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades e sobre o direito a espaços para reflexão, debate e crítica. Victor Vich afirma a necessidade (ou a urgência) de usar a cultura como um recurso para produzir mudanças sociais. A política cultural deve ser pensada como uma efetiva possibilidade de contribuir para a formação de uma sociedade mais humana, mais crítica, menos desigual nas formas de fazer, de ser, de ver e de estar. O fomento à inventividade nas artes e nas humanidades, por exemplo, prescinde da libertação do pensamento, do estímulo à crítica consciente, da não repressão da diferença.

A política cultural deve ser pensada como uma efetiva possibilidade de contribuir para a formação de uma sociedade mais humana.

Em tempos de crise democrática, excessiva concentração de poderes nas mãos de segmentos sociais, e políticos que ignoram as vozes, as demandas, os

desejos e os direitos de uma maioria da sociedade, torna-se fundamental a reflexão e a busca de novos desenhos e pactos políticos e sociais. O discurso cínicco sobre a necessidade da despolitização do ensino e da cultura esconde por trás dele um projeto de dominação que perpetua, quem sabe por mais quantos séculos, a história das desigualdades e dos privilégios de uma determinada elite que está escrita nas páginas da história do país. A gestão municipal da cultura e as políticas culturais territoriais podem contribuir para a conformação de um outro cenário do futuro: o de uma sociedade democrática e participativa, com a existência de uma efetiva cidadania cultural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALABRE, Lia. “Reflexões sobre alguns desafios da gestão pública de cultura no Brasil: participação e organização sistêmica”. In: MINC. *Seminário Internacional Sistemas de Cultura: Política e gestão cultural descentralizada e participativa*. Brasília: MINC; Rio de Janeiro: FCRB, 2016.
- CHAVEZ, Mariana. “La ciudad como lienzo de las culturas”. In: QUEVEDO, Luis Alberto (compilador). *La cultura argentina hoy: tendencias*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- CHAUÍ, Marilena. “Uma opção radical e moderna: democracia cultural”. In: Rubim, Albino (org.). *Política cultural e gestão democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania cultural: O direito à cultura*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- \_\_\_\_\_. “Cultura política e política cultural”. In: *Estudos Avançados*, 9 (23), 1995.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.
- CANCLINI, Néstor García. *Políticas Culturales en América Latina*. México: Editorial Grijalbo, 1987.
- BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural: temas, problemas y oportunidades*. México: CONACULTA; FONCA, 2006.
- UNESCO. *Declaração do México sobre políticas culturais*, 1982.
- VICH, Víctor. *Desculturalizar la cultura. La gestión cultural como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.





# GESTÃO CULTURAL E TERRITO- RIALIDADES URBANAS

**ELIANE COSTA**

**É** sempre muito estimulante participar de um encontro para discutir gestão cultural, ainda mais quando esse evento conta com a participação de tantos gestores municipais do nosso estado. Sobretudo neste momento tão crítico, em que retrocessos graves – conceituais e orçamentários – apontam para a desmobilização de estruturas, de processos e marcos legais duramente conquistados no campo da cultura nos últimos 15 anos.

Não posso deixar de lembrar das “três tristes tradições” que, como nos diz Albino Rubim em seu texto ao mesmo tempo inspirador e desalentador, marcam as políticas culturais brasileiras. Tudo in-

---

**ELIANE COSTA** é coordenadora do MBA *Bens culturais: cultura, economia e gestão* da FGV Rio. De 2003 a 2012, foi Gerente de Patrocínios Culturais da Petrobras. Hoje atua como consultora nos campos da gestão cultural pública e privada, e da cultura digital. É Doutora em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologias pela UFRJ e Mestra pela Escola de Ciências Sociais da FGV. É autora do livro *Jangada Digital* (Ed. Azougue, 2011), sobre as políticas do MinC na gestão Gilberto Gil para a cultura digital e co-organizadora da coletânea *De baixo para cima* (Ed. Aeroplano, 2014) sobre inovação social cidadã. (e-mail: elianecosta.cult@gmail.com).

dica que elas voltam, neste momento, com muita força: ausência, autoritarismo e descontinuidades.

A ausência, pelo estancamento da efervescência que marcou por vários anos o campo da cultura, em especial na primeira década do século XXI. Aquela que nos trouxe a possibilidade de sonharmos com a centralidade da cultura nos processos de desenvolvimento, em uma perspectiva humanista e inclusiva, ou seja, pela ótica da ampliação de direitos. A que nos fez vibrar com a valorização de suas dimensões cidadã, econômica e simbólica, devidamente entrelaçadas. A mesma que sublinhou a importância da gestão e do gestor cultural, bem como o papel fundamental da política pública para a promoção da equidade e da democratização que o mercado não é capaz de garantir: o acesso amplo aos bens culturais, às oportunidades de fomento, aos paradigmas contemporâneos da cultura digital, entre outros.

Quanto à segunda das “tristes tradições”, o autoritarismo, percebemos seu retorno quando uma vez mais ganham espaço as decisões de cima para baixo, no sentido contrário ao que praticamos em tantas conferências municipais, estaduais e nacionais, por meio de teias e debates diversos. Esse fato é tristemente ilustrado, por exemplo, pela proposta, felizmente superada, de extin-

ção sumária do Ministério da Cultura – embora saibamos todos que existem diversas outras formas menos explícitas de, aos poucos, extinguir um órgão, seja drenando seus recursos, seja o depreciando no corpo das políticas do Estado. O autoritarismo volta também quando se constata a perda de prioridade sofrida pelas políticas de cidadania e de diversidade, pelas culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, das periferias, audiovisuais, das redes e tecnologias digitais, entre outras duramente conquistadas. Tais retrocessos nos colocam diante da ameaça de que a cultura volte a ser a famosa “cereja do bolo” que, por alguns anos, subestimou nosso campo de trabalho e militância.

Sobre as discontinuidades, a terceira das “tristes tradições”, creio que dispensa maiores apresentações: não é específica do campo da cultura e vem, infelizmente,

As discontinuidades não são interrupção apenas, elas nos empurram para trás, evidenciando um desperdício de energia e de conquistas que o Brasil não merece.

marcando, de forma acelerada, todas as esferas do nosso cotidiano. As discontinuidades não são interrupção apenas, elas nos empurram para trás, evidenciando um desperdício de energia e de conquistas que o Brasil não merece – e nem comporta.

Nesse contexto, é sumamente importante saudar a iniciativa

de Niterói que toma, aqui, a frente de um processo de enfrentamento às desmobilizações e aos recuos a partir de uma abordagem plural e bastante propositiva. Esse evento traz de volta a discussão e, por que não dizer, a esperança da retomada do protagonismo da gestão cultural, tanto pública quanto aquela que se dá no interior das empresas patrocinadoras, que igualmente vivem uma enorme retração em suas ações com impacto profundo no campo da cultura. Essa oportunidade de encontro, trocas e reflexões, neste momento, alimenta todos nós.

Vale ressaltar que, da mesma forma que na gestão pública, a retração na cena dos patrocínios, ou do chamado investimento social corporativo, deu-se do ponto de vista financeiro, na redução das verbas dedicadas a essa ação, e, talvez ainda mais grave, na descontinuidade de conceitos, programas e políticas que direcionam essa atividade nas diversas organizações. Sabemos que o patrocínio é uma ferramenta de comunicação e como tal deve refletir o planejamento estratégico e os valores prioritários de uma empresa, mas é certo também que essa ação pode e deve articular estratégias corporativas e interesse público.

Com certeza, isso exige das organizações maior sistematização de seus processos, bem como qualificação

de técnicos e gestores, para que se possa ir além da ótica da mera veiculação/visibilidade de suas marcas e caminhar no sentido da construção de uma comunicação integrada e qualificada, com foco em reputação. Boas escolhas de patrocínio, sob uma perspectiva estruturante da cena cultural e sem perda da autonomia da comunicação das empresas, podem contribuir muito nesse sentido, sobretudo se desenvolvidas em articulação com políticas públicas consistentes e em sintonia com os desafios contemporâneos.

Entendo que a gestão cultural e as políticas públicas de cultura devem ser compartilhadas entre o Estado, que aponta parâmetros, articula os setores, fomenta a produção e a circulação dos bens culturais e zela pelo interesse público; a iniciativa privada, que precisa investir mais e melhor em cultura, com programas articulados e consistentes, sob uma lógica de cidadania corporativa e, de preferência, introduzindo em seus processos editais de seleção pública; o terceiro setor, que põe em marcha tecnologias e agentes inovadores e instiga as políticas públicas; e, claro, a própria sociedade, direta ou indiretamente.

A cena da produção cultural no Brasil foi, durante anos, muito territorializada por produtores com

acesso direto aos gabinetes de empresas apoiadoras da cultura. Sem políticas culturais consistentes, estas atuavam, majoritariamente, de forma pontual recebendo projetos e os apoiando, ou não, mediante critérios pouco transparentes – cena que ainda persiste em grande parte das instituições. A adoção, nos anos 2000, de editais de seleção pública de âmbito nacional pelas maiores patrocinadoras, no bojo de programas e políticas de patrocínio estruturados e em sintonia com as diretrizes do Ministério da Cultura, foi essencial para a transformação desse quadro.

Os processos democráticos de seleção de projetos culturais então adotados por grandes empresas, notadamente as estatais, e pelos próprios órgãos públicos (para os fundos de cultura) abriram uma brecha de acesso pela qual passaram centenas de protagonistas, entre os quais se encontram agentes culturais cuja atuação e trajetória é, hoje, amplamente reconhecida.

Foi longo, no entanto, e segue ainda inconcluso, o percurso das iniciativas periféricas rumo ao seu reconhecimento como *cultura*. Tal chancela foi preliminarmente conquistada a partir de políticas públicas contemporâneas que, erguidas sobre a abordagem antropológica do conceito e apoiadas por convenções

internacionais das quais o país foi signatário, trouxeram a esse campo, além das artes consagradas e do patrimônio edificado, também os modos de vida, os sistemas de valores, as tradições, as crenças e os direitos fundamentais do ser humano, estendendo, enfim, a noção de cultura a toda a produção humana.

Os *direitos culturais*, previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>1</sup> e na Constituição Brasileira,<sup>2</sup> estão, ainda, longe de sua plena efetivação. O Artigo 215 da Carta Magna registra que o Estado garantirá a todos “o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional” se comprometendo a apoiar e incentivar “a valorização e a difusão das manifestações culturais”, “a diversidade étnica e regional” e “a democratização do acesso aos bens de cultura”. Entretanto, um documento publicado pelo MinC em 2010<sup>3</sup> informa que não mais que 14% dos brasileiros vão ao cinema uma vez no mês, 92% nunca frequentaram museus, 93% jamais visitaram uma exposição de arte e 78% nunca assistiram a um espetáculo de dança.<sup>4</sup> O *Perfil dos municípios brasileiros* (Munic), publicado em 2014 pelo IBGE, complementa os dados, registrando que somente 20,4% dos municípios dispõem de uma secretaria municipal dedicada à cultura.<sup>5</sup>



Embora os editais (públicos e privados) tenham trazido notável diversidade étnica e regional à cena da produção cultural brasileira, não se mostraram suficientes para modificar o padrão de distribuição regional dos recursos destinados ao fomento na esfera nacional. Em 2016, por exemplo, couberam à região Sudeste do país 80,5% dos recursos de patrocínio incentivado pela Lei Federal de Incentivo à Cultura, a Lei Rouanet, ficando a região Norte com apenas 0,59%. No mesmo ano, a região Sul recebeu 12,83%, a Nordeste, 4,45% e a Centro-Oeste, 1,63% das verbas.

A desigualdade desse quadro não mostra alteração significativa após mais de 25 anos de criação da referida legislação de incentivo. Ainda que se considere que a região Sudeste abriga a maioria dos patrocinadores, das grandes produtoras culturais e do próprio público pagante, ou que se pondere que há empresas que não se utilizam do benefício fiscal, a disparidade segue sendo extremamente significativa, sobretudo quando se considera que a concentração nessa região se refere essencialmente às capitais Rio de Janeiro e São Paulo – e, para ser mais preciso, a alguns poucos

**A desigualdade desse quadro não mostra alteração significativa após mais de 25 anos de criação da referida legislação de incentivo.**

bairros desses municípios. Essa cena ilustra o âmbito federal, mas repercute, com força, em cada município.

O quadro é ainda mais preocupante quando se leva em conta que o chamado mecenato, ou patrocínio incentivado, foi criado em 1991 para estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural, baseando-se na prerrogativa da renúncia fiscal, montante de recursos do qual o Estado abre mão, em troca do incentivo ao setor. No entanto, uma rápida consulta ao SalicNet, base de dados pública do Ministério da Cultura, mostra que a parcela de recursos próprios efetivamente colocados pelas empresas via Lei Rouanet – que era de 70% em 1993 – foi caindo, ano a ano, e gira hoje em torno de apenas 3%, o que, na prática, significa dizer que 97% dos recursos aportados pela iniciativa privada retornou ao patrocinador no exercício seguinte, sob a forma de dedução fiscal.

Tal situação reflete a opção majoritária das empresas pelas iniciativas aprovadas pelo MinC em Artigo 18, isto é, as que conferem ao patrocinador o benefício fiscal integral, 100% do valor por ele aportado. Atualmente, a aprovação nesse artigo é conferida pelo ministério aos projetos de quase todos os segmentos e linguagens, tendo como uma

das raras exceções a música popular ou a instrumental cantada que, até o momento, não conseguiram ser integradas ao escopo do referido artigo.

O mecenato configura, assim, um fomento *público* indireto, o que, objetivamente, significa a prática de *escolhas privadas com recursos públicos*. Diante dessa prerrogativa, a maioria das empresas patrocinadoras prefere dispensar os editais de seleção pública e adotar critérios mercadológicos na escolha das iniciativas que patrocinarão, apoiando aquelas que mostram bom potencial de expressão midiática e, por conseguinte, de visibilidade às suas marcas – além da oportunidade de otimização tributária. No âmago das empresas, as decisões de patrocínio traduzem, com frequência, terrenos em disputa, com embates entre as áreas de marketing, tributária, de comunicação e de cultura.

Como sabem todos os que militam nesse campo, a cena do fomento à cultura no Brasil gira, portanto, histórica e majoritariamente, em torno das leis de incentivo e dos projetos que oferecem 100% de benefício fiscal e potencial de visibilidade midiática. Como era de se esperar, essa situação cristaliza desequilíbrios e disparidades regionais, que, por sua vez, se refletem nas desigualdades que emergem no es-

paço das cidades, configurando demandas e desafios ao gestor que está na ponta – o gestor municipal.

Buscando evitar o desequilíbrio gerado quando recursos públicos são mobilizados por escolhas privadas, a mesma lei que, em 1991, instituiu o mecenato, criou também o Fundo Nacional de Cultura (FNC), cujo objetivo seria, justamente, prover o fomento público *direto*, viabilizando projetos relevantes que não têm o perfil mercadológico. Ao FNC caberia promover a distribuição regional equitativa dos recursos, favorecer as circulações regionais e as formações no campo cultural e artístico, contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro, bem como priorizar as iniciativas menos sedutoras ao mercado e com menores possibilidades de desenvolvimento com recursos próprios. No entanto, a exiguidade dos recursos do FNC – e da própria pasta da Cultura, que, este ano, não chegou a alcançar nem 0,02% do orçamento total da União – impede que, na prática, o fundo cumpra seu papel essencial de promover equidade e sustentabilidade à cena do financiamento cultural, atendendo aos produtores independentes que têm mais dificuldade de obter recursos para o desenvolvimento de suas ações.

O Brasil é um país de extremos. Maior que toda a Europa Ocidental, com 207 milhões de habitantes, tem como maior trunfo a diversidade cultural e como maior desafio a desigualdade social. Temos municípios com IDH de primeiro mundo, como Niterói, por exemplo, o único no Rio de Janeiro com índice considerado “muito alto” (0,837 em 2016), e, na outra ponta, municípios, no norte do país, cujo IDH está em torno de 0,4, o que configura situação absolutamente crítica. Essa mesma disparidade, como sabemos, está presente nas nossas cidades.

Como o gestor cultural municipal pode trazer esse desafio para a sua esfera? Penso que, neste evento, estamos exercitando uma das respostas a essa pergunta, deixando-nos tocar, mutuamente, por avaliações de cenário e reflexões sobre experiências e caminhos já percorridos.

Sabemos que o município é a esfera estratégica e privilegiada para a efetivação das políticas públicas, pois é ali que se dão as práticas culturais do cotidiano. No meu entender, é hora de pensarmos a cultura em diálogo com a cidade, renovando, nesse âmbito, a nossa atenção às expressões culturais não ainda, necessariamente, consagradas.

Sabemos que o município é a esfera estratégica e privilegiada para a efetivação das políticas públicas.

Sob essa ótica, temos um campo de ação privilegiado: as periferias do Rio de Janeiro, como estado e em sua dimensão metropolitana, têm sido, nas últimas décadas, celeiros de experiências que, na interface entre cultura, cidadania e comunicação, vêm desenvolvendo tecnologias sociais originais focadas no protagonismo de jovens e no estímulo à sua intervenção em seus próprios territórios. Tais iniciativas precisam de estímulo e de fomento público, tanto sob a forma de recursos financeiros quanto de apoio à sua gestão, articulação e sustentabilidade. Por outro lado, muitas delas podem, e devem, ser observadas enquanto pilotos de potenciais políticas públicas, caso, por exemplo, da experiência niteroiense bem sucedida do Espaço Cultural da Grota, com sua inspiradora orquestra.

Várias dessas iniciativas se dão a partir da articulação de redes, sendo alimentadas pela apropriação subjetiva dos recursos digitais de captação, publicação e circulação de conteúdos. Essa interseção periferia/digital tem suscitado o compartilhamento, via internet, de inúmeras produções artísticas e estéticas, autorrepresentações e imaginários, que afirmam diversidades, compartilham territorialidades urbanas e disputam narrativas com as redes corporativas e midiáticas.

A comunicação horizontal e “de muitos para muitos”, pilar na cibercultura, instigou a invenção de formas originais de manifestação de presença, no âmbito do enfrentamento de invisibilidades sociais crônicas. Essas estratégias configuraram um universo de pontos de vista, repertórios culturais, linguagens, experiências afetivas, existenciais e estéticas compartilhadas – agora, com vozes, cores e sotaques de diferentes territórios –, colocando em evidência novas cartografias de saberes, fazeres e intervenções urbanas.

O *upload* de narrativas não hegemônicas e sua circulação no ciberespaço instigaram, assim, ciberculturas plurais, configurando processos originais de criação, afirmação e compartilhamento de territorialidades urbanas no âmbito da disputa de imaginários sobre o sentido da cultura e da própria cidade.

Penso que a gestão cultural municipal deve, neste momento, atentar aos territórios. Não o território restrito ao chão e às precisas fronteiras geopolíticas. Mas o território do qual nos falou o geógrafo baiano Milton Santos ao trabalhar a perspectiva do “território usado” – “o chão, mais a identidade” – entendendo esta última como “o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence”.<sup>6</sup>

Para o autor, o território só se torna um conceito a partir de seu uso social, como o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. Território que está presente em todo espaço socialmente partilhado; que é *locus* simbólico de reconhecimento, lugar no qual os indivíduos sentem que fazem parte, onde se encontram, se abrigam e compartilham sentidos e significados – o território em sua dimensão cultural, identitária e cotidiana, sob a ótica das práticas sociais compartilhadas.

Outro geógrafo brasileiro, Jorge Barbosa, professor da UFF, registra que “compartilhar é habitar uma mesma morada, um mesmo território”.<sup>7</sup> Sabemos também que os paradigmas da cibercultura trouxeram

Sabemos também que os paradigmas da cibercultura trouxeram outras dimensões ao verbo compartilhar.

outras dimensões ao verbo compartilhar. Nesse sentido, podemos apontar as novas e complexas territorialidades contemporâneas que emergem das redes, alargando brechas de expressão e desenhando horizontes outrora

impensáveis para a afirmação de diversidades e para o exercício da cidadania por grupos subalternizados na cena cultural e política contemporânea.



Participando de comissões de seleção, tive a oportunidade de acompanhar a abordagem territorial que foi experimentada no edital Ações Locais da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, uma experiência muito vigorosa que, com efeito, conseguiu, naquele momento, descentralizar as verbas de fomento público historicamente concentradas nos bairros mais ricos da cidade. O edital partiu, justamente, da constatação de um novo mapa cultural, fomentado por novas redes de saberes, fazeres e invenções, bem como do reconhecimento de uma pluralidade de agentes e de práticas culturais, muitas delas até então não fomentadas – ou sequer percebidas – pela gestão municipal do setor cultural. Podemos citar, nesse caso, o fenômeno do Passinho, que mobilizou a juventude das periferias em todo o país e se transformou em um case da cultura digital brasileira.

O edital partiu também da percepção de que uma das razões para a concentração do investimento estava, precisamente, no fato de que os agentes periféricos – na esfera da cidade e da cultura – apresentavam pouca incidência de formalização e institucionalização, não atendendo,

Podemos citar, o fenômeno do Passinho, que mobilizou a juventude das periferias em todo o país e se transformou em um case da cultura digital brasileira.

com frequência, às exigências dos editais. A solução foi desburocratizar os processos da seleção, tanto na etapa de inscrição quanto na de defesa das iniciativas, que, inclusive, passou a incluir uma defesa presencial.

Mas voltemos ao mencionado Passinho. Também conhecido como o “passinho do menor da favela” ou “passinho do menor”, o fenômeno surgiu na cena do funk carioca, explodindo de forma viral na internet em 2008, quando o vídeo caseiro, gravado por um grupo de amigos durante um churrasco de quintal, foi postado no YouTube e viralizou na rede, provocando uma avalanche de respostas e mais de 4,5 milhões de visualizações – número que não pode ser desprezado pelos olhos da gestão cultural pública.

Imediatamente, outros jovens moradores de áreas periféricas da metrópole passaram a pesquisar “passinhos” na internet e a inventar ou recombinar fragmentos dessas coreografias, fazendo novas gravações caseiras com seus próprios celulares e câmeras digitais. Uma vez gravados os vídeos, os dançarinos amadores corriam para as *lan houses* para postá-los, mobilizando comunidades virtuais com milhões de seguidores. Nesse processo, comentários e tutoriais *online* configuraram fóruns de troca e aprendizado sobre um

repertório de movimentos original e amplo, em uma manifestação empírica de cultura livre, e colaborativa.

A cena deu origem ao longa-metragem *A Batalha do Passinho*, dirigido pelo antropólogo e cineasta Emílio Domingos, e fez surgir diversos grupos e companhias de dança. Os *uploads* e compartilhamentos via internet ampliaram a experiência territorial dos jovens dançarinos, superando interdições e fronteiras visíveis e invisíveis de circulação no espaço urbano, instigando, igualmente, o próprio sentido de urbanidade.

É possível que um edital estruturado por setores ou linguagens não lograsse identificar iniciativas dessa natureza, híbridas e ainda não sistematizadas. Nesse sentido, procurei trazer, aqui, uma contribuição às nossas reflexões a partir de um edital municipal, público, no qual a opção pela ótica territorial permitiu que a gestão cultural pudesse identificar dinâmicas relacionais originais que, até muito pouco tempo atrás, não frequentariam o radar de um gestor cultural.

Penso que o momento é propício para buscarmos, em encontros como este, a motivação e o oxigênio que, neste momento, precisamos para recriar e energizar nossos campos de ação.

1. Os direitos culturais integram o Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”.
2. Artigos 215, 216 e 216-A da Constituição Brasileira. Ver: [http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset\\_publisher/siXI1QMnl-PZ8/content/constituicao-federal/10937](http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnl-PZ8/content/constituicao-federal/10937).
3. Documento “Nova Lei da Cultura”, material informativo sobre o Projeto de Lei nº 6.722, de 2010, que propõe a criação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura). Para os dados apresentados, o documento apontava como fonte o IBGE.
4. Provavelmente, os respondentes não associam as apresentações tradicionais populares a espetáculos de dança, nem suas mostras de artesanato a exposições de arte.
5. O mesmo documento informa que 57,3% dos municípios têm os órgãos de gestores de cultura associados a outras políticas. Em 15,9% dos municípios, a cultura está subordinada a outras secretarias, sendo ainda 4,2% subordinadas ao Executivo e 2,3% a fundações públicas.
6. SANTOS, Milton. “O dinheiro e o território”. In: GEOgraphia, Ano. 1, No 1. UFF, 1999. Transcrição da Conferência de inauguração do Mestrado em Geografia da UFF e abertura do ano letivo de 1999. (Disponível em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/2/2>)
7. BARBOSA, Jorge. *Cidadania, Território e Políticas Políticas*. Observatório de Favelas, 2009a. (Disponível em <http://of.org.br/categoria/acervo/artigos/>)

# **A MAZELA ESPIRITUAL**

**ou a cultura  
do cidadão**

**CARLOS AUGUSTO CALIL**

## Uma experiência institucional pioneira: O Departamento de Cultura e Recreação de São Paulo (1935-38)

Entre 1935 e 1938, São Paulo tornou-se palco de uma experiência singular e inédita de política pública: a criação do Departamento de Cultura e Recreação na prefeitura. O grupo político conservador que havia alcançado o poder local – reunido em torno da liderança de Júlio de Mesquita Filho e do jornal *O Estado de S. Paulo* – ocupava os governos do Estado com Armando de Sales Oliveira e da cidade com Fábio da Silva Prado. Pertencentes a uma elite econômica e ilustrada, a perspectiva cultural penetrava o horizonte político numa visão estratégica,

---

**CARLOS AUGUSTO CALIL** é, desde 1987, professor do Departamento de Cinema, Televisão e Rádio da ECA/USP. Foi diretor e presidente da Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes S.A (1979-1986), diretor da Cinemateca Brasileira (1987-1992), diretor do Centro Cultural São Paulo (2001-2005) e Secretário Municipal de Cultura de São Paulo (2005-2012). Realizador de documentários em filme e vídeo, em 2016 foi curador da exposição permanente montada na casa em que viveu Mário de Andrade. É autor de mais de 130 artigos, resenhas e ensaios e editor / organizador de mais de 30 publicações sobre cinema, iconografia, teatro, história e literatura. (e-mail: carlos.augusto.calil@gmail.com)

no sentido de qualificar o eleitor para torná-lo cidadão consciente de seus direitos democráticos.

Nesse período, surgiram num mesmo movimento a Universidade de São Paulo, a Escola de Sociologia e Política e o Departamento de Cultura e Recreação da prefeitura. As três instituições alteraram profundamente a paisagem cultural da cidade.

Beneficiando-se das oportunidades criadas pela Constituição de 1934, que atribuía ao governo do Estado a obrigação de prover educação pública, possibilitando à prefeitura desenvolver atividades de educação *lato sensu*, o prefeito Fábio Prado incluiu entre suas prioridades de governo o apoio à cultura. Isso lhe permitiu criar o Departamento de Cultura e Recreação e atribuir-lhe a dotação de 10% do orçamento do município.

Prioridade política e financeira, o DCR nasceu sob o signo do Modernismo e abrigou nos seus quadros expoentes desse movimento, como Sérgio Milliet, Rubens Borba de Moraes e Mário de Andrade, convidado a dirigir o Departamento por Paulo Duarte, chefe de gabinete do prefeito. Segundo Antonio Candido, “curioso este caso de uma vanguarda político-cultural à sombra de uma situação oligárquica, que a aceitou e apoiou” (DUARTE, 1971, p. XVI).

As peculiares condições dessa iniciativa conquistaram imediatamente a adesão do escritor de *Macunaíma*: “Me apaixonei completamente. Também a coisa não era pra menos, bateu uma aura de progresso neste município sofrido, veio um prefeito que topa as coisas de cultura também, incrível! E me chamaram pra dirigir a coisa, imagine só, numa terra em que tudo está por fazer! Tou fazendo” (Carta a Câmara Cascudo, 17 jul. 1935, ANDRADE, 2015, p.5).

Projeto de governo, de cunho social-democrata, a valorização da cultura não estava dissociada da melhoria da qualidade da vida em sociedade; o Departamento de Cultura e Recreação se ocupava igualmente da Assistência Social, dos Esportes, Lazer – Mário pretendia “dar ao *farniente* uma orientação cultural” –, Turismo, Estatística e Planejamento, Meio Ambiente, tudo o que pudesse abrigar-se sob o amplo cobertor da educação *lato sensu*. Esse conceito abrangente unia transversalidade e integração no campo social; daí seu peso político.

Mário de Andrade e equipe dedicaram-se a ampliar a rede dos parques públicos infantis, em que se distribuía leite para as crianças (“os afilhados da prefeitura”) como suplemento nutricional, e onde



era oferecida assistência odontológica e médica, estimulada a prática de esportes, de trabalhos manuais e a encenação de folguedos folclóricos.

Nessa época, delineou-se a rede de bibliotecas públicas e iniciou-se a construção da sede da Biblioteca Municipal, inaugurou-se a primeira biblioteca infantil, implantou-se o serviço das bibliotecas circulantes, origem dos atuais ônibus-bibliotecas, que vão “em busca do seu público onde este estiver” (ANDRADE, 2015, p.124).

O Departamento de Cultura e Recreação promoveu pesquisas sociodemográficas sobre o padrão de vida da família operária, hábitos alimentares, condições de moradia, de emprego e desemprego. Construiu o cadastro de contribuintes, possibilitando à prefeitura a cobrança regular de impostos. Esses estudos introduziram uma inédita dimensão científica, o que chamou a atenção internacional nos congressos da Exposição de Paris de 1937.

A visada era oferecer oportunidades às classes desassistidas, ampliar as oportunidades de acesso à alta cultura. Em carta a Paulo Duarte, em setembro de 1937, Mário de Andrade

A visada era oferecer oportunidades às classes desassistidas, ampliar as oportunidades de acesso à alta cultura.

ponderou: “Num país como o nosso, em que a cultura infelizmente não é ainda uma necessidade quotidiana de ser, está se aguçando com violência dolorosa o contraste entre uma pequena elite que realmente se cultiva e um povo abichornado em seu rude corpo. Há que forçar um maior entendimento mútuo, um maior nivelamento geral de cultura, que, sem destruir a elite, a torne mais acessível a todos, e em consequência lhe dê uma validade verdadeiramente funcional. Está claro, pois, que o nivelamento não poderá consistir em cortar o tope ensolarado das elites, mas em provocar com atividade o erguimento das partes que estão na sombra, pondo-as em condição de receber mais luz. Tarefa que compete aos governos” (DUARTE, 1971, p.153-4).

Mário chegou a esboçar o projeto das Casas de Cultura, que combinava sala de leitura, auditório (para música, teatro e cinema), sala de jogos (bilhar, carteados etc.), sala de ginástica. Misto de clube popular com centro cultural, a Casa de Cultura antecipou o projeto que o Sesc viria a adotar a partir do decênio de 1980 na cidade de São Paulo.

Professor do Conservatório, o diretor do Departamento de Cultura empenhou-se em promover a socialização da música, incentivando a realização de concertos gra-

tuitos e comentados no Theatro Municipal, de início com discos. Criou a Discoteca Pública e o Coral Paulistano, para cantar música brasileira, a Orquestra Sinfônica, com o apoio da Sociedade de Cultura Artística, e o Quarteto de Cordas, ainda hoje atuantes na cidade.

Aproveitando-se de suas aptidões de intelectual múltiplo, Mário de Andrade realizou o I Congresso da Língua Nacional Cantada, que mobilizou poetas, escritores, músicos em torno da discussão sobre a fixação de uma dicção padronizada, fundou a Sociedade de Etnografia e Folclore e financiou a Missão Lévi-Strauss ao Mato Grosso, que marcou a transição do então professor da USP da sociologia à antropologia, percurso intelectual descrito na conhecida obra *Tristes trópicos*.

A última grande contribuição do Departamento de Cultura foi o envio da Missão de Pesquisas Folclóricas ao Norte e Nordeste visando à “ressurreição de peças folclóricas tradicionais do Brasil” (BARBATO Jr., 2004, p.182) diante do perigo do progresso invasor. Por intermédio da documentação iconográfica, apoiada nas novas tecnologias então disponíveis (fotografia, filme, gravação em discos), a prefeitura de São Paulo recolheu um acervo impressionante de manifestações culturais do Brasil profundo.

No seu derradeiro gesto, o Departamento de Cultura e Recreação revelava sua real dimensão de laboratório de uma política cultural de âmbito nacional, embrião do futuro Instituto Brasileiro de Cultura, a ser criado quando o Partido Constitucionalista alcançasse o poder nas eleições de 1938.

O autogolpe de 1937 pôs fim ao sonho político dos paulistas, que almejavam retornar ao comando da República. O prefeito Fábio Prado é substituído por Prestes Maia, que imprime ênfase nas obras de urbanização, com a construção de grandes avenidas. Insensível aos valores culturais, Prestes Maia afasta imediatamente Mário de Andrade, que sofre perseguição política e tentativa de desmoralização pública. Deprimido, ele muda-se para o Rio. “O Departamento é o meu túmulo” (BARBATO Jr., 2004, p.41). Desmonta-se lentamente todo o aparato institucional construído. O desfecho infeliz da ambiciosa experiência do Departamento de Cultura de São Paulo anunciava uma maldição que recairá no futuro dos projetos culturais do país: a descontinuidade política e administrativa.

## ■ O panorama 70 anos depois

Um político ilustre declarou que a população não vive no plano federal ou estadual, mas nas cidades; é no nível municipal que as políticas públicas repercutem na vida das pessoas. A demanda nas cidades depende do histórico institucional (planta física, equipamentos, programas consagrados) e da capacidade criativa de sua população. Experiências podem ser comparadas, mas dificilmente transplantadas.

A tendência local e universal hoje é associar cultura com urbanização. Em Londres ou em São Paulo, a ocupação do espaço público atende a uma perspectiva de uso compartilhado da cidade.

A tendência local e universal hoje é associar cultura com urbanização.

Em minha longa passagem pela Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (1975-1979, 2001-2012) constatei que a principal demanda da população – do centro ou da periferia – é por urbanismo e construção de espaços públicos amigáveis. Abertos ou fechados, nas ruas ou nas edificações, os espaços públicos falam, clamam por fluidez e intervenções que tornem possível a sociabilidade, grau zero da experiência cultural. O urbanismo é a mais democrática prática social e cultural.

Duas experiências recentes depõem a favor do argumento. A população de São Paulo se apropriou do leito da avenida Paulista nos domingos, e o carioca, apesar da crise aguda, redescobre com orgulho a área do porto.

Em São Paulo, a herança trágica da ocupação da periferia durante o decênio de 1980, sem planejamento urbano, constitui o grande desafio da sociedade e do governo. A vista aérea da extrema Zona Leste é desoladora: não há praças, nem ruas largas, nem traçado urbano, nem área verde. Não há espaço de convívio.

A população tem consciência dessa falta; os moradores do bairro União de Vila Nova (São Miguel Paulista), que convivem com as ruínas do Sítio Mirim, solicitaram à Prefeitura um ponto de encontro. A Secretaria de Cultura elaborou um projeto que, ao mesmo tempo que protegia as ruínas abandonadas, criava um espaço cultural. O Ministério Público impediu a obra, pois exigiu que a casa setecentista fosse restaurada, contrariando a decisão dos órgãos responsáveis pelo Patrimônio Histórico. Enquanto o poder público debate suas áreas de competência desde 2010, os habitantes do bairro perdem a esperança.

Entre 2005 e 2015, em meros dez anos, a população de São Paulo, que vive, em larga medida, enclausurada no espaço privado, passou a ocupar a rua. De início foi o centro velho da cidade que mereceu atenção de milhões de pessoas nas sucessivas edições da Virada Cultural. O fenômeno foi tão impressionante que podemos falar em urbanização humana dessa área tão valiosa quanto deteriorada da cidade.

Em seguida, a avenida Paulista atraiu a atenção dos que precisam de uma passarela para exercer sua cidadania aos domingos e, finalmente, o paulistano extroverteu sua alegria nas ruas nos dias de Carnaval. A cidade assim compartilhada parece reagir ao isolamento proporcionado pelos aparelhos de comunicação individual (os disseminados celulares).

O caso da Paulista merece especial atenção. Em 1900, uma desolada avenida surgia exibindo as mansões ecléticas dos imigrantes ricos; no decênio de 1960, tornou-se centro financeiro e, hoje, reinventa-se como corredor cultural, vocação antecipada pela instalação do MASP – Museu de Arte de São Paulo em 1968, sucedida pela construção do Itaú Cultural e pela abertura da Casa das Rosas num palacete antigo. Recentemente, a Japan House chegou encantando pela

arquitetura inusitada, agora é a vez da sede do Instituto Moreira Salles que se abre para a avenida num projeto arquitetônico integrado. O Sesc promete uma nova unidade para 2018, enquanto os bancos estão se deslocando para a Marginal Pinheiros e Vila Olímpia.

Muitas grandes cidades vivem a crise do centro histórico. Na falta de novos negócios pela carência de espaço disponível, a indústria imobiliária conduz sucessivamente a migração para outros limites do centro expandido. Esse movimento é predatório; deixa um rastro de destruição atrás de si.

O centro velho é portador de valores simbólicos e históricos. Daí decorre a atração que exerce sobre turistas que procuram as singularidades das cidades visitadas.

O centro não é descartável nem substituível. É referência e baliza da ocupação urbana.

O centro é o espaço comum de todos os cidadãos, que concentra os equipamentos tombados pelo Patrimônio Histórico e os marcos culturais da implantação urbana. O centro não é descartável nem substituível. É referência e baliza da ocupação urbana. Experi-

ências internacionais bem sucedidas em Quito, Tallinn e no Porto, por exemplo, demonstram que as cidades se regeneram com a reabilitação dos centros históricos.



## ■ O impacto dos centros culturais

Desde 1977, com a inauguração do Centro Pompidou em Paris, a atividade cultural passou a privilegiar a concentração de programas multidisciplinares num edifício marcante, que irradiasse uma aura renovadora no entorno. A arquitetura passou a ser decisiva para demarcar simbolicamente o espaço da conquista cultural; os edifícios do MASP e o do Sesc Pompeia, ambos da lavra de Lina Bo Bardi, constituem legados de um projeto notável de disseminação de valores artísticos universais e de convívio social.

Em torno de um acervo de arte (Pompidou) ou de uma grande biblioteca (Centro Cultural São Paulo) organizam-se as práticas de fruição e produção artística, envolvendo os usuários numa perspectiva de formação. A formação cultural é um poderoso instrumento de emancipação do jovem; pena que os educadores brasileiros ainda a ignorem.

Mesmo os tradicionais museus de arte ou história procuram expandir suas atividades numa dimensão horizontal estimulando comple-

A formação cultural é um poderoso instrumento de emancipação do jovem; pena que os educadores brasileiros ainda a ignorem.

mentaridades e intercâmbio entre as linguagens artísticas. A mediação dos programas educativos é incontornável para assegurar uma recepção minimamente homogênea do público diversificado.

Em vista de suas peculiares configurações – arquitetura, localização, amigabilidade – certos centros culturais se tornam naturalmente pontos de encontro; o público se apropria do seu espaço. Eis o maior indicador do sucesso de um equipamento público.

O caso do Centro Cultural São Paulo, inaugurado em 1982, é exemplar nesse sentido. Concebido como extensão da Biblioteca Mário de Andrade, sofreu durante sua construção uma temerária intervenção para tornar-se tributário do Centro Pompidou. As consequências não foram de pouca monta: as cicatrizes dessa adaptação são ainda perceptíveis na impossibilidade de alcançar o perfeito isolamento acústico, na dificuldade de conciliar tendências espaciais excludentes, apesar da arquitetura generosa e fluida.

Disputas políticas de sucessivos governos estigmatizaram o equipamento que, inconcluso, passou muitos anos abandonado pela prefeitura. Mas eis que irrompe um discreto milagre: a apropriação pelo usuário.

Aproveitando a localização privilegiada junto à estação Vergueiro do metrô e o espaço convidativo, sem controles de entrada e saída, o jovem fugia do olhar do pai e do professor e celebrava a liberdade longe de casa e da escola. Lugar de encontro para estudar, namorar, testar as possibilidades da vida em sociedade, os jovens pré-universitários consagraram o Centro Cultural São Paulo como o mais democrático espaço cultural da cidade. E sua vocação adquiriu clareza: exerce papel decisivo na formação dos jovens.

Esse modelo se expandiu. O programa do Centro Cultural da Juventude, inaugurado em 2006, em Vila Nova Cachoeirinha, beneficiou-se dessa matriz sem ignorar as demandas do seu entorno. É hoje igualmente uma experiência bem-sucedida. O terceiro centro cultural de envergadura, concluído pela prefeitura de São Paulo em 2012 – o Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes –, deu um passo adiante na perspectiva de profissionalização. Incluiu entre suas atividades rotineiras a oferta de cursos profissionalizantes no campo cultural. A experiência do projeto “Nós do Centro”, financiado pela União Europeia (2006-9), revelou que os cursos de formação técnica permitiam uma rápida empregabilidade, o que inspirou o formato do equipamento de Cidade Tiradentes, na fronteira leste da cidade.

No campo da formação nas linguagens artísticas, a experiência da EMIA – Escola Municipal de Iniciação Artística –, criada em 1980, é notável. Dedicada a atender crianças até 12 anos, oferece uma oportunidade de experimentarem as linguagens de modo combinado, possibilitando ressaltar as habilidades de cada aluno. Ela merece ser reproduzida em cada CEU, para oferecer a perspectiva de “culturalizar” a educação formal.

## ■ Política cultural e gestão pública

O sucesso de um equipamento cultural – ou de um edifício tombado – depende de encontrar um uso condizente com o espaço, relacionado com a localização e a programação das atividades. A descentralização administrativa e a autonomia dos equipamentos são essenciais para assegurar-lhes funcionalidade e estima do público.

Infelizmente, o Brasil possui, em alto grau, uma tradição de centralização. O regime político é ele mesmo centralizado. A justificativa dessa atitude é a expectativa de controlar os institutos subordinados, expediente que se revela inútil, além de sobrecarregar os órgãos centrais, que deveriam se dedicar exclusivamente a

definir os rumos da política cultural. As melhores instituições culturais ensejam uma identificação entre funcionários e colaboradores com o equipamento, entendido como edifício, acervo, público. Essa natural simbiose estimula iniciativas que demandam autonomia.

Quem passou pelo serviço público brasileiro certamente se frustrou na sua missão ante o cipoal de regras e normas que, na verdade, mais impedem o dirigente de assumir suas responsabilidades do que protege

o Tesouro de seus eventuais excessos ou impropriedades. Todo dirigente público no Brasil encontra-se manietado pela Lei de Licitações 8.666/93, que consagra o menor preço como regra de aquisição de bens e serviços. É a condenação ao pior, ao disfuncional.

O regime único do funcionalismo é outro empecilho à boa gestão dos órgãos culturais, não porque sejam os servidores públicos relapsos ou acomodados por natureza, como se costuma injustamente propagar, mas pela inadequação desse expediente a uma atividade que exige mobilidade e renovação permanentes.

As melhores instituições culturais ensejam uma identificação entre funcionários e colaboradores com o equipamento, entendido como edifício, acervo, público.

Por fim, é preciso lembrar que no serviço público é impossível planejar, devido ao regime de caixa implantado na liberação dos recursos. A penosa elaboração dos orçamentos anuais é inutilizada pelo simples contingenciamento das verbas, da exclusiva alçada das autoridades fazendárias. No Brasil, ao contrário da maioria dos países, o orçamento é apenas autorizativo; não tem poder de autoexecução.

A combinação perfeita de constrangimento às compras com o engessamento das contratações de pessoal e a vigência do regime de caixa inviabiliza a gestão pública. A enfrentar o problema de frente, o próprio governo cria saídas alternativas mais caras e igualmente arriscadas, como as Organizações Sociais ou ainda as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de que hoje vem se beneficiando a administração pública. A parceria do governo com o setor privado em áreas específicas não é um mal em si, mas a privatização da gestão pública exige aparatos enormes de controle no governo que, na verdade, transfere a execução dirigida do investimento público, isentando-se de responsabilidades. É no mínimo perverso.

Outra perversidade decorrente da falência da administração pública na cultura é a adoção indis-

criminada do mecanismo de renúncia fiscal. O que deveria ser uma parceria entre governo e instituições privadas, em nome do interesse público, vem se constituindo numa privatização automática dos recursos do Tesouro. Ela inibe a iniciativa dos grupos privados, inclusive dos mais responsáveis, pois oferece sem contrapartida a integralidade do recurso que deveria ser objeto de fundos compartilhados. Na configuração atual, nem sempre se podem defender os projetos aprovados que ou não necessitam dos recursos do governo para sua realização ou representam interesses exclusivamente particulares.

Enquanto as propostas dos entes privados disputam os recursos públicos, as entidades culturais do governo vivem à míngua com orçamentos insuficientes e demandas de infraestrutura desatendidas há anos. Além de insuficientes, esses orçamentos estão sujeitos ao contingenciamento. O absurdo é de tal ordem que frequentemente as instituições governamentais são instruídas a criar sociedades de amigos para poder habilitar-se a receber recursos incentivados do próprio governo. O que isso significa? Que o próprio governo estimula percorrer o caminho que dribla os controles de acesso ao Tesouro.

O Ministério da Cultura é irrelevante financeiramente. Seu orçamento corresponde a 0,23% do orçamento geral da União. Na verdade, a situação é ainda pior: a

O Ministério da Cultura é irrelevante financeiramente. Seu orçamento corresponde a 0,23% do orçamento geral da União.

execução orçamentária (valor realmente gasto no ano) é de apenas 0,012%, medida da ineficiência da gestão. Os orçamentos da cultura têm o zero à esquerda: 0,37% no governo do Estado de São Paulo, 0,83% na prefeitura de São Paulo (este chegou a 1,83% em 2008).

A eficiência também se mede no outro lado, o das despesas. Um equilíbrio saudável na alocação de recursos reservaria no máximo 45% para custeio, contratos, pessoal e benefícios, liberando 40% para a atividade-fim e 15% para obras e investimento.

Além de melhorar imediatamente a qualidade da gestão, o papel do poder público deve ser o de buscar complementaridade entre seus níveis de atuação e sustentabilidade por meio de parcerias com o setor privado. A definição de prioridades precisa ser feita a partir das necessidades concretas, sem o predomínio da pequena política, da pressão corporativa ou da ideologia. Evitar a concorrência de eventos e programas



entre os agentes públicos e distribuir com critérios republicanos os investimentos já seriam um bom começo.

Se, do outro lado, os beneficiários de fomentos e estímulos adquirissem a consciência da necessidade de evitar a dependência exclusiva dos recursos públicos, orçamentários ou incentivados, iniciariamos um novo pacto, afastando o horizonte de uma cultura estatizada, indesejável sob todos os aspectos.

A fragilidade das políticas de governo prima pela ausência de continuidade. Cada dirigente – às vezes de uma mesma administração – quer deixar sua marca e abandona sistematicamente o que foi feito pelos antecessores. A oscilação dos orçamentos, em função das prioridades de cada gestão, agrava o quadro.

A cultura precisa romper o confinamento da sua especificidade e atuar de forma

transversal e integrada na área social, interagindo com Educação, Promoção Social, Esportes, Turismo, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. Devemos aproveitar a lição do Departamento de Cultura e Recreação de São Paulo, nas palavras do seu

Cada dirigente quer deixar sua marca e abandona sistematicamente o que foi feito pelos antecessores.

criador, o prefeito Fábio Prado: “As nossas instituições culturais vivem numa penúria desanimadora, arrastando existência parca, improdutiva, quando não morrem ingloriamente sem a consecução dos seus fins admiráveis. E a mentalidade de que só as mazelas físicas é que devem ser amparadas persistem enquanto cresce, como uma progressão geométrica, a mazela espiritual” (ANDRADE, 2015, p.68).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Sobre Mário de Andrade e o Departamento de Cultura

ANDRADE, Mário de. *Me esqueci completamente de mim, sou um departamento de cultura*. CALIL, Carlos Augusto; PENTEADO, Flávio Rodrigo (orgs.). São Paulo: Imprensa Oficial; Secretaria Municipal de Cultura, 2015.

BARBATO Jr., Roberto. *Missionários de uma utopia nacional-popular*. São Paulo: Anablume; Fapesp, 2004.

CALIL, Carlos Augusto; PONTE, Regina. *Morada do coração perdido*, 2016. Disponível em: <<http://oficinasulturais.org.br/mariodeandrade/>>.

DUARTE, Paulo. *Mário de Andrade por ele mesmo*. São Paulo: Martins, 1971.

RAFFAINI, Patricia Tavares. *Esculpindo a cultura na forma Brasil*. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP, 2001.

### Sobre política cultural

BOTELHO, Isaura. *Dimensões da cultura*. São Paulo: Sesc, 2016.

MAGALHÃES, Aloísio. *E triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro; Brasília: Nova Fronteira; Fundação Nacional pró-Memória, 1985.

### Sobre a Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo

*RELATÓRIO de gestão 2005-2008*, Secretaria Municipal de Cultura, São Paulo, 2009.

CULTURA em retrospectiva. *Em cartaz*, Secretaria Municipal de Cultura, São Paulo, 2012.

BIBLIOTECAS públicas – ações, processos e perspectivas. São Paulo: Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas, Secretaria Municipal de Cultura, São Paulo, 2012.

### Artigos de Carlos Augusto Calil

CALIL, Carlos Augusto. “Incentivo ou renúncia?”. In: LEITE, José Guilherme Pereira (org.), *As malhas da cultura*, v. 1. São Paulo: Ateliê, 2013, p. 123-9.

\_\_\_\_\_. “O negócio é a cultura”. In: GOLDENSTEIN, Lúcia (org.). *Regeneração urbana através da cultura funciona?*. São Paulo: British Council, 2014.

\_\_\_\_\_. A sigla da Cultura. Coluna “Tendências e debates”. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 5 maio 2016.

\_\_\_\_\_. A quem pertence o Minc?. *Jornal da USP*. São Paulo, 6 jun. 2016. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/artigos/a-quem-pertence-o-minc/>>.

\_\_\_\_\_. Programação cultural, obras e novos projetos vão ter de esperar. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 3 fev. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/02/1855253-programacao-cultural-obras-e-novos-projetos-va-ter-de-esperar.shtml?cmpid=comptw>>.

# VISÕES DE CIDADE

**JOSÉ MAURO GNASPINI**

## ■ Evento de rua como ensaio de urbanidade

Este breve artigo não pretende abordar a realização dos eventos de rua na perspectiva global de sua programação artística, mas sim nos aspectos de sua conformação física e estrutural. Ainda que seja inegável que a cuidadosa programação ou o repertório tenham reflexos no fluxo e na qualidade do público esperado, deliberadamente se examina apenas a gestão das pessoas presentes, sua circulação, controle, e bem estar.

Aproveito para de um só fôlego tentar sintetizar reflexões antes feitas apenas em palestras e entrevistas, apontadas aqui pela primeira vez.

Com base nas experiências reais adquiridas em especial na direção da Virada Cultural e no Carnaval de Rua,

---

**JOSÉ MAURO GNASPINI** é diretor da Virada Cultural em suas dez primeiras edições, foi também coordenador de eventos públicos como o SPnaRua, Quebrada Cultural, Aniversário da Cidade, Piano na Praça, Natal Iluminado, bem como da nova regulamentação do Carnaval de Rua de São Paulo. Músico, advogado, artista multimídia e consultor, tem mestrado em Cinema pela ECA-USP e doutorado em Direito-USP pelo Largo São Francisco. (e-mail: viradacultural@gmail.com).

segue proposto um rasante sobre conceitos que, ainda que apresentados superficialmente, podem funcionar como um despertar crítico sobre a maneira que pensamos os eventos de rua.

## ■ Eventos públicos e a vida banal

As celebrações coletivas, desde o passado, configuram pausas no calendário para marcar a passagem das estações, a colheita, a morte e o nascimento, entre outras razões que ensejam o encontro comunitário excepcional.

Essa suspensão temporária da vida cotidiana, essa alteração momentânea das regras de convivência, são fundamentais para a saúde da sociedade, como se sabe. Os cidadãos, permanentemente capturados pelos afazeres diários e por seus ofícios, anseiam por uma pausa que lhes permita, ainda que fugaz, uma forma alternativa de sociabilidade.

Não apenas as ocasiões festivas propiciam a ocupação comunitária do espaço público, mas também os protestos, as demonstrações coletivas de fé, o fazer artístico, o apoio político, as homenagens fúnebres.

De certa forma, essa mesma necessidade de transformação temporária dos ambientes e das relações se expressa em pequena escala, quando damos uma festa em casa, ou convidamos os amigos ao apartamento.

Ainda que apenas por uma noite, ou por alguns poucos dias, a saída coletiva da rotina dá aos ajustes sociais uma folga, e ao cidadão maior tolerância para suportar o dia a dia que se impõe, assim como o intervalo de cada fim de semana purga o desgaste dos dias de trabalho, e os dias úteis são assimilados na antecipação dos dias de descanso.

## ■ A vila agigantada

As grandes cidades perderam, em consequência do próprio crescimento, muito da ingenuidade dos encontros públicos espontâneos.

As grandes cidades perderam muito da ingenuidade dos encontros públicos espontâneos.

Não há mais a centralidade de uma única praça ou da igreja matriz.

Mesmo as festividades religiosas e tradicionais acabam por adquirir novas características, para acomodar



dar um público mais numeroso, mais disperso, ou mais homogêneo, distanciadas dos folguedos ou quermesses originais às quais todos compareciam.

Apenas em casos muito raros é possível preservar o espírito comunitário original, muito em razão de uma mudança de comportamento e do crescimento demográfico, postas as dificuldades naturais de administração das multidões.

Entretanto novas formas de celebração coletivas estão emergindo, na complexidade da metrópole novas formas de ocupação do espaço urbano são ensejadas.

## ■ Visões de Cidade

A realização de eventos públicos em geral reflete a visão de cidade de uma administração. Essa visão de cidade se deixa entrever não só na quantidade de eventos promovidos, e em sua qualidade estética e ética, mas também em sua forma, seu plano, e em como a administração assimila e explora os eventos tradicionais e pre-existentes. Conforme as opções de

A realização de eventos públicos em geral reflete a visão de cidade de uma administração

programação, e em especial conforme as opções de montagem estrutural e implantação física, se revela muito do conceito de urbanidade de cada gestão.

É verdade que no afã de realizar, por ofício ou para mero atendimento político, o poder público executa projetos de equivocado custo-benefício, principalmente em relação ao pouco público presente. De fato o sucesso de um evento público pode ser medido pela adesão popular e presença em massa, e é comum a tentativa de mascarar o insucesso das realizações, manipulando números, notícias, ou a proporcionalidade do investimento.

Não obstante, além do acerto na aplicação dos recursos, ou do acerto do programa apresentado, quando promovidos pela administração os eventos de rua evidenciam, em sua coordenação, um maior ou menor acerto no uso do espaço urbano, no respeito físico pelo público presente, na influência dos mecanismos de controle costumeiramente adotados e aceitos como bons.

## ■ A metrópole desumanizada

De fato, a organização ordinária dos aglomerados urbanos exige, via de regra, a criação de convenções e

regulamentos, bem como a aplicação de sanções, com vistas a promover uma ordem mínima para o complexo funcionamento da urbe.

Tomemos como exemplo as regras de circulação, de pedestres ou de veículos, em que a necessidade de controle emerge por meio de sinalizações, proibições, licenças, multas.

São inúmeras as medidas para organização do fluxo nas grandes cidades que, por sua natureza, limitam a liberdade individual em benefício da coletividade. Se por um lado elas são imprescindíveis e tornam possível a convivência de uma população cada vez mais numerosa, por outro podem aliená-la e fazer com que as pessoas sigam apartadas, sem considerar o próximo, sem olhar umas para as outras (nem para a cidade), juntas mas não em conjunto.

Até mesmo ações que visam aprimorar a convivência e favorecer a circulação podem conter aspectos restritivos e evidenciar a falta de confiança no bom senso da população.

No enorme esforço da cidade de São Paulo em implantar uma extensa rede de ciclovias, fez-se a opção

por criar ciclofaixas exclusivas, apartando ciclistas e motoristas em todos os casos. A lógica de exclusão é também aqui subjacente, como se o motorista fosse incapaz de considerar a existência do ciclista e vice-versa. Todavia o que se observa nas cidades com tradição ciclística é a existência de vias partilhadas, com bicicletas ora dividindo espaço com carros, ora dividindo espaço com pedestres. Apenas quando necessário se opta por faixas exclusivas. Tal dinâmica força a convivência e exige que uns olhem para os outros e considerem o espaço coletivo.

A cidade se urbaniza desconfiada de que o cidadão vá atravessar a rua fora da faixa de pedestres, e ergue uma alta barreira junto à guia, de tal modo que aquele distraído, ou apressado, ao atravessar esteja sujeito a um possível atropelamento. É como se todo incauto cidadão merecesse ser atropelado.

Assim a cidade vai ficando menos permeável, mais mecanizada, menos humana.

Nesse ambiente, mais que em qualquer outro, uma pequena brecha de civilidade é imprescindível, uma luz de humanidade necessita invadir a treva de uma normalidade previsível e mecanicamente vivida.

## Evento como ensaio de uma cidade mais humana

As festividades públicas, sejam elas de cunho religioso, cívico ou sazonal, e em certa medida as manifestações populares em geral, constituem um laboratório vivo para que se experimente uma cidade mais horizontal, mais permeável.

Eventos de praça pública podem funcionar como um ensaio de urbanidade, uma oportunidade para a sociabilidade de rua e uma ocasião para aprender a conviver.

As festividades  
públicas constituem  
um laboratório  
vivo para que se  
experimente uma  
cidade mais horizontal,  
mais permeável.

No caso das grandes cidades, trata-se de reaprender a conviver em praça pública, em especial naquelas que não possuem praias ou outros espaços que, por natureza, propiciam o convívio transversal e democrático inserido na vida diária.

A cidade desejada emerge e se deixa entrever, para além da conformação do cidadão ao sistema, à burocracia, aos contratos de adesão, ao pacto social homogeneizante.

## ■ A paranoia do controle

Atualmente, talvez pelo hábito de controle de fluxo, talvez por opção equivocada que se origina do medo da multidão descontrolada, a organização dos eventos tende a aplicar os mesmos princípios de controle da cidade desumanizada, senão mais restritivos

Assim prosperam uma série de procedimentos tidos como o melhor padrão de segurança, mas que se aplicados de forma indiscriminada mais prejudicam do que colaboram na segurança e na boa circulação.

A padronização mencionada leva o administrador a não considerar as particularidades de cada evento, de cada local, de cada plateia, e nivelar por baixo a expectativa de mau comportamento do público, de forma desnecessária.

Esta cartilha medíocre para a realização de eventos de rua preconiza, por exemplo, a instalação de corredores de divisão de público, as ditas espinhas-de-peixe, em quaisquer circunstâncias, bem como a criação de um recinto fechado com revista corporal dos presentes.

Ocorre que o afunilamento da entrada, consequência do sucesso de eventos realmente populares, em geral causa longas filas, muita espera e insatisfação. Ademais, é comum nas revistas corporais a retirada de objetos das pessoas, tais como guarda-chuvas e mesmo garrafas de água e lanches. É natural que existam eventos privados em que um patrocinador tenha exclusividade na venda de alimentos e bebidas, o que justificaria o impedimento de portar água e lanche trazido de casa, não obstante em eventos realmente públicos, em logradouros públicos, essa conduta não tem o menor cabimento.

Ocorre ainda que os fechamentos para divisão do público, as barricadas, os corredores de acesso, quando mal posicionados ou instalados sem necessidade podem provocar gargalos e compressão da plateia, causando perigo ao invés de proteção.

Apenas se justifica a instalação de corredores pela necessidade de acesso dos socorristas, em plateias muito amplas, ainda assim não necessariamente no meio do palco, não necessariamente ramificadas. O que se vê em geral são corredores ramificados, instalados sempre no meio, demasiado largos, nos quais desfilam produtores, policiais, fotógrafos, em detri-

mento do conforto do público presente que deveria ser privilegiado e ter sua comodidade priorizada.

Divisões e fechamentos disfuncionais não só trazem perigo para a acomodação da massa como demonstram o desprezo dos organizadores pelo público que precisa ser protegido e aconchegado.

É também comum nas montagens observar uma enorme distância entre a barricada frontal e o palco, o que faz com que a plateia de fato se inicie muito além da boca de cena. Não há justificativa técnica para tanto espaço sendo que, quando muito, essa área é utilizada para acomodar equipe e convidados.

Semelhante desprezo pela fruição do público também se observa na montagem das estruturas para instalação da mesa de som frontal, as ditas *house-mix*. São em regra altas, fechadas com lona branca, situadas bem no meio da plateia, causando uma grande sombra na visibilidade do palco atrás de si. É como se a montagem fosse feita para beneficiar o técnico de som e não o público presente. Não há igualmente qualquer justificativa técnica para tal constrangimento. Evidente aqui um certo aspecto de subdesenvolvimento, posto



que são inúmeras as alternativas de montagem encontradas com frequência em eventos internacionais, em festivais e realizações que levam mais em conta, como seria óbvio, o bem-estar da massa.

Os aparatos e o controle convencional de multidão, embora úteis e indispensáveis, quando utilizados sem critério provocam em última análise o desconforto do público. Vale ressaltar que o público presente é o convidado, e não é razoável convidar alguém para ser maltratado, é como querer hospedar um amigo em uma cama de pregos.

## ■ Um voto de confiança

Quanto maior o evento, de fato, mais difícil é vigiar todos os espaços ou monitorar todas as pessoas. No caso concreto da Virada Cultural, ou do Carnaval de Rua, é virtualmente impossível que existam agentes de segurança em cada esquina, em cada local abrangido pela programação. É forçoso admitir portanto que, queiram ou não, é preciso haver certo grau de concertação e boa vontade do público, para não dizer sua participação ativa no controle dos convivas.

É preciso dividir a responsabilidade com o público, fazer com que o conviva se sinta responsável pelo conforto de todos os presentes.

Na medida em que se trata o público como irresponsável, ele pode se permitir agir como tal. O excesso de grades, de logomarcas, de fechamento metálico; as barreiras

Na medida em que se trata o público como irresponsável, ele pode se permitir agir como tal.

ras muito distantes da boca de cena, os gargalos de revista corporal, tudo isso diminui a sensação de pertencimento, faz com que o público deixe de se sentir dono do evento, dono da rua e da cidade, reduzido à irracional multidão.

Confiar no bom senso coletivo, embora possa parecer demasiado arriscado, já se provou uma opção que não só propicia melhor segurança, mas um voto de confiança que convida o cidadão a evoluir. É possível.

## ■ O exemplo da Virada Cultural

A Virada Cultural na cidade de São Paulo, promovida todos os anos pela administração municipal, produzida por servidores, custeada com recursos de orçamento, chegou a ser considerada um dos maiores,

senão o maior evento multicultural do mundo, e verdadeiramente chegou a reunir milhões de pessoas a cada edição, distribuídas por centenas de atrações em apenas 24 horas. O evento, de livre circulação e sem controles de acesso, demonstra que a ambição de um evento de tamanho porte e complexidade acarreta um aprendizado comum e uma evolução paulatina nas formas de fazer, também pela falta de paralelo.

Conforme as edições do evento se sucediam, fomos aprendendo a programar melhor, aprendendo a montar de forma mais desafogada, assim como o serviço excepcional dos diversos órgãos envolvidos foi se aprimorando ano a ano. Da mesma maneira é possível afirmar que também o público foi aprendendo a melhor conviver, ao menos até as vésperas das manifestações de 2013.

Desde a primeira Virada, em 2005, o perímetro urbano abarcado pela festa aumentou consideravelmente para acomodar um público crescente. Na mesma medida a engenharia de tráfego foi tendo segurança para fechar mais ruas e avenidas, e administrar mais bloqueios para veículos, o que proporciona maior liberdade para o público presente circular a pé entre os inúmeros palcos e atrações. Da mesma forma as forças de segurança municipais e

estaduais foram se habituando ao horário estendido e às diferenças entre as tribos em cada uma das grandes plateias que se formavam. Uma evolução notável que também pode ser mencionada foi alcançada pelos serviços de limpeza e varrição, muito criticados nas primeiras edições do evento, todavia impecáveis e exemplares em edições posteriores.

O que se observou nos anos subsequentes, para além da mencionada evolução dos serviços prestados pelos órgãos públicos, foi uma franca evolução no comportamento do público, aprendendo a se portar, a descartar o lixo, a preservar atrações mais silenciosas, a respeitar as diferenças.

## ■ Aprendendo a conviver

A boa convivência em espaço público tem que ser exercitada. As pessoas precisam ter a oportunidade de experimentar o encontro em praça pública, e por meio dessa experiência aprender a se comportar, a melhor se portar coletivamente.

Um evento não incrementa a violência ou a criminalidade que já existe na cidade, e as

eventuais ocorrências são, em geral, aquelas próprias da cidade e de sua dinâmica.

Na verdade são aspectos da cidade que porventura, durante a realização de um evento de rua, podem ser percebidos na amostragem, ter maior visibilidade e receber grande atenção, mas não são aspectos novos acrescentados pelo evento.

## ■ Segurança e presença

De todo modo as melhores garantias de segurança para o público não se dão pelo confinamento, mas sim pela boa circulação.

Em um evento público em que realmente se vá receber uma grande multidão, é necessário observar e respeitar a dinâmica das massas. Recomenda-se propiciar a melhor espacialização por meio de um projeto de montagem que evite a todo custo a compactação excessiva.

A extrema proximidade entre os convivas é o principal fator de desinteligências e brigas involuntárias, por atrito.

Por outro lado, é a presença de público um fator positivo na sensação de segurança de um evento. Locais

desocupados e ermos, passagens desabitadas ou distantes dos olhares são mais vulneráveis a delitos.

Não só a presença de público pode inibir a ação delituosa, reprovar e repreender, mas também a presença do evento, da organização do evento; e além dos agentes de segurança, por meio da iluminação, das lixeiras, dos promotores e produtores, dos agentes de trânsito, da sinalização adequada e bem instalada.

O policiamento ostensivo, embora fundamental para a realização de eventos de rua, não é por si só o remédio contra a barbárie. A adequação do local, e as opções para a montagem física das estruturas, quando bem planejadas, são o fator primordial de segurança.

## ■ Vontade de ocupação

Em consequência da Virada Cultural, experiência pioneira e reveladora a que o cidadão paulistano foi submetido, houve o novo despertar em São Paulo de um movimento espontâneo e expressivo de ocupação dos espaços públicos e logradouros, de forma não hierarquizada. Pode se dizer que o público formado pela Virada, assim habituado à convivência transversal

em logradouros públicos, reclama seu espaço nos demais dias do calendário, para além de apenas uma trégua anual.

A primeira e mais visível manifestação dessa nova vontade de ocupação foi o renascimento do Carnaval de Rua na cidade de São Paulo. Os blocos foram tomando as ruas espontaneamente, ano a ano, e nos forçaram a definir uma política para sua assimilação, de modo a reduzir danos e dividir oportunidades.

Despontou uma vontade de ocupação do espaço público que também redundou em inúmeras festas de rua, sistemas de som em praças, saraus, espetáculos e artistas de rua.

Não é possível nem desejável que essa ocupação espontânea dos logradouros seja submetida a procedimentos de controle e confinamento, sob pena de inibir a emergência de uma cena cultural e de um exercício social que quer de forma voluntária escapar dos padrões estabelecidos para os eventos convencionais.

A primeira e mais visível manifestação dessa nova vontade de ocupação foi o renascimento do Carnaval de Rua na cidade de São Paulo.

Somente será possível para a administração pública emprestar maior segurança e alívio a essas ações voluntárias mediante a adoção de uma nova cartilha de procedimentos, de uma aproximação menos impositiva e que privilegie a fluidez e a autorregulação na expandida comunidade contemporânea.

A mesma cidade que desconfia que os cidadãos são sempre ineptos ou violentos, e que precisam de permanente supervisão e controle, precisa urgentemente reconhecer a necessidade de ao menos uma momentânea suspensão do cotidiano massacrante, em benefício de uma forma de convivência mais natural, que exercite o pertencimento e a sensação de que todos são igualmente responsáveis pela cidade e pelo bem-estar de seus concidadãos.



**NOTAS  
SOBRE OS  
DESAFIOS  
DO FOMENTO  
À CULTURA  
NO BRASIL**

**CARLOS PAIVA**

O tema do fomento à cultura é recorrente nos debates públicos sobre política cultural, aparecendo muitas vezes descolado das reflexões que precedem e deveriam orientar as discussões: qual a política cultural proposta e quais modalidades de fomento devem ser implementadas para alcançar os resultados desejados? O peso de alguns mecanismos de fomento na vida cultural do país contribui para confundir os meios com as finalidades. Essa percepção distorcida pode ser identificada tanto na configuração das políticas federais no governo Fernando Henrique Cardoso (cujo *slogan* “cultura é um bom negócio” foi uma das marcas da gestão) quanto na crítica ou no elogio às políticas de governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores (com o que se convencionou chamar – de forma equivocada – de “política de editais”). Em ambos os casos, a questão do fomento assume protagonismo nas discussões devido ao impacto que causa na

---

**CARLOS PAIVA** é Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas do Estado da Bahia. Ex-secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC (2015-maio/2016), ex-superintendente de Promoção Cultural da Bahia (2009-2014). (e-mail: cpaiva.cultura@gmail.com).

viabilização de projetos, espaços culturais e na própria sustentabilidade de muitos trabalhadores da cultura.

Este texto é uma síntese do meu ponto de vista quanto às lacunas e oportunidades a partir da experiência à frente das políticas de fomento do governo da Bahia entre 2009 e 2014 e do governo federal entre 2015 e maio de 2016. Adicionalmente, traz informações levantadas na elaboração da dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação Cultura e Sociedade da UFBA e na pesquisa sobre o fomento nos estados, coordenada pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) – parte do histórico das políticas de fomento está presente, de forma mais extensa, no capítulo de minha autoria que apresenta as políticas federais de cultura, no livro *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*, e algumas das reflexões sobre as lacunas e oportunidades são também abordadas nos outros capítulos deste mesmo livro, conforme indicado. O texto é um desdobramento da mesa “Financiamento e fomento para municípios do Rio de Janeiro”, realizada em parceria com Tatiana Richard, especialista em Gestão Cultural, ex-superintendente de Lei de Incentivo à Cultura do Estado do Rio de Janeiro, durante o Encontro Fluminense de Gestores

Municipais de Cultura, organizado pela Secretaria Municipal de Cultura de Niterói, em abril de 2017.

## ■ Breve panorama histórico

A Lei Sarney inaugura o incentivo fiscal no Brasil em 1986. O modelo viria a ser seguido por diversos estados e municípios nos anos 1990, que criaram seus incentivos fiscais próprios a partir da suspensão da Lei Sarney no governo Collor. A Lei Rouanet, criada em 1992, substituiu a Lei Sarney e foi pensada como um sistema com diversos mecanismos, porém, em seus primeiros anos e principalmente no governo FHC, teve o seu incentivo fiscal hiperdesenvolvido e não conferiu aos demais mecanismos, em especial ao Fundo Nacional de Cultura, muita atenção, tornando o incentivo fiscal previsto em sua legislação sinônimo da Lei Rouanet. Com isso, durante quase duas décadas, as políticas de fomento à cultura foram, equivocadamente, reduzidas à criação de incentivos fiscais para o setor cultural.

A crítica a esse modelo de fomento à cultura centrado exclusivamente no incentivo fiscal ganhou força a partir da entrada de Gilberto Gil no Ministério da Cultura. O alargamento do campo de atuação do Mi-

nistério da Cultura a partir de 2003 é um marco na história de políticas culturais no Brasil e teve entre seus principais desafios a superação do modelo de fomento baseado tão somente no incentivo fiscal.<sup>1</sup> Durante o governo Lula, o tema foi muito discutido em diversos encontros e nas Conferências Nacionais de Cultura realizadas. A partir desses debates foi apresentada a proposta da nova legislação federal de fomento à cultura, o Procultura, enviada ao Congresso em 2010.

Foi nesse período que ocorreu a mudança da tônica de apoios discricionários (vulgo “balcão”) para a prática de concessão de apoio por meio de seleções e critérios públicos. O novo padrão estabelecido representou importante avanço e firmou um novo modelo, que passou a ser reproduzido por estados e municípios, além de empresas patrocinadoras públicas e privadas.

Em paralelo, outros programas conferiram maior diversidade ao panorama das ações de fomento do governo federal. O programa Cultura Viva – para além do reconhecimento como política inovadora no campo da cultura, contemplando grupos historicamente excluídos das políticas públicas – possui duas características importantes para a reflexão sobre as políticas de fomento.

O programa foi pioneiro ao conceder apoios plurianuais e centrar o apoio a instituições e grupos em detrimento da lógica mais comum de apoio a projetos. A lógica do apoio a projetos é quase hegemônica nas ações de fomento, porém esse modelo não induz a dinâmicas mais estruturantes e é inadequado para o apoio de atividades permanentes, como as de um equipamento cultural ou de um grupo artístico-cultural. Ao conceder apoios plurianuais, o programa abriu um precedente importante, que não foi ainda aproveitado nem pelo próprio governo federal nem pelos demais entes da federação, com exceções pontuais, como a experiência do Estado da Bahia.

Outra característica importante do Cultura Viva foi sua execução por meio de parcerias com estados e municípios. A descentralização do programa permitiu

A descentralização do programa permitiu que ganhasse escala nacional respeitando peculiaridades regionais.

que ganhasse escala nacional respeitando peculiaridades regionais, além de uma série de outros benefícios, como aumento nos recursos alocados no programa (ao utilizar as contrapartidas), maior proteção do

orçamento, que não é perdido a cada exercício financeiro, melhor acompanhamento das ações

apoiadas, criação de redes de beneficiários entre outras que concedam maior estabilidade às ações.<sup>2</sup>

O Vale-Cultura, enviado ao Congresso em 2009 e aprovado em 2012, instituiu a primeira ação de fomento voltada ao consumo e às práticas culturais em contraponto à tônica de financiamento que, no Brasil, tem se concentrado quase exclusivamente na produção. O

programa prevê o pagamento de benefício de R\$ 50 por mês fornecido pelos empregadores aos seus funcionários que possuem vínculo empregatício formal. O valor é cumulativo e sem prazo de validade, permitindo ao trabalhador consumir bens e serviços culturais de maior custo. Além de estimular o acesso à cultura para seus traba-

lhadores, qualificando-os, a empresa não paga encargos sociais sobre o valor do benefício e, caso seja tributada com base no lucro real, pode deduzir os gastos com o Vale-Cultura em até 1% do imposto de renda devido.<sup>3</sup>

O Vale-Cultura, enviado ao Congresso em 2009 e aprovado em 2012, instituiu a primeira ação de fomento voltada ao consumo e às práticas culturais.

O programa ainda está em fase de maturação, mas a médio prazo pode trazer impactos significativos ao financiamento da cultura. Quando alcançar

10% de todos os trabalhadores de carteira assinada do Brasil, que caracteriza o atual público do Vale-Cultura, mobilizará mais de R\$ 2 bilhões por ano para consumo em produtos e serviços culturais, valor equivalente a 150% dos recursos que hoje são mobilizados pelo incentivo fiscal da Lei Rouanet.

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado em 2006, reconfigurou as políticas audiovisuais e também trouxe contribuições importantes para o debate sobre o fomento. Primeiro, demonstrou como o financiamento estatal direto pode se realizar sem risco de dirigismo por meio de um processo profissionalizado de seleção pelos pares. Segundo, ressaltou a importância de fontes adicionais para o financiamento das políticas culturais. Em 2012, a incorporação das teles à base de tributação da Condecine permitiu um aumento significativo de receitas e a consequente expansão dos investimentos diretos no setor. Atualmente, o FSA possui receita na ordem de R\$ 1 bilhão, e, mesmo com o contingenciamento, os valores autorizados pelo Ministério da Fazenda (próximos de R\$ 600 milhões por ano) têm sido suficientes para financiar a atividade audiovisual no país.<sup>4</sup> A estratégia é um bom exemplo de financiamento à cultura a partir de receitas geradas pelo próprio setor.



O FSA vem atingindo um razoável grau de descentralização ao fomentar uma produção cinematográfica regional que muitos críticos não acreditavam ser possível. A opção pela parceria com estados e municípios também carreou recursos em patamares superiores aos esperados inicialmente, de forma que para cada R\$ 1 disponibilizado pela Ancine foram colocados R\$ 0,80 de contrapartida, quase que o mesmo montante disponibilizado pelo governo federal.<sup>5</sup>

Esse fundo também inova ao realizar o financiamento público na modalidade de *investimento* e não como *fundo perdido*. A aplicação de recursos no formato de investimento poderia ser utilizado em outros setores artísticos, em atividades de caráter comercial e com potencial lucrativo, além de estimular que os beneficiários criem um ciclo maior de atividade dos produtos financiados e um diálogo maior com o público, indução esta que é o oposto do resultado do modelo vigente de financiamento a *fundo perdido* (direto, via fundo, e indireto, via incentivo fiscal), conforme comentarei mais adiante neste texto.

Por fim, o FSA criou mecanismos de apoio automáticos (como, por exemplo, o Prêmio Adicional de Renda), modelo alternativo ao que vem se estabelecendo nos

processos seletivos. O apoio é pautado por critérios públicos e contempla tanto os aspectos econômicos (como a receita com bilheteria) quanto os artísticos (como a premiação em festivais). O modelo, inovador, é passível de ser aplicado em outras áreas.

Para além do governo federal, estados e municípios também inovaram no campo do fomento. A criação de incentivos fiscais nos estados, em especial nos anos 1990, não seguiu necessariamente o modelo federal. Por exemplo, no que se refere à contrapartida por parte das empresas, os modelos do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pará exigem contrapartida mínima de 20%. O Rio Grande do Sul tem um sistema diferenciado, mas que, em geral, exige 20% de contrapartida ou, em casos excepcionais, 5%. Minas Gerais também seguia esse padrão, mas ajustou para 1% a contrapartida mínima e, no momento, enviou proposta de alteração na legislação para retornar para o padrão anterior de, no mínimo, 20% de recursos privados. Piauí e Distrito Federal têm diversas faixas e, em casos excepcionais, podem conceder 100% de incentivo fiscal. Dos 14 estados que possuem incentivo fiscal à cultura ativo, apenas São Paulo, Paraná e Goiás praticam 100% para todos os casos.

Nos anos 2000, 17 estados criaram seus fundos de cultura. “A partir desse momento, o incentivo fiscal passou a conviver, pelo menos em alguns estados, com fundos de cultura e outros mecanismos de fomento. (...) O panorama de financiamento e fomento tornou-se mais complexo e dissonante, ainda que o incentivo mantenha uma posição privilegiada na cena sociocultural, principalmente pelo montante de recursos movimentados pela isenção fiscal federal.”<sup>6</sup>

Neste período mais recente, além dos procedimentos mais usuais, como o incentivo fiscal e o fundo de cultura, diversos estados encontraram outros instrumentos para fomentar a cultura.

O ICMS Cultural de Minas Gerais<sup>7</sup> é um caso singular de fomento. Lá, a legislação que define os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios incluiu, como uma das variáveis que aumenta ou diminui a cota municipal, a existência de políticas e investimentos realizados na preservação do patrimônio cultural.

O ICMS Cultural de Minas Gerais é um caso singular de fomento.

A iniciativa resultou em aumento e descentralização dos recursos para a proteção do patrimônio do estado, com centenas de conselhos municipais de patrimônio

cultural em funcionamento que seguem uma metodologia adotada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG). Além disso, o programa proporcionou a criação de um grande banco de dados com informações históricas e arquitetônicas, fotografias e plantas sobre bens culturais tombados ou inventariados em nível municipal.

Em 2009, no Estado da Bahia, foram desenvolvidas, com recursos do fundo de cultura estadual, linhas de fomento plurianuais para tipos de apoio de caráter mais permanente, como eventos que se repetem em tempos determinados. “Três tipos de apoios foram oferecidos: a instituições culturais privadas, a grupos artístico-culturais e a eventos calendarizados, tais como festivais e panoramas. A confirmação de um apoio durante o período de três anos permite melhor condição de trabalho tanto para a comunidade beneficiada quanto para os gestores de fomento. Para os agentes culturais, viabiliza um melhor planejamento de suas atividades, com a possibilidade de maior qualidade nas ações realizadas e otimização dos recursos recebidos. Para os gestores, permite um melhor acompanhamento, orientação e ações adicionais de apoio, já que os ciclos de seleção não são mais realizados anualmente. O programa foi desenhado de forma

que o último ano do apoio coincida com o primeiro ano da gestão seguinte, com a possibilidade de um novo gestor renovar os apoios, prorrogando por mais alguns anos, ou realizar novas seleções públicas.”<sup>8</sup>

Os apoios via editais de credenciamento, fora do incentivo fiscal e do fundo de cultura, emergem como outro dispositivo presente em diversos estados, a exemplo de Amazonas, Bahia, Distrito Federal, dentre outros. Essa modalidade é voltada, na maioria das vezes, para atividades nas quais é possível prever o universo de demandantes, ou nos casos em que é cabível conceder apoio a todos os solicitantes, na lógica de rodízio. Como exemplos do primeiro caso, temos o programa do apoio às filarmônicas do Estado da Bahia e o programa Carnaval Ouro Negro, do mesmo estado. A partir de um cadastro de todas as agremiações, é feito um chamamento público com oferta de apoio automático a todos que se enquadrarem nos parâmetros do edital, variando o valor do apoio de acordo com as características do demandante e do plano de trabalho.<sup>9</sup>

A outra variação do apoio via cadastramento é mais utilizada quando o fomento se dá por meio da contratação pelo poder público para a realização de serviços culturais, como nas apresentações em espaços

ou projetos coordenados pelo próprio ente público. Nesse caso, o mecanismo determina que todos os que se qualificarem como cadastrados serão contratados em sistema similar a um rodízio, permitindo igualdade de acesso a todos os interessados.<sup>10</sup>

Há também linhas reembolsáveis, ofertadas por alguns estados, normalmente em parceria com bancos de desenvolvimento estaduais. Bahia, Paraíba e Rio de Janeiro são estados que desenvolveram linhas de crédito para o setor cultural em complementação à linha existente no BNDES. Em geral, destinam-se a capital de giro e/ou a investimento fixo e trabalham-se com faixas de menor valor (de R\$ 200 a R\$ 100 mil – apenas na Bahia se pode chegar a R\$ 1 milhão) e juros subsidiados. Em alguns casos, os empréstimos podem ser coletivos (com aval solidário).<sup>11</sup>

Esse panorama ajuda a ilustrar as mudanças no fomento à cultura dos últimos 30 anos para melhor entendermos os desafios colocados na atualidade.

## ■ Limites e oportunidades

O campo cultural é caracterizado pela sua alta heterogeneidade, sendo constituído de práticas variadas,

de iniciativas experimentais de pequeno porte até fenômenos de massa que movem mercados vigorosos; de processos de natureza mais informal, como a cultura popular, até outros complexos, como o audiovisual. O grande número de setores que abarca tem dinâmicas bem distintas umas das outras. Para além das especificidades setoriais, há aspectos transversais, como as questões referentes à liberdade de expressão, às preferências estéticas, ao papel dos mercados, entre diversas outras. Um sistema público de fomento deve dialogar com essa multiplicidade de dinâmicas e questões, criando um ambiente propício ao desenvolvimento de todas elas. No entanto, em geral, as políticas de financiamento e fomento brasileiras, apesar dos avanços relatados, ainda não têm respondido de maneira adequada a essa complexidade do campo e de sua riqueza no Brasil.

O incentivo fiscal ainda é predominante, pelo volume de recursos que movimenta na Lei Rouanet, pela soma que movimenta nos estados (superior às movimentadas pelos fundos de cultura estaduais)<sup>12</sup> e pelo tempo de existência, maior que os demais mecanismos. Mesmo se adicionarmos os fundos de cultura, mecanismo previsto em 26 estados (dos quais 17 estão em funcionamento), o conjunto dessas

duas modalidades de fomento predominantes no Brasil – apoio direto, a fundo perdido (como editais de fundos de cultura), ou indireto (como incentivo fiscal) – além de insuficientes, resultam em alguns efeitos indesejáveis. Ambas as dinâmicas não levam em consideração o interesse do público, reforçando uma dissociação prejudicial na maior parte dos casos. O fato de as iniciativas, em regra, serem realizadas com financiamento garantido e, por isso, prescindirem da receita desse público, induzem, involuntariamente, a uma redução do empreendedorismo dos contemplados pelas políticas de fomento.

Para mitigar esses efeitos e ampliar o leque de mecanismos possíveis, algumas novas formas de apoio despontam: estímulo à constituição de fundos patrimoniais (os *endowments*), a modalidade de *investimento* e parcerias com plataformas de *financiamento coletivo*.<sup>13</sup>

A modalidade investimento caracteriza-se pelo aporte financeiro no qual o poder público torna-se sócio do empreendimento (projeto ou empresa). Caso haja sucesso econômico, os lucros retornam ao poder público na proporção de sua participação para reinvestimento em outros projetos. Nesse modelo, o realizador, que também deve aportar recur-



sos, sempre irá procurar atrair o maior número de interessados possível para não ter de arcar com o prejuízo de sua parte do investimento, estimulando um empreendedorismo voltado para que a produção cultural dialogue com o público em vez de especializar um empreendedorismo voltado para a captação de recursos com empresas. Como citado, esse modelo tem sido utilizado pela Ancine, por meio do FSA, e tem potencial de aplicação em outras áreas.

As plataformas de financiamento coletivo também colocam o público como elemento central. Sem uma quantidade mínima de interessados/apoiadores, os projetos não são realizados. A “curadoria” migra das comissões de editais e dos departamentos de marketing para o interesse da comunidade com a qual o projeto se propõe a dialogar. Se houver interesse, o financiamento se concretiza. Essa dinâmica também é a que melhor explora as potencialidades do ambiente digital aproveitando as relações que se estabelecem nele em vez de pensá-lo como simples digitalização de processos analógicos. Diversos países têm estudado a melhor forma de fortalecer essa cena, normalmente concedendo segurança jurídica para os en-

**As plataformas de financiamento coletivo também colocam o público como elemento central.**

volvidos ou criando linhas de *matching grants* específicos para projetos que busquem recursos dessa forma.<sup>14</sup>

Outro aspecto que merece reflexão sobre o apoio direto é a ausência de um vocabulário comum para termos corriqueiros da gestão do fomento e a grande variedade de modelos jurídicos na concessão de apoio, de prêmios a modelos similares a convênio. A falta de padronização pela ausência de uma referência legal única para todo o país causa insegurança jurídica e atrasa a maturação de políticas de fomento. Esse tema demanda um tratamento sistêmico mais adequado, feito por lei nacional, que garanta maior segurança aos gestores e, de preferência, diminua a tendência a excesso de formalidade, que é um limitador de acesso a políticas de fomento. Estudos comparativos entre os estados e análises jurídicas refletindo sobre o tema devem ser desenvolvidos para que essa questão assuma maior prioridade na pauta nacional da gestão pública da cultura.

As iniciativas já em curso do governo federal e de governos estaduais e municipais devem ganhar mais espaço na configuração de um sistema diverso de fomento à cultura.

Espaços culturais, grupos artísticos e festivais têm importância estrutural em qualquer sistema de cul-

tura. A ausência de políticas específicas para eles é uma das principais lacunas do fomento no Brasil. As linhas de fomento plurianuais, como a desenvolvida na Bahia para instituições culturais privadas, grupos artístico-culturais e eventos calendarizados (festivais e panoramas), também não foram disseminadas na extensão dos benefícios que propõem. A experiência dos pontos de cultura, de caráter plurianual, não contaminou devidamente o debate sobre o fomento à cultura.

A modalidade de crédito, uma realidade já presente no Brasil, também tem espaço para crescimento. Além da tradicional linha do BNDES, as iniciativas dos estados do Rio de Janeiro, Bahia e Paraíba demonstram que essa modalidade pode contribuir para o desenvolvimento de empresas e mesmo de empreendimentos sociais no campo da cultura.

O padrão de apoio através de seleções e critérios públicos, que representou um importante avanço, não deve limitar a imaginação de novos meios de fomento. As experiências de credenciamento, nas quais todos os agentes culturais que se qualificam são beneficiados, é um exemplo de iniciativa que vai além do modelo de seleção por editais. A experiência da Ancine, com mecanismos de apoio automáticos, é

outra iniciativa que pode inspirar ações de fomento fora do padrão de editais e de incentivos fiscais, estimulando tanto o desenvolvimento simbólico, por meio dos critérios artísticos, quanto a economia da cultura, por meio de critérios sobre essa dimensão.

O ICMS Cultural de Minas Gerais poderia servir de inspiração para outros estados – pela dinâmica gerada no estímulo ao investimento municipal na cultura e pelo papel central que as informações possuem para sua execução. A importância dessa indução do investimento municipal em cultura de forma qualificada não pode ser subestimada, já que os municípios respondem pela maior parte dos gastos públicos, porém sem que estes gastos integrem políticas mais amplas, articuladas com os estados ou com o governo federal, gerando uma fragmentação que diminui o impacto destes gastos.<sup>15</sup>

O fomento não deve se restringir a repasse de recursos. Outras ações, como mapeamento dos setores, formação de redes, articulação de realizadores do campo, ações de suporte não financeiros à circulação e difusão, atração de novos agentes para potencializar as ações públicas e privadas, também podem e devem fazer parte das políticas de fomento. Ações desse tipo são especialmente interessantes para municípios que podem ter como

estratégia aproveitar os mecanismos de fomento instituídos pelo governo federal e pelos governos estaduais.

Na busca de se aumentar o investimento privado, no caso dos municípios, pode-se estimular a comunidade local a utilizar os incentivos fiscais dos governos federal e estadual (quando existirem). Essa é uma pauta que extrapola a pasta da Cultura. O empresário ou o indivíduo que patrocinam uma iniciativa local estão mantendo os recursos no município, reforçando sua economia. Em vez de pagar o imposto, que vai para a autoridade fazendária central e é redistribuído em todo território, o patrocínio cultural com incentivo fiscal promove a cena cultural do município ao mesmo tempo que ajuda a manter a economia local aquecida ao manter recursos na economia local.

## ■ Fomento e Sistema Nacional de Cultura

Não existe possibilidade de política de abrangência nacional que não seja por meio da articulação federativa. A atuação concorrente da União, estados e municípios no campo da cultura resulta, na maior parte das vezes, em um sobreamento de investimentos pelos três níveis federativos em algumas áreas, enquanto

outras ficam com pouco ou nenhum investimento, em um modelo de atuação evidentemente pouco efetivo.

Essa falta de coordenação é agravada quando o Ministério da Cultura se coloca no papel de “Secretaria de Cultura do Brasil”, entrando em um nível operacional para o qual não tem capacidade e se afastando da função de exercer uma coordenação estratégica de um desejável Sistema Nacional de Cultura.

Quando age como fomentador direto, o governo federal tem muita dificuldade em dar escala nacional a sua atuação, não consegue perceber nuances re-

Quando age como fomentador direto, o governo federal tem muita dificuldade em dar escala nacional a sua atuação, não consegue perceber nuances regionais.

gionais e realiza um acompanhamento dos investimentos aquém do padrão adequado. Todos os programas nos quais o MinC conseguiu grande alcance passaram por descentralização para estados e/ou municípios. Destes, talvez o programa Cultura Viva seja o mais evidente. Apenas quando descentralizado, adquiriu presença realmente abrangente. Outros

programas bem-sucedidos optaram pelo modelo descentralizado: DOCTV, Brasil Criativo, universa-

lização do sistema de bibliotecas públicas e, mais recentemente, o Fundo Setorial do Audiovisual.<sup>16</sup>

Também no aspecto orçamentário essa atuação descentralizada demonstra ser mais coerente. Do ponto de vista do governo federal, a atuação conjunta com estados e municípios aumenta os recursos para a política setorial descentralizada, pois os parceiros devem aportar contrapartida financeira. Do ponto de vista dos estados e municípios, os recursos federais chegam como reforço nos seus orçamentos e permitem ainda, em alguns casos, que a contrapartida venha como crédito adicional para sua pasta, e não seja retirada do orçamento ordinário do órgão de cultura.

Além dos evidentes benefícios de gestão e orçamentários, a atuação descentralizada e em parceria tende a garantir maior qualidade na seleção de projetos. Há dinâmicas culturais regionais que são menos evidentes para o governo central ou para comissões de seleção que analisam propostas de todo o território nacional. Seleções estaduais ou municipais terão melhor condição de observar essas dinâmicas no momento de decisão de investimento. Ao dividir a seleção pelos estados, por exemplo, sem dúvida a quantidade de projetos por comissão diminui, permitindo que essas análises te-

nham maior qualidade. Da mesma forma, depois de realizada a seleção, o acompanhamento dos investimentos tende a ter melhor qualidade pela proximidade territorial do concedente de recursos com seus beneficiários.

Quando o investimento é realizado diretamente pelo governo federal, tende a se concentrar nas capitais ou, no máximo, em cidades de maior porte. A descentralização, apesar de manter parte da concentração (em certa medida natural, já que os grandes centros urbanos em geral concentram as atividades culturais de uma região), permite maior capilaridade dos investimentos, interiorizando o fomento à cultura. Do ponto de vista dos demandantes por recursos, observa-se que seleções de recorte regional geram expectativa de maiores chances de sucesso na captação de recurso, resultando em maior participação dos setores culturais.

As ações de fomento podem superar o paradigma limitador que as equivalem a mero repassador de recursos financeiros, e a descentralização auxilia essa visão ao permitir que linhas de fomento setoriais possam também articular redes de beneficiários, estimulando parcerias, sinergias e promovendo um intercâmbio de boas práticas que enriquecem as atuações individuais dos apoiados. Quando mantida



a atuação de fomento de modo direto pelo governo federal, essas medidas complementares são quase impossíveis por óbvias limitações logísticas.

Políticas descentralizadas são naturalmente mais discutidas (ao menos entre União, estados e municípios) e, pela escala que tomam, tornam-se mais conhecidas pelos seus beneficiários. O aumento do debate no desenho das políticas e sua maior visibilidade atraem mais olhares críticos, permitindo um amadurecimento mais rápido. O MinC (ou o estado na descentralização para os municípios), quando se retira do papel de executor direto para assumir a coordenação de um sistema, permite dar mais atenção ao levantamento de dados e indicadores para acompanhamento e avaliação das políticas. A organização desses dados e indicadores também contribui para o debate e o aperfeiçoamento dessas políticas.

O aumento do debate no desenho das políticas e sua maior visibilidade atraem mais olhares críticos, permitindo um amadurecimento mais rápido.

## ■ Conclusão

Os municípios são responsáveis por 50% dos gastos públicos em cultura no Brasil.<sup>17</sup> Apesar disto, pouco

espaço é dado às peculiaridades do fomento à cultura em âmbito local, mesmo diante da dimensão e do peso no financiamento à cultura no Brasil.

Essa falta de debate se reflete claramente na falta de estudos sobre o fomento em âmbito municipal. Pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) da Universidade Federal da Bahia, em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), identificou 295 estudos dedicados ao tema fomento e financiamento à cultura. Dentre os 211 que tratam especificamente das políticas de fomento de entes federados, 65% tratam das políticas do governo federal, 23% abordam o tema em âmbito estadual e apenas 12% em âmbito municipal.<sup>18</sup>

As pesquisas indicam também que o incentivo fiscal permanece como modelo predominante de fomento à cultura. Esse é um efeito negativo digno de nota: a monopolização do incentivo fiscal nos debates sobre as políticas de fomento. Ele propõe um falso enquadramento dos problemas, contribuindo para a restrição do debate público somente a esse mecanismo, limita a imaginação dos gestores e rebaixa o horizonte de expectativas da comunidade cultu-

ral a parcerias somente com a iniciativa privada, abrindo mão do necessário investimento público.

O incentivo fiscal merece espaço em qualquer sistema de fomento à cultura que se pretenda mais completo, mas demonstrou ser incapaz de ser o principal mecanismo, por não contemplar de forma adequada o universo complexo da cultura. Um exemplo dessa limitação é a desigualdade regional: tudo que os 16 estados das regiões Norte e Nordeste captaram, por meio do incentivo fiscal da Lei Rouanet em 24 anos, equivale à captação do Sudeste apenas em 2015.

Para dar conta dessa diversidade, deve haver um sistema de fomento plural e equilibrado, com prevalência do interesse público, em especial com garantia de fundos de cultura fortes, com disponibilidade para investimento direto no mínimo na mesma proporção da renúncia fiscal. Os fundos tendem a ser mais versáteis e inovadores na sua aplicação, mas também mais vulneráveis a oscilações fiscais. Medidas de proteção a essas oscilações são fundamentais para a preservação dessa modalidade de fomento, mais universal por natureza.

Para dar conta dessa diversidade, deve haver um sistema de fomento plural e equilibrado, com prevalência do interesse público.

Desde os anos 2003, percebe-se grande avanço tanto no governo federal como em iniciativas estaduais e municipais. O projeto de lei denominado Procultura, que tramita no Congresso desde 2010, é uma boa síntese desse debate. Ele preserva e aperfeiçoa mecanismos já existentes na Rouanet e abre novas formas de financiamento. Além disso, garante um equilíbrio entre os diversos mecanismos e incorpora temas fundamentais como sustentabilidade (constituição de *endowments*), dinamização de mercado (linhas de investimento, créditos e a criação de condições reais para a formação de fundos de investimento) e integração federativa (repasso fundo a fundo). Também inova ao dar mais estímulo à participação de pessoas físicas no financiamento à cultura, ao racionalizar a prestação de contas, ao fortalecer ações afirmativas e ao diferenciar apoio a projetos pontuais de apoio a atividades continuadas, como manutenção de grupos e espaços culturais.

Os avanços percebidos nos níveis estadual e municipal, muitos deles inspirados no Procultura, não eliminam a urgência de um novo marco regulatório para a política nacional de fomento à cultura. Mantém-se necessária a construção de alternativas mais completas de financiamento e fomento no país que estimu-

lem novas modalidades e potencializem mecanismos existentes por meio de sua complementariedade.

Apenas com a evolução dos sistemas de fomento para configurações mais ricas e completas, atuando com maior integração entre entes federados e com estabilidade mínima, é que conseguiremos de fato cuidar da riqueza de nossa diversidade cultural e potencializá-la, uma das nossas principais identificações como brasileiros e um ativo social e econômico incalculável.

1. RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Aveiro, v. 1, nº 1, p. 224-42, 2013.
2. Sobre a questão da estabilidade nas políticas de fomento, sintetizei algumas ideias no texto “O desafio de políticas estáveis de financiamento à cultura: possíveis soluções institucionais”, apresentado no XII ENECULT, em 2016.
3. O benefício fiscal de 1% expirou em 2017 (ano-calendário 2016) e, na data de escrita deste texto, ainda não havia sido renovado pelo governo Temer. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/valecultura>>. Acesso em: 16 ago. 2017.
4. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. *Relatório anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual: exercício de 2015*. Rio de Janeiro: Ancine, 2017. Disponível em: <[http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20FSA%202015\\_07-02-17.pdf](http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20FSA%202015_07-02-17.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.
5. *Ibidem*.
6. PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 172
7. Informações sobre o programa no site [www.iepha.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=96&Itemid=151](http://www.iepha.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=151).

8. PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 165. Ver também, sobre este assunto, PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. “Construção de uma política para instituições culturais privadas – compartilhando a experiência da Bahia”. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS, 5., 2014. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.

9. PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 167

10. *Ibidem*, p. 167.

11. *Ibidem*, p. 168.

12. Os números referentes aos incentivos fiscais estaduais e aos fundos estaduais de cultura podem ser encontrados em PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017.

13. No início de 2016 a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, em parceria com a UNESCO, realizou dois estudos de como implementar medidas para ativar estas duas modalida-

des de fomento (investimento e financiamento coletivo) nas ações do governo federal. Junto ao BNDES, o MinC também apoiou um estudo específico para auxiliar o fomento à constituição de fundos patrimoniais no Brasil.

14. O *National Endowment for Science Technology and the Arts* (NESTA), do Reino Unido, tem feito alguns estudos interessantes sobre o assunto. Ver: <http://www.nesta.org.uk/blog/matched-crowdfunding-new-ways-people-and-institutions-collaborate-funding-projects>.

15. Ver BARBOSA DA SILVA, Frederico. A. "O financiamento das políticas culturais, 1995- 2002". In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p. 167-95; BRASIL. Ministério da Cultura. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2009; e PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. "Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal". In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017, p. 101.

16. O DOCTV foi concebido para ser realizado em parcerias com os estados e exibido em rede nacional de televisão. O modelo, depois, foi utilizado em cooperação internacional, seguindo a mesma lógica. Os Criativas Bureau (depois renomeados) foram pensados, de início, para atuarem de forma descentralizada para os estados. O sistema de bibliotecas é um dos principais exemplos de distribuição federativa, com clareza de competência à União, estados e municípios. Parte dos investimentos do FSA são realizados por meio dos estados, suas capitais e o Distrito Federal.



17. Ver BARBOSA DA SILVA, Frederico. A. “O financiamento das políticas culturais, 1995- 2002”. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p. 167-95; BRASIL. Ministério da Cultura. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2009; e PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017, p. 101.

18. GUIMARÃES, Fabiana e SILVA, Raiany. “Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017, p. 74.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. *Relatório anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual: exercício de 2015*. Rio de Janeiro: Ancine, 2017. Disponível em: <[http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20FSA%202015\\_07-02-17.pdf](http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20FSA%202015_07-02-17.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- BARBOSA DA SILVA, Frederico. A. “O financiamento das políticas culturais, 1995- 2002”. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p. 167-95; BRASIL. Ministério da Cultura. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2009.
- GUIMARÃES, Fabiana e SILVA, Raiany. “Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos estados e Distrito Federal”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017.
- PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. “Construção de uma política para instituições culturais privadas – compartilhando a experiência da Bahia”. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS*, 5., 2014. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.
- PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. “O desafio de políticas estáveis de financiamento à cultura: possíveis soluções institucionais”. In: *ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA*, 12., 2016. Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2016. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult/2894-2/>>.

PAIVA NETO, Carlos Beyrodt e RUBIM, Antonio Albino Canelas. "Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal". In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Aveiro, v. 1, nº 1, p. 224-42, 2013.



# FOMENTO E FINANCIAMENTO À CULTURA:

Ampliando  
a discussão

**TATIANA RICHARD**

**E**ste artigo surgiu da proposta de registrar e ampliar a pauta “Fomento e Financiamento à Cultura”, um dos assuntos tratados no Encontro Fluminense de Gestores Municipais de Cultura, realizado pela Secretaria Municipal de Cultura de Niterói, em abril de 2017, que contou com a expressiva representação de 38 municípios do Estado do Rio de Janeiro e a participação de 98 gestores públicos.

A conversa intitulada “Financiamento e fomento para municípios do Rio de Janeiro” foi conduzida por mim e Carlos Paiva. Abordamos o tema, apresentamos dados da Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet),

---

**TATIANA RICHARD** é Especialista em Gestão da Cultura, formação em Financiamento da Cultura pela Paris-Dauphine, atuou junto à administração pública em diversas esferas, instituições de cultura e organizações não governamentais nacionais e internacionais. De 2011 a fevereiro de 2017 esteve à frente da Superintendência da Lei de Incentivo da Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro, sendo também responsável pela criação do Programa Estadual de Fomento e sua regulamentação, e pelo desenvolvimento de editais de fomento, e sua implementação. Fundou e integrou à Rede Nacional de Gestores de Fomento e Incentivo à Cultura. Associada à Association for Cultural Economics International atualmente desenvolve trabalhos como colaboradora independente e pesquisa o papel fundamental da Cultura nas políticas de desenvolvimento. (e-mail: tatirichard@gmail.com).

um breve panorama das leis estaduais de cultura, as modalidades de fomento existentes e praticadas em âmbito nacional, por órgãos públicos e empresas privadas, a operação da Lei de Incentivo à Cultura do Estado do Rio de Janeiro entre 2011 e 2016 e um breve detalhamento do Programa de Fomento criado por meio da Lei nº 7.035/15, do qual é parte integrante, como forma de subsidiar o debate e provocar uma reflexão mais profunda acerca do desafio das gestões públicas.

O grupo presente, composto em sua maioria por gestores recém-empossados, trouxe em uníssono a preocupação em relação ao conhecimento das atuais fontes de recursos financeiros e das modalidades de financiamento vigentes, bem como a necessidade de capacitar agentes públicos e respectivas comunidades locais para a participação nas concorrências.

Quando confrontados sobre a finalidade dos recursos que buscavam obter com esses financiamentos, trouxeram-nos a devolutiva de que fins e prioridades seriam estabelecidos de acordo com o volume efetivamente captado, que se somariam ao parco orçamento municipal, caso exista, demonstrando que o resultado da ausência de políticas públicas, da descontinuidade de programas e do cenário precário de

institucionalização da cultura tirou o foco das reais questões que devem ser enfrentadas sobre o tema.

Este texto, portanto, traz breves reflexões que pretendem analisar a questão e colaborar com a urgente ampliação da discussão sobre fomento e financiamento à cultura e com o papel dos gestores de cultura.

## O papel do Estado no desenvolvimento do setor cultural

Quando tratamos de *financiamento e fomento à cultura*, a questão que imediatamente se apresenta é o montante de recursos financeiros disponíveis por determinado mecanismo e se são suficientes para dar conta da demanda do setor. Recorrentes em fóruns, seminários, congressos e afins, as discussões sobre o tema restringem-se a apresentar as modalidades de financiamento e seus dispositivos: editais em curso, valores de investimento e capacidades necessárias para o sucesso na obtenção dos recursos.

O que seria uma preocupação secundária para quem possui um projeto cultural que necessita de financiamento – algo de caráter particular –, sob o ponto



de vista da gestão é questão primordial, merecendo reflexão, estudo e aprofundamento rigoroso.

Segundo esse entendimento, a consideração primeira sobre a quantidade de recursos financeiros deve dar lugar ao conhecimento da natureza da ação cultural, observando suas dimensões econômica, cidadã e simbólica. É importante entender de que maneira aquela ação a ser desenvolvida coopera com as demais ações que vêm sendo empreendidas na região e nos territórios, quanto de mão de obra é movimentada, de que magnitude econômica será esse impacto e, finalmente, em que medida a ação pode cooperar para o crescimento da cidadania dos sujeitos atingidos, ou seja, inverter a máxima de “quais recursos existem para que se possa desenhar uma ação” para “como e quais recursos são necessários para a o desenvolvimento da política de cultura a ser implementada”.

Em outras palavras, quando se trata de gestão pública é preciso, antes de lidar com a pesquisa e o uso das modalidades de fomento e financiamento existentes, trabalhar as atribuições do ente público para que ele seja capaz de exercer o que determina a Constituição Federal Brasileira em seu art. 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”.

Dentre as atribuições do Estado é seu papel considerar o acesso aos bens culturais e o direito à informação, mas não restringir-se a isso, devendo atuar também como agente colaborador e facilitador para que a produção independente não só acesse os recursos financeiros disponíveis para a realização de seus projetos – sejam eles provenientes de fontes públicas ou privadas, nacionais ou internacionais –, mas conte com a estrutura necessária para suas atividades.

Alguns importantes fatores precisam ser levados em consideração nessa discussão, a começar pela institucionalidade da cultura. Há um expressivo número de municípios em todo o território nacional nos quais as Secretarias de Cultura inexistem como pasta específica ou estão previstas com outras, como Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Econômico, Educação, Esportes e Turismo.

Esse mesmo comportamento pode ser observado nos 92 municípios que integram as oito regiões do Estado do Rio de Janeiro dos quais 33 possuem Secretarias de Cultura; em 45, a cultura integra outras

pastas; em cinco, está representada em assessorias, coordenadorias, departamentos ou superintendências; e em oito, em fundações não exclusivas e não necessariamente dedicadas à cultura.<sup>1</sup>

Ainda assim, dentre os municípios do Estado do Rio de Janeiro que têm garantida a cultura em sua estrutura burocrática, são numerosos aqueles que não possuem orçamento significativo para o efetivo desenvolvimento de suas atribuições.

Cabe reforçar que não se trata de um fato isolado. Recentemente, a extinção da pasta da Cultura ameaçou estender-se também à Secretaria de Estado do Rio de Janeiro e ao próprio Ministério da Cultura. Embora a situação tenha sido revertida, ambos enfrentam turbulências tanto no que se refere aos acordos políticos que impactam suas estruturas quanto nas dificuldades nos respectivos orçamentos, situação que gera grandes transtornos nas atividades de cada um.

A importância da existência de pastas específicas ou equivalentes em seu âmbito de atuação está ampa-

Recentemente, a extinção da pasta da Cultura ameaçou estender-se também à Secretaria de Estado do Rio de Janeiro e ao próprio Ministério da Cultura.

rada no fato de que o Sistema Nacional de Cultura “é um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, que tem como órgão gestor e coordenador o Ministério da Cultura em âmbito nacional, as secretarias estaduais/distritais e municipais de cultura ou equivalentes em seu âmbito de atuação, configurando desse modo a direção em cada esfera de governo”.<sup>2</sup> Além disso, vale destacar a importância em “assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura como políticas de Estado, com um nível cada vez mais elevado de participação e controle social, e de outro, viabilizar estruturas organizacionais e recursos financeiros e humanos, em todos os níveis de Governo, compatíveis com a importância da cultura para o desenvolvimento do País”.<sup>2</sup>

Como então conciliar a ampla ótica que deve ter qualquer política pública com a necessidade de definir focos quando é preciso enfrentar condições políticas na pasta, ameaças à sua existência, manutenção burocrática sem representatividade e orçamento inexistente?

A dificuldade em ampliar o debate sobre o tema possui relação direta com o modelo de financiamento via renúncia fiscal, que se iniciou no Governo Federal por

meio da Lei nº 7.505/1986, conhecida como Lei Sarney, que concedia abatimento no Imposto de Renda à pessoa física ou jurídica em troca de investimento em instituições culturais. O financiamento foi suspenso pouco tempo depois e retomado em 1991, com a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91), uma reformulação da Lei Sarney que recebeu notórias melhorias, sendo referência, a partir de então, para a formulação de leis de estados e municípios que, embora possuam regulamentações próprias, em geral, têm leis de incentivo com o mesmo princípio de concessão de benefício fiscal para patrocínio a projetos inscritos e posteriormente avaliados pelas secretarias, que baseiam suas análises nas exigências dos decretos e editais regulamentadores.

Se por um lado foi um primeiro grande passo representando investimentos necessários que até então só eram direcionados, entre outras áreas, para o agronegócio, as indústrias têxteis e de eletrônicos – ainda que sejam benefícios de naturezas diferentes aos concedidos ao setor cultural –, por outro, em um período no qual a globalização econômica afetava as capacidades estatais de países como o Brasil, a Lei Rouanet colaborou para dificultar a implementação de planos de desenvolvimento de diversos setores, em especial daqueles mais fragilizados como a cultura.

Com o passar do tempo e a dificuldade de reconhecimento e de inserção da cultura como campo estratégico nos planos de governo, a função das instituições públicas tendeu a estar diretamente vinculada à capacidade de distribuição desses recursos públicos, a título de benefício fiscal, para o financiamento de projetos, em sua maioria privados, sobrepondo-se à necessidade de aprimoramento de mecanismos que atendessem às políticas do setor, ainda que, a partir dos anos 2000, a gestão tenha sido uma importante pauta a ser implementada pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Com as ações do SNC, que orientam a implementação dos sistemas estaduais e municipais e requerem a estruturação dos órgãos, o desenvolvimento de políticas públicas para a cultura, estruturadas em programas, metas e ações, foi colocado em pauta, colaborando para o amadurecimento e a qualificação da gestão pública.

Tais medidas propiciaram a criação e implementação de programas de fomento mais eficientes não só pela necessidade de ampliar a distribuição do montante de investimento destinado ao setor, mas principalmente por responder de forma mais eficaz à diversificação da atividade, sendo os mecanismos de fomento e financiamento entendidos como meios e não como fins.

Dessa forma, novas modalidades de financiamento vêm sendo agregadas às leis de incentivo e aos editais de fomento, a exemplo do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura, instituído pela Lei Ordinária nº 7.035/15, que tem a finalidade de mobilizar e aplicar recursos para o desenvolvimento cultural do Estado do Rio de Janeiro, tendo como referências o Plano Estadual de Cultura e o Plano Plurianual.

Os recursos do programa deverão ser aplicados para apoiar projetos, ações e eventos que visem ampliar o acesso a bens e serviços artísticos e culturais; incentivar, em todo o Estado, a produção e difusão de bens e serviços culturais; estimular o desenvolvimento cultural em todas as regiões do Estado; garantir a preservação, difusão, conservação e recuperação do patrimônio cultural, material e imaterial do Estado do Rio de Janeiro; propiciar a formação e aperfeiçoamento de agentes culturais e gestores públicos atuantes em âmbito estadual; fomentar a pesquisa e a inovação nos diversos setores da cultura; promover modelos sustentáveis de gestão cultural; valorizar e difundir o conjunto das manifestações artístico-culturais do Estado do Rio de Janeiro; premiar e incentivar a excelência artística; estimular a economia da cultura, as indústrias culturais e as iniciativas de acessibilidade cultural.

Para cumprir seus objetivos, prevê-se como novas receitas recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), desoneração fiscal, doações, contribuições ou legados de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais e internacionais, e recursos provenientes de operações de crédito, internas e externas, firmadas pelo Estado.

Já como modalidades de investimento, há operações de empréstimos reembolsáveis para empreendimentos culturais que podem ser consideradas, no todo ou em parte, as operações relativas à equalização de encar-

gos financeiros não reembolsáveis e operações de investimentos retornáveis em empreendimentos culturais.

Por meio dos fundos, projetos de importância para a coletividade, que resguardam, muitas vezes, tradições e valores populares, têm a oportunidade de serem financiados.

Por meio dos fundos, projetos de importância para a coletividade, que resguardam, muitas vezes, tradições e valores populares, têm a oportunidade de ser financiados. Essa modalidade pode ser encontrada em funcionamento em 18 estados – Acre, Alagoas,



Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins – e no Distrito Federal. No Rio de Janeiro, foi recentemente publicado o Decreto regulamentador nº 46.012, de 01 de junho de 2017.

O novo decreto tem como prática a distribuição prioritária de recursos a *fundos perdidos*, por meio de editais de fomento, com objetivos específicos, que devem estar em concordância com as metas dos planos de cultura. Essa característica lhes confere distinção na forma como as leis de incentivo foram praticadas até hoje.

Cabe considerar que o questionamento sobre o mecanismo de incentivo fiscal não se pauta na sua existência e nem mesmo na participação da iniciativa privada nas decisões sobre a aplicação do recurso, já que o Estado deve ser capaz de desenvolver relacionamentos com os agentes privados para que sua ação seja efetiva. Recai, em especial, sobre a incapacidade da administração em aprimorar a gestão para que atenda aos objetivos

O Estado deve ser capaz de desenvolver relacionamentos com os agentes privados para que sua ação seja efetiva.

da política pública, assim como sobre o tratamento dado aos mecanismos que gerenciam essa política.

Infelizmente, o processo de revisão do Procultura (do qual a Lei de Incentivo Federal é parte integrante), constante no Projeto de Lei de nº 6.722/10, renomeado no Senado para PLC nº 93, e que tinha como proposta o aprimoramento do mecanismo – no seu modelo atual incapaz de atender à diversidade da cultura brasileira –, foi interrompido com o processo político de *impeachment* que aconteceu no Brasil no ano de 2016.

A criação de leis de incentivo nos padrões praticados, os mesmos criados em circunstâncias sociais, políticas e culturais muito diferentes das que existem hoje, foi e continua sendo sugerida mesmo para aqueles municípios que não apresentam relevante arrecadação de impostos e têm seu orçamento dependente de repasses dos governos estadual e federal e que, portanto, certamente não teriam eficácia em sua implementação.

Mesmo aqueles que demonstram arrecadação com capacidade para o investimento, ainda assim, insistem na replicação de formatos sem maiores reflexões sobre os equívocos que a própria legis-

lação produz, quando é evidente que seu enunciado não garantirá a boa aplicação da norma.

Dessa forma, pensar a cultura como *gestora* é se debruçar sobre as demandas do setor, que não se restringem a suporte de financiamento, ações regionais ou projetos pontuais. Nesse caso, as preocupações devem ter um caráter mais abrangente, devem ser ampliadas, partindo do campo institucional para a reflexão sobre o papel da cultura no desenvolvimento local, seja social ou econômico.

Pensar a cultura como gestora é se debruçar sobre as demandas do setor, que não se restringem a suporte de financiamento, ações regionais ou projetos pontuais.

Como conciliar o papel do Estado e a ampla abrangência que deve ter uma política pública se coloca cada vez mais como prerrogativa, antecessora às discussões sobre fomento e financiamento. Afinal, de acordo com Hausmann e Rodrik (2003), “a capacidade transformadora da ação estatal depende, em última instância, da relação entre a pertinência da política (objetivos e metas), da condução política e administrativa do processo e das circunstâncias que a contextualizam”.<sup>3</sup>

## NOTAS

1. Dados de 2017 obtidos por meio de consulta à estrutura administrativa dos governos municipais em seus portais na internet.
2. Guia de Orientações para os Municípios – Sistema Nacional de Cultura –, Ministério da Cultura, Governo Federal. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha\\_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e](http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e)>. Acesso em: 10 ago. 2017.
3. HAUSMANN, Ricardo.; RODRIK, Dani. *Economic development as self-discovery*. Cambridge, United States: Harvard University, 2003.












Este livro foi composto em Eveleth e Adele c.10/18,  
e impresso pela edg gráfica em maio de 2018.



LIA BARON • JULIANA CARNEIRO • LIA CALABRE  
ELIANE COSTA • CARLOS AUGUSTO CALIL  
JOSÉ MAURO GNASPINI • DANIELLE NIGROMONTE  
CARLOS PAIVA • TATIANA RICHARD



FUNDAÇÃO Casa de Rui Barbosa