



**GT - 02**

#### **4. A LEI E O PROGRAMA DE FOMENTO AO TEATRO PARA A CIDADE DE SÃO PAULO. UMA EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA BEM-SUCEDIDA**

*Fernando Kinas\**

##### **Resumo**

A Lei de Fomento ao Teatro para a cidade de São Paulo entrou em vigor em 2002. Ela instituiu o principal programa público de apoio ao teatro que se tem notícia no Brasil, transformando-se em marco para as políticas públicas de cultura e servindo de referência para movimentos artísticos, gestores culturais e agentes políticos em todo o Brasil.

As edições do Programa de Fomento durante estes oito anos enriqueceram o panorama teatral da cidade de São Paulo, tanto pelo amadurecimento do trabalho realizado pelos grupos estabelecidos, quanto pelo surgimento de novos coletivos. O aumento da criação e a qualificação das pesquisas também estão associados à ampliação do público e a formação de uma geração mais crítica de cidadãos e cidadãs. O Programa mostrou a viabilidade e a necessidade de um modelo de política cultural independente das injunções do mercado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de cultura; Lei de Fomento ao Teatro; teatro; cultura; arte

##### **Resumen**

La Ley del Desarrollo Teatro para la ciudad de Sao Paulo entró en vigor en 2002. Ella estableció el programa principal del público a apoyar el teatro que ha de prensa en Brasil, convirtiéndose en el punto de referencia para políticas públicas de cultura y sirve como referencia para los movimientos del arte, gestores culturales y políticos de todo Brasil. Ediciones del Programa de Promoción durante estos ocho años han enriquecido el panorama teatral de la ciudad de São Paulo, tanto por la maduración de los trabajos realizados por los grupos establecidos, como la aparición de nuevos colectivos. El aumento en la creación y cualificación de la investigación también están asociados con la expansión de la opinión pública y la formación de una generación de ciudadanos críticos y los ciudadanos. El programa mostró la viabilidad y la necesidad de un modelo de política cultural independiente de las órdenes de mercado.

**Palabras clave:** Políticas públicas de Cultura; Ley de Fomento al Teatro; teatro; cultura; arte

\* Diretor e pesquisador teatral. Fundador, em 1997, da Kiwi Companhia de Teatro. Mestre em Estudos Teatrais pela Sorbonne Nouvelle, Paris 3 e doutorando em Teatro pela USP e Sorbonne Nouvelle, Paris 3



## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

### Contexto

A década de 1980 é considerada o momento forte da consolidação de uma nova vaga liberal, o neoliberalismo, que consistia, em linhas gerais, na desregulamentação (dos mercados financeiros até a legislação trabalhista), na diminuição do tamanho e da interferência dos Estados nacionais na vida social, e, sobretudo, no reforço da ideologia da competição, da livre iniciativa, do lucro e do sucesso.

Relacionados a estes aspectos gerais estão, muito concretamente, o ataque ao sindicalismo de esquerda e aos movimentos sociais, as privatizações, os cortes de despesas públicas (em áreas como saúde, educação, transporte, habitação e cultura), uma política agressiva de gerenciamento da mídia, diminuição de impostos para os setores mais ricos e, no caso dos países capitalistas centrais, política de alianças e de intervenção para impor este novo consenso. O resultado, não é difícil imaginar, foi desastroso para as camadas populares. Basta lembrar que o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza no Reino Unido entre 1979 e 1990 (os anos Thatcher) passou de 8% para 22%, segundo o insuspeito jornal conservador *The economist*.<sup>1</sup>

Não é possível analisar aqui as causas desta “revolução conservadora”, mas elas certamente estão relacionadas com erros das esquerdas clássicas e com

o período de crise imediatamente anterior (marcado pelo choque do petróleo de 1973).

O *tandem* Thatcher-Reagan foi apenas a face mais visível deste fenômeno, que expressava um movimento muito mais amplo de crescimento e afirmação das grandes corporações transnacionais e das ideologias que as acompanhavam. Um nome para estas ideologias, além de neoliberalismo, é globalização ou mundialização.

Como resposta a este estado de coisas, surgiram reações importantes, mostrando de forma contundente que havia resistência e alternativas: a revolução zapatista de 1994; as enormes mobilizações contra a Organização Mundial do Comércio na cidade de Seattle, em 1999; a manifestação de Gênova durante a cúpula do G8 em 2001; a criação do Fórum Social Mundial, também em 2001, e que está em atividade até hoje.

Para além do casal Ronald e Margaret, outros nomes merecem destaque na foto de família do conservadorismo *fin-de-siècle*, e a América Latina representou uma espécie de vanguarda do atraso: Pinochet (Chile), Fugimori (Peru), Menen (Argentina), Salinas e Zedillo (México), Andrés Pérez (Venezuela) e Collor e FHC (Brasil).





## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

### *Lei Rouanet e assemelhadas*

Este é o contexto em que surgem, no Brasil, novas leis e programas na área das artes e da cultura. A rigor elas devem ser consideradas políticas públicas, embora os governos, nos três níveis de administração, tenham feito esforços consideráveis, políticos, jurídicos e de convencimento da opinião pública, para transferir competências e decisões da esfera estatal para a privada.

É assim que surge em 1991 a Lei Rouanet, nome do Ministro da Cultura no curto, e de triste memória, governo Collor. Ela é o resultado lógico de uma lei anterior, aprovada em 1986 durante o longo, e de triste memória, governo do presidente Sarney. Na sequência de ambas é criada a Lei do Audiovisual, em 1993, que aprofunda o mecanismo aberrante e único no mundo (novamente estamos na vanguarda do atraso) de renúncia fiscal, assim como diversas leis semelhantes nos estados e municípios.

Em termos muito simples, todas essas leis permitem que a atividade cultural (criação e circulação de obras, serviços, patrimônio, memória, divulgação etc.) seja paga com dinheiro público segundo critérios e interesses privados.

No caso da lei Rouanet, empresários podem destinar uma parcela do imposto de renda devido para atividades

culturais. Isto é, o governo federal renuncia ao recebimento de parte do imposto e o setor privado não paga parte do seu imposto, transferindo este dinheiro, de acordo com seus interesses corporativos, para atividades culturais. Até muito recentemente o Estado se limitava a fazer uma seleção técnica dos projetos, considerando-os aptos ou não a receber o chamado incentivo privado. Distorsão compreensível somente no ambiente neoliberal, os recursos não eram e continuam não sendo privados, uma vez que correspondem ao valores do imposto que deveria ser pago ao governo.

Não se trata, portanto, de mecanismo de incentivo fiscal baseado em abatimento do imposto relativo aos gastos com cultura, mas do não pagamento dos valores aplicados em atividades culturais. A diferença é enorme: ao contrário de serem incentivados a investir dinheiro próprio na cultura, os empresários investem dinheiro público nessas atividades, com benefícios privados.

As empresas aparecem como doadoras de dinheiro – que, na verdade, não é seu –, e acabam definindo uma parte considerável da atividade cultural. Este mecanismo de estímulo à criação e de transferência de recursos foi mais um achado genial das elites locais, adaptando o espírito liberal-conservador dos anos 1980 e 1990 aos nossos tristes trópicos.





## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

A Lei do Audiovisual, distorção ainda mais acintosa, permite que os empresários não apenas divulguem suas marcas, produtos ou serviços, mas obtenham lucros utilizando o dinheiro público. Vozes conservadoras costumam brandir o argumento do dirigismo cultural para a manutenção de tais aberrações. Em função da implementação concreta de políticas culturais, especialmente quando ignorados critérios de transparência, participação e controle popular, há de fato este risco.

Os críticos do modelo público esquecem de dizer, entretanto, que o dirigismo pode ser combatido politicamente, porque o conflito está na esfera pública. Já as decisões tomadas pelas empresas e seus departamentos de marketing, ou no âmbito ainda mais restrito das suas diretorias, não podem ser objeto de questionamento público, já que relevam da esfera privada. A abdicação dos poderes e deveres do Estado em favor do setor privado é o passo mais curto para a perpetuação de desigualdades.

A atual discussão em torno de cotas nas universidades para afro-descendentes, indígenas, alunos da escola pública etc. é um exemplo eloquente da necessidade de ações afirmativas que dificilmente podem ser assumidas por outro setor que não o público, e neste caso, estatal.

Não é ocioso lembrar que outras distorções foram se acumulando neste processo de transferência de renda do Estado para a iniciativa privada (calcula-se que cerca de 17 bilhões de reais foram utilizados somente através da Lei Rouanet desde sua implementação). Festas de fim de ano, livros luxuosos de arte distribuídos a clientes vip's, construção e manutenção de centros culturais por instituições bancárias e financeiras, coquetéis para convidados especiais, eventos com ingressos que ultrapassam 200 ou 300 reais, entre outros abusos, são exemplos recorrentes no funcionamento das leis baseadas em renúncia fiscal. Soma-se ainda o fato de que 80% de todos os recursos aplicados pela Lei Rouanet até 2008 tenham se concentrado em uma única região do país e que apenas 3% dos proponentes obtiveram 50% do total de recursos.

Como uma quantidade importante de dinheiro está envolvida, os setores que se beneficiam da situação, as próprias empresas "investidoras", os produtores, as empresas de mídia, os empreendimentos cuja ambição artística é medida apenas em cifrões e toda sorte de intermediários, como os captadores de recursos (que ficam com valores que oscilam entre 10% e 40% do total do projeto, embora em alguns casos este percentual seja ainda maior, em virtude das dificuldades de captação), todos estes setores são muito hostis à mudança do modelo hegemônico





## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

de produção cultural. Em tempos neoliberais, o conjunto das atividades artísticas e culturais se transformou em campo de batalha para a obtenção de lucro.

As leis baseadas em renúncia fiscal correspondem, como vimos no início do texto, a um contexto político e ideológico bem definido. Há uma certa simetria entre a defesa de um modelo de organização social e política, e mesmo de um modelo civilizacional, e a defesa de mecanismos de subvenção da arte e da cultura. Diminuir ou camuflar este aspecto seria um grave erro de análise.

### *A Lei de Fomento ao Teatro*

Em contexto localizado especialmente favorável, de um lado o acúmulo político e organizativo de grupos e artistas de teatro, de outro a vitória eleitoral na cidade de São Paulo de um projeto político que não tinha abdicado totalmente da perspectiva de emancipação, embora cada vez menos crítico ao capitalismo, além do descontentamento com o modelo excludente e acintoso de gestão pública – e de congestão cultural –, foi aprovada em dezembro de 2001, e promulgada em janeiro de 2002, a Lei de Fomento ao Teatro para a cidade de São Paulo, implementada, não sem dificuldades, neste mesmo ano.

O primeiro artigo define assim os objetivos da Lei: “Apoiar a manutenção

e criação de projetos de trabalho continuado de pesquisa e produção teatral visando o desenvolvimento do teatro e o melhor acesso da população ao mesmo.”

<sup>2</sup> A lei, que instituiu o Programa de Fomento ao Teatro, determina a destinação de no mínimo 6 milhões de reais para até 30 núcleos artísticos em duas edições anuais (janeiro e junho).

Os núcleos são selecionados mediante a apresentação de projetos cujos planos de trabalho podem ter a duração máxima de dois anos, sem qualquer imposição de formato ou formulários específicos. Este cuidado tem fundamento político, ele dificulta a padronização e o cerceamento da atividade criativa conforme as regras do modelo de fabricação industrial e do gerenciamento empresarial.

O mesmo se aplica à prestação de contas, que prevê relatórios detalhados de atividades (incluindo documentos comprobatórios), recusando o método contábil, pouco adequado à atividade artística de longo prazo (como prever cenários, figurinos, iluminação etc. antes mesmo de começarem os ensaios? – como trabalhar com comunidades periféricas, artistas populares e artesãos levando em conta a burocracia típica do *management* capitalista?).

Preocupados com a continuidade dos grupos e dos seus projetos, os artistas de teatro, principais responsáveis pela





## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

elaboração da Lei, não estabeleceram restrições à reinscrição de núcleos artísticos, sejam eles contemplados ou não pelos recursos.

O valor total de cada projeto foi definido em 400 mil reais. Este valor, assim como o total dos recursos anuais do Programa, são corrigidos pelo IPCA. A título de exemplo, a 16ª edição, prevista para janeiro de 2010, dispunha oficialmente de 4.815.000,00 reais, e o limite por projeto era de pouco mais de 660.000,00 reais. A comissão responsável pela seleção é formada por três membros indicados por entidades representativas da categoria teatral e quatro membros indicados pela Secretaria de Cultura da cidade, incluindo o presidente do júri, que tem direito de voto apenas em caso de empate.

Compreendido, em grandes linhas, o mecanismo da Lei de Fomento, é preciso destacar as diferenças deste programa público de cultura em relação às leis baseadas em renúncia fiscal, cujo paradigma é a lei Rouanet.

### *Uma lei estruturante*

A primeira observação diz respeito à própria existência da Lei do Fomento. No lugar dos inconstantes programas ou editais governamentais, sujeitos aos humores dos políticos e administradores, o Fomento ao Teatro é uma política de

Estado, continuada e regular. Daí sua vocação estruturante, e não apenas conjuntural, para a atividade teatral. Embora, como vamos ver mais adiante, a Lei do Fomento não seja suficiente, nem seus idealizadores tiveram essa pretensão, para assegurar uma atividade teatral perene e independente das limitações impostas pelo mercado.

No entanto, também a Lei Rouanet é uma política de Estado. Cabe, então, mostrar o que as distingue. Diferente das leis baseadas em renúncia fiscal, a Lei de Fomento define o montante dos recursos a serem aplicados, que estão determinados no corpo da lei e devem estar previstos no orçamento geral do município.

A segunda diferença se refere ao método de seleção dos projetos, no caso da Lei de Fomento ele envolve, para além do âmbito estatal, parte da sociedade civil organizada, através da composição paritária da comissão de avaliação (embora a presidência das comissões e o voto de minerva caibam ao poder público).

Uma terceira diferença consiste no estímulo a projetos continuados de pesquisa e criação teatrais desenvolvidos por núcleos artísticos regulares. A lógica não é mais de privilegiar eventos e obras, mas processos exigentes de investigação, e ações que permitam o enraizamento social e o amadurecimento recíproco dos





## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

envolvidos (artistas, técnicos, público, comunidade etc.).

Destas diferenças se deduz outra, mais geral: este novo modelo de gestão cultural, que a Lei do Fomento representa parcialmente, implica em compromisso com a democratização da produção e do acesso à cultura e à arte, tanto pelo aprofundamento da pesquisa estética e de conteúdos (democratizar significa também não repetir os *standards* codificados pelo mercado), quanto pela política de ingressos baratos ou gratuitos, e em determinados casos, pelo envolvimento direto das comunidades na elaboração e execução dos projetos e pela alteração do modo de produção da atividade teatral.

Estão em jogo duas lógicas de gestão cultural. Não é casual que o artigo que trata da seleção de projetos na Lei de Fomento mencione como um dos critérios de avaliação “a dificuldade de sustentação econômica do projeto no mercado”<sup>3</sup>.

### **Desafios e impasses**

Durante os oito anos de funcionamento da Lei de Fomento foram apoiados cerca de 200 projetos de 97 núcleos artísticos. Em torno de 48 milhões de reais foram destinados aos grupos e à administração do Programa.<sup>4</sup> A Secretaria de Cultura reconhece a “qualidade artística” dos projetos e destaca alguns dos

seus resultados, entre eles:

(...) a formação de público, a popularização do teatro de forma continuada, a afirmação de uma dramaturgia nacional, a difusão dos clássicos, o surgimento e afirmação de novos grupos, a descentralização da produção teatral da cidade e a reflexão e sistematização de experiências<sup>5</sup>.

No mesmo documento, a Secretaria considera que, por não estarem “atrelados ao teatro de mercado, os projetos fomentados consolidam uma linha de teatro que responde com mais vigor à realidade em que vivemos, desempenhando a função social de prover o imaginário de bens simbólicos que favoreçam a construção da cidadania”<sup>6</sup>.

Embora seja manifesta a contradição entre esta afirmação e a política adotada pela atual administração municipal, que se orienta por ações privatistas e excludentes, em que a participação popular é sistematicamente rejeitada – a não implementação dos conselhos populares, entre eles o de cultura, exemplifica este tipo de ação política –, a avaliação não é incorreta, desde que sejam definidas as expressões “prover o imaginário” e “construção da cidadania”.

A história recente do país mostra como determinados termos foram capturados por projetos políticos conservadores ou conciliadores, anulando seu potencial crítico de compreensão da realidade.





## **Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais**

Resultados positivos e objetivos da implementação da Lei de Fomento são inquestionáveis, como o aumento da atividade teatral (montagens e textos teatrais, produção teórica, publicações, registros audiovisuais, debates, seminários etc.) a criação de novos espaços teatrais, a ocupação artística das ruas e demais locais públicos, o funcionamento de núcleos artísticos em melhores condições de trabalho, o surgimento de novos grupos teatrais, a descentralização das atividades, a formação de público com sentido crítico e participativo.

Se os resultados podem ser considerados globalmente positivos, é preciso destacar, no entanto, aspectos não equacionados da Lei e da sua implementação. Um programa com importantes ambições políticas e organizativas deve se inquietar com o relativo desconhecimento das suas ações pelo conjunto da população paulistana. Para remediar esta situação seria preciso ampliar a divulgação do Programa, atingindo a totalidade dos bairros da cidade através de uma série de ações: mostras ou circulação de trabalhos teatrais, publicações impressas e pela internet, realização de encontros e seminários, apresentação e discussão públicas da Lei.

Seria preciso, ainda, aperfeiçoar o controle social sobre o Programa, com o envolvimento efetivo de setores organizados externos ao campo artístico.

Uma antiga proposta dos trabalhadores de teatro, representados pelos movimentos Arte contra a Barbárie, 27 de março, Roda do Fomento e de Teatro de Rua, sugeria a contratação de um centro de pesquisa capaz de monitorar, estabelecer indicadores, avaliar e propor sugestões para o aperfeiçoamento do Programa.

Outro aspecto não negligenciável é a necessidade de formação contínua da categoria teatral. Sujeitos às instabilidades típicas de uma profissão que não conquistou plenamente seu direito de estadia (é conhecida a piada: quando alguém declara que faz teatro, é comum ouvir a pergunta “mas como trabalho, você faz o que mesmo?”; em outra versão, a questão diz respeito à televisão: e você já fez novela?).

As instabilidades e a insegurança fazem com que uma parcela significativa de profissionais de teatro busquem a sobrevivência material em outras áreas de atuação. Além da despolitização provocada pelo inverno de mais de duas décadas da ditadura militar e civil, a precarização da situação de vida de artistas e técnicos dificulta a organização. Neste ambiente cresce tanto o corporativismo como a defesa do assistencialismo.

O Fomento ao Teatro corre o risco de se transformar em uma espécie piorada do bolsa-família, agora na sua versão artística, ao estimular o rodízio de sub-







## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

venções entre grupos teatrais condenados ao semi-profissionalismo. Não é difícil enveredar pelo caminho dos interesses imediatos, que estão apenas superficialmente relacionados com os princípios que nortearam a criação da Lei.

O poder público, através da Secretaria de Cultura, é um ator importante do processo. Tanto para facilitá-lo, quanto para dificultá-lo. Durante a gestão seguinte àquela que aprovou e implementou a Lei, o Programa sofreu uma interrupção de vários meses. A atual gestão, através dos editais de convocação e invocando justificativas legais controversas, extrapola suas funções ao legislar, ou tentar legislar, sobre o Programa, propondo modificações que ferem a letra da Lei aprovada pelo legislativo municipal. Em virtude dos resultados obtidos nestes oito anos, seria razoável pretender uma ampliação do Programa, aumentando o número de grupos fomentados e o valor total dos recursos.

Nada disso parece estar na ordem do dia da atual administração. Mas não deve passar despercebido que os problemas com a destinação dos recursos surgiram já em 2003, como confirma uma carta enviada ao Secretário Municipal de Finanças da época, hoje Secretário Estadual de Cultura, João Sayad<sup>7</sup>.

O Fomento ao Teatro tem conseguido, não sem dificuldades, mostrar um

caminho alternativo ao modelo hegemônico de política cultural. Ele demonstrou a viabilidade da opção política de investimento público em arte e cultura como um direito e como necessidade da população.

Recusando ao Estado e aos órgãos públicos o papel de meros “intermediários de negócios”<sup>8</sup>, desmascarando assim o fato que o teatro/mercadoria em nosso país só existe escorado em fundos públicos<sup>9</sup>, o Programa de Fomento ao Teatro, inspiração para dezenas de iniciativas semelhantes pelo país afora, vive o impasse de precisar ser cotidianamente defendido e, ao mesmo tempo, de ser dialeticamente superado.



### Referências bibliográficas

CHASSAIGNE, Philippe. *Madame Thatcher*. Disponível em: <http://www.asmp.fr/travaux/communications/2003/chassaigne.htm>. Acesso em: 10 março 2010.

COSTA, Iná Camargo. *Teatro de grupo contra o deserto do mercado* in *ArtCultura*, Uberlândia, v. 9, n. 15, p. 17-29, jul.-dez. 2007.

*Lei de Fomento ao Teatro para a Cidade de São Paulo*. Disponível em: <http://www.artcultura.org.br>





## Indústria Cultural na América Latina e Políticas Culturais

//www.cooperativadeteatro.com.br/pageDinam.do?id=8. Acesso em: 12 março 2010.

*Manifesto Arte contra a Barbárie*, in COSTA, Iná Camargo e CARVALHO, Dorberto. *A luta dos grupos teatrais de São Paulo por políticas públicas para a cultura*. São Paulo: Cooperativa Paulista de Teatro, 2008, pp. 21-23.

*Movimento Arte contra a Barbárie*. Carta enviada a João Sayad, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico da cidade de São Paulo, 14 de novembro de 2002 (não publicada).

Secretaria Municipal de Cultura da cidade de São Paulo. *Seis anos. Programa Municipal de Fomento ao Teatro*. Núcleo de Fomento ao Teatro, 2008.

### Notas

<sup>1</sup> Cf. Philippe Chassaigne, «Madame Thatcher», in <http://www.asmp.fr/travaux/communications/2003/chassaigne.htm>, acesso em 10 março 2010.

<sup>2</sup> «Lei de Fomento ao Teatro para a Cidade de São Paulo», disponível em <http://www.cooperativadeteatro.com.br/pageDinam.do?id=8>, acesso em 12 março 2010.

<sup>3</sup> Ibidem, artigo 14.

<sup>4</sup> Estes dados atualizam as informações sistematizadas no documento «Seis anos. Programa Municipal de Fomento ao Teatro», elaborado pela Secretaria Municipal

de Cultura da cidade de São Paulo, Núcleo de Fomento ao Teatro, 2008.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>6</sup> Ibid, p. 4.

<sup>7</sup> Carta enviada a João Sayad, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico da cidade de

São Paulo, datada de 14 de novembro de 2002, assinada pelo Movimento Arte contra a Barbárie (não publicada).

<sup>8</sup> «Manifesto Arte contra a Barbárie», in Iná Camargo Costa e Dorberto Carvalho, *A luta dos grupos teatrais de São Paulo por políticas públicas para a cultura*, São Paulo, Cooperativa Paulista de Teatro, 2008, p. 21.

<sup>9</sup> Cf. Iná Camargo Costa, «Teatro de grupo contra o deserto do mercado», in *ArtCultura*, Uberlândia, v. 9, n. 15, p. 17-29, jul.-dez. 2007.

