



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

LEONARDO SILVEIRA HERNANDES

COMO NASCEM OS EDITAIS:

**A INTERAÇÃO DOS CAMPOS DO PODER E DO TEATRO NA FORMULAÇÃO
DOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DO FUNDO DE APOIO À CULTURA DO
DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Brasília - DF

2020

LEONARDO SILVEIRA HERNANDES

COMO NASCEM OS EDITAIS:

**A INTERAÇÃO DOS CAMPOS DO PODER E DO TEATRO NA FORMULAÇÃO
DOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DO FUNDO DE APOIO À CULTURA DO
DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro Avançado de Estudos Multidisciplinares, da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Brasília - DF

2020

LEONARDO SILVEIRA HERNANDES

**COMO NASCEM OS EDITAIS: A INTERAÇÃO DOS CAMPOS DO PODER E DO
TEATRO NA FORMULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DO FUNDO
DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional, do Centro Avançado de Estudos Multidisciplinares, da Universidade
de Brasília.

Brasília, 04 de maio de 2020.

Membros da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Prof^ª. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi

Prof^ª. Dra. Lia Calabre de Azevedo Felix

Hernandes, Leonardo Silveira.

Como nascem os editais: a interação dos campos do poder e do teatro na formulação dos instrumentos de fomento do fundo de apoio à cultura do Distrito Federal no período de 2011 a 2018 / Leonardo Silveira Hernandez – Brasília, 2020.

126 f.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva.

Dissertação (Pós-Graduação) – Universidade de Brasília, 2020.

1. Fomento. 2. Política Cultural. 3. Fundo de Apoio à Cultura. 4. Distrito Federal. 5. Edital. I BARBOSA DA SILVA, Frederico A.

Ao Antonio e ao Caetano, meus filhos, que me proporcionam o reencantamento do mundo.

À Júlia, amada companheira, por me fazer acreditar.

AGRADECIMENTOS

Iniciar uma formação acadêmica depois dos 40 anos, quando se tem família, filhos, despesas e tantos compromissos faz com que outras pessoas sejam forçosamente arrastadas para o seu intento. Uns mais e outros menos se tornam parte do processo e por isso é necessário lembrar e agradecer.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio por meio da bolsa, que foi um auxílio fundamental para a realização desta pesquisa. Somente com a manutenção do investimento nos pesquisadores e na produção do conhecimento poderemos vislumbrar um país mais justo e socialmente desenvolvido.

Agradeço à Universidade de Brasília pela manutenção do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, incentivando a criação de um espaço de produção acadêmica onde as conexões de áreas são possíveis. Para as políticas públicas na atualidade essa compreensão é fundamental e esse pensamento da UnB está presente, também, no curso de Gestão de Políticas Públicas de onde sou oriundo.

Agradeço enormemente à banca que aceitou meu convite. Ao Professor Doutor Eduardo Dimitrov, com quem encontrei meu referencial teórico me colocando suavemente no mundo da sociologia. À Profa. Dra. Maria de Fátima Makiuchi, minha mentora desde o curso de bacharelado e que me abriu as portas para os estudos culturais onde venho trilhando meus passos acadêmicos. À Profa. Dra. Lia Calabre, minha colega de Ministério da Cultura, a quem sempre tive como referência intelectual e que se dispôs a vir a Brasília acompanhar este trabalho, meu muito obrigado! E, em especial, ao meu orientador Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva, que com enorme generosidade, paciência e humor se prontificou a ouvir minhas agruras e angústias teóricas me conduzindo com segurança e carinho até o final.

Agradeço aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, com quem compartilhei, ombro a ombro, em um ambiente de solidariedade e companheirismo todo esse árduo processo. E aos professores do Programa que, igualmente, foram generosos e parceiros.

Aos meus amigos e colegas do Instituto Bem Cultural e da aventura do Espaço Renato Russo, muito obrigado pelo apoio, compreensão e pela paciência extra que tiveram comigo.

Agradeço, por fim, à minha família, meus pais, Iaci S. Hernandez e Domingos Hernandez Cruz, ao Ribamar e à Lilian pelo suporte, à Stella Lagos, sogra dos sonhos, com quem compartilho ideias e seu apoio fundamental.

Em especial, agradeço à minha companheira Júlia Lagos e aos meus parceirinhos, Antonio e Caetano Hernandez, pelo apoio, paciência e incentivo sem vacilação. Sem eles nem teria feito o curso. À minha parceira Júlia, maior incentivadora e responsável pelo meu ingresso no mundo acadêmico, minha gratidão eterna.

*Somos todos campos de batalha,
onde se digladiam deuses.
(Paul Valéry)*

RESUMO

O trabalho analisou as interações entre o campo do teatro com o campo burocrático-jurídico na formulação dos instrumentos de fomento à cultura realizada pelo Fundo de Apoio à Cultura (FAC) do Distrito Federal (DF) no período de 2011 a 2018. Partiu-se da compreensão dos conceitos de fomento e interesse público, além da análise do princípio da subsidiariedade para estabelecer os tipos de intervenção que o Estado contemporâneo realiza quando cria mecanismos de apoio à cultura. A partir dessa base conceitual foi feito um levantamento da estruturação do fomento à arte e das estruturas de fomento do Brasil organizados pela Lei nº 8.313/91 conhecida como Lei Rouanet, que estabeleceu o modelo do financiamento direto por meio de fundo perdido (FNC) e apoio indireto, mediante os incentivos fiscais (mecenato). O Distrito Federal seguiu esse modelo, assim como o resto do país, porém com a supremacia dos recursos diretos distribuídos pelo FAC por meio de editais públicos. A partir de 2011, o FAC passou por uma transformação no desenho organizacional dos editais depois de ter uma elevação significativa de seus recursos, com a vinculação de 0,3% da Receita Corrente Líquida (RCL) a sua dotação orçamentária anual, sendo transformado em um dos maiores fundos de fomento à cultura do Brasil. Esse cenário alterou o interesse pelo FAC pelos artistas e pelo próprio governo, sendo alvo de disputas em diferentes frentes. Partindo dos conceitos de capital-*habitus*-campo de Pierre Bourdieu, buscou-se estabelecer o campo do poder (político-burocrático-jurídico) e o campo do teatro brasileiro, bem como levantar suas lutas internas. A análise do percurso dos editais no período pesquisado, tendo como recorte as linhas de financiamento a novos espetáculos teatrais, permitiu levantar momentos das intervenções e as interações entre os campos intervenção das regras e na política de fomento. O foco foi descobrir como essas interações ocorreram, os agenciamentos e as alterações no campo e no *habitus* dos atores. De um lado, o campo do poder) que necessita criar discursos de legitimação para justificar junto ao interesse público os recursos públicos investidos e precisa que os artistas se submetam a suas regras para validar sua política. Do outro, os artistas que, com dificuldades de financiamento frente a um mercado reduzido, carecem dos recursos públicos gerando uma dependência e, ao mesmo tempo, reivindicam reconhecimento. O resultado é uma interdependência que irá flutuar a depender das capacidades de agenciamento e de capital de cada campo e subcampo. O modelo burocrático, fundado em um normativo positivado e de elevada desconfiança é gerador de custos elevados, para ambos os campos, onde os conteúdos artísticos em última análise ficam em segundo plano.

Palavras-chave: Fomento. Política Cultural. Fundo de Apoio à Cultura. Distrito Federal. Edital.

ABSTRACT

The work analyzed the interactions between the theater field with the bureaucratic legal field and applications of the instruments for fostering culture fulfilled by the Fund for the Support of Culture (FAC) of the Federal District (DF) in the period from 2011 to 2018. It started understanding the concepts of development and public interest, in addition to the analysis of the principle of subsidiarity to define the types of intervention that the contemporary State performs when creating mechanisms to support culture. Based on this conceptual basis, a review was made of the structuring of the fostering of art and of the fostering structures in Brazil organized by Law No. 8,313 / 91 known as the Rouanet Law, which established the model of direct financing through the lost funds (FNC) and indirect support, through tax incentives (patronage). The Federal District followed this model, as well as the rest of the country, but with the supremacy of direct resources distributed by the FAC through public notices. As of 2011, the FAC underwent a transformation in its organizational design of the public notices after having significantly increased in its resources, with 0.3% of the Current Net Revenue (RCL) linked to its annual budget allocation, being transformed into one of the largest funds to promote culture in Brazil. This scenario changed the interest in FAC for artists and the government itself, being the subject of disputes on different fronts. Starting from Pierre Bourdieu's concepts of capital-habitus-field, it was sought to establish the field of power (political-bureaucratic-legal) and the field of Brasília's theater, as well as to raise its internal struggles. The analysis of the course of the public notices in the researched period, having as outline the financing lines for new theatrical shows, allowed to raise moments of the interventions and the interactions between the intervention fields of the rules and in the promotion policy. The focus was to find out how these interactions occurred, the assemblages and the changes in the field and the habitus of the actors. On the one hand, the field of power that needs to create speeches of legitimation to justify to the public interest the public resources invested and requires artists to submit to their rules to validate their policy. On the other hand, artists who, with financing difficulties in the face of a reduced market, the lack of public resources, generate dependency and, at the same time, claim recognition. The result is an interdependence that will fluctuate and depend on the diligence and the capital of each field and subfield. The bureaucratic model, based on a positive and high-level disconnect is the generator of high costs, for both fields, where the artistic contents are ultimately in the background.

Keywords: Promotion. Cultural Policy. Culture Support Fund. Federal District. Notice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Gráfico da Evolução da despesa autorizada do FAC no período 2003 a 2018.....	40	Ex
Figura 2	Estrutura dos Editais do FAC 2011 a 2014	48	
Figura 3	Fluxograma do processo seletivo de projetos do FAC 2011	49	Ex
Figura 4	Fluxograma do trâmite da elaboração e publicação dos editais do FAC.....	52	Ex
Figura 5	Gráfico referente à Relação da Concentração de Recurso Investido por RA 2010/2011	59	Ex
Figura 6	Gráfico referente à Evolução dos investimentos na montagem de espetáculos teatrais	78	Ex
Figura 7	Gráfico Comparativo: FAC versus orçamento discricionário	100	Ex

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Processos pesquisados	38	E
Tabela 2	Entrevistas realizadas com agentes do campo	39	E
Tabela 3	Instâncias de participação social prevista na Lei nº 934/2017.....	44	E
Tabela 4	Editais do FAC em 2011	54	E
Tabela 5	Modalidades do Edital de Montagem de Espetáculos 2011	55	E
Tabela 6	Distribuição das notas de avaliação em 2011	57	E
Tabela 7	Critérios de pontuação dos Editais 2011	57	
Tabela 8	Editais do FAC em 2012.....	60	E
Tabela 9	Modalidades do Edital nº 04/12 de Montagem de Espetáculos de Teatro.....	61	E
Tabela 10	Modalidades do Edital nº 10/12 de Montagem de Espetáculos de Teatro.....	62	E
Tabela 11	Distribuição do peso das notas de avaliação 2012.....	62	E
Tabela 12	Tabela de Mérito Cultural do Edital nº 10/2012	62	E
Tabela 13	Distribuição do peso das notas de avaliação 2013.....	67	E
Tabela 14	Editais do FAC em 2014.....	68	E
Tabela 15	Editais do FAC em 2015.....	69	E
Tabela 16	Distribuição dos recursos por linguagem artística.....	69	E
Tabela 17	Modalidades para o Teatro do Edital nº 01/2015.....	70	E
Tabela 18	Distribuição do peso das notas de avaliação do Edital nº 01/2015	71	E
Tabela 19	Critérios de avaliação para montagem de espetáculo de Teatro	71	E
Tabela 20	Editais do FAC em 2016.....	72	E
Tabela 21	Modalidades para o Teatro do Edital nº 03/2017.....	76	E
Tabela 22	Quadro geral dos recursos disponibilizados para montagem de espetáculos de Teatro FAC-DF (2011 a 2018)	77	E
Tabela 23	Espetáculos teatrais observados	84	E
Tabela 24	Quadro das entrevistas realizadas	86	E
Tabela 25	Resumo dos grupos que compõem o campo do teatro do DF.....	90	E
Tabela 26	Organismos que compõem o campo do poder.....	96	E
Tabela 27	Relação dos documentos pesquisados	97	E
Tabela 28	Análise do resultado da consulta pública sobre as minutas dos editais 2013.....	107	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJL	Assessoria Jurídica Legislativa
CAFAC	Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCDF	Conselho de Cultura do Distrito Federal
CEAC	Cadastro de Ente e Agente Cultural
CF	Constituição Federal
CGDF	Controladoria Geral do Distrito Federal
CLDF	Câmara Legislativa do DF
DF	Distrito Federal
DODF	Diário Oficial do DF
EUA	Estados Unidos da América
FAAC	Fundo de Apoio à Arte e à Cultura
FAC	Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FRAC	Fundo Regional de Arte Contemporânea
GDF	Governo do Distrito Federal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LIC	Lei de Incentivo à Cultura
LOC	Lei Orgânica da Cultura
MinC	Ministério da Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Processo Administrativo
PAC	Programa de Apoio à Cultura
PGDF	Procuradoria Geral do Distrito Federal
PLOA	Projeto de Lei do Orçamento Anual
PRODEP	Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
QDD	Quadro Demonstrativo de Despesa
RA	Região Administrativa
RCL	Receita Corrente Líquida
SAC	Sistema de Arte e Cultura do DF
SAS	Sistema Assistência Social
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura do DF
SEPLAG	Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal
SESC	Serviço Social do Comércio
SNC	Sistema Nacional de Cultura
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UFs	Unidades da Federação
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O FOMENTO, INTERESSE PÚBLICO E O ESTADO	18
1.1 O fomento à cultura.....	24
1.2 A legitimação da arte pela economia	29
1.3 A legitimação da arte pelo social	30
1.4 A legitimação da arte pelo território	32
1.5 O sentido utilitarista	33
1.6 A estrutura do fomento estatal no Brasil.....	34
2 O PERCURSO DOS EDITAIS DO FAC	37
2.1 O fundo de apoio à cultura do DF	39
2.2 A Lei Orgânica da Cultura do DF	42
2.3 A estrutura dos editais do FAC	47
2.4 O primeiro período: 2011 a 2014	53
2.5 O segundo período: 2015 a 2018	68
3 O CAMPO DO TEATRO E O CAMPO DO PODER.....	81
3.1 Os instrumentos teóricos da análise	81
3.2 Os dados coletados para a definição dos grupos	83
3.3 Os grupos do campo.....	86
3.4 O <i>habitus</i> móvel	91
3.5 O campo do poder	95
3.6 As disputas nos campos do poder	97
3.7 A interação no campo normativo: o impacto da Lei nº 8.666/93 no fomento às artes.....	102
3.8 As interações e suas arenas	106
3.9 As regras da distinção e a reserva de mercado.....	109
3.10 O debate sobre demanda induzida e espontânea	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICES.....	125
APÊNDICE A – TABELA DE PONTUAÇÃO EDITAL 2011	125
APÊNDICE B – ENTREVISTA.....	128

INTRODUÇÃO

Expor brevemente a minha trajetória no mundo da cultura e que me trouxe até esta dissertação é necessário, a fim de compreender o meu envolvimento com o tema escolhido.

Tudo começou com a vontade de estar no palco e uma inconsequência juvenil. No final dos anos 1980 havia um evento de enorme sucesso chamado “Jogo de Cena”, que era realizado no Teatro Garagem do Serviço Social do Comércio (SESC), em Brasília. Em formato de programa de auditório, eram apresentados trechos da programação artística local. Passeavam trechos de peças, coreografias, bandas locais, curtas-metragens e tudo mais que estivesse em cartaz naquele momento. Entre uma apresentação e outra, para preencher o tempo e a troca das cenas, o apresentador desafiava o público para criar cenas de improviso com temas sugeridos na hora e, ao final, o público escolhia os melhores. Assim, brincando de teatro, iniciei minha vida artística. Essa experiência me levou ao ingresso no grupo “A Culpa é da Mãe” que, em 1991, despontava como um sucesso na cena local. Tempos depois, o grupo se transformou no “Os Melhores do Mundo”, um dos maiores sucessos do teatro de comédia do país. Mais tarde me tornei um dos produtores do “Jogo de Cena” por oito anos seguidos e, assim, fiz a minha escola de produção cultural.

Segui minha carreira de ator percorrendo outros grupos em gêneros diversos e experimentei o teatro de rua com o grupo “Esquadrão da Vida”, teatro-dança com “Cia. de dança Márcia Duarte” e a dança contemporânea com o grupo “Anti-Status-Quo”. Fiz inúmeros comerciais de TV – que me deram sustento – além de filmes e atuações na televisão. Paralelamente, fui me envolvendo cada vez mais como produtor cultural, participando e realizando diversas obras artísticas financiadas pelo Fundo de Apoio à Cultura (FAC) do Distrito Federal (DF). Passei a integrar os movimentos da comunidade artística que reivindicavam maior participação social, transparência e recursos para o fomento à cultura, contribuindo ativamente para a criação do Fórum de Teatro e do Fórum de Cultura do DF que se tornaram dois espaços de organização de atuação política dos artistas da cidade e que permanecem atuantes até hoje.

Com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) e a gestão de Gilberto Gil frente ao Ministério da Cultura, as políticas culturais ganharam novo patamar de institucionalização. A gestão cultural surgiu como uma atividade necessária, se desenhando como uma carreira profissional possível. A partir das minhas experiências acumuladas e do momento vivido no período, me aproximei dessa perspectiva de uma atuação profissional na gestão pública de

cultura. Assim, minha primeira experiência foi na Representação da Funarte em Brasília como responsável pela programação do Complexo Cultural da Fundação das Artes na Capital.

Em 2011, após um período como gestor de projetos culturais e muitas atividades artísticas, fui convidado para integrar a gestão da Secretaria de Estado de Cultura do DF (SECULT) como Subsecretário de Fomento, responsável pelo Fundo de Apoio à Cultura do DF, cargo ocupado até dezembro de 2014. Nesse período, participei da elaboração e da implementação da Lei de Incentivo à Cultura (LIC), mecanismo de fomento por meio de renúncia fiscal distrital. Esse foi um enorme desafio revisitado agora nesta pesquisa, com um período de distanciamento necessário capaz de propiciar uma análise crítica sobre o que foi feito naquela época.

Em 2015, assumi a gestão do Fundo Nacional de Cultura (FNC), ocupando o cargo de Diretor da Gestão de Mecanismos de Fomento da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura (MinC). Permaneci no cargo até junho de 2016, quando se deu o golpe parlamentar contra a Presidenta Dilma Rousseff.

No período em que atuei como gestor do FAC, graduei-me no curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB) e, em seguida, ingressei no Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional com a intenção de aprofundar nos estudos das políticas públicas de cultura. No programa de Pós-Graduação busquei matérias que dialogassem com os aspectos da política pública e da cultura, em sua conceituação e relação com as instituições.

A minha trajetória como artista e como gestor cultural foi marcada, portanto, pela relação com o fomento, uma atividade central na consecução das políticas públicas de cultura e, certamente, um foco de polêmicas e debates.

A atuação do movimento cultural na formulação dos editais do FAC e os limites da intervenção do Estado nas políticas culturais por meio dos instrumentos de fomento se tornaram, assim, o objeto do meu interesse no intuito de estruturar o pensamento sobre essas interações e seus resultados.

A pesquisa realizada analisou as políticas de fomento no período de 2011 a 2018 quando o Governo do Distrito Federal foi liderado por dois partidos distintos. O primeiro, de 2011 a 2014, pelo do Partido dos Trabalhadores na pessoa do Sr. Agnelo Queiroz e o Secretário de Cultura, Sr. Hamilton Pereira, do qual participei.

O segundo período, de 2015 a 2018, com a derrota do PT, assumiu o Partido Socialista Brasileiro, com a vitória de Rodrigo Rollemberg, sendo a pasta da Secretaria de Cultura comandada pelo ator e diretor Guilherme Reis.

Assim, o pesquisador não está em uma posição imparcial e externa, mas é agente vivo e responsável por muitos dos fatos aqui estudados.

O termo cultura é de conceito correção e com múltiplas dimensões. Embora seja usado, nesta pesquisa, em seu sentido mais amplo, em uma abordagem antropológica, para tratar dos conceitos de Estado e da sociabilidade, a cultura é aqui objeto de estudo como motivo da ação a ser fomentada em sua dimensão mais objetiva. As ações de fomento que tratam o incentivo é o da materialização da cultura na produção de bens, produtos e serviços; da produção de discos, peças teatrais, livros e exposições, bem como de festivais, eventos, festas e manifestações tradicionais.

Na dimensão antropológica, as políticas públicas precisam agir em perspectiva macro atreladas às relações humanas, à organização social e à distribuição de recursos econômicos. Trata-se de políticas de outra ordem, muito além do que se pode esperar das políticas culturais que serão analisadas aqui. Nesse caso, o conceito objetivo define melhor a abrangência em que “há um circuito que, por ser socialmente organizado, é mais visível e palpável”, que atua sobre dimensões próprias do fazer artístico e cultural, como a produção, difusão e fruição de bens e serviços culturais, ou seja, “aquilo que o senso comum entende por cultural” (BOTELHO, 2001, p. 74).

O fomento tampouco pode ser confundido como a política cultural em um todo, que são mais amplas. As políticas de fomento são parte da política cultural e, muitas vezes, operadoras dessa política. Por exemplo, a decisão em formar plateia para espetáculos de dança. A decisão da política, nesse caso, é a de ampliar o público apreciador de artes cênicas, e a ação de fomento é para viabilizar essa decisão, que seria pelo financiamento de apresentações de espetáculos nas escolas, ou seja, o “financiamento é determinado pela política e não o contrário” (BOTELHO, 2001, p. 77).

Assim, parte-se de conceitos preliminares de fomento, interesse público e o papel do Estado que irão se somando para, em seguida, demonstrar como se estruturam os mecanismos de fomento no Brasil e em Brasília. A partir daí, com a pesquisa de documentos e dados, detalha-se a formulação dos editais para, então, analisar como o campo burocrático e do teatro brasileiro interagem e realizam suas estratégias que irão impactar nos instrumentos de financiamento.

A dissertação foi estruturada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo lança as bases sobre o conceito de fomento, interesse público e os modelos de Estado. Não se buscou realizar um estudo exaustivo por meio de revisão da literatura, mas balizar conceitos e seus limites, que serão importantes para o debate dos

discursos de legitimação da intervenção do Estado na atividade cultural. Nesse sentido, passe-se a uma análise mais detalhada sobre o fomento à cultura e a estruturação do fomento no Brasil contemporâneo e os discursos de legitimação que o Estado precisa fazer para justificar suas ações.

No segundo capítulo é feito um dessecamento dos editais do Fundo de Apoio à Cultura do DF, mergulhando na sua anatomia e as transformações ao longo desses oito anos pesquisados. Para isso, como recorte da pesquisa, optou-se por acompanhar as modificações dos editais voltados para montagem de espetáculos teatrais. O panorama levantado permitiu compor as etapas e processos que formataram os editais em seus aspectos burocráticos, normativos e políticos.

O terceiro capítulo se arrisca no desenho dos campos. Primeiro do teatro brasiliense descrito em grupos. Para estabelecer o campo do teatro, foram realizadas entrevistas e acompanhados durante o ano 2019 espetáculos teatrais produzidos no Distrito Federal. O discurso dos atores do campo do teatro – o espaço escolhido como análise de caso – permite observar as relações entre os artistas e a burocracia, como se organizam as estratégias na busca de autonomia e, ao mesmo tempo, reconhecimento. O segundo campo é o do poder e as suas lutas internas. Esse campo se organiza de forma diferente e tem suas estratégias de organização e de disputas internas próprias. Além das forças políticas, os normativos têm grande responsabilidade pelo modelo. Tratar da Lei Geral das Licitações é algo relevante pelo seu impacto da aplicação dos princípios da Administração Pública nos processos de seleção de obras artísticas. A Lei nº 8.666/93 acabou por ditar um modelo de concurso de projetos culturais que parece difícil de se superar.

Por último, o quarto capítulo mostra os exemplos de interações entre o campo do poder e o do teatro nas formas institucionalizadas e de agenciamento.

As teorias sociológicas possibilitaram, não só estruturar a forma como os grupos se organizam e agem para conformar o campo, mas como os processos de legitimação operam. Os conceitos teóricos utilizados para analisar os materiais coletados pela pesquisa partem das formulações de campos-*habitus*-capital de Pierre Bourdieu. Há, também, doutrinas jurídicas que organizam o espaço burocrático da Administração Pública e os instrumentos no campo formal. Doutrina jurídica e a sociologia irão, também, se digladiar.

Foram utilizadas diversas fontes para estabelecer a análise dessa arena de disputas políticas e legitimação. Primeiro, foram realizados estudos documentais em processos administrativos, minutas e consultas públicas publicadas e relatórios do FAC. Destes

documentos foram analisados principalmente os discursos do campo do poder, em especial, do campo jurídico-administrativo.

O texto resultante desse processo que seguirá é uma sobreposição dos conceitos e suas controvérsias dentro do universo do fomento à cultura, chegando a um conjunto de problemas e dilemas que se apresentam ainda sem resposta quanto aos objetivos e possibilidades de um incentivo à arte e à cultura que ultrapasse os limites burocráticos e instrumentalistas do modelo vigente.

Conclui-se, assim, que as necessidades de constituir um discurso utilitarista legitimador do Estado que justifiquem os aportes financeiros realizados conformaram um modelo de fomento de viés burocratizado e instrumental. Por sua vez, o campo das artes, na busca de sua autonomia, aprendeu a jogar o jogo, criando seus mecanismos para fazer valer as suas regras de distinção e reconhecimento. Os instrumentos de fomento apontam para uma política cultural pouco definida e mais voltada para um atendimento de demandas específicas, sejam políticas ou resultantes das demandas dos grupos de pressão. E, então, lançar algumas possibilidades para um fomento à cultura capaz de garantir a autonomia criativa combinada com um projeto coletivo.

1 O FOMENTO, INTERESSE PÚBLICO E O ESTADO

Aquecer. Em sua raiz, a palavra *fomento* tem origem latina (*fomentum*), que significa de manter o fogo aceso, friccionar, o que remete a imagens de manter a ebulição, a efervescência, pulsante e vivo. Ao propiciar a elevação, este aumento da temperatura carrega uma das ideias que estão na base da percepção do conceito de desenvolvimento o de gerar incremento e progredir. Também advém desse sentido do aquecimento, proporcionar conforto, apoio e auxílio.

O debate sobre o conceito de fomento e suas finalidades no campo jurídico do Direito Administrativo, embora não exista um conceito unívoco, encontra considerável convergência para uma definição de fomento como a intervenção do Estado no domínio social e econômico com a finalidade de incentivar uma atividade de relevante interesse público a ser realizada pelo setor privado.

[...] a ação da administração encaminhada a proteger ou promover as atividades, estabelecimentos ou riquezas desenvolvidas pelos particulares e que satisfaçam necessidades públicas ou se estimam de utilidade geral, sem usar da coação e nem criar serviços públicos. (POZAS, 1949, p. 46, tradução livre do autor)

Para concordar com Pozas (1949) em sua definição de fomento, é preciso entender que o jurista espanhol partia do pressuposto que cabe à administração atender as necessidades públicas. Sendo que as necessidades se tornam públicas quando o indivíduo, por si só, não consegue satisfazê-las. Anota o jurista, ainda, que os limites que separam as coisas públicas das privadas mudam constantemente.

Penetra-se no campo do debate do papel e limites do Estado de bem-estar social e das definições de interesse público “sobre as quais nunca se sabe se são instituições de controle ou de serviço; na verdade, são as duas ao mesmo tempo, controlam tanto melhor quanto servem.” (BOURDIEU, 2014, p. 199)

A professora de direito administrativo Maria Di Pietro, por sua vez, em sua própria historicidade da construção do Estado, secciona-o em períodos. Parte do Estado liberal, passando para o Estado Social de Direito e, finalmente, ao Estado Democrático e de Direito. Este último, resultado do encontro do sentido democrático e a busca das garantias dos direitos sociais que, segundo a autora, alcança um entendimento mais “humanizado” e menos preocupado com as questões “puramente materiais”, um entendimento próprio do Estado liberal. Nesse estágio mais recente, o Estado atua para que o bem comum se realize por meio

dos direitos sociais, na redução das desigualdades sociais, partindo do princípio da dignidade humana. Tal abordagem altera a perspectiva do interesse público, que “reveste-se de um aspecto ideológico e passa a confundir-se com a ideia de bem comum” (DI PIETRO, 2005, p. 15), diferente do entendimento do Estado liberal, cujo objetivo era permitir o desenvolvimento individual e não da coletividade.

No entanto, segue a professora, esse modelo provocou um “crescimento desmesurado do Estado”, gerando desequilíbrios como a perda das liberdades individuais, afetando o princípio da separação dos poderes, a eficiência da economia e da prestação dos serviços públicos. Como solução, a autora encontra nas Encíclicas da Igreja Católica, que tratam da Doutrina Social da Igreja, o princípio da subsidiariedade, no qual o Estado mantém sua responsabilidade em gerar equidade social sem, contudo, assumir uma posição monopolista das atividades econômicas, permitindo aos indivíduos a livre iniciativa (DI PIETRO, 2005, p. 8-17).

[...] são inerentes ao princípio da subsidiariedade: de um lado, a de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa ideia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em consequência, sob esse aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. E uma terceira ideia ligada ao princípio da subsidiariedade seria a de parceria entre público e privado, também dentro do objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela seja deficiente. (DI PIETRO, 2005, p. 17)

Di Pietro (2005) não relaciona o fomento apenas com este Estado subsidiário, pelo contrário. O fomento é um mecanismo antigo na atuação do Estado sob a sociedade no objetivo de estimular o setor privado a realizar atividades que ele próprio não possui plenas capacidades para atuar, seja do ponto de vista da competência ou por falta recursos financeiros. Contudo, com o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, com a multiplicação das demandas da sociedade, foram sendo criadas novas possibilidades e instrumentos de parceria entre o setor público e o privado, principalmente a partir do que se convencionou chamar de “Reforma Administrativa” na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A autora vê no fomento um instrumento por onde a ação estatal de subsidiariedade se realiza, deixando para a ação direta apenas as questões ligadas à segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia

e, sendo realizadas de forma subsidiárias, às atividades econômicas (industriais, comerciais e financeiras) e às atividades sociais como educação, saúde, pesquisa, assistência e cultura.

Já o sociólogo Bourdieu (2014) discorre sobre “a gênese do Estado”, visitando sociólogos, filósofos e historiadores para chegar ao seu próprio entendimento, não sem antes fazer ironias frente ao campo do direito positivo, em uma clássica oposição que será cotejada aqui, entre outras estocadas no campo jurídico. “O Estado é uma ficção de direito produzida pelos juristas que se produziram como juristas produzindo o Estado.” (BOURDIEU, 2014, p. 94).

Afora as ironias, o sociólogo francês estabelece uma linha de investigação sociológica histórica, partindo da Idade Média na passagem do Estado dinástico para o Estado público, e formal, com a constituição do campo burocrático.

Estado como campo relativamente autônomo exercendo um poder de centralização da força física e da força simbólica, e constituído assim em objeto de lutas, está inseparavelmente acompanhado pela construção do espaço social unificado que é de sua alçada. (BOURDIEU, 2014, p. 176)

O Estado é aquele que detém o monopólio de legitimar diversos campos do espaço social como a família, religião, escola e, como se verá, a cultura e as artes.

Pode-se dizer que, segundo Bourdieu, a ação do fomentar a cultura estaria relacionada a uma interdependência de legitimação. O Estado legitima uma determinada obra ao conferir a ela o interesse público por meio do fomento. Os artistas, por sua vez, ao se submeterem às regras do campo burocrático, reconhecem neste “ente” aquele que é capaz de legitimá-lo, uma vez que “o Estado é a instância de legitimação por excelência que consagra, soleniza, ratifica, registra os atos e pessoas”, o que não seria diferente com a cultura. (BOURDIEU, 2014, p. 272).

Contudo, esse espaço do que é legítimo a ser fomentado é um espaço em disputa política realizada por agentes do campo da cultura e de outros campos (burocrático, jurídico, econômico). Desse modo, o Estado reforça seu capital simbólico e de força. Retornar-se-á ao debate da interdependência mais a frente quando da análise da busca por autonomia frente ao mercado da arte.

Embora haja um aspecto prestacional nas atividades fomentadas, não se deve confundir com serviço público. O serviço público é realizado pelos órgãos da administração direta ou indireta, por permissionários ou concessionários (BRASIL, 1988).

Caracteriza-se este por ser uma forma de incentivar a iniciativa privada de interesse público. Difere do serviço público, porque neste, o Estado assume como sua uma atividade de atendimento a necessidades coletivas, para exercê-

la sob regras total ou parcialmente públicas; no fomento, o Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade. (DI PIETRO, 2005, p. 240)

A atividade do fomento pode ser realizada por meio de prêmios honoríficos, recompensas, títulos e menções honrosas, de outorga de benefícios jurídicos que somente o Poder Público é capaz de oferecer, e os econômicos diretos ou indiretos como auxílios, subvenções, financiamentos, isenções fiscais, desapropriações por interesse social. As parcerias entre a administração e os privados podem, inclusive, objetivar o lucro (DI PIETRO, 2005, p. 11-24). Cada uma dessas modalidades ensejaria uma descrição e esclarecimentos pormenorizados, contudo, não se trata aqui de fazer um panorama abrangente de todas as possibilidades de fomento. Para fins deste estudo, interessa especificamente a transferência de recursos direta, por meio de financiamentos, ou indireta, por meio de isenções fiscais que são os mais usuais para o fomento às atividades culturais.

O fato de receber incentivos para realizar serviços de grande relevância pública não retira a responsabilidade ou a titularidade das atividades realizadas.

É importante esclarecer que o particular que explora o serviço de relevância pública, quando beneficiado pelo fomento, não atua como delegado do Poder Público, mas sim como titular da atividade. Mas essa liberdade está diretamente condicionada: (i) pelos princípios constitucionais específicos do campo da ordem social no qual se dará a ação do particular; e (ii) pelas limitações administrativas impostas à gestão e à prestação desses serviços sociais. (FRANÇA, 2005, p. 348).

Esse aspecto da titularidade importa muito para o fomento à cultura, uma vez que será garantidor de sua autonomia, mesmo que limitada, como será visto. Além disso, há de se pensar no nível de interesses comuns da atividade artística fomentada, já que é interesse do Estado a realização de atividades culturais, mas que ele não deve – ou não deveria – definir qual atividade a ser realizada e, muito menos, o seu conteúdo, deixando esse espaço integralmente para a decisão dos seus realizadores. Porém, há outros aspectos da ação de fomento, quando levada a cabo, como onde a obra será realizada, como e onde será produzida, a distribuição dos recursos entre as etapas da chamada cadeia produtiva, enfim, um conjunto de exigências e regras que o Estado irá definir – ou impor – e que acabam contaminando, em certa medida, o conteúdo das obras. Esse conjunto de regras, como será verificado no percurso dos editais do FAC, se relaciona com os discursos de legitimação para fundamentar o interesse público, sendo o objeto das pressões que o campo das artes realiza junto ao campo do poder.

O conceito de interesse público é, portanto, um elemento central de discussão na formulação do campo de atuação do fomento. É essencial se aprofundar sobre qual interesse público e para quem, quando se realiza uma ação de fomento.

É nessa perspectiva que os instrumentos são resultantes das interações entre a administração e os administrados, e não regidos unicamente pelos normativos legais.

Coloca-se no centro da análise não o princípio geral da lei, nem o mito do poder, mas as práticas complexas e múltiplas de “governabilidade” que supõem, de um lado, formas racionais, procedimentos técnicos, instrumentações através das quais ela se exerce e, de outro lado, questões estratégicas que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder que elas devem assegurar (FOUCAULT, 1994a *apud* LACOURMES E LE GALÈS, 2012, p. 24).

Do ponto de vista das políticas públicas e o campo jurídico em que ela está ancorada no esteio do direito administrativo, há uma diferenciação importante a ser feita entre o interesse público primário, que é aquele ligado ao interesse dos cidadãos, e o interesse público secundário, que trata dos interesses da própria Administração. Essa diferenciação está lastreada no direito italiano, possui uma vasta doutrina nacional e em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). Essa divisão irá, em boa medida, estabelecer contrapesos e limites em uma tendência do conjunto jurídico denominado Direito Administrativo: o totalitarismo e arbitrariedade da administração sob os administrados.

A diferenciação entre interesse público primário e secundário funciona, portanto, como uma espécie de proteção dos cidadãos frente à burocracia, posto que o princípio da supremacia do interesse público é uma das categorias jurídicas fundantes do Estado. O interesse público primário trata dos interesses da coletividade ou da “dimensão pública dos interesses individuais” (MELLO, 2019, p. 66). Como exemplo, cita-se o fomento para a oferta de oficinas artísticas ou atividades culturais. O interesse público secundário, por sua vez, se refere aos interesses próprios da Administração, como o interesse na manutenção e reforma do seu patrimônio ou a realização de concurso público para contratação de novos servidores, ou seja, é preciso entender que o Estado também possui seus interesses particulares, uma vez que ele se configura, objetivamente, em personalidade jurídica.

O interesse público é mais do que os interesses individuais somados e, como demonstra a divisão dos interesses primário e secundário, o interesse público é, tampouco, um “interesse exclusivamente do Estado” (MELLO, 2019, p. 65). Seguindo uma discussão por exclusão, o interesse público não é superior oupositor ao interesse privado. Só há “supremacia” do interesse público sobre o privado quando o primeiro é majoritário e gera maior benefício à

coletividade. O interesse público não é um interesse geral ou totalizador e nem espera sê-lo para ser legítimo. Contudo, ele deve aglutinar as vontades individuais em objetivos comuns ou “deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm”. Dessa forma, não se trata de coisa abstrata, desligada dos interesses particulares, porém está relacionada na “dimensão social” das pessoas “enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos”. Trata-se de um interesse do indivíduo – mas não individual – daquele que é parte de um corpo social (MELLO, 2019, p. 61- 66).

Confrontando o campo jurídico, mais uma vez, com a perspectiva sociológica, o interesse público, para Bourdieu (2007), é o instrumento que os juristas estabeleceram para a legitimação de toda a estrutura normativa a ser erguida para fundar o próprio Estado. Isto, claro, sob uma perspectiva teórica em que essa construção é resultado dos “agentes sociais situados no espaço social” (BOURDIEU, 2014, p. 446). Para erguer um parâmetro inquestionável seria necessário “convocar o universal”, construindo seu universo próprio, o “universo jurídico”, tornando o discurso de justificação kantiano fundado na ideia da prevalência do interesse público sobre o privado, um princípio universal e universalizador. Mas quem inscreve os interesses, os lista em prioridades? Como dominar o conjunto de interesses particulares de um povo inteiro? Ora, “os profissionais do universal são virtuosos na arte de universalizar seus interesses particulares” (BOURDIEU, 2014, p. 447). Como se viu, em última instância, no debate doutrinário, quem determina o que é interesse público são os juristas e não o conjunto da sociedade, aqueles que, em tese jurídica, seriam o objetivo único e final do fomento.

Seguindo na linha sociológica, Bourdieu (2014) aborda a questão “conceito do interesse público” em duas dimensões. A primeira, na oposição ao particular e do singular e que é independente do coletivo. Em segundo aspecto, da publicização no sentido oposto do que é oculto, a casa e a rua, aquilo que fica escondido no espaço privado contra aquilo que pode ser exibido publicamente e, assim, moralizador. Aquilo que pode ser falado em público e o que deve ficar entre quatro paredes, expor as “intimidades” em público é criticável, “exibicionista” e reprovável frente aos bons modos.

Ainda há o debate sobre se somente os particulares podem ser fomentados, se somente as pessoas de direito privado ou se a própria administração pública pode ser fomentada. Quando a União busca, por meio de incentivos, transferir aos Estados e Municípios serviços que não estão previstos como de responsabilidade constitucional em realizar, esse tipo de incentivo é denominado de descentralização de políticas. Por outro lado, há fundos federais em que os entes federativos e órgãos da administração pública podem apresentar projetos, como é o caso do Fundo Nacional de Cultura, que será descrito neste capítulo, e o Fundo de Direitos Difusos do

Ministério da Justiça. Nesse caso, é necessário analisar cada fundo em específico e o conjunto normativo que o estruturou. Contudo, volta-se à questão do interesse primário e secundário. A quem a atividade fomentada irá beneficiar em última análise? Está posto, segundo a doutrina nacional, que a resposta é o conjunto da sociedade e não a própria Administração. O problema é que o “conjunto da sociedade” é um termo vago e, em geral, está mais próximo daqueles que o anunciam.

Por último, a quem se destina a ação fomentada? A resposta parece óbvia: ao público. Mas, no campo da cultura, essa resposta não é tão fácil. Observando as relações do Estado com a cultura faz crer que são os artistas os beneficiários, afinal são eles que recebem os recursos públicos. Mas não. Eles são, ao mesmo tempo, o meio e o fim. São o meio, pois é por intermédio deles que se realizam os projetos cujo beneficiário final é a sociedade. E são o fim, porque precisam se estruturar e se aperfeiçoar para poder progredir na sua arte.

1.1 O fomento à cultura

A “encomenda” é um meio utilizado para a contratação dos artistas pelos “patronos” (WILLIAMS, 1992, p. 38-43), ou seja, um tipo de contratação entre aquele que possui o capital e aquele que produz a obra artística. Os tipos de contratação e relações de financiamento à arte foram estruturados por Williams (1992) em quatro tipos que têm uma relação temporal, histórica, mas que, por vezes, reaparecem e se entrelaçam. O primeiro oferecia hospedagem, recompensa, como no caso da nobreza, quando uma família ou mais de uma sustentavam artistas às vezes com pagamento monetário, como nos patronos de segundo tipo. O segundo tipo fazia as contratações e as encomendas, resultado da burguesia ascendente que garantiam, assim, o seu “reconhecimento oficial”, uma vez que não dispunham de títulos nobres. A Igreja Cristã também foi e continua sendo notadamente uma grande contratante por meio das encomendas. Além do próprio envolvimento do artista enquanto devoto, que produz uma integração artística voluntária. Os de terceiro tipo garantiam uma forma distinta de patronato com reputação e proteção, como era o caso das companhias teatrais inglesas, que recebiam reconhecimento, apoio social e condições de atuar legalmente em um período de grandes desigualdades sociais. No quarto tipo, a relação era puramente monetária quando já estava estabelecido o padrão de produção artística para a venda. A ideia era apoiar os artistas em sua fase inicial enquanto não se estabelecia no mercado de arte ou que sua obra não se financiava integralmente nesse mercado. Contudo, ainda permaneciam aspectos de oferecer reputação e reconhecimento social.

O patrocínio é um patronato de quarto tipo que, por vezes, pode possuir características do segundo tipo, quando a empresa contrata obras artísticas para o uso em sua propriedade. No entanto, o mais usual é a relação de mercado e produto, sendo frequentemente realizado com uma ação de *marketing* das empresas, na promoção das marcas ou na modalidade de investimento.

O patronato público, realizado com os recursos provenientes dos impostos, tem características dos tipos anteriores, porém inclui um elemento motivacional novo que é a promoção das artes como política pública.

Seja qual tipo for, alerta Williams (1992), a posição do patrono é sempre privilegiada por deter o capital e o poder de decisão sobre conceder ou não o apoio ao artista.

O surgimento do Estado moderno e sua articulação com o capitalismo transformam, definitivamente, a forma como se realiza o fomento às artes. Duas dimensões estão postas nessa ação: a promoção da cultura como uma política social e a cultura como valor de mercado. Esse cenário vigora até os dias de hoje com desequilíbrios entre as duas possibilidades ao longo da história recente.

A iniciativa de alocar recursos públicos de modo direto nas ações artísticas de forma institucionalizada tem como marco, citado na literatura que estuda as políticas culturais, as iniciativas realizadas pelo Ministério da Cultura da França, a partir dos anos 1950, com as diretrizes de André Malraux. Partiu-se da ideia que era necessária a difusão da “alta cultura” para que as periferias tivessem acesso à música erudita numa perspectiva de democratização da cultura. Essa iniciativa se demonstrou pouco efetiva e a política de levar orquestras para as periferias de Paris fracassou. A ideia de levar a “alta” cultura aos “incultos” demonstrou-se inócua e sem rebatimento nessas comunidades. O Ministério Francês alterou sua política passando a considerar que “tudo é cultura” nos anos 1980. Formou-se um grande processo de aquisição de obras artísticas e de encomenda com um salto elevado de investimentos por meio dos Fundos Regionais de Arte Contemporânea (FRAC) (MOULIN, 2007). E, assim, a França criou um modelo de política cultural que foi seguido em várias partes do mundo, particularmente inspiradora dos processos realizados no Brasil.

A ideia de cultura como direito surgiu após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, mais claramente, firmado pelo Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 16 de dezembro de 1966. No Brasil, a Constituição de 1934, promulgada durante o Governo

Vargas, inaugurou os dispositivos constitucionais de incentivo e proteção cultural, como dispõe o seu artigo 148¹.

Mas, foi na Constituição Federal (CF) de 1988 que os direitos culturais foram lavrados no art. 215, o qual estabelece não só a responsabilidade, mas também o meio para a realização ao dispor que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos **direitos culturais** e acesso às fontes da cultura nacional, e **apoiará e incentivará** a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988, grifo nosso)

O art. 23, inciso V, define que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura [...]”. Assim, além de inscrever os direitos culturais no texto da Carta Magna, foi estabelecido como eles deveriam se realizar. O princípio da subsidiariedade está presente e deve ser observado como o intuito do legislador em não atribuir diretamente ao Estado a responsabilidade da garantia do direito. Está claro que, ao apoiar e incentivar, ele apoia e incentiva alguém. Ou seja, o normativo maior do país definiu que o Estado brasileiro deve colocar em curso ações para que esses direitos se realizem em parceria com outros entes e agentes da sociedade. Observe que, quando trata da educação e da saúde, a Constituição determina a responsabilidade e o dever primordial do Estado em prestar esses serviços e faculta aos privados a também realizarem essas atividades. Na cultura não. Está incutido na segunda parte do artigo 215 que o Estado é um incentivador da realização das “manifestações” culturais, ou seja, aquilo que acontece, que se realiza independente do Estado.

Complementarmente, em 2003, foi aprovada uma Emenda Constitucional que autorizou a vinculação orçamentária de até 0,5% da receita tributária líquida para a constituição de fundos de fomento à cultura nos Estados e ao Distrito Federal.

Art. 216 [...]

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - **qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

¹ “Art. 148 Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual”. (BRASIL, 1934)

Esse dispositivo, a ser mostrado mais adiante, será determinante para o salto orçamentário que o FAC realizou a partir de 2009. O conjunto normativo constitucional aponta claramente que há uma intenção em colocar o Estado brasileiro como apoiador das atividades culturais a serem realizadas por particulares, tratando, inclusive, de proteger os fundos com vinculação orçamentária da sanha dos gestores de plantão sob os recursos que devem ser destinados às ações realizadas pela sociedade.

O artigo 216 reforça, também, o entendimento que fomento é investimento, incremento na produção cultural (interesse público primário) e não da Administração Pública (interesse público secundário) quando determina que os recursos não possam ser utilizados para despesas “não vinculadas diretamente aos investimentos ou ações apoiados” e veda o uso para custeio da própria Administração. A ideia de fomento está presente ainda em termos de desporto (art. 217), de ciência e tecnologia (art. 218).

Entre os direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988, os direitos culturais são um dos mais inacabados. O direito à cultura é parte integrante do entendimento de dignidade humana – princípio norteador de toda a Constituição brasileira – por compreender que não se trata de garantir apenas as condições econômicas e sociais, mas também simbólicas. É garantir que as pessoas tenham o direito de vivenciar as manifestações culturais, sejam elas incorporadas ou próprias. Suas histórias, tradições, conhecimento produzido e suas práticas culturais.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC), inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Assistência Social (SAS), com o objetivo de promover uma descentralização das políticas culturais, foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 71², de 2012, mas nunca foi implantado em sua integridade. O SNC seria um meio para dar uma amplitude nacional das políticas culturais a serem implementadas em cooperação com os Estados e Municípios. Esse projeto foi completamente abortado com a extinção do MinC em 2019.

Seja como for, dentre os diversos setores da sociedade que o Estado deve atuar diretamente, a promoção das atividades artísticas e culturais, por seus valores intrínsecos, passou a ser objeto das chamadas políticas públicas. Heinich (2008) descreve em três grandes eixos as políticas culturais a partir da segunda metade do século XX: aquisição de obras, apoio direto e difusão. Uma das críticas que passou a ser feita ao modelo do apoio Estatal é a produção de um excedente de obras para as quais não há demanda.

² “Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”.

A ação direta do Estado na realização das atividades artísticas por meio de servidores e estruturas integralmente públicas é cada vez menor no Brasil. Ainda persistem estruturas como é o caso da Biblioteca Nacional, da Funarte, que administra teatros e galerias e da Orquestra Sinfônica do Teatro Nacional Cláudio Santoro, composta por servidores públicos concursados da Secretaria de Estado de Cultura do DF. Porém, tais estruturas estão cada vez mais em desuso. E, se considerada a produção de conteúdos artísticos geradores de novos direitos autorais, a participação dos agentes do Estado é praticamente nula.

Portanto, no caso específico das atividades artísticas, mesmo considerando as estruturas públicas, a ação estatal será sempre subsidiária. É mais comum encontrar em governos totalitários a produção cultural majoritariamente vinculada diretamente à administração pública.

Embora não possa ficar alijada a discussão sobre o modelo de Estado que irá fomentar a cultura, uma vez que o liberalismo e o neoliberalismo consideram que só devem ser mantidas as atividades culturais com valor de mercado, não há que se falar que a atividade de fomento à cultura seja uma transferência de responsabilidade estatal para privados ou a redução do Estado social. É fato que o compromisso do fomento às atividades culturais, na promoção da diversidade, memória e invenção, está atrelado à ideia do Estado Social, Democrático e de Direito. Contudo, não deve ser esse Estado a realizar as atividades culturais, mas sim criar as condições para a plena realização da fruição cultural em parceria com a sociedade.

A ação governamental estruturada no fomento às artes é uma iniciativa muito recente na história da arte. Sua intervenção é resultado de processos de legitimação das artes frente às políticas públicas que se realizam de duas formas. A primeira, de cunho liberal, pelos incentivos fiscais, entendido como apoio indireto, que buscam estimular o mercado, via patrocínio privado. A segunda, baseada na premissa do Estado de bem-estar social, classificado como apoio direto, que se realiza tanto pelas encomendas de obras quanto pelo repasse de recursos para realização de projetos.

Os incentivos fiscais tiveram origem nos Estados Unidos da América (EUA) em empresas como Ford e Rockefeller, que criaram suas estruturas privadas para operar esses mecanismos de incentivo, utilizando a produção artística como meio de propaganda de suas marcas e produtos. Também foram criadas instituições para a promoção do apoio privado às artes nos EUA, a *National Endowment for Arts* (NEA), e no Reino Unido, a *Art Council, English Heritage* (GREFFE, 2013, p. 238).

O mercado da arte, que possibilitou a libertação da “tutela” da “aristocracia e da Igreja, bem como de suas demandas éticas e estéticas”, criou suas próprias regras estéticas e morais,

bem como seus espaços de consagração. A autonomia dos produtores de bem simbólicos é resultado do crescente público consumidor, cada vez mais diversificado, fruto dos avanços educacionais e sociais (BOURDIEU, 2015 [1974], p. 101-102). Contudo, há uma “categoria de artistas” que nega também essas novas “demandas estéticas” alheias aos seus princípios artísticos. Portanto, o surgimento do mercado da arte produz uma ação reativa que a nega gerando uma classe de artistas da “arte pura”, aquela que não se guia pelas regras da economia e da política. Cria-se a segmentação entre os produtores de obras destinadas ao mercado da arte, objetivando uma relação monetária e aqueles artistas que refutam uma função utilitária, seja ela financeira, social, religiosa ou política (GREFFE, 2013, p. 73). Esse segundo grupo necessita, de qualquer maneira, de outras formas de financiamento que, nas sociedades modernas capitalistas e pós-capitalistas, será atendido, em boa medida, pelo Estado. (WILLIAMS, 1992, p. 55)

Uma abordagem que ajuda discutir a justificação das artes frente à disputa pelos recursos públicos, na busca de valores extrínsecos, e legitimar a ação do Estado frente ao interesse público é analisar os discursos elencados e estudados por Greffe (2013): i. a legitimação da arte pela economia; ii. a legitimação da arte pelo social; e iii. a legitimação da arte pelo território.

1.2 A legitimação da arte pela economia

As possibilidades de contribuição da arte para o bom funcionamento da economia é antiga e possui diversos matizes que coexistem até hoje. Uma tese recente que incorpora os movimentos de apropriação da arte e da criatividade no cotidiano ligadas às escolas de *art nouveau*, *arts e crafts* e o movimento modernista (GREFFE, 2013, p. 189) é a corrente do consumo cultural intermediário. Greffe não cita o termo textualmente, mas o conceito de “economia criativa” surgido nos anos 1980 trata os processos artísticos como fator de agregação de valor aos produtos que serão consumidos, não necessariamente como obras de arte, em uma associação da arte com a indústria. Nessa relação, o *design* joga um papel preponderante em suas diversas possibilidades de aplicação (*design* gráfico, *design* de produtos, *design* de moda etc.). A atividade permite criar objetos que serão produzidos industrialmente em uma combinação de “forma e função”.

Outra utilização citada pelo professor francês é o da arte para o “reencantamento dos locais de consumo” como *shoppings*, navios e cassinos, buscando alterar a racionalidade do sistema capitalista. É forjado um espaço de magia onde o consumidor é convidado a “subir no palco” em um espaço de sonho e projeção. (GREFFE, 2013)

A arte como meio de valorizar e dar legitimidade à imagem das empresas por intermédio do mecenato empresarial é uma atividade que ganhou força nos EUA e Reino Unido, principalmente com o recuo da responsabilização do Estado no fomento à cultura. Para o autor, as empresas são mais que mecenas, são “agentes integrais da política cultural”. A participação das empresas pode ser feita por meio direto, criando instituições como museus e espaços culturais, adquirindo obras de arte para coleções, centros de formação e pesquisa em artes, ou por meio do financiamento que, em geral, recebe incentivos fiscais por parte do Estado para a promoção das suas marcas. As empresas, por sua vez, agregam valores à marca e podem melhorar seus desempenhos de venda e posicionamento no mercado. (GREFFE, 2013)

A participação das atividades artísticas no sistema produtivo e econômico é intensa e há uma significativa troca de valores que resultam em interferências em ambos os campos. Se a indústria se beneficia da arte na legitimação de suas ações, utiliza a arte para elevar suas vendas e agregar valor aos seus produtos. Os artistas encontram uma fonte de recursos que ocupa o vácuo deixado pelo Estado liberal. Por um lado, há a vantagem de fugir das obrigações e burocracia estatal e essa relação produz seus efeitos estéticos. Esses efeitos são, em primeiro lugar, considerados a partir do papel secundário que a arte ocupa nesse sistema de troca. O objetivo principal das empresas é vender os seus produtos e não apreciar a arte. E, em segundo, que os artistas serão regrados pelo perfil da empresa e dos consumidores que ela pretende alcançar. Os episódios de intervenção em exposições, tipos de obras a serem apoiadas e difundidas por parte dos responsáveis do *marketing* cultural e, até mesmo, a censura pura e simples são reincidentes.

A relação entre a produção artística e a economia assim se faz de forma utilitarista e produz efeitos para ambos os lados gerando uma interdependência. Os artistas elevam seu capital econômico e os setores econômicos, por sua vez, aumentam seus ganhos e seu capital simbólico.

1.3 A legitimação da arte pelo social

Na Grécia antiga os possíveis efeitos sociais da arte era tema de divergências entre Aristóteles e Platão. Se para o aluno a “música tinha efeitos notáveis na formação do caráter”, para o professor, a arte afastava os homens da verdade (GREFFE, 2013, p. 259). O possível “poder” que a arte tem de fazer com que as pessoas sejam “melhores” povoa diversos pensadores e momentos da história e foi (e talvez ainda seja) o argumento para a criação de museus e orquestras. No entanto, o autor deixa claro que não encontra fundamentos que

sustentem as afirmações ou, ao menos, que a arte sozinha seja capaz de produzir efeitos sociais abrangentes e estruturais. Além disso, a ideia de que a arte é capaz de produzir efeitos benéficos sobre as pessoas está atrelada ao conceito de uma arte superior (*high art*) erudita, frente a uma arte popular (*low art*), o que seria decorrência da busca do belo.

No espaço do debate da legitimação para justificar o aporte dos recursos públicos, parte-se do princípio que “ao lado” dos benefícios estéticos considerados intrínsecos “existem benefícios instrumentais ou extrínsecos, no sentido que a cultura pode despertar outras satisfações”, sendo que ambos os casos são de difícil avaliação.

Quais são esses benefícios instrumentais? **Benefícios educacionais ou cognitivos**, no sentido de que a cultura melhora a capacidade de apreensão e assimilação de novos saberes. **Benefícios em termos de saúde**, que se fazem sentir tanto pelos idosos, vítimas do processo de envelhecimento, quanto pelos doentes que sofrem de depressão, mal de Parkinson, problemas psiquiátricos etc. **Benefícios de comportamento**, sob a forma de um melhor domínio de si, de uma compreensão melhor das necessidades dos outros, de uma maior abertura para a coletividade onde se vive. **Benefícios sociais**, através de uma melhor atitude quanto a interagir e uma capacidade muito maior para criar um capital social e organizacional. (GREFFE, 2013, p. 277, grifo nosso)

Os benefícios sociais são, em geral, a externalidade instrumental mais evocada para a justificação do interesse público.

Nessa dimensão social, a cultura é convocada como aquela promotora desde a “integração nacional”, uma vez que a cultura tem a responsabilidade pela coesão social e seus desdobramentos, até a constituição da “identidade de um povo”. Essa leitura decorre da própria ideia de Estado nação que, sem dúvida, a cultura foi um elemento estruturante. Ocorre que a cultura passou a ser elemento diferenciador e fragmentador da sociedade quando as “diversidades” foram reclamadas pelos diversos segmentos sociais e explodiram em divergências “a nossa coesão”. No entanto, o social toma outra perspectiva se transformando no sentido da “inclusão social” onde a cultura tem poderes econômicos – dá trabalho – (COELHO, 2008, p. 10), mas também, terapêuticos e de segurança – “afasta das drogas”, “tira da marginalidade”, enfim, promove “o bem” do cidadão para o desenvolvimento do país e da sociedade.

O espaço discursivo da justificação dos investimentos públicos na cultura é, em parte, consequência do sentido difuso e metamórfico do conceito de cultura. A cultura que já foi sinônimo de civilização – oposto à barbárie – no sentido construído no Iluminismo, agora, como antônimo, é usada para afirmar a “identidade” das comunidades “tradicionais” que fazem frente aos “civilizadores do mundo ocidental” (EAGLETON, 2005, p. 20). Uma forma de simplificar

– se isso é possível – o debate, é seguir a estrutura “clássica” nas definições da “cultura como as artes, cultura como qualidade de vida ou civilização e cultura como cimento da vida social”, sendo esta última como a mais “determinante”. A ideia da cultura como processo “civilizador” se materializa na concepção de “refinamento da alma” (COELHO, 2008, p. 42). Portanto, nessas possibilidades, a concepção de cultura que é mais “válida” ou mesmo “útil” para a coletividade é aquela que “serve” ao coletivo e não aos indivíduos, o que coloca, em escala de prioridade, a arte por última opção.

1.4 A legitimação da arte pelo território

As possibilidades de agregar sentido e significância simbólica aos territórios dando a eles uma identidade e capacidade de atração é um papel que normalmente é dado à cultura para realizar. Essa qualidade que a cultura impregna nos territórios aumenta a capacidade de criar trocas por meio do “turismo cultural”, que são tão importantes na economia pós-moderna. Além do turismo, a arte e a cultura também são utilizadas para alterar ambientes e atrair os “criativos”, produzindo “cidades criativas” para gerar negócios e inovação. E há, ainda, os produtos com vínculo local, com características marcantes de sua origem, incorporando os “fazeres artísticos locais” (GREFFE, 2013, p. 311-312). Novamente, a recompensa é econômica.

A legitimação da arte pelo território encontra também com o social quando empregada para recuperar “áreas degradadas”, seja pelo abandono imobiliário, drogas, prostituição ou violência. Há inúmeros casos como o Museu da Língua Portuguesa, no bairro da Luz em São Paulo próximo à “cracolândia”, o Porto Maravilha e o Museu do Amanhã, na antiga área portuária do Rio de Janeiro. São projetos de “requalificação” da área onde a cultura oferece um padrão de refinamento artístico às localidades desorganizadas. Nesses casos, o que há é um alinhamento da cultura como evento “âncora” para um modelo de planificação urbana nos moldes cidade-empresa-cultura. O capitalismo soube se apropriar bem do *cultural turn* (ARANTES, 2002, p. 39). O resultado é um processo de gentrificação, no qual a cultura é utilizada para agregar valor, elevando os valores dos aluguéis e, por vezes, a própria cultura acaba expulsa pelo valor agregado, como aconteceu na região da Lapa na cidade do Rio de Janeiro.

Outro tipo de uso da cultura no território são os equipamentos culturais implantados na cidade Medellín, na Colômbia, em áreas de extrema violência. Os equipamentos de grande impacto arquitetônico, os chamados “parques-bibliotecas”, reúnem diversos serviços culturais e de lazer em áreas notadamente abandonadas pelos serviços públicos. A experiência de

Medellín se configurou em um modelo utilizado como referência para possibilidades de intervenção urbanas nas cidades da América Latina. O modelo projeta um *upgrade* ao contrário de um pensamento de deslocamento promovido pelo efeito estético do contraste dos prédios e o seu arredor das comunidades onde estão inseridos. Os serviços que se tem acesso, as regras de uso do equipamento e o seu impacto estético são elementos de um projeto político de sociabilidade e “refinamento” das comunidades onde estão inseridos (CAPILLÉ, 2017, p. 47-49).

1.5 O sentido utilitarista

O sentido de utilidade é uma construção própria da economia ocidental onde os recursos escassos devem servir para alcançar “a maior satisfação possível”. Há, portanto, numa perspectiva estruturalista, o sentido contínuo nas relações entre os indivíduos, a política e a própria natureza, a busca “racional de felicidade material” (SAHLINS, [1976] 2003, p. 167).

O sentido utilitarista é organizativo para a vida social burguesa ocidental e não seria diferente com as políticas culturais. Além disso, conforme se viu, como o fomento estatal necessita se justificar do ponto de vista do “interesse” público – ou privado oculto – não importa. Necessita de uma razão utilitarista que organize a justificação frente à razão positivista jurídica. Os juristas serão, ao fim da linha de produção dos instrumentos de fomento, os responsáveis pela validação final, aqueles que têm o domínio sob a autorização jurídico-administrativa para a aprovação dos editais e, assim, responsáveis pela realização dos objetivos da ação fomentada. Caso a justificação não esteja devidamente legitimada e as regras objetivamente cumpridas o gestor poderá responder civilmente pelos atos, sofrendo a sanção da perda de direitos políticos, multa e até prisão.

Ao fim e ao cabo, a cultura estará – e sempre esteve – submetida aos poderes dos consumidores, da igreja, nobreza, tiranos e do Estado. Este último, submetido a um governo orientado por um partido ou conjunto de partidos em coalizão que tentarão ditar os rumos da máquina do Estado. Cada um desses poderes organizou o seu mercado, no qual trocas econômicas e de legitimação foram e são realizadas. Portanto, não se separa mercado da sociedade ou do Estado. Todos os poderes fazem parte da mesma “sociabilidade” (COELHO, 2008, p. 43), por isso é falsa a ideia de autonomia. Cada um irá operar apenas regras diferentes, mas sempre sob uma visão utilitarista, na busca da maximização do retorno material. Este será sempre o objetivo ao fim da linha da negociação.

1.6 A estrutura do fomento estatal no Brasil

Notadamente, o Brasil e o Distrito Federal, em particular, constituíram uma estrutura de financiamento estatal em níveis elevados, criando uma interdependência de recursos públicos entre o campo do poder e dos artistas que não alcançaram sua autonomia oferecida pelo mercado das artes. A interdependência se realiza por meio das trocas de legitimação e validação.

O sistema de financiamento à cultura no Brasil está ancorado no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) instituído pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. A Lei Rouanet, como ficou conhecida, é uma consequência de outro normativo anterior de 1986, a Lei nº 7.505, batizada de Lei Sarney, que introduziu o incentivo fiscal para o financiamento à cultura no país. A primogênita lei foi precocemente extinta pelo Governo Collor em 1990, após uma série de críticas sobre sua falta de controle e possíveis fraudes.

O PRONAC, modelo vigente, é estruturado sobre três pilares:

- i. Fundo Nacional de Cultura (FNC);
- ii. Incentivo Fiscal (mecenato); e
- iii. Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart).

No entanto, apenas um teve realmente efeitos relevantes no cenário do financiamento federal.

Cada mecanismo deveria atender a perfis de atividades culturais distintos. O FNC trataria das atividades culturais que não têm apelo comercial, mas que são relevantes e que devem ser preservadas e garantidas para a manutenção diversidade.

Os projetos com potencial comercial, capazes de atrair interesse das empresas na agregação de valor às marcas, deveriam buscar o mecenato, e aqueles com capacidade de gerar lucro captariam recursos no fundo de investimento (Ficart). No entanto, houve fortíssima prevalência da renúncia fiscal. Em 2015, o valor captado, ou seja, efetivamente utilizado pelo incentivo fiscal, foi de 1,3 bilhões de reais, enquanto o valor empenhado pelo FNC foi de R\$ 88 milhões.

O FNC é um fundo contábil, sem personalidade jurídica própria, destinado ao apoio financeiro de projetos culturais a fundo perdido e reembolsável, embora essa segunda modalidade não tenha sido implementada até o momento. Sua principal fonte de recursos é a Loteria Federal. No entanto, seus recursos têm sido repetidamente contingenciados. Além disso, pelas dificuldades orçamentárias, o MinC utiliza o FNC para financiar suas próprias instituições, restando poucos recursos para o fomento das iniciativas culturais da sociedade.

A decisão da aplicação dos recursos do FNC para o financiamento das políticas passa por uma comissão formada pelo Sistema MinC e a decisão final de quais iniciativas receberão as verbas é do Ministro. Não há participação da sociedade civil na definição das destinações do FNC. O perfil da política de fomento com os recursos do FNC varia constantemente ao sabor do Ministro de plantão e as contingências orçamentárias. O fundo acaba sendo utilizado como linha auxiliar de sustentação do orçamento direto do Ministério.

O Ficart, por sua vez, nunca foi implementado. Ele foi pensado como um fundo em forma de condomínio, sem personalidade jurídica, o que caracteriza comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos artísticos e culturais. Trata-se de um fundo de investimento tradicional, sendo de competência da Comissão de Valores Mobiliários, ouvido o Ministério da Cultura, disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos Ficarts, observadas disposições da Lei nº 8.313/91 e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento. O fato é que até hoje não há registros de que algum Ficart tenha sido constituído. Parece não haver interesse da indústria cultural de se utilizar dessa modalidade e as regras de adesão dos possíveis investidores não são atrativas por falta de incentivos fiscais mais atrativos.

O setor do audiovisual conquistou sua própria lei de incentivo. A Lei do Audiovisual nº 8.685.93 permite a dedução do IR de pessoas jurídicas e físicas de 100% do recurso remetido para projeto aprovado até o limite de 3% do imposto a pagar. Para as pessoas jurídicas é possível somar o valor total investido como gasto operacional, o que permite a dedução chegar em 125% do aportado. Um benefício extraordinário para parâmetros internacionais que demonstra a capacidade de articulação do setor.

Assim, do ponto de vista do governo federal, o sistema de financiamento à cultura foi concentrado no mecenato, por meio de apoio indireto via renúncia fiscal. Esse modelo foi transmitido às demais Unidades da Federação (UFs). Os estados e municípios brasileiros reproduziram os dois mecanismos, criando suas próprias leis de incentivo fiscal e fundos de apoio direto, com supremacia do mecenato. Na década de 1990, 13 dos 27 estados da Federação promulgaram suas leis de incentivo. Entre 2014 e 2015, 21 estados possuíam leis de incentivo fiscal, sendo que seis não estavam em operação. Quanto aos fundos de apoio direto, no mesmo período, 17 UFs efetivamente operavam esse mecanismo de fomento e nove estados possuíam os fundos estabelecidos, mas não em funcionamento. Somente o Estado do Pará não havia criado seu fundo de cultura no período entre 2014 e 2015. Embora com essa significativa presença de fundos pelo país, há uma supremacia dos valores mobilizados pelo incentivo fiscal frente aos recursos de apoio direto, ainda mais somando-se o incentivo federal. Apenas a Bahia

e o Distrito Federal apresentam valores divergentes, com maior apoio direto do que os valores incentivados via imposto (RUBIM, 2017, p. 129-176).

Desse modo, considerando os aportes realizados pelos estados e municípios, é possível afirmar que o modelo de financiamento à cultura no Brasil é misto, porém com uma predominância do apoio via mecenato, principalmente considerando o recuo do Estado na sua responsabilidade frente às garantias culturais e à retomada mundial do ideário neoliberal. O que significa dizer que o setor privado, ainda que por meio da administração pública, é parte expressiva do modelo do fomento estatal. Assim, o mercado atua diretamente na aquisição de obras, mas atua, também, por meio da intervenção do Estado a partir da política de isenção fiscal.

2 O PERCURSO DOS EDITAIS DO FAC

Para analisar a linha que seguiu os editais do FAC nestes 8 anos estudados serão necessários explicar o funcionamento do fundo e, também, realizamos, neste capítulo, a morfologia do instrumento para compreender suas etapas e as forças que atuam sobre cada um dos seus momentos até a publicação do certame.

A estrutura dos editais é ditada por normativos que também se alteraram neste período, principalmente, com a publicação da Lei Orgânica da Cultura em 2017.

No período estudado foram realizados 57 editais que somaram R\$ 363.984.050,00 disponibilizados para o fomento à cultura do DF sendo que, entre 2011 a 2014 foram R\$ 170.373.000,00 em 32 editais e, no segundo período de 2015 a 2018, 25 editais e R\$ 193.611.050,00 ofertados.

Embora a análise apresente um panorama geral dos editais por ano, buscamos investigar com maior detalhamento os editais cujas modalidades destinadas à montagem de espetáculos teatrais estiveram presentes. Também foram acompanhadas a evolução e as transformações nessa linha de apoio. Em particular, vamos observar as alterações nos quesitos de avaliação que julgam as propostas que irão dar pistas sobre quais critérios houve maior agenciamento do campo do teatro para mudanças valendo-se de discursos de legitimação. No capítulo 3, iremos, então, aprofundar nas análises teóricas sobre os movimentos realizados pelos campos e suas estratégias.

Com a finalidade de descrever os procedimentos administrativos e políticos para a elaboração dos editais, foram pesquisados documentos oficiais na sede da SECULT e analisados os processos administrativos. Também foram analisados documentos oficiais e os relatórios publicados pela Subsecretaria de Fomento à Cultura, no período de 2011 a 2014, intitulado “Cultura & Fomento”. A tabela 1 traz um resumo dos processos administrativos pesquisados para a elaboração do fluxo de elaboração dos editais representado nas figuras 2, 3 e 4.

Tabela 1 – Processos pesquisados

Tipo de Documento	Órgão	Número	Assunto	Data de Autuação
Processo Administrativo	FAC/SECULT	150002154/11	Edital para seleção de projetos para firmar Termo de Ajuste de Apoio Financeiro - Difusão e Circulação	18/06/2011
Processo Administrativo	FAC/SECULT	150001829/15	Edital para seleção de projetos para firmar Termo de Ajuste de Apoio Financeiro - Área de Audiovisual	02/12/2015
Processo Administrativo	FAC/SECULT	150001896/17	Edital para seleção de projetos para firmar Termo de Ajuste de Apoio Financeiro - Áreas Culturais	11/08/2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

Além de uma descrição formal das alterações dos instrumentos, foi realizada uma análise da justificativa e a busca pelas motivações dessas mudanças. Para isso, foram entrevistados agentes do campo do poder, quais sejam gestores de ambos os períodos de governo e um representante do Conselho de Cultura do Distrito Federal (CCDF) que participou dos dois momentos. O relato desses agentes foi fundamental para acessar as tomadas de decisão realizadas em reuniões não registradas.

Buscou-se abranger todo o período de 2011 a 2018. Essas entrevistas foram feitas ao final da pesquisa, após a análise dos documentos e dados pesquisados. As entrevistas foram realizadas de forma livre, objetivando permitir a reflexão dos envolvidos sobre os temas abordados. As perguntas procuraram compreender as opções da gestão e atuação dos gestores na relação com o campo do teatro. Embora a entrevista tenha ocorrido de forma livre, um roteiro foi demarcado para elucidar alguns pontos sobre: os processos de disputa interna do governo pelos recursos do FAC; a disputa dentro da SECULT; a relação com o campo do teatro; as opções das políticas de fomento do período; uma avaliação sobre o modelo de seleção. Na tabela 2 constam datas, locais e duração das entrevistas realizadas pelo pesquisador com os agentes.

Tabela 2 – Entrevistas realizadas com agentes do campo

Entrevistado	Data	Local	Duração
AGENTE A	14/02/2020	Casa	01h4min53s
AGENTE B	16/02/2020	Casa	01h49min50s
AGENTE C	17/02/2020	Trabalho	01h18min36s

Fonte: Elaborada pelo autor.

2.1 O fundo de apoio à cultura do DF

Os mecanismos de fomento à cultura no DF surgiram junto com a Lei Rouanet em 1991. Seguiu a lógica de criar um fundo contábil para repasse de recursos não reembolsáveis. Como o repasse por parte do Estado era feito aos particulares para financiar obras artísticas, esse fundo foi chamado de apoio direto. O incentivo fiscal, onde havia um agente intermediário – pessoa física ou jurídica que efetivamente é quem transfere os recursos –, foi denominado de apoio indireto.

Assim, foram criados o Fundo de Apoio à Arte e à Cultura (FAAC) e, também, um mecanismo de incentivo fiscal que, no entanto, nunca foi operacionalizado. Já em 1990 foi criado o Conselho de Cultura do DF, com composição paritária de representantes das linguagens artísticas e do governo, com poderes normatizador e deliberativo.

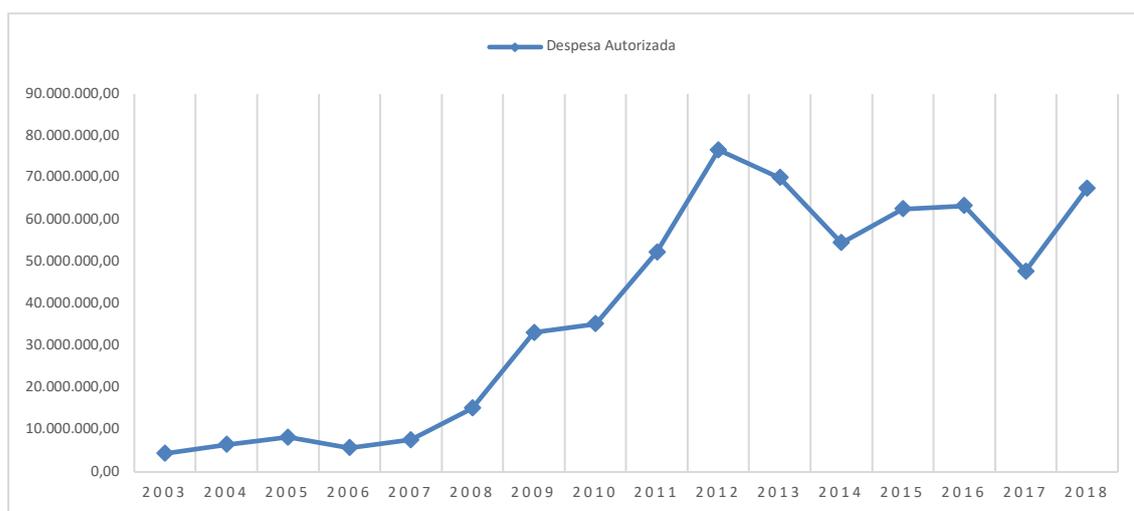
No entanto, o fundo só foi efetivamente operacionalizado a partir da Lei Complementar nº 267, de 15 de dezembro de 1999, quando foi criado o Programa de Apoio à Cultura (PAC), que estruturou o sistema de financiamento à cultura do DF por meio de três mecanismos de fomento: o Fundo de Apoio à Cultura do DF, incentivos fiscais e as dotações orçamentárias correntes. O FAC, portanto, para o apoio direto dos projetos de artísticos; os incentivos fiscais para o apoio indireto a projetos por meio de renúncia fiscal; e as dotações para as despesas da estrutura governamental do órgão gestor e para as ações das políticas do governo. Ocorre que o PAC não definiu como se operacionalizaria o incentivo fiscal, o que só foi feito por meio da Lei nº 5.021, de 22 de janeiro de 2013.

Assim, a única fonte de recursos para o fomento às artes no DF de iniciativa da comunidade cultural até 2013 foi o FAC que, por meio de chamamentos públicos, selecionou projetos para apoio às atividades artísticas e culturais dos entes e agentes culturais do DF.

Em 2008, foi aprovada uma emenda à Lei Orgânica do DF, que estabeleceu uma vinculação orçamentária de 0,3% da receita corrente líquida do Governo do Distrito Federal

(GDF) ao FAC, proporcionando um aumento de 1000% das verbas disponibilizadas para os projetos em relação aos recursos oferecidos 2007, como se pode observar na Figura 1. Vinculação essa, como já dito, possibilitada por dispositivo constitucional (§ 6º, art. 216, CF). Mais recentemente, a Lei Orgânica da Cultura (LOC) alterou significativamente diversos aspectos do funcionamento do FAC, que passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 38.933, mas não sem alterações em sua vinculação orçamentária.

Figura 1 – Gráfico da Evolução da despesa autorizada do FAC no período 2003 a 2018



Fonte: Elaborada pelo autor, conforme dados extraídos do QDD (SEPLAG/GDF).

O acesso aos recursos do FAC se opera por meio de editais públicos realizados pela SECULT. O edital é um instrumento jurídico de publicização das regras do certame que estabelece o que será selecionado (objeto), prazos, regras para a participação, etapas, critérios de julgamento, como serão emitidos os resultados e as formas de recurso das decisões, a contratação e a prestação de contas. O texto do documento está lastreado em normativos (leis, decretos, portarias, instruções normativas, regulamentos etc.) onde, previamente, foi definida toda a estrutura de acesso ao recurso público. Também são nos normativos que estão definidas as diretrizes da política pública.

Além dos prazos, etapas e critérios, ou seja, os ritos e regras, o edital tem no seu objeto ou nos objetos o coração da sua existência. É nele que se define para que está sendo oferecida determinada quantidade de recursos públicos (como montagem de espetáculos, filmagem de filmes, gravação de CD, exposições etc.). É nesse espaço onde a visão de Estado e da política cultural dos governos resultantes das relações com os campos se expressam mais claramente. Os editais podem ser divididos por linguagens artísticas e, por desdobramento, todas as

possibilidades de projetos como a realização de novas obras (ex.: produção de espetáculo de teatro), a realização de temporadas (ex.: financiar uma temporada com 10 apresentações) e a realização de oficinas e cursos.

Pode ser para manifestações de cultura popular tradicional, promoção das culturas indígenas e afrodescendentes, realização de óperas ou intervenções de *graffiti*. E, além de definir os tipos de projetos, é necessário estabelecer os valores que serão destinados para cada modalidade. Quanto é necessário para realizar um espetáculo de circo? Para que sejam definidos os valores, parâmetros também precisam ser formulados e justificados. Se vai ser oferecido 100 mil reais para realizar um curta-metragem, ele deverá durar um tempo mínimo? Ter uma qualidade de imagem estabelecida ou pode ser realizado com celular?

O agente público responsável pela elaboração dos editais precisa não só estabelecer todo o conjunto de regras, objetivos, critérios e parâmetros, como justificá-los para os órgãos do campo jurídico como a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) e Tribunais de Conta. A PGDF vai se manifestar sobre a minuta do edital antes da sua publicação (ver Figura 3). Já a manifestação do TCDF se dá após a realização dos editais e seus resultados quando faz as auditorias anuais. As auditorias resultam em diversas recomendações que vão impactando nos editais posteriores. Ou seja, há um efeito cíclico onde cada edital e alterações de regras irá Quanto ao objeto, é necessário demonstrar que os valores estão adequados para o nível de projetos que serão realizados e, ainda, que se espera um mínimo de alcance junto à população. Mas isso pode realmente ser definido *a priori*?

Portanto, o fomento estatal às artes foi se institucionalizando com o tempo e, no caso brasileiro, a forma como se realiza a transferência de recursos foi se enquadrando no conjunto das normas que regulam as contratações e compras públicas, embora no campo da cultura tenham sido observadas algumas de suas particularidades. Porém, os mecanismos devem sempre considerar os critérios objetivos na seleção das propostas. Esse aspecto terá efeito decisivo no modelo adotado que provocará, por consequência, todo um conjunto de relações entre o campo das artes com o campo do poder. Iremos tratar especificamente da Lei nº 8.666 no próximo capítulo.

O avanço na institucionalidade, a diversificação dos mecanismos de financiamento diretos e indiretos e as políticas estruturadas a partir dos editais podem ser chamadas de políticas de fomento.

As políticas de fomento à cultura são, portanto, mais do que o simples financiamento, são um conjunto de ações articuladas para o desenvolvimento das artes e da cultura e, também,

para que o Estado assuma a sua responsabilidade em garantir o direito da população ao acesso aos bens e serviços culturais.

2.2 A Lei Orgânica da Cultura do DF

A Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017, conhecida como Lei Orgânica da Cultura (LOC) buscou organizar em um só normativo todo o arcabouço legislativo cultural produzido no DF.

Embora tenha tentado afastar a influência da Lei nº 8.666/93 sob os instrumentos de fomento estabelecidos pelo novo normativo, permanece sob a sua sombra. A LOC não afastou, por exemplo, o modelo de concurso³ público exatamente por manter o padrão de seleção de projetos com itens solicitados aos projetos a serem apresentados nas concorrências dos editais do FAC (objeto, metas, cronogramas, orçamento) próprios dos procedimentos previstos Lei Geral das Licitações. Dessa forma, perdeu-se a oportunidade de criar um modelo próprio, mais adequado à cultura e às artes com foco nos resultados, como já apontava a Lei Federal nº 13.019 de 2014 que estabeleceu um novo marco regulatório para as ações de fomento junto às organizações sem fins lucrativos.

Além disso, há controvérsias do ponto de vista da participação e controle social criado pela LOC. O Decreto nº 38.933, que regulamenta especificamente os mecanismos de fomento previstos na LOC, retirou o poder do CCDF de ser a instância de aprovação dos projetos concorrentes nos editais, bem como validador da proposta dos editais.

Essas atribuições estavam previstas no Decreto nº 34.785/13, o regulamento anterior, e garantiam ao Conselho um efetivo poder de controle social das políticas de fomento da SECULT, reduzindo a discricionariedade ou, no mínimo, forçando os gestores a uma negociação. Segue o que determinava o Decreto de 2013.

Art. 22. A análise do mérito cultural dos projetos caberá ao Conselho de Cultura do Distrito Federal, seja pela atribuição fundamentada de notas, seja pela deliberação fundamentada dos seus membros.

§1º O Conselho de Cultura do Distrito Federal manifestar-se-á previamente à apreciação do Termo de Referência e do Edital, pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, a respeito da existência de mérito cultural da ação proposta pela Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, quando se tratar de projetos submetidos ao regime de seleção e

³ “Art. 22 [...] § 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.”

contratação, conforme definido no inciso II do § 2º do art. 1º deste Regulamento; [...] (DISTRITO FEDERAL, 2013, grifo nosso)

Contudo, o novo normativo e seu regulamento deram, em boa medida, ao Secretário de Cultura, gestor máximo do órgão, poderes para constituir comissões de avaliação e a definição sobre os editais a serem lançados. O CCDF pode ser uma das instâncias de avaliação dos editais, contudo essa decisão é do Secretário da pasta. Embora o art. 10 da LOC atribua ao Conselho as funções de normatizar e fiscalizar, faltam subsídios para que essas funções sejam postas em prática. O art. 11 especifica os poderes do CCDF, colocando o Conselho em uma posição passiva frente à administração.

Art. 11. O CCDF é paritário, composto de representantes do Poder Público e representantes da sociedade civil, com as seguintes competências:

I – normatizar, coordenar e garantir a operacionalização do CCDF e suas demais instâncias;

II – **propor políticas**, programas e diretrizes, **formular subsídios** e acompanhar e avaliar as políticas públicas de cultura do Distrito Federal;

III – avaliar ações e metas consolidadas no Plano de Cultura do Distrito Federal, conforme as diretrizes consolidadas nas conferências de cultura do Distrito Federal;

IV – deliberar sobre programas, processos e ações **que lhe forem submetidos**, inclusive pela Secretaria de Cultura. (DISTRITO FEDERAL, 2017, grifo nosso)

O texto é nitidamente fraco e de atribuições acessórias. Não há no texto a vinculação expressa que a SECULT deva se submeter às políticas propostas pelo CCDF. A função fiscalizadora fica sem efetividade, uma vez que não estão previstas as sanções ou poderes que o Conselho teria para exercer essa fiscalização. As responsabilidades são difusas e sem responsabilizações. O Conselho é um espaço na arena política, mas sem instrumentos efetivos para o controle social. Por outro lado, a LOC criou um extenso sistema de participação social. No total, considerando os normativos⁴ dos respectivos conselhos previstos no capítulo III da Lei nº 934, a participação social proposta pode alcançar o número de 638 participantes em 58 órgãos colegiados.

⁴ Portaria nº 223, 22 de julho de 2018. – CONEC-DF. Portaria nº 448, 21 de dezembro de 2018 – CAFAC-DF Edital nº 07 de 08 de julho de 2018 - definição das macrorregiões. 31 Regiões Administrativas: Plano Piloto; Gama; Taguatinga; Brazlândia; Sobradinho; Planaltina; Paranoá; Núcleo Bandeirante; Ceilândia; Guará; Cruzeiro; Samambaia; Santa Maria; São Sebastião; Recanto das Emas; Lago Sul; Riacho Fundo; Lago Norte; Candangolândia; Águas Claras; Riacho Fundo II; Sudoeste/Octogonal; Varjão; Park Way; SCIA; Sobradinho II; Jardim Botânico; Itapoã; SIA.; Vicente Pires; Fercal. 16 colegiados setoriais: música, dança, teatro, circo, moda, arte urbana, cultura popular, fotografia, arte e tecnologia, design, livro e literatura, patrimônio, culturas afro-brasileiras, audiovisuais, artes visuais, artesanato.

Tabela 3 – Instâncias de participação social prevista na Lei nº 934/2017

Instância	Competência	Composição	Total de Membros
Conselho de Cultura do DF - CCDF	órgão colegiado deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador	paritário, composto de representantes do Poder Público e representantes da sociedade civil	12
Conselhos Regionais de Cultura – CRC	órgãos colegiados deliberativos, consultivos, fiscalizadores e normativos	compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil	12 (por Região Administrativa)
Comitês Macrorregionais de Cultura – CMC	instâncias de articulação macrorregional e de diálogo entre os CRC e o CCDF	compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil	5 (por macrorregião)
Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal - CONDEPAC-DF	órgão colegiado deliberativo, consultivo, fiscalizador e normativo	composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil	22
Conselho de Economia Criativa – CONEC-DF	órgão colegiado consultivo e propositivo	composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil	22
Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura - CAFAC	órgão colegiado deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador, responsável pela seleção, monitoramento da execução, análise de cumprimento de objeto e das prestações de contas de todos os projetos e iniciativas aprovadas no âmbito do Fundo de Apoio à Cultura – FAC	composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil	10
Colegiados Setoriais de Cultura	instâncias permanentes de participação social do SAC-DF, com caráter mobilizador, propositivo e consultivo, com finalidade de analisar, debater e propor políticas públicas setoriais para as diversas linguagens artístico-culturais.	compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil	10 (por linguagem artística) total de 160

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme informações extraídas da Lei nº 934/2017.

Duas análises podem ser realizadas nesse espectro de conselhos criados. O primeiro é de que, em temas específicos, o Conselho de Cultura perde importância quando questões relativas à economia criativa e sobre o patrimônio histórico e cultural com a criação dos conselhos específicos. É o caso da economia criativa que tem ganhado cada vez mais espaço como aspecto legitimador das políticas culturais e a defesa do patrimônio cultural, que engloba não só os próprios da própria SECULT, mas todos os aspectos do tombamento de Brasília.

Também foram criados Conselhos Setoriais estruturados por linguagens artísticas. Isso esvaziava a importância do CCDF como espaço central de discussão das políticas culturais.

Apenas o CAFAC tem responsabilidades claras, visto que suas decisões impactam diretamente nos processos de fomento como a aprovação das prestações de conta.

Por outro lado, foi estruturado um formato descentralizado de representação em macrorregiões e regionais – para cada Região Administrativa (RA) do DF – o que promove a entrada de novos agentes na arena das políticas culturais.

No entanto, embora diversas dimensões da política cultural tenham sido observadas no que concerne à participação social, todos esses novos conselhos têm caráter meramente consultivo e propositivo. Na falta de poder formal, sem atribuições e responsabilidades claras, inclusive o próprio CCDF, o sistema de participação é fraco para efetivar um controle sob a Administração. O CCDF criado pela Lei nº 111/1990 tinha atribuições mais bem definidas ou mais decisivas nos procedimentos dos editais. Ele perdeu força quanto às suas atribuições, uma vez que o texto LOC tem um caráter difuso.

Art. 10. O Conselho de Cultura do Distrito Federal – CCDF, órgão colegiado deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador, com composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, constitui o principal **espaço de articulação e participação** social de caráter permanente na estrutura do SAC-DF. (DISTRITO FEDERAL, 2017, grifo nosso)

Como se observa, o CCDF não tem uma função decisória relevante, tampouco, fiscalizadora. Não há processos na formulação e execução das políticas públicas que dependam da aprovação ou análise do CCDF.

O Sistema de Arte e Cultura do DF (SAC) foi criado pela LOC e tem como proposta organizar os órgãos de gestão da SECULT e os órgãos colegiados para realizar as políticas culturais seguindo as metas estabelecidas pelo Plano de Cultura do DF. O SAC segue no esteio da proposta do Sistema Nacional de Cultura, inclusive mobilizado por essa iniciativa federal. A proposta de uma política sistematizada tem como premissas a descentralização das políticas por meio de um plano de metas estabelecido de forma participativa e controle social.

A participação social nas políticas culturais de forma institucionalizada em Conselhos acompanhou, com o atraso, o modelo implementado na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) no período pós-ditadura e com a promulgação da Constituição de 1988. O Conselho Nacional de Saúde foi criado em 1937, sendo um órgão interno ao Ministério da Saúde de caráter consultivo e formado por servidores. Na década de 1970 passou por reforma e a contar

com “personalidades de notória capacidade e comprovada experiência na área da saúde” (BRASIL, 1987), mas seguiu com uma função de assessoramento ao Ministro de Estado.

Somente após a promulgação da Constituição é que a participação social avançou para um controle social efetivo no campo da saúde. Além do controle, com a realização das Conferências, a sociedade passou a participar ativamente da elaboração das políticas públicas, inclusive nas questões orçamentárias. Em 1990, a Lei nº 8.142 redefiniu as competências dos Conselhos de Saúde e incluiu os usuários na sua composição.

Art. 1º [...]

§ 2ª O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e **usuários**, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, **inclusive nos aspectos econômicos e financeiros**, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990, grifo nosso)

A vinculação da formulação das políticas e o controle da execução às decisões orçamentárias garantem a necessidade dos gestores de submeter as suas intenções ao Conselho. O mesmo não ocorre no CCDF. Não há no texto da LOC uma determinação de vinculação orçamentária para o cumprimento das metas previstas no Plano e, sequer, dá ao Conselho de Cultura esse tipo de competência. Faltam ainda sanções, caso as metas não sejam cumpridas, o que torna sem efeito qualquer tipo de controle. Isso tem provocado a completa desconsideração quanto ao que estabelece o Plano a partir de 2018 na elaboração dos editais. Muito menos ainda tem realizado medidas para uma descentralização das políticas e recursos.

O esvaziamento dos espaços institucionais de negociação para o estabelecimento das políticas culturais em geral e as ações de fomento, em particular, abrem espaço para uma relação de poder ancorada no capital acumulado dos agentes. No caso da LOC, os espaços institucionalizados se configuram como mera formalidade e um referendador de negociações já realizadas em reuniões entre os atores e grupos de interesse junto aos gestores ou aos seus representantes no CCDF.

As políticas públicas de cultura ganharam muito em participação formal nas últimas décadas por meio de conselhos de representação de segmentos artísticos. O que não eliminou certa desconfiança dos espaços institucionalizados e, tampouco, o espaço para outras formas de intervenção e atuação dos grupos de interesse. Contudo, quando se analisa a origem e as formas de escolha dos representantes da sociedade civil, verifica-se uma representação limitada à “classe artística”, não sendo incorporada à comunidade em geral. Essa exclusão tem impacto

direto na ideia de agenciamento descritos por Cefaï (2009) por retirar outras redes que deveriam estar presentes e fala muito sobre os objetivos e alcance das políticas públicas de cultura realizadas no país. Essa ausência da sociedade civil mais desinteressada, em princípio, é bastante emblemática e diz muito dos objetivos e alcance das políticas públicas de cultura.

2.3 A estrutura dos editais do FAC

O instrumento pelo qual se opera o FAC são os editais públicos, que estabelecem as regras de concorrência e critérios seleção de projetos a serem financiados. O instrumento aqui é entendido como um “dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”, que precisa acomodar princípios e normas burocráticas de um Estado contemporâneo que busca incorporar a responsabilidade de promover a cultura como direito do “bem comum” e por isso precisa produzir “uma nova onda de inovações nesses instrumentos” (LACOUMES E LE GALÈS, 2012, p. 22-27). Nesse percurso observado, são vistas as ondas que vão e vêm, mas que seguem em um caminho que parte, sempre, de um modelo estabelecido pelo “concurso público” definido pela Lei nº 8.666 na busca de gerar isonomias e critérios objetivos – outros nem tanto – para satisfazer necessidades políticas, econômicas e jurídicas dos diferentes atores dessa arena.

Para isso, é interessante se valer do conceito de “ação pública” que permite observar com clareza como os instrumentos estabelecem um padrão de relacionamento com os administrados.

A instrumentação da ação pública é, portanto, um meio de orientar as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via sujeitos administrados) por intermediários, dispositivos misturando componentes técnicos (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo). (LACOUMES E LE GALÈS, 2012, p. 22-27)

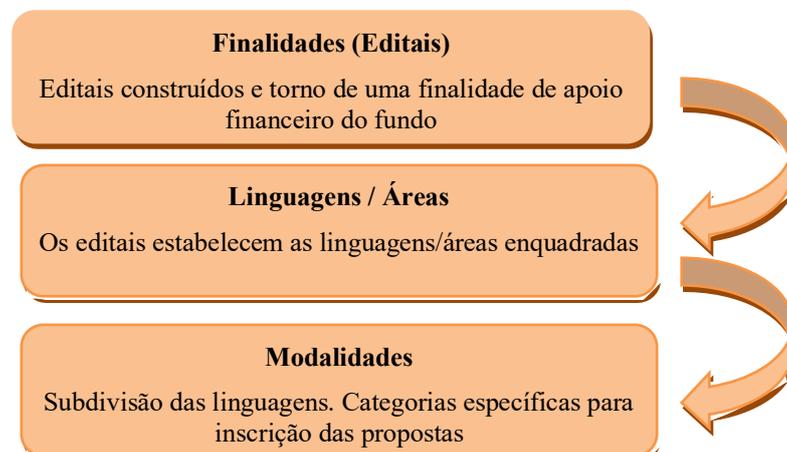
Todos esses elementos estarão presentes no decorrer deste percurso estudado, onde a investigação das relações de poder, conflitos e interdependências são objetos da pesquisa, sendo utilizadas as teorias-conceitos de capital-campos-*habitus* de Pierre Bourdieu, que oferecem instrumentos de análise sob uma perspectiva sociológica para observar as interações de poder e legitimação entre o Estado financiador e a produção cultural.

O FAC, a partir de 2011, sofreu uma transformação significativa em relação ao modelo adotado até então. Em primeiro lugar, a partir de novembro de 2011, passou a ser gerido por uma Subsecretaria específica e não mais como uma Coordenação vinculada ao Gabinete do Secretário de Cultura. E os editais se tornaram mais abrangentes do ponto de vista das políticas culturais, incorporando os conceitos de diversidade, deixando de ter a distribuição dos recursos estruturada apenas a partir das linguagens artísticas (teatro, dança, cinema etc.), passando a ser divididos pelas etapas da produção cultural. Os editais foram, então, estruturados da seguinte forma (DISTRITO FEDERAL, 2011) quanto às suas finalidades:

- i. Criação e Produção;
- ii. Difusão e Circulação;
- iii. Informações, Indicadores e Qualificação;
- iv. Manutenção de Grupos e Espaços;
- v. Montagem de Espetáculos; e
- vi. Registro e Memória.

A estrutura dos editais foi explicada em publicação da Subsecretaria de Fomento da Secretaria de Cultura, conforme exposto na Figura 2.

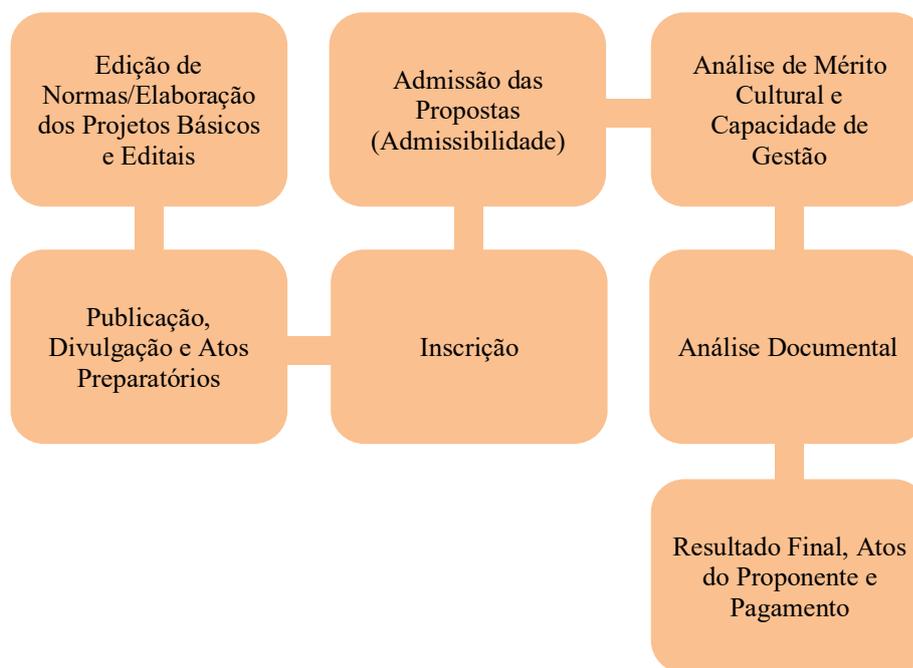
Figura 2 – Estrutura dos Editais do FAC 2011 a 2014



Fonte: Elaborada pelo autor, conforme informações extraídas de Cultura & Fomento – Análise do Processo Seletivo FAC (2011).

Do ponto de vista do fluxo do certame em si (DISTRITO FEDERAL, 2012) referentes às etapas do processo seletivo, o documento da SECULT apresenta o seguinte desenho:

Figura 3 – Fluxograma do processo seletivo de projetos do FAC 2011



Fonte: Elaborada pelo autor, conforme informações extraídas de Cultura & Fomento – Estrutura e Análise dos Editais do FAC (2011).

No primeiro estágio, a edição de normas se refere às portarias e resoluções necessárias para a elaboração dos editais. Para estruturar o novo modelo de política de fomento de 2011, foi necessária a aprovação de Resoluções do CCDF.

A inscrição é composta por um conjunto de documentos onde deverá constar todas as informações do projeto. Há um formulário específico para ser elaborada a descrição da proposta e são juntados outros documentos previstos no edital⁵. A depender da modalidade que se pretende haverá documentos específicos.

⁵ Edital nº 10/2011, item 3.2 No momento da inscrição, deverão ser anexados eletronicamente os seguintes documentos: a) apresentação, contendo a descrição geral do projeto; b) justificativa do projeto; c) objetivos gerais e específicos do projeto; d) indicação das metas, do público a ser abrangido e dos resultados esperados; e) indicação dos desdobramentos do projeto e importância para o cenário cultural do Distrito Federal; f) contrapartidas, que não podem corresponder ao objeto do projeto, oferecidas pelo proponente no âmbito do Distrito Federal, com indicação e detalhamento das condições da execução, bem como seu valor; g) cronograma físico-financeiro, com indicação do período de execução de cada etapa e das respectivas despesas; h) planilha orçamentária; i) cronograma de execução do projeto e plano de trabalho com descrição das atividades e local de realização da produção e execução das atividades do projeto; j) plano de divulgação; k) orçamentos dos custos listados na Planilha Orçamentária, nos termos do art. 32 do Regulamento Interno do FAC; e, l) nas modalidades de que trata o presente Edital, o Proponente deverá juntar, no momento da inscrição, texto dramaturgico, roteiro, argumento ou sinopse a ser desenvolvida da montagem.

A fase da admissão ou admissibilidade é a primeira etapa formal realizada. Nela é verificada se constam todos os documentos exigidos e se estão em conformidade ao solicitado no edital. A análise dessa fase é de responsabilidade da administração do FAC e trata-se de uma verificação simples. Contudo, seu resultado é o da habilitação para a fase seguinte ou inabilitação, o que significa a exclusão do certame.

A fase do mérito e capacidade de gestão irá analisar a proposta a partir dos critérios estabelecidos no edital. Os critérios serão julgados por meio de notas justificadas. A capacidade de gestão se refere à análise específica das categorias de iniciante e iniciados, o que será abordado posteriormente.

A fase documental é a etapa onde os proponentes deverão apresentar as certidões de regularidade fiscal e declarações. Elas são enviadas após a publicação do resultado de mérito. Tal fase também podia gerar a inabilitação do proponente. Essa situação mudou com a promulgação da LOC e do novo Decreto Regulamentador nº 38.933, de 15 de março de 2018, que abriu a brecha para os ajustes na documentação enviada.

Entre as fases é admitido o recurso administrativo quando é possível solicitar a revisão da decisão de cada etapa. O recurso é um instrumento previsto no direito administrativo em que o recorrente pode argumentar, apontando um erro na decisão objetivo na análise e, assim, solicitar a sua revisão. A decisão cabe a uma autoridade superior àquela que tomou a decisão. Não é permitido que documentos sejam juntados ou a mera discussão do resultado contestado. Após a análise dos recursos é proferido o resultado final do certame.

O processo administrativo que organiza os procedimentos burocráticos para a realização dos editais guarda, em si, um pouco da história da formulação dos instrumentos. Nessa peça, observa-se como algumas instituições e atores interferem no resultado do texto final.

No Processo Administrativo (PA) nº 0150.002154/11, o documento que inicia a autuação e a tramitação é de iniciativa do Coordenador do Fundo de Apoio à Cultura⁶ solicitando ao Secretário de Cultura, que é o ordenador da despesa, que aprove o Termo de Referência, instrumento inicial do texto do edital onde está presente um resumo dos aspectos centrais da proposta do certame.

Assim, o Coordenador, responsável direto pelo FAC, apresenta o conjunto de modalidades que serão realizados naquele edital específico. Ali está presente o teor das ações de fomento para uma determinada finalidade, no caso criação e produção de obras audiovisuais. Contudo, nesse PA não constam outros documentos como estudos ou nota técnica que

⁶ O FAC era gerido por um Coordenador vinculado ao Gabinete do Secretário. Em novembro de 2011 foi criada a Subsecretaria de Fomento à Cultura e, assim, o responsável pelo fundo passou a ser um Subsecretário.

apresentem como se chegou naquela distribuição de recursos. Tampouco, está registrada a consulta pública ou outros instrumentos de debate com o campo artístico para se chegar naquele formato.

Após a aprovação do CCDF segue para o despacho do Secretário de Cultura aprovando o Termo de Referência, e o Coordenador elabora o texto do edital propriamente dito. É necessária a manifestação da Subsecretaria de Administração Geral da SECULT informando sobre a “Disponibilidade Orçamentária” para que se realize aquele edital. Ou seja, é preciso que a Secretaria de Fazenda disponibilize uma dotação de recursos, ainda que seja uma previsão e não o recurso propriamente dito, para que o processo prossiga. Essa etapa é importante, uma vez que os recursos do FAC são objeto de disputa dentro do próprio governo.

Então é encaminhada para a análise jurídica. Constam dois pareceres jurídicos, sendo um realizado pela Assessoria Jurídica Legislativa da Secretaria de Cultura e outro pela Procuradoria Geral do Distrito Federal. O texto é enviado para a Assessoria Jurídica Legislativa (AJL) da Secretaria de Cultura para a verificação das formalidades jurídicas. Contudo, após a manifestação da AJL, por força da Lei Orgânica do DF e outros normativos⁷, os editais públicos devem ser remetidos à Procuradoria Geral do Distrito Federal que, também, analisará, em caráter definitivo, os aspectos jurídicos.

Os órgãos jurídicos são atores importantes que influenciam na elaboração dos textos, inclusive podem determinar a alteração dos editais antes da sua publicação. O PA nº 150.002154/2011 teve início em 18 de junho de 2011 e a publicação do edital no Diário Oficial do DF (DODF) se realizou em 2 de agosto de 2011. O fluxo da construção dos editais (Figura 4) envolve um processo anterior ao PA, onde as consultas públicas são realizadas. Basicamente, quem se manifesta nos processos pesquisados são as instâncias da própria Secretaria de Cultura, o CCDF e os órgãos jurídicos.

⁷ Art. 111 da Lei Orgânica do DF; art. 1º e 4º da Lei Complementar nº 395/2001 e 1º e 4º do Decreto Distrital nº 22.789/02

Figura 4 – Fluxograma do trâmite da elaboração e publicação dos editais do FAC



Fonte: Elaborada pelo autor.

Portanto, no fluxo dos procedimentos de elaboração dos editais do FAC a partir dos processos administrativos, das notícias e documentos disponibilizados no sítio eletrônico, verifica-se que existem dois momentos distintos. O primeiro se realiza antes e fora do processo formal, no campo da disputa política que irá definir o escopo da ação de fomento, e o segundo, formal, onde o campo jurídico irá atuar. Na disputa política, os atores internos, gestores das diferentes subsecretarias; e os externos, a comunidade cultural. Somente após esse processo, as minutas são discutidas no CCDF, última etapa do debate político. Vencida a discussão política, passa-se a uma análise formal onde as manifestações estão registradas no processo administrativo. Contudo, o debate político não acontece de forma autônoma e independente do aspecto formal. As regras, limites e parâmetros estão presentes e são utilizados, muitas vezes, para legitimar decisões no campo político. O Decreto nº 38.933 prevê expressamente este momento político prévio de escuta da sociedade anterior à formalização do instrumento.

Art. 35. Na etapa de preparação do edital, a elaboração da minuta pode ser realizada em diálogo da administração pública com a comunidade cultural e os demais atores da sociedade civil, mediante reuniões técnicas com potenciais interessados em participar do chamamento público, sessões públicas presenciais e consultas públicas, desde que observados procedimentos que promovam transparência e impessoalidade. (DISTRITO FEDERAL, 2018)

O campo do governo define sua política de fomento a partir de suas prioridades políticas e eleitorais partindo, em seguida, para negociar suas opções, tendo como método uma análise

de custo benefício político. Por sua vez, o campo jurídico intervém nos editais por meio do seu entendimento dos normativos e o campo dos artistas irá apresentar suas demandas e sua visão da política cultural, tanto por meio das consultas públicas e outros meios formais e informais de negociação. Essa relação entre os campos na elaboração dos editais resulta nas ações que viabilizam o fomento à cultura no DF.

Os fluxos e estruturas apresentados foram alterados a partir de 2015, com a vitória do candidato Rodrigo Rollemberg do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e a escolha do ator e produtor cultural Guilherme Reis para assumir a gestão da Secretaria de Cultura. Com isso, a política de fomento foi alterada novamente. Os editais retomaram a sua estrutura mais orientada pelas linguagens artísticas, embora a estrutura, etapas, critérios de avaliação e as linhas de fomento e regras praticamente não tenham sido alterados no item sobre o percurso dos editais de 2011 a 2018.

2.4 O primeiro período: 2011 a 2014

A gestão da SECULT no período de 2011 a 2014 foi liderada pelo poeta, escritor Hamilton Pereira que assina suas obras com o pseudônimo de Pedro Tierra. O sr. Hamilton já havia sido Secretário de Cultura na gestão de Cristovam Buarque no período de 1997 a 1998. A vitória do PT em 2011 vem após uma grave crise institucional no Governo do Distrito Federal que teve o governador José Roberto Arruda preso e o vice, Paulo Octávio foi afastado.

Para analisar as relações entre o campo do teatro e os editais é preciso compreender as alterações que os instrumentos sofreram nestes oito anos aqui analisados e quais foram as questões centrais como objeto das maiores controvérsias.

Assim, o centro do debate pode ser resumido em três aspectos:

- i. a divisão dos editais (finalidades);
- ii. as modalidades (linhas de apoio) com suas regras de distinção; e
- iii. os critérios de avaliação (quesitos de pontuação).

Como descrito anteriormente, em 2011, a gestão reformulou significativamente a distribuição dos editais alterando o padrão por linguagem artística. Foram lançados os editais e seus respectivos valores, conforme apresentados na Tabela 4:

Tabela 4 – Editais do FAC em 2011

Finalidade	Publicação	Resultado Final	Valor	Percentual
Criação e Produção	02/08/2011	09/02/2012	R\$7.530.000,00	21,32
Difusão e Circulação	02/08/2011	09/02/2012	R\$12.745.000,00	36,09
Indicadores, Informações e Qualificação	02/08/2011	09/02/2012	R\$4.270.000,00	12,09
Manutenção de Grupos e Espaços	02/08/2011	11/01/2012	R\$4.890.000,00	13,85
Montagem de Espetáculos	02/08/2011	13/01/2012	R\$4.256.000,00	12,05
Apoio ao Registro e Memória	02/08/2011	12/01/2012	R\$1.621.000,00	4,59

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme dados extraídos do DODF.

Ao analisar os editais de 2011, comparado com os instrumentos de 2009 e 2010, observa-se uma mudança na lógica do mecanismo que deixa de ser dividido pelas linguagens artísticas para uma separação vinculada às etapas da produção cultural (criação, produção, distribuição e registro). Essa alteração provoca um deslocamento da análise da distribuição dos recursos, ficando mais evidente a alocação dos recursos do ponto de vista das ações das políticas e não pelas áreas artísticas.

Por exemplo, a distribuição (Difusão e Circulação) das obras recebeu o maior montante em números absolutos com 36,9% do total da verba daquele ano no mesmo edital. No entanto, seguindo a lógica das etapas da cadeia produtiva, o conjunto de editais ligados à produção de novas obras (Criação e Produção, Registro e Memória e a Montagem de Espetáculos) somados chegam a 38,32% dos recursos disponibilizados. Assim, ficam mais visíveis as opções da política de fomento modificando o debate – e disputa – sobre a divisão dos recursos por linguagens artísticas.

Portanto, os editais têm, no seu objeto, a finalidade que se relaciona com as fases da produção cultural. Essa opção parece fazer mais sentido do ponto de vista da gestão cultural. Porém, deve-se considerar que a produção cultural contemporânea, na qual as iniciativas são cada vez mais híbridas e multifacetadas, e o financiamento segmentando de forma apartada as etapas de produção e circulação, não resultaria em um processo inibidor de projetos mais inovadores. Esse foi o motivo da criação da modalidade de Inovação e Transversalidade em 2013.

Por sua vez, cada edital é dividido em “modalidades”, como já descrito na Figura 1. As modalidades do Edital nº 10/2011 para Montagem de Espetáculos estão disponibilizadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Modalidades do Edital de Montagem de Espetáculos 2011

Circo			
Modalidade	Vagas	Valor por Projeto	Valor total da Linha
Montagem de Espetáculo – Iniciante	3	de até R\$ 20.000,00	R\$ 60.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo I	3	de até R\$ 40.000,00	R\$ 120.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo II	2	de até R\$ 80.000,00	R\$ 160.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo III	2	de até R\$ 100.000,00	R\$ 200.000,00
Cultura Popular			
Modalidade	Vagas	Valor por Projeto	Valor total da Linha
Montagem de Espetáculo – Iniciante	3	de até R\$ 12.000,00	R\$ 36.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo I	3	de até R\$ 40.000,00	R\$ 120.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo II	3	de até R\$ 80.000,00	R\$ 240.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo III	2	de até R\$ 100.000,00	R\$ 200.000,00
Dança			
Modalidade	Vagas	Valor por Projeto	Valor total da Linha
Montagem de Espetáculo – Iniciante	4	de até R\$ 20.000,00	R\$ 80.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo I	5	de até R\$ 40.000,00	R\$ 200.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo II	6	de até R\$ 80.000,00	R\$ 480.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo III	4	de até R\$ 100.000,00	R\$ 400.000,00
Música			
Modalidade	Vagas	Valor por Projeto	Valor total da Linha
Montagem de Opereta e Musicais	4	de até R\$ 160.000,00	R\$ 640.000,00
Teatro			
Modalidade	Vagas	Valor por Projeto	Valor total da Linha
Montagem de Espetáculo – Iniciante	5	de até R\$ 20.000,00	R\$ 100.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo I	6	de até R\$ 40.000,00	R\$ 240.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo II	6	de até R\$ 80.000,00	R\$ 480.000,00
Montagem de Espetáculo – Módulo III	5	de até R\$ 100.000,00	R\$ 500.000,00

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme dados extraídos do DODF.

Cada modalidade está destinada para o financiamento de projetos de dimensões distintas, como parece indicar os valores destinados. Porém, apenas na modalidade “iniciante” tinha, no corpo do edital, uma regra⁸ clara para a definição dessa categoria. Nas demais modalidades não havia nenhum dispositivo que definisse a distinção entre as linhas com seus valores e assim estavam abertas para qualquer proponente.

⁸ “7.4 [...] a) Para fins deste dispositivo, entende-se como iniciante o proponente que irá coordenar o seu primeiro espetáculo ou que nunca tenha dirigido ou coreografado um espetáculo.”

A controvérsia a respeito dessa divisão (iniciante e iniciado) é um episódio a ser discutido como um tipo de agenciamento realizado. Essa regra será alterada por pressão do campo.

O conjunto das modalidades, por sua vez, se segmentava nas linguagens artísticas específicas (circo, cultura popular, dança, música e teatro). Cada área recebeu um montante de recursos diferente.

Como se vê, o Teatro recebeu a maior destinação de recursos, representando 31% dos R\$ 4.256.000,00 ofertados para o fomento de novos espetáculos, seguido da Dança com 27%, Óperas e Musicais com 15%, Cultura Popular com 14% e Circo com 12,7%. Essa divisão de recursos por linguagem foi alterada no final da gestão.

Outra alteração relevante nesse período em relação aos instrumentos anteriores foi a nova forma de avaliação dos projetos. Até então, os projetos eram analisados apenas pelos membros do CCDF, o que levava a uma enorme sobrecarga de trabalho. Pela primeira vez foi instituída de maneira formal a figura do Consultor *ad hoc* selecionado mediante chamamento específico estabelecido por meio da Resolução nº 01/2011 do CCDF. O Consultor era responsável por realizar uma análise prévia e emitir parecer com a finalidade de subsidiar o Conselho que, dividido em Câmaras, realizava a pontuação fundamentada das notas.

Além do método, foi incorporado na análise o mérito cultural, critérios que se relacionam não apenas com a qualidade artística do projeto, mas, também, com aspectos da política cultural da gestão vigente como a diversidade cultural e igualdade racial (Tabela 4), além de questões administrativas do projeto como gastos com a gestão administrativa (Tabela 3). Passaram a ser avaliadas e pontuadas ações de promoção da acessibilidade dos resultados das obras; promoção do meio ambiente; promoção à saúde e qualidade de vida; Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT); igualdade racial e gênero; e combate à pobreza (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Outro aspecto importante foi que, por meio da pontuação do projeto, buscou-se uma descentralização dos recursos do FAC. Dentre os novos critérios presentes nos editais a partir de 2011, constava uma tabela de pontuação que considerava a região administrativa onde o projeto seria desenvolvido (produção) e o local onde o projeto seria realizado (execução). Uma tabela, anexada ao edital, continha uma pontuação por, cuja escala foi definida a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁹. Quanto menor o IDH maior era a pontuação, criando um estímulo positivo para que os projetos fossem produzidos e realizados nessas cidades.

⁹ Ver apêndice A.

Tabela 6 – Distribuição das notas de avaliação em 2011

Item	Percentual
Quantidade de Recursos recebidos pelo Proponente nos dois anos anteriores	1,5%
Quantidade de vezes que recebeu recursos do FAC (desde 1999)	1,5%
Região Administrativa da Produção do Projeto	2,5%
Região Administrativa da Execução do Projeto	2,5%
Gasto em Divulgação do Projeto	2,5%
Gastos com Gestão e Administração	2,5%
Preço do produto ao destinatário do evento cultural (em R\$)	5%
Gastos Destinados à Elaboração do Projeto	2,5%
Quesitos Econômicos	26%
Mérito Cultural	53,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme dados extraídos do Edital nº 10/2011, publicado em 02/08/11.

Do total da pontuação, 17% são verificáveis objetivamente como a quantidade de recursos recebidos pelo proponente nos dois anos anteriores. Os demais são critérios subjetivos que foram avaliados por meio dos pareceres e da fundamentação exarada pelo CCDF.

Como outra forma de desconcentração, além da pontuação por região administrativa, foi criada uma pontuação maior para aqueles proponentes que foram menos contemplados em quantidades de projetos e em recursos nas edições anteriores. E, como proposta para estimular a melhora dos projetos, foi estabelecida uma pontuação para gastos em divulgação, gestão e administração com a finalidade de estimular que os proponentes contratassem serviços para esses fins. Também foram mais pontuados aqueles que ofereciam os produtos resultantes do projeto por menor custo à população. Os quesitos do mérito cultural foram os dois conjuntos de critérios onde houve uma análise mais subjetiva.

Tabela 7 – Critérios de pontuação dos Editais 2011**(continua)**

Quesitos Econômicos				
Item	Peso	Pontos	Resultado	
Adequação da Planilha Orçamentária	10	5	50	
Adequação do Valor do Projeto à Contrapartida oferecida	10	5	50	
Quesitos Econômicos				
Item	Peso	Pontos	Resultado	
Retorno Econômico para o Distrito Federal	12	5	60	
Adequação do Projeto ao Tempo proposto para sua Execução	10	5	50	
Adequação do Cronograma Físico-Financeiro ao tempo de execução do projeto	10	5	50	

(conclusão)

Mérito Cultural

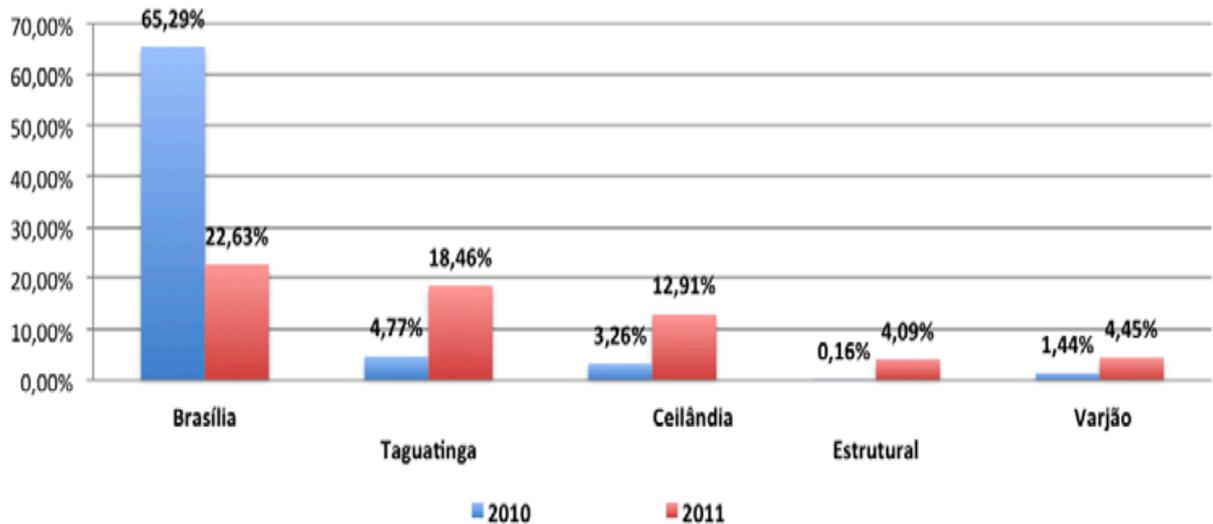
Item	Peso	Pontos	Resultado
Singularidade do projeto	5	5	25
Impacto na Cultura Local	10	5	50
Impacto na Cultura Regional	5	5	25
Impacto na Cultura Nacional	2	5	10
Relevância e Originalidade do tema	5	5	25
Ineditismo	5	5	25
Permanência do conhecimento	5	5	25
Preservação da cultura local	10	5	50
Diversidade	5	5	25
Aderência a Políticas Públicas (tais como: diversidade cultural, LGBT, acessibilidade, igualdade racial, áreas de risco, combate à pobreza, entre outros)	5	5	25
Incentivo à Formação e Capacitação de novos artistas	10	5	50
Capacitação dos Artistas e Produtores locais em Atividade	10	5	50
Inserção e Divulgação dos artistas locais nos cenários local, regional e nacional	10	5	50
Incentivo à produção artística local	10	5	50
Coerência da Justificativa ao Projeto	5	5	25
Coerência das Metas e Objetivos ao Projeto proposto	5	5	25

Fonte: Edital nº 10/2011, publicado em 02/08/11.

A análise subjetiva do mérito cultural mescla quesitos de análise estética como os itens “singularidade”, “relevância e originalidade” com diversos outros – e em maior quantidade – de critérios relacionados com as políticas públicas culturais e sociais.

Os dados disponibilizados na publicação do FAC (DISTRITO FEDERAL, 2012), apontam que 61% dos contemplados no conjunto dos editais de 2011 nunca havia recebido recursos do fundo, o que demonstra que, a partir das tabelas de pontuação, foi bem sucedida a estruturação dos critérios de avaliação para gerar uma desconcentração dos recursos financeiros entre os proponentes. A pontuação foi voltada fortemente para beneficiar aqueles que tinham tido menos acesso aos recursos. E quanto à descentralização espacial dos investimentos por RA, segundo a publicação, houve uma significativa alteração em relação a 2010.

Figura 5 – Gráfico referente à Relação da Concentração de Recurso Investido por RA 2010/2011



Fonte: Cultura & Fomento: Estrutura e Análise dos Editais do FAC 2011 (DISTRITO FEDERAL, 2012).

A distribuição em 2011 foi significativamente mais igualitária entre as cidades do que a realizada em 2010. A concentração dos recursos nos mesmos beneficiários e a alta preponderância da região do Plano Piloto na destinação do financiamento é uma crítica reiterada ao Fundo de Apoio à Cultura do DF. Em verdade, trata-se de uma crítica na maioria dos fundos e mecanismos de fomento federal e estaduais.

A parte da pontuação sempre foi uma questão bem problemática. De um lado que pontuação precisa ser ou ter característica objetiva. De outro, a percepção que a pontuação não avalia os projetos. Que muitas coisas que deveriam ser avaliadas são deixadas de lado. Então, em 2011, a gente tentou preparar a pontuação do projeto em si e não quem está apresentando o projeto. A pessoa que está apresentando o projeto até tem relevância, mas não é o principal aspecto que deve ser avaliado, mas sim o projeto em si. Basicamente, a ideia que se você consegue apresentar um bom projeto, a probabilidade que você vai conseguir desenvolver aquilo que você está apresentando é maior. (AGENTE A, 2020)

Quanto à inabilitação das propostas, ou seja, a eliminação do certame por erros formais, a taxa foi de 17% do total de projetos reprovados na fase de admissibilidade; ou 148 propostas dos 800 inscritos naquele ano. Não houve parâmetro para avaliação, uma vez que não foram disponibilizados dados referentes a essa fase em 2010. A exclusão dos projetos por questões formais – não entrega de documentos específicos exigidos na habilitação do proponente e das propostas – é objeto de grande debate entre o movimento cultural e um problema a ser enfrentado pela gestão pública. Trata-se de uma questão da dificuldade dos artistas em lidar com as regras burocráticas e, de forma recíproca, um desafio da legislação e dos procedimentos

administrativos em lidar com esse campo e, principalmente, criar mecanismos que garantam que as melhores propostas sejam realizadas apesar dos problemas burocráticos, sem ferir os princípios da administração pública.

Em 2012, o projeto de transformação da estruturação dos editais tomou forma mais definida. Na publicação *Cultura & Fomento* (DISTRITO FEDERAL, 2013), referente aos editais de 2012, estão descritos os programas nos quais se organizam por meio dos editais.

Os programas, portanto, seriam os orientadores para a definição da política de fomento:

- i. programa de fomento à criação e produção cultural;
- ii. programa de fomento ao registro e à memória;
- iii. programa de difusão e acessibilidade cultural; e
- iv. programa de formação e informação cultural.

A partir dos programas, foram definidos os editais voltados para o fomento das etapas da cadeia produtiva divididos por áreas e, em cada área, as modalidades com os tipos de projetos a serem apoiados. Dessa forma, a proposta da gestão 2011 a 2014 terminou por estruturar e fundamentar sua política de fomento que, como se verá, foi se alterando ao longo dos anos.

Tabela 8 – Editais do FAC em 2012

Finalidade	Publicação	Resultado Final	Valor	Percentual
Criação e Produção	10/07/2012	27/05/2013	R\$9.035.000,00	21,08
Difusão e Circulação	10/07/2012	27/05/2013	R\$19.040.000,00	44,42
Indicadores, Informações e Qualificação	10/07/2012	27/05/2013	R\$5.552.000,00	12,95
Manutenção de Grupos e Espaços	10/07/2012	27/05/2013	R\$1.800.000,00	4,20
Montagem de Espetáculos	10/07/2012	27/05/2013	R\$5.100.000,00	11,90
Registro e Memória	10/07/2012	27/05/2013	R\$1.500.000,00	3,50
Programa de Passagens e Diárias	15/01/2012	fluxo contínuo	R\$840.000,00	1,96

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

Em 2012 surgiu um novo tipo de apoio em formato (“fluxo contínuo”), onde foi possível apresentar solicitações de recursos ao longo de todo o ano para a realização de viagens para viabilizar intercâmbios, temporadas, cursos ou a participação em eventos chamada de “Programa de Passagens e Diárias”. O investimento na circulação foi maior que em 2011 e superior aos investimentos em novos conteúdos.

Em 2012 foram realizados dois editais distintos para montagens de espetáculos. No primeiro, Edital nº 04/2012, não teve a oferta da categoria iniciante. O Edital nº 10/2012 sofreu alterações em relação à edição anterior. A categoria “iniciante” foi reformulada, passando a ter a seguinte redação:

b) Iniciante: considera-se iniciante o proponente com menos de 3 anos de experiência em sua área de atuação e/ou menos de três trabalhos comprovados nas funções que desempenha na referida área, realizados no mercado profissional e não em âmbito acadêmico ou de formação. (DISTRITO FEDERAL, 2012)

O FAC já exige dos proponentes pelo menos dois anos de atividade artística comprovada para ter acesso aos seus recursos. A exigência está prevista na lei de criação do fundo e é denominada Cadastro de Ente e Agente Cultural (CEAC) pelo decreto regulamentador. O Conselho de Cultura é o órgão responsável pela análise da comprovação que habilita o artista a participar dos certames. Percebe-se, assim, que, além de um filtro prévio daqueles dentro da sociedade que podem ter acesso aos recursos públicos, é estabelecida uma escalada de critérios que vão segmentando aqueles que podem receber maiores financiamentos dentro dos editais. O processo de legitimação de definição desses critérios é resultado da negociação e embate entre os campos, que será objeto de análise posteriormente. Dessa maneira, em uma construção realizada com o campo dos artistas, os editais vão constituindo, por meio de critérios objetivos, as suas regras de “distinção” que Bourdieu (1996) elaborou e que será debatida mais adiante..

Há uma relevante alteração, tornando-se mais complexa sua avaliação. Ocorreu uma distinção entre trabalhos “profissionais” e “acadêmicos” para que os trabalhos realizados nas universidades não fossem considerados como primeira experiência de realização válida. A quantidade de modalidades de apoio foi reduzida, contendo apenas três possibilidades de apoio contra quatro opções em 2011 e o valor total, somados os dois editais de 2012 (tabelas 9 e 10), chegou a R\$ 1.870.000,00, um crescimento de 41,5% em relação ao ano anterior. Essa controvérsia será detalhadamente abordada com a fala dos gestores no item “As regras da distinção e reserva de mercado”.

Tabela 9 – Modalidades do Edital nº 04/12 de Montagem de Espetáculos de Teatro

Modalidade	Quantidade de Vagas	Valor por projeto	Total
Módulo I	2	R\$40.000,00	R\$ 80.000,00
Módulo II	2	R\$80.000,00	R\$ 160.000,00
Total	4		R\$ 240.000,00

Fonte: Edital nº 04/2012, publicado em 24/04/12.

Tabela 10 – Modalidades do Edital nº 10/12 de Montagem de Espetáculos de Teatro

Modalidade	Quantidade de Vagas	Valor por projeto	Total
Iniciante	4	de até R\$ 20.000,00	R\$ 80.000,00
Módulo I	15	de até R\$ 50.000,00	R\$ 750.000,00
Módulo II	8	de até R\$ 100.000,00	R\$ 800.000,00
Total	27		R\$ 1.630.000,00

Fonte: Edital nº 10/2012, publicado em 10/07/12.

Houve, também, mudanças na distribuição das pontuações com uma redução considerável na quantidade de critérios e uma nova organização do conjunto de notas que compunham o quesito “mérito cultural”.

Tabela 11 – Distribuição do peso das notas de avaliação 2012

Item	Percentual
Região Administrativa da Produção do Projeto	5%
Região Administrativa da Execução do Projeto	5%
Gasto em Divulgação do Projeto	2,5%
Quesitos Econômicos	25%
Mérito Cultural	57,5%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em informações extraídas do Edital nº 10/2012, publicado em 10/07/12.

Os itens referentes às quantidades de projetos e recursos recebidos anteriormente foram retirados, assim como a pontuação dos investimentos na elaboração do projeto. Essa mudança pode ter provocado a elevação significativa de inabilitação dos projetos na fase formal.

Foram 45% de projetos eliminados nessa fase em 2012 contra 17% em 2011, sendo que destes, 69% simplesmente deixaram de apresentar um documento específico na inscrição.

O valor investido naquele ano para a produção de novos espetáculos somou R\$ 1.870.000,00. O primeiro edital manteve a mesma distribuição de quesitos para avaliação dos projetos como a publicada em 2011. O segundo edital, no entanto, apresentou uma alteração com redução de itens a serem julgados.

Tabela 12 – Tabela de Mérito Cultural do Edital nº 10/2012**(continua)**

Item	Percentual
Região Administrativa da Produção do Projeto	5%
Região Administrativa da Execução do Projeto	5%
Região Administrativa da Residência do Projeto	5%
Gasto com Divulgação do Projeto	2,5%
Quesitos Econômicos e Sociais	25%
Mérito Cultural	57,5%

(conclusão)

Quesitos Sociais e Técnicos

Item	Peso	Pontos	Resultado
Coerência da Planilha Orçamentária ao projeto proposto	15	5	75
Adequação do Valor do Projeto à Contrapartida oferecida	10	5	50
Acessibilidade (elementos de inclusão de pessoas com deficiência)	15	5	75
Aderência a Políticas Públicas (tais como: diversidade cultural, LGBT, igualdade racial, áreas de risco, combate à pobreza, entre outros)	10	5	50
Mérito Cultural			
Tempo de atuação artística e cultural – 5% do total			
Item	Peso	Pontos	Resultado
0 a 2	10	0	0
3 a 6	10	1	10
7 a 10	10	2	20
11 a 15	10	3	30
16 a 20	10	4	40
Acima de 21	10	5	50
Qualidade dos currículos – 11% do total			
Relevância da trajetória artística e cultural do proponente	12	5	60
Relevância da trajetória artística e cultural da Ficha Técnica	10	5	50
Qualidade do projeto – 41,5% do total			
Originalidade da abordagem a ser desenvolvida	25	5	125
Qualidade do texto, roteiro ou argumento a ser desenvolvido	38	5	190
Coerência da Justificativa ao Projeto	10	5	50
Coerência das Metas e Objetivos ao Projeto proposto	10	5	50

Fonte: Edital nº 10/2012, publicado em 10/07/12.

Há uma mudança que privilegiou o tempo de atuação e currículo do proponente e a retirada de quesitos. Notadamente, questões de aspectos mais voltados para os objetivos políticos como “Incentivo à formação e Capacitação de novos artistas”, “Capacitação dos artistas e produtores locais em atividade”, “Inserção e divulgação dos artistas locais nos cenários local, regional e nacional” foram retirados, resultando em uma simplificação na composição da nota. Foram mantidas, contudo, as questões quanto às políticas afirmativas e de acessibilidade.

Essa mudança promoveu uma contemplação maior para aqueles com mais de sete anos de atividade artística, alcançando 55% do total dos 341 aprovados (DISTRITO FEDERAL, 2013). Os diversos critérios afetos às políticas públicas que compunham a análise de mérito cultural em 2011 foram retirados e passou a constar a análise da “qualidade do texto”, termo ainda não empregado. Trata-se de uma alteração considerável e aponta no sentido oposto ao realizado em 2011, onde havia uma intenção clara de incentivar o acesso de novos proponentes.

Houve uma reação do campo dos artistas que realizaram pressão para uma alteração na composição da nota.

Em 2011 se tentou focar muito mais na questão do projeto do que a pessoa que estava apresentando o projeto. Mas o movimento cultural passou a criticar esse modelo de pontuação justamente por estimular pessoas que nunca receberam recursos do FAC [...]. Então acaba estimulando mais pessoas a participarem e acabam sabendo melhor construir o projeto, e tem uma vivência com a burocracia talvez um pouco melhor, e conseguem apresentar melhor aquilo que a Administração tá pedindo, do que artistas com mais experiência que não há mais tempo no mercado, que não têm tanta familiaridade com a questão da informática. Então eles acabaram se sentindo prejudicados. Não sei se felizmente ou infelizmente eles acabam formando um grupo de que é ouvido, que faz barulho, chama atenção. Então, em 2012, mudou um pouco a cara da pontuação justamente para atender esses grupos que, apesar de fazer trabalhos de qualidade, fazer trabalhos há muito tempo, não conseguiam fazer projeto tão bem quanto os demais. Foi basicamente para atender uma demanda do movimento cultural ou parte do movimento cultural que se fazem ouvidos do que outras partes. (AGENTE A, 2020)

Destaca-se a percepção que os atores novos são mais propícios a se adequarem a burocracia e têm mais “familiaridade com a informática” do que os mais velhos. Muitas dimensões envolvidas no discurso do gestor dão conta que a pressão partiu daqueles que estavam com dificuldades de se adequar às novidades, tanto do ponto de vista das exigências novas quanto do formato de inscrição que passou a ser todo informatizado.

Efetivamente a pontuação de 2012 privilegiou os artistas mais antigos. A pontuação em relação à trajetória do proponente foi dividida em dois aspectos: o tempo e a “relevância”. Fica claro que há um entendimento que o tempo de atuação não se reverte, automaticamente, em qualidade. Contudo, o edital buscou privilegiar os proponentes mais experientes e não a entrada de novos realizadores no sistema de financiamento público.

Uma fonte de informação importante para a pesquisa para coleta de dados secundários foi o endereço eletrônico do FAC (www.fac.df.gov.br) que, a partir de 2013, passou a ser o meio de comunicação mais direto da administração com o público. Nele é possível verificar diversas iniciativas de consultas públicas via internet e reuniões presenciais para discutir com a comunidade civil as propostas dos editais a serem lançados.

Um documento disponibilizado no site apresentou a “Proposta dos Editais FAC 2013” (DISTRITO FEDERAL, 2013), o qual expôs o conjunto de ações para o período, as principais mudanças de procedimentos e as novas linhas de apoio em relação aos editais de 2012. O texto apontou que essas mudanças foram produzidas, também, pelas demandas de projetos inscritos no ano anterior. Ou seja, a demanda verificada pela quantidade de projetos inscritos por linha

de financiamento fez com o que o gestor alocasse mais recursos naquela modalidade no ano seguinte. O gestor criou novas modalidades a partir das demandas detectadas pelos projetos inscritos.

O documento relatou a criação de uma modalidade chamada de “Ocupação” e “Panorama”. O primeiro ofereceu recursos para que projetos fossem realizados em equipamentos culturais da Secretaria de Cultura do DF. Já o segundo se propôs a fazer um estudo sobre linguagens artísticas. O texto, no entanto, não se aprofundou nessas opções, mas pôde-se perceber que houve uma intenção de, por meio do fomento direto, realizar uma política mais definida pela gestão.

Também foi apresentado um aprofundamento na mudança da lógica dos editais do FAC até então de não mais reservar recursos para as linguagens artísticas em suas respectivas modalidades, o que poderia “estimular maior competição e qualidade dos projetos apresentados [...]” e, ainda, gerar “maior interdisciplinaridade entre os projetos apresentados. Nessa perspectiva, um projeto de circulação de dança, por exemplo, pode englobar elementos de teatro ou cultura popular, proporcionando maior liberdade aos proponentes que desejam apresentar projetos.” (DISTRITO FEDERAL, 2013).

Quanto aos procedimentos das etapas dos editais, o documento relatou uma alteração na sequência das etapas. Justificou a alteração pelo “alto nível de inabilitação” de projetos na etapa de “análise documental”, na qual foram apresentadas as certidões de regularidade fiscal e declarações formais. Mais uma vez, uma mudança foi operada a partir da experiência concreta da realização dos procedimentos. Em 2011 a inabilitação dos projetos nessa fase documental foi de 27% em relação à fase anterior de mérito cultural. Com a alteração do momento da análise, a redução inabilitação por problemas documentais caiu para 5,6%.

O Edital nº 07/2013 para montagem de espetáculos repetiu a distribuição das modalidades de 2012. Houve uma mudança em relação à distribuição entre as linguagens artísticas. As montagens foram divididas apenas em duas áreas, música e um grupo que se relacionava com as artes cênicas.

Música

I – Apoio para montagem de Óperas e Musicais – Módulo I, sendo cada projeto de até R\$ 155.000,00 (cento e cinquenta mil reais), limitados os recursos disponíveis a essa modalidade a R\$ 620.000,00 (seiscentos e vinte mil reais).

II – Apoio para montagem de Óperas e Musicais – Módulo II, sendo cada projeto de até R\$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil reais), limitados os recursos disponíveis a essa modalidade a R\$ 680.000,00 (seiscentos e oitenta mil reais).

b) Projetos das linguagens de Circo, Cultura Popular, Dança e Teatro

I – Montagem de Espetáculo Iniciante, sendo cada projeto de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), limitados os recursos disponíveis a essa modalidade a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais).

II – Montagem de Espetáculo Iniciante - Módulo I, sendo cada projeto de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), limitados os recursos disponíveis a essa modalidade a R\$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais).

III – Montagem de Espetáculo Iniciante - Módulo II, sendo cada projeto de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), limitados os recursos disponíveis a essa modalidade a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). (DISTRITO FEDERAL, 2013)

Assim, criou-se uma disputa pelos projetos melhores pontuados não mais reservando vagas específicas das linguagens artísticas, mas promovendo uma disputa entre os melhores projetos de forma conjunta. Essa alteração aprofunda a opção por não segmentar os editais por linguagens artísticas iniciado em 2011. O valor total destinado para montagem de espetáculos foi de R\$ 7.180.000,00 ou 14,6% do total investido naquele ano que foi de R\$ 51.080.000,00. Houve um acréscimo de R\$ 2.080.000,00 em relação a 2012.

O critério para iniciantes permaneceu, contudo foi criada uma regra que impedia a participação dos iniciantes nas categorias de maior valor.

6.5 Na modalidade iniciante, podem apresentar projetos apenas os proponentes que sejam considerados iniciantes nos termos deste Edital, enquanto nas demais apenas iniciados, no módulo I, os espetáculos devem ser de médio porte e, no módulo II, que, quanto ao porte, a análise será realizada pelo Conselho de Cultura do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2013)

Havia uma regra restritiva para qualificar os iniciantes, mas não tinha impedimento para que os iniciantes concorressem nas categorias com maior valor.

A proposta de não segmentar o investimento por linguagem artística abrindo uma competição entre os projetos das distintas áreas abriu um debate, que é central no âmbito do fomento e a sua legitimação. Afinal, o que se busca com o fomento à cultura é a criação das melhores obras? Ou se almeja uma distribuição dos recursos públicos para uma manutenção da produção de forma mais abrangente? Essa segunda hipótese ainda sugere uma questão que é recorrente. O fomento à cultura é uma política social com aspectos de distribuição de renda? A variação de pontuação dos editais entre 2011 e 2012 demonstra que houve uma variação significativa na opção política.

Em 2013 os critérios de pontuação foram alterados, mais uma vez, passando para a seguinte composição da nota.

Tabela 13 – Distribuição do peso das notas de avaliação 2013

Item	Percentual		
Região Administrativa da Produção do Projeto	5%		
Região Administrativa da Execução do Projeto	7,5%		
Região Administrativa da Residência do Projeto	5%		
Quesitos Sociais e Técnicos	25%		
Mérito Cultural	57,5%		
Quesitos Sociais e Técnicos			
Item	Peso	Pontos	Resultado
Coerência do Plano de Trabalho, Justificativa, Objetivos ao projeto proposto	20	5	100
Adequação do Valor do Projeto à Contrapartida oferecida	15	5	75
Aderência a Políticas Públicas (acessibilidade pessoas com deficiência, meio ambiente, promoção à saúde e qualidade de vida, LGBT, igualdade racial e gênero, combate à pobreza)	15	5	75
Mérito Cultural			
Tempo de atuação artística e cultural – 5% do total			
Item	Peso	Pontos	Resultado
0 a 2	10	0	0
3 a 6	10	1	10
7 a 10	10	2	20
11 a 15	10	3	30
16 a 20	10	4	40
Acima de 21	10	5	50
Qualidade dos currículos – 11% do total			
Item	Pes	Pontos	Resultado
	o		
Relevância da trajetória artística e cultural do proponente	20	5	100
Qualidade do projeto – 42,5% do total			
Item	Peso	Pontos	Resultado
Diferencial temático e conceitual na abordagem	40	5	200
Qualidade do texto, argumento, roteiro ou música que integra a obra	45	5	225

Fonte: Edital nº 07/2013, publicado em 13/03/13.

O peso do histórico do proponente permaneceu em 16% da nota. Em 2013, aqueles com mais de sete anos de experiência alcançaram 66,8% dos contemplados do conjunto dos editais daquele ano (DISTRITO FEDERAL, 2014). Em 2014, em seu último ano da gestão, o governo Agnelo Queiroz realizou a maior quantidade de editais do período, chegando a 12 editais publicados, conforme se observa na tabela 14.

Tabela 14 – Editais do FAC em 2014

Finalidade	Publicação	Resultado Final	Valor	Percentual
Criação e Produção	29/01/2014	08/10/2014	R\$1.050.000,00	2,31%
Criação e Produção - Audiovisual	13/08/2014	18/11/2014	R\$8.340.000,00	18,34%
Criação e Produção - Música e Ópera	13/08/2014	10/12/2014	R\$3.500.000,00	7,70%
Difusão e Circulação	12/05/2014	18/11/2014	R\$14.820.000,00	32,59%
Indicadores, Informações e Qualificação	13/08/2014	10/12/2014	R\$1.630.000,00	3,58%
Manutenção de Grupos e Espaços	05/09/2014	29/04/2015	R\$4.500.000,00	9,90%
Montagem de Espetáculos	29/01/2014	08/10/2014	R\$5.900.000,00	12,98%
Registro e Memória I	08/05/2014	18/11/2014	R\$800.000,00	1,76%
Registro e Memória II	13/08/2014	10/12/2014	R\$600.000,00	1,32%
Inovação e Transversalidades	13/08/2014	10/12/2014	R\$3.430.000,00	7,54%
Programa de Passagens e Diárias	15/01/2014	fluxo contínuo	R\$600.000,00	1,32%
Programa de Bolsa de Estudos, Capacitação e Pesquisa	15/01/2014	fluxo contínuo	R\$300.000,00	0,66%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

Além do apoio de passagens e diárias, o fundo passou também a financiar, por meio de bolsas, cursos e capacitações no modelo de edital de fluxo contínuo. Ou seja, os pedidos puderam ser apresentados ao longo do ano e os resultados publicados a cada mês.

O Edital nº 03/2014 para montagem de espetáculos (DISTRITO FEDERAL, 2014), em todas as linguagens artísticas conjuntas como em 2013, destinou R\$ 5.900.000,00, o que significou 12,98% do valor total dos investimentos de 2014, que somaram R\$ 45.470.000,00. O valor foi inferior em relação a 2013 no conjunto e também individualmente para montagem de espetáculos.

Foi a retirada da modalidade de “iniciante” e, novamente, sem a segmentação de recursos por linguagens artísticas. Ou seja, não havia uma cota específica de vagas e recursos, o que promovia uma concorrência geral entre os projetos.

2.5 O segundo período: 2015 a 2018

Em 2015, houve uma alteração de comando no Governo do Distrito Federal com a vitória do candidato Rodrigo Rollemberg (PSB) e a nomeação de Guilherme Reis, diretor e produtor cultural, responsável pelo festival Cena Contemporânea, assumindo a gestão da Secretaria de Cultura do DF. Os editais sofreram novas alterações em relação ao modelo adotado no período 2011 a 2014. O formato se aproximou de uma retomada da divisão por linguagens artísticas. Contudo, o instrumento em si pouco se alterou, mantendo as mesmas fases

(admissibilidade e mérito cultural), inclusive os critérios de pontuação e modelo de pareceristas implementados a partir de 2011.

Tabela 15 – Editais do FAC em 2015

Finalidade	Publicação	Resultado Final	Valor	Percentual
FAC Áreas Culturais	17/08/2015	29/01/2016	R\$33.670.000,00	96,84
Programa de Passagens e Diárias	15/01/2015	fluxo contínuo	R\$800.000,00	2,30
Programa de Bolsa de Estudos, Capacitação e Pesquisa	16/01/2015	fluxo contínuo	R\$300.000,00	0,86

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

O FAC, em 2015, foi bastante conturbado por problemas financeiros enfrentados pelo Distrito Federal em decorrência da crise econômica que o país viveu. Como se vê, o recurso aplicado foi significativamente menor, voltando para o patamar próximo do investimento de 2011.

O Edital nº 01/2015 – Áreas Culturais – concentrou todas as modalidades de financiamento criadas no período de 2011 a 2014, sendo dividido por áreas: artes plásticas, visuais e fotografia; artesanato; manifestações circenses; cultura popular e manifestações tradicionais; dança; *design* e moda; literatura, livros e leitura; música; ópera e musical; patrimônio histórico e artístico material e imaterial; e teatro.

Tabela 16 – Distribuição dos recursos por linguagem artística

Área Cultural	Total do Valor	Valor %
Artes Plásticas, Visuais e Fotografia	R\$ 1.985.000,00	5,9
Artesanato	R\$ 400.000,00	1,2
Manifestações Circenses	R\$ 1.470.000,00	4,4
Cultura Popular e Manifestações Tradicionais	R\$ 3.000.000,00	8,9
Dança	R\$ 4.695.000,00	13,9
Design e Moda	R\$ 200.000,00	0,6
Literatura, Livros e Leitura	R\$ 2.255.000,00	6,7
Música	R\$ 8.875.000,00	26,4
Ópera e Musical	R\$ 2.010.000,00	6,0
Patrimônio Histórico e Artístico Material e Imaterial	R\$ 1.080.000,00	3,2
Teatro	R\$ 7.700.000,00	22,9
Total	R\$ 33.670.000,00	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

As estruturas das modalidades também permaneceram basicamente iguais, seguindo as mesmas nomenclaturas. O edital, em suma, reuniu em um só instrumento, as linhas de apoio que na gestão anterior se realizavam de forma separada como, por exemplo, as circulações e

temporadas que compunham o edital de “circulação e difusão” e que, agora, ficaram ao lado das montagens de novos espetáculos que, antes, estava em edital específico.

Tabela 17 – Modalidades para o Teatro do Edital nº 01/2015

Linha de apoio	Vaga	Valor por Projeto	Valor da Linha
Publicação (catálogos, periódicos, livros, revistas especializadas etc.)	4	Até R\$ 45.000,00	R\$180.000,00
Circulação - Módulo I	8	Até R\$ 60.000,00	R\$480.000,00
Circulação - Módulo II	6	Acima de R\$ 60.000,00 e até R\$ 110.000,00	R\$660.000,00
Circulação - Módulo III	2	Acima de R\$ 110.000,00 e até R\$ 140.000,00	R\$280.000,00
Apoio a Temporada	4	Até R\$ 50.000,00	R\$200.000,00
Eventos (festas, mostras e festivais) - Módulo I	6	Até R\$ 150.000,00	R\$900.000,00
Eventos (festas, mostras e festivais) - Módulo II	4	Acima de R\$ 150.000,00 e até R\$ 250.000,00	R\$1.000.000,00
Eventos (festas, mostras e festivais) - Módulo III	2	Acima de R\$ 250.000,00 e até R\$ 500.000,00	R\$1.000.000,00
Montagem de Espetáculo Módulo I	10	Até R\$ 60.000,00	R\$600.000,00
Montagem de Espetáculo Módulo II	8	Acima de R\$ 60.000,00 e até R\$ 100.000,00	R\$800.000,00
Capacitação, oficinas ou ações para formação de plateia - Módulo I	6	Até R\$ 50.000,00	R\$300.000,00
Capacitação, oficinas ou ações para formação de plateia - Módulo II	4	Acima de R\$ 50.000,00 e até R\$ 100.000,00	R\$400.000,00
Pesquisa Cultural	2	Até R\$ 100.000,00	R\$200.000,00
Projeto Livre - Módulo I	3	Até R\$ 100.000,00	R\$300.000,00
Projeto Livre - Módulo II	2	Acima de R\$ 100.000,00 e até R\$ 200.000,00	R\$400.000,00

Fonte: Edital nº 01/2015, publicado em 17/08/15.

O valor total investido nessa linguagem foi de R\$ 7.700.000,00, sendo que, para montagem de novos espetáculos de teatro, o valor foi de R\$ 1.400.000,00. O edital reuniu em um só instrumento o que estava dividido em quatro editais diferentes do modelo anterior.

A pontuação do edital era formada pelos chamados “quesitos gerais” que reuniam os “quesitos técnicos”, “quesitos gerais de qualidade da ficha técnica” e “quesitos gerais de qualidade do projeto”. O restante da nota era o resultado da nota dos “quesitos específicos” descritos em cada modalidade de apoio. No caso da montagem de espetáculos, a composição da nota ficava da seguinte maneira.

Tabela 18 – Distribuição do peso das notas de avaliação do Edital nº 01/2015

Item	Percentual
Quesitos técnicos	20%
Quesitos gerais de qualidade da ficha técnica	30%
Quesitos gerais de qualidade do projeto	30%
Quesitos específicos	20%

Fonte: Edital nº 01/2015, publicado em 17/08/15.

Tabela 19 – Critérios de avaliação para montagem de espetáculo de Teatro

(continua)

Quesitos Técnicos			
Descrição	Pontuação máxima	Peso	Resultado
Coerência da planilha orçamentária e do cronograma de execução à Justificativa e aos Objetivos do projeto proposto - a análise deverá avaliar e valorar a viabilidade técnica do projeto sob o ponto de vista dos gastos previstos, sua execução e a adequação ao objeto, metas e objetivos previstos.	5	3	15
Coerência do Plano de Divulgação aos Objetivos e Metas do projeto proposto - a análise deverá avaliar e valorar a viabilidade técnica do projeto sob o ponto de vista plano de divulgação, inclusive no que concerne ao seu alcance, atendimento do público do projeto e adequação ao objeto, metas e objetivos previstos.	5	1	5
Quesitos gerais de Qualidade da Ficha Técnica			
Descrição	Pontuação máxima	Peso	Resultado
Relevância da trajetória artística e cultural da Ficha Técnica - análise da carreira dos profissionais que compõem o corpo técnico, verificando a coerência ou não em relação às atribuições que serão executadas por eles no projeto.	5	2	10
Relevância da trajetória artística e cultural do proponente - análise da carreira do proponente, realizada com base no currículo e portfólio enviados juntamente com a proposta, verificando se condizentes com as características do projeto.	5	3	15
Análise da capacidade de gestão do projeto - a análise deverá verificar se o proponente e a equipe apresentada na ficha técnica tem capacidade de gestão em relação ao projeto proposto.	5	1	5
Quesitos gerais de qualidade do projeto			
Descrição	Pontuação máxima	Peso	Resultado
Qualidade do Projeto - Coerência do objeto, justificativa e metas do projeto: a análise deverá considerar, para fins de avaliação e valoração, se o conteúdo do projeto apresenta, como um todo, coerência, observando o objeto, a justificativa e as metas, sendo possível visualizar de forma clara os resultados que serão obtidos.	5	3	15
Relevância da ação proposta para o cenário cultural do DF - a análise deverá considerar, para fins de avaliação e valoração, se a ação contribui significativamente para o enriquecimento, valorização da identidade e promoção do cenário cultural do Distrito Federal.	5	3	15

(conclusão)

Quesitos específicos				
Descrição	Pontuação máxima	Peso	Resultado	
Ações de acessibilidade cultural - considera para fins de avaliação se o projeto apresentado oferece pelo menos um item de “ajuda técnica” e um de “tecnologia assistiva”, que possibilitem o acesso com segurança e autonomia, total ou assistida, ao público com deficiência.	5	1	5	
Qualidade do texto, argumento, roteiro a ser desenvolvido - a análise deverá considerar, para fins de avaliação e valoração, se o texto, argumento, roteiro apresentam características que demonstrem coesão, coerência, clareza textual, unidade temática, objetividade, concretude, credibilidade do diálogo, adequação com o público previsto, adequação ao estilo, dentre outros	5	3	15	

Fonte: Edital nº 01/2015, publicado em 17/08/15.

Os critérios voltados para o estímulo à descentralização regional das atividades não foram mantidos. O peso da análise da ficha técnica teve uma significativa elevação na composição da nota final. No período de 2011 a 2014, esse quesito manteve em 11% da nota final e subiu para 30% a partir de 2015.

A partir de 2016 a nova gestão pôde apresentar mais claramente a sua proposta de fomento por meio do seu conjunto de editais.

Tabela 20 – Editais do FAC em 2016

Finalidade	Publicação	Resultado Final	Valor	Percentual
FAC Audiovisual	29/01/2016	11/10/2016	R\$12.725.000,00	24,62
FAC Regionalizado	08/09/2016	28/07/2017	R\$6.400.000,00	12,38
FAC Ocupação	08/09/2016	21/07/2017	R\$4.700.000,00	9,09
FAC Áreas Culturais	08/09/2016	28/07/2017	R\$20.170.000,00	39,02
FAC Manutenção de Grupos	08/09/2016	21/07/2017	R\$4.400.000,00	8,51
FAC Prêmios (Cultura Afro, Hip Hop, Equidade de Gênero e Cultura Popular	14/12/2016	17/04/2017	R\$1.050.000,00	2,03
Programa de Passagens e Diárias	15/01/2016	fluxo contínuo	R\$700.000,00	1,35
Programa de Bolsa de Estudos, Capacitação e Pesquisa	15/01/2016	fluxo contínuo	R\$550.000,00	1,06
Programa Conexão FAC	15/09/2016	fluxo contínuo	R\$1.000.000,00	1,93

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

Além dos editais tradicionais, foram realizados os primeiros prêmios, uma modalidade de apoio que foi viabilizada pelo Decreto nº 38.933/13. O edital “Conexão FAC” foi um desdobramento do programa de passagens e diárias onde eventos específicos eram disponibilizados e havia uma mobilização do setor cultural para a sua participação.

Outra novidade foi o “FAC Regionalizado”, um edital direcionado especificamente para promover a desconcentração de recursos na área central do Distrito Federal (Plano Piloto). Diferente da proposta anterior de pontuar projetos para promover que os agentes culturais realizassem seus projetos nas outras cidades, esse instrumento só permitia a participação dos agentes com residência nas cidades.

No contexto do edital de áreas culturais (DISTRITO FEDERAL, 2016) não há mudanças significativas do realizado em 2015. Foi introduzida a “rádio difusão” com uma nova área cultural com modalidades de financiamento. O apoio do FAC para esse setor já havia sido realizado no período anterior. O valor total para a área do teatro foi de R\$ 3.850.000,00. Essa nova organização teve impactos sobre o campo que reagiu pela entrada de uma nova agenda na destinação dos recursos do FAC que, por sua vez, teve impacto no sistema tradicional de produção. Como se verá, a entrada dessa nova agenda política irá reduzir os valores destinados para as linhas de montagem dos espetáculos de teatro, mas não só para o teatro. A agenda política da gestão cultural do governo Rollemberg irá provocar reações do campo dos artistas uma vez que se irá incluir o reconhecimento novas áreas da cultura a serem cobertas pelas ações de fomento para além das belas artes. Essas novas áreas se relacionam diretamente com os discursos de legitimação da arte e o sentido antropológico de cultura que ganhou espaço nas políticas culturais nos últimos 20 anos.

Mas há espaço para a gente entender a cultura como uma política pública para além desse modelo assim do Áreas (Edital Áreas Culturais). Porque foi difícil aprovar o edital Regionalizado. Com os realizadores, elaboradores de projeto. E dos prêmios a ideia, partiu da Subsecretaria de Diversidade nessa visão mais antropológica mesmo, da política pública da cultura. (AGENTE C, 2020)

Em 2017, o Edital nº 03 de áreas culturais alcançou 92 tipos de modalidades, somando R\$ 24.195.000,00 em 13 áreas diferentes. Foram as mesmas de 2016, porém a fotografia foi separada das artes visuais se tornando uma área cultural em si e, assim, tornou-se a décima terceira área cultural contemplada. Houve uma tendência de segmentação por pressão dos setores que foram sendo incluídos e formando novos nichos de disputa.

Quanto aos critérios de pontuação foram criados novos quesitos. Nos quesitos técnicos, foi acrescida a análise da “coerência dos gastos destinados ao pagamento de profissionais que atuarão no projeto” com resultado de 10 pontos. Assim, os quesitos técnicos que somavam 20 pontos passaram a somar 30 pontos. Na análise da ficha técnica do projeto, foi criado o quesito “conformidade da experiência profissional do proponente com as atividades exercidas por ele no projeto” que somavam cinco pontos ao resultado final.

Ocorre que, até 2014, só era permitido ser proponente em linguagens artísticas em áreas previamente avaliadas pelo CCDF na emissão do Cadastro de Ente e Agente Cultural (CEAC). Esse cadastro, previsto na lei que criou o FAC, era a chave de acesso aos recursos. Portanto, para ter acesso aos recursos públicos do fundo, era necessário comprovar experiências artísticas e residência no Distrito Federal por, pelo menos, dois anos, além de regularidade fiscal. A necessidade do CEAC se manteve, mas foi retirada a restrição de só poder apresentar projetos na área com a experiência comprovada. O surgimento desse quesito, curiosamente, demonstrou que a experiência específica era necessária.

Quanto à qualidade do projeto, também foi criado um novo quesito de “sensibilização de novos públicos”, no qual era analisado o incentivo de formação de plateias. Novamente, esse critério pareceu mais pertinente à política cultural do que da qualidade estética do projeto em si ou de uma análise pertinente ao campo artístico.

A partir dos editais de 2017 foi permitida a juntada de documentos nos recursos administrativos após o resultado preliminar da fase documental. Como já dito, nessa fase muitos projetos eram eliminados por um erro formal como o não envio de um determinado documento. Ou seja, o projeto artístico não era selecionado apenas pelos seus méritos artísticos, mas deveria cumprir, também, quesitos burocráticos por meio de entrega de documentos. Assim, obras de arte poderiam deixar de ser realizadas por questões meramente formais. Isso decorreu da aplicação dos princípios administrativos da impessoalidade e isonomia presentes na Constituição e na Lei nº 8.666. Pode-se argumentar que essa medida fere o princípio da isonomia. Tal medida, que não foi devidamente tratada na LOC, pôde provocar a judicialização dos resultados ou determinações pela alteração desse dispositivo pelo TCDF.

Para o apoio aos projetos de teatro, o texto previu oito tipos possíveis. Além da produção de espetáculos, havia modalidades para circulação de espetáculos, realização de festivais e mostras, capacitação, pesquisa e projetos livres. O valor total disponibilizado para a linguagem teatral foi de R\$ 4.430.000,00, o que significou aproximadamente 18% do total previsto entre as demais “áreas”.

Para a realização de novos espetáculos, foram criadas cinco categorias distintas, a saber:

- i. Montagem de Espetáculo – Desenvolvimento, para incentivar dois projetos até R\$ 50.000,00;
- ii. Montagem de Espetáculo Estruturado – Módulo I, para incentivar dois projetos até R\$ 70.000,00;
- iii. Montagem de Espetáculo Estruturado – Módulo II, para incentivar dois projetos acima de R\$ 70.000,00 e até R\$ 100.000,00;

- iv. Montagem de Espetáculo Consolidado – Módulo I, para incentivar dois projetos de até R\$ 70.000,00; e
- v. Montagem de Espetáculo Consolidado – Módulo II, para incentivar dois projetos acima de R\$ 70.000,00 e até R\$ 100.000,00. Essa linha soma o valor total de R\$ 780.000,00 para beneficiar 10 projetos.

O critério de definição para o acesso de cada categoria foi definido unicamente pelo tempo de experiência do proponente do projeto, sendo que aqueles que possuíam maior tempo comprovado por currículo e portfólio tinham acesso aos apoios de maior valor.

Segundo o relato do Agente A, a medida foi uma estratégia dos “grupos médios” que não conseguiam aprovar os projetos diante da concorrência dos diretores mais velhos e com mais trajetória. Com a pontuação expressiva no quesito “Ficha Técnica”, os realizadores mais novos não estavam conseguindo aprovar suas montagens. Houve um agenciamento para que as regras fossem alteradas. Os membros do Conselho foram procurados pelo Fórum de Teatro.

Os melhores espetáculos estavam realmente ... a melhor montagem a melhor proposta estava ali numa galera meio mediana ... aí o Fórum de Teatro provocou o Conselho e a gente topou fazer uma separação [...] Foi uma demanda de escassez, você tinha entre 8 e 10 vagas de montagem ... em determinado momento a reserva de mercado naquele ano iria montar mais do mesmo e as grandes propostas estavam entre os iniciantes e em desenvolvimento. (AGENTE A, 2020).

A alteração da regra reduziu a quantidade de vagas para os diretores mais experientes, provocou um impacto no campo do teatro, uma vez que diretores considerados mais “renomados” não foram contemplados. Segundo o Agente A, houve uma forte reclamação, mas que alguns membros do Conselho consideraram isso benéfico.

As modalidades promoveram uma fragmentação com a redução de número de projetos por linha de apoio. No geral, os recursos para montagem foram decrescendo.

Tabela 21 – Modalidades para o Teatro do Edital nº 03/2017

Linha de apoio	Quantidade Mínima de Vagas	Valor Máximo por Projeto	Valor Total da Linha
Circulação – Módulo I	8	Até R\$ 60.000,00	R\$480.000,00
Circulação – Módulo II	5	Acima de R\$ 60.000,00 e até R\$ 90.000,00	R\$450.000,00
Circulação – Módulo III	2	Acima de R\$ 90.000,00 e até R\$120.000,00	R\$240.000,00
Eventos (festas, mostras e festivais) - Módulo I	5	Até R\$ 120.000,00	R\$600.000,00
Eventos (festas, mostras e festivais) - Módulo II	3	Acima de R\$120.000,00 e até R\$200.000,00	R\$600.000,00
Eventos (festas, mostras e festivais) - Módulo III	2	Acima de R\$200.000,00 e até R\$400.000,00	R\$800.000,00
Montagem de Espetáculo - Desenvolvimento	2	Até R\$ 50.000,00	R\$100.000,00
Montagem de Espetáculo Estruturado - Módulo I	2	Até R\$ 70.000,00	R\$140.000,00
Montagem de Espetáculo Estruturado - Módulo II	2	Acima de R\$ 70.000,00 e até R\$ 100.000,00	R\$200.000,00
Montagem de Espetáculo Consolidado - Módulo I	2	Até R\$ 70.000,00	R\$140.000,00
Montagem de Espetáculo Consolidado - Módulo II	2	Acima de R\$ 70.000,00 e até R\$ 100.000,00	R\$200.000,00
Capacitação, oficinas ou ações para formação de plateia	2	Até R\$ 50.000,00	R\$100.000,00
Pesquisa Cultural	2	Até R\$ 40.000,00	R\$80.000,00
Projeto Livre - Módulo I	2	Até R\$ 50.000,00	R\$100.000,00
Projeto Livre – Módulo II	2	Acima de R\$ 50.000,00 e até R\$ 100.000,00	R\$200.000,00

Fonte: Edital nº 03/2017, publicado em 25/08/2017.

Enquanto nas demais modalidades não há regras que definam as diferenças entre os módulos I e II – que separam projetos de menor e maior valor –, nas modalidades de montagem de espetáculos há regras com requisitos específicos definidos.

Em 2017 foi o ano que o FAC disponibilizou o maior volume de recursos até então, um total de R\$ 54.901.050,00 distribuídos em seis instrumentos diferentes.

O Edital nº 17/2018 de áreas culturais destinou R\$ 25.025.000,00 para 15 áreas culturais. Além das já realizadas anteriormente, foram incluídas a “arte inclusiva” e “gestão cultural”¹⁰, novas áreas e mais fragmentação.

O valor para todas as atividades do Teatro foi de R\$ 4.430.000,00 e para a montagem de novos espetáculos o recurso destinado foi de R\$ 780.000,00 para 10 projetos. As categorias e suas regras de distinção assim como a pontuação se repetiram.

Tabela 22 – Quadro geral dos recursos disponibilizados para montagem de espetáculos de Teatro FAC-DF (2011 a 2018)

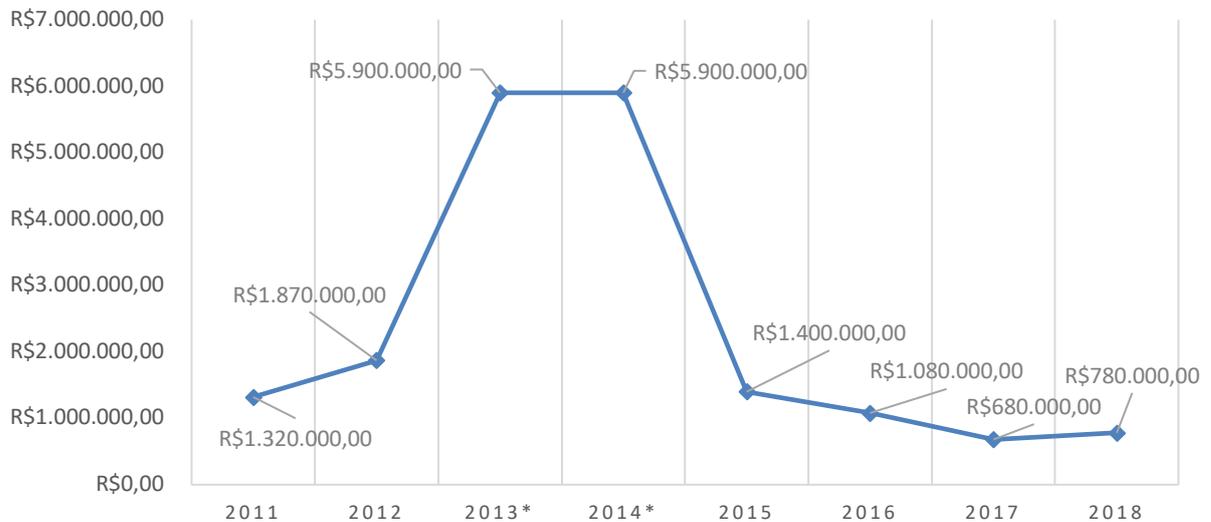
Ano	Quant. de Vagas	Valor total para Montagem	Valor total do FAC	Percentual sobre o Total
2011	22	R\$1.320.000,00	R\$31.056.000,00	4,25%
2012	31	R\$1.870.000,00	R\$42.867.000,00	4,36%
2013*	94	R\$5.900.000,00	R\$50.980.000,00	11,57%
2014*	83	R\$5.900.000,00	R\$45.470.000,00	12,98%
2015	18	R\$ 1.400.000,00	R\$34.770.000,00	4,03%
2016	14	R\$1.080.000,00	R\$51.695.000,00	2,09%
2017	8	R\$680.000,00	R\$54.901.050,00	1,24%
2018	10	R\$780.000,00	R\$52.245.000,00	1,49%

*Nestes anos os valores disponibilizados para o teatro não estavam separados das demais linguagens.
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

Observa-se que houve uma redução nos valores investidos para a produção de novas peças de teatro, mesmo com a retomada do crescimento dos valores totais do FAC a partir de 2016. Chama a atenção, também, a queda no número de vagas. Uma explicação possível é a possibilidade de aprovação de projetos de montagem de espetáculos pelo edital regionalizado. O edital regionalizado permite a apresentação de projetos com qualquer formato e objetivo. Não há quesitos específicos na análise dos projetos, como a “qualidade do texto”, como era exigido para montagem de espetáculos. Portanto, é possível afirmar que, do ponto de vista da indução, houve uma queda nos investimentos de novos espetáculos de teatro e dança.

¹⁰ Arte inclusiva tem como objeto o fomento produção cultural e artística concebida e desenvolvida, desde a sua parte técnica até o objeto final, por Pessoas com Deficiência/ Pessoas com Diversidade Funcional, mantendo o foco na inclusão e no protagonismo das pessoas que trazem essas características. E gestão cultural tinha como objeto a pesquisa na área de Gestão Cultural voltada ao desenvolvimento de trabalhos científicos, teóricos e técnicos de pesquisa (inéditos) ou mapeamento de artistas, grupos e/ ou espaços, ou projeto voltado a elaboração e/ou publicação de livro, revista, site ou obra de referência voltada à área e gestão cultural. (DISTRITO FEDERAL, 2018)

Figura 6 – Gráfico referente à Evolução dos investimentos na montagem de espetáculos teatrais



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos do DODF.

A concorrência para as modalidades de montagem de espetáculos está entre as maiores nessa série histórica. Em 2012 se inscreveram 110 projetos de montagem de espetáculos de teatro, gerando uma concorrência de 3,5 por vaga. Em 2015 a concorrência foi de 6 por vaga, e em 2016 chegou em 7,5 por vaga¹¹.

Esse decréscimo dos recursos na linha de montagem de espetáculos se deu pela criação de novos editais de premiação para áreas da diversidade, equidade de gênero, cultura afro-brasileira, hip-hop e, também, pelo edital regionalizado. Mas não se pode dizer que os valores investidos na linguagem em si foram reduzidos por que, principalmente no edital regionalizado, muitos projetos aprovados eram de teatro.

Então quando você vai ver em números, então quando tinha o diálogo com o pessoal do teatro da dança e tal, o que tá sendo aprovado no edital regionalizado são também projetos culturais O que tá sendo aprovado no edital regionalizado são também projetos culturais. Com música foi um debate, ah porque diminuiu... vamos ver quantos projetos foram aprovados, aumentou o número de projetos da música. Em números absolutos o dinheiro que foi aprovado para cada linguagem o número cresceu. (AGENTE C, 2020)

No primeiro período analisado entre 2011 a 2014, já havia sido introduzido esses conceitos de afirmação dos direitos das minorias, como a questão de gênero e dos direitos da comunidade LGBTQI, sendo essa inclusão realizada em uma perspectiva de alinhamento com as políticas culturais que MinC já havia implementado desde 2003, quanto as questões

¹¹ A concorrência foi calculada considerando os inscritos em todas as modalidades de montagem de espetáculos de teatro (módulos I e II) dividida pelo total de vagas ofertadas.

relacionadas às políticas afirmativas, das culturas urbanas e periféricas e da busca de alcançar o sentido antropológico de cultura. Ou seja, houve uma continuidade e um aprofundamento na gestão 2015 a 2018 de investimento nas ações afirmativas. Contudo, há uma diferenciação na organização dos editais. A gestão do PT caminhava para uma proposta de não segmentar a repartição dos recursos a partir das linguagens artísticas, o que aponta no sentido oposto ao princípio da distinção.

Já no segundo período, 2015 a 2018, houve um retorno ao modelo de organização dos editais no formato mais tradicional, onde o campo das artes está mais acostumado a atuar. Além disso, principalmente nos editais de 2017 e 2018, a segmentação de recursos por tempo de atuação assumiu um caráter de reserva de mercado para garantir que novos atores tivessem acesso aos recursos. A questão sobre a pontuação da ficha técnica será objeto de negociações como iremos demonstrar. Além disso, a introdução da agenda política do governo produziu uma fragmentação com a expansão de novos setores e áreas atendidas, gerando uma significativa redução dos recursos disponibilizados para a produção artística mais tradicional. Em 2018 o recurso destinado à montagem de novos espetáculos de teatro foi praticamente a metade do oferecido em 2011.

O episódio sobre a alteração das regras para garantir as vagas aos grupos e artistas que ainda não possuíam muita experiência demonstra um tipo de agenciamento feito pelo campo do teatro. No próximo capítulo, ao descrever o campo do teatro, será retomado esse caso para discutir as lutas internas dentro campo e os tipos de agenciamento.

Com a finalização deste capítulo, percebe-se que durante esse período de oito anos houve uma continuidade significativa do modelo dos editais em sua linguagem, estrutura, quesitos avaliativos e até formulários. As alterações do instrumento foram de pouco impacto, embora tenham visões de política de fomento um tanto distintas, principalmente quanto à divisão dos recursos por linguagem artística. Nesse particular, a gestão de 2011 a 2014 caminhava para privilegiar os melhores projetos independentemente das suas áreas, enquanto a segunda gestão voltou a estabelecer uma reserva de recursos por linguagem e, como visto, por subgrupos dentro das linguagens. Houve uma preocupação de atendimento das demandas do campo ampliando as áreas e fragmentando os recursos.

Por outro lado, do ponto de vista da descentralização dos recursos, a segunda gestão aprofundou a distribuição de recursos, criando o Edital Regionalizado que, no primeiro período, tinha como método a pontuação para estimular a produção nas áreas menos atendidas. Também criou prêmios relacionados com a diversidade e movimentos culturais periféricos como o *hip*

hop e cultura afro-brasileira, o que provocou a redução dos recursos destinados às “belas artes”, com foi o caso da montagem de espetáculos.

Aqui foi possível observar algumas interações entre os campos e como a interdependência se opera. No próximo capítulo, além do desenho dos campos, observar-se-á o espaço de interação e negociação formalizado que foram as consultas públicas e outros episódios de interação informais e, assim, demonstrar como regras podem ser alteradas por agenciamento dos interessados.

3 O CAMPO DO TEATRO E O CAMPO DO PODER

3.1 Os instrumentos teóricos da análise

Para delimitar os grupos que compõem o campo do teatro em Brasília, são utilizados os conceitos de capital social e a sociologia da arte de Pierre Bourdieu, para interpretar, a partir das informações coletadas e da própria experiência deste pesquisador, como se conformam os grupos e seus graus de dependência e autonomia frente ao mercado e ao Estado.

Na perspectiva sociológica, para observar as relações de poder e legitimação entre o Estado financiador e a produção cultural, Bourdieu contribui por oferecer uma teoria fronteira entre o estruturalismo e a fenomenologia. Ele admite as estruturas objetivas independentes e preexistentes dos agentes, contudo nega seu determinismo e sua imobilidade. São articuladas com as relações sociais entre os agentes em uma cadeia de trocas e reconhecimentos dentro campo e seus *habitus*.

Assim, busca-se detalhar como se constitui o campo do teatro a partir da descrição dos grupos, dos tipos e graus de capital de cada um. Na teoria de Bourdieu, o capital (econômico, cultural, social e simbólico) é uma qualidade de poder que se acumula de forma objetiva ou subjetiva que pode ser herdada ou incorporada a partir das relações sociais dos agentes. O capital social é aquele que é acumulado de forma “desinteressada”, diferentemente do capital no sentido econômico, e será proporcional à quantidade das conexões em rede que o agente conseguir realizar e do volume de capital (cultural, econômico e simbólico) daqueles ao qual ele está conectado. Nesse sentido, o grau de solidariedade, que é estruturador dos grupos, será decorrente do tamanho dos benefícios alcançados pela participação no próprio grupo. (BOURDIEU, 1986, p. 22)

O capital cultural é o conjunto de conhecimento, habilidade, informações entre outros, que conforma as capacidades intelectuais, que pode ser herdado pela família e adquirido pela formação escolar e que se acumula em três frentes: o incorporado, que são aqueles que ficam presentes no jeito de ser; o objetivado, que são os bens culturais materialmente adquiridos; e o institucionalizado, que são os concedidos pela academia e pelo Estado. O capital simbólico é uma resultante dos demais tipos (social, cultural e econômico) e se refere ao reconhecimento social adquirido.

O campo, portanto, é o espaço social onde os agentes com seus tipos de capital irão realizar suas lutas internas de dominação e concorrência, sendo organizados em subcampos – que aqui se denomina como grupos pela própria semelhança com os “grupos de teatro” – e que

operam suas relações por um reconhecimento mútuo e regras próprias do campo. As lutas internas são resultado da distribuição desigual de capital.

Bourdieu (2015) estrutura sua sociologia da arte, observando a busca por autonomia dos intelectuais e artistas na Europa a partir do desenvolvimento de um mercado em crescimento, propiciado pelo avanço de consumidores burgueses na virada do século XX. Uma autonomia criativa frente ao campo religioso, político ou econômico que os permitisse a realização de obras sem a obrigatoriedade de atender demandas dos “novos ricos sem cultura”, para serem fiéis às suas próprias convicções, criando um princípio da estética “pura”. Essa autonomia deveria ser capaz de “liberar sua produção e seus produtos de toda e qualquer dependência social”, um ato de desinteresse pelo lucro, mas que, por outro lado, será essencial para gerar acúmulo do capital simbólico por meio do “reconhecimento” dos “pares-concorrentes” e, no longo prazo, se desdobrar em capital econômico (BOURDIEU, 2015 [1974], 1996).

Para chegar nesse estágio de autonomia, foi primeiro preciso erigir “o criador” ao pedestal de gênio, sendo aquele que “situa o princípio da “criação” na representação e não na coisa representada”. Essa é a própria “invenção do artista” (BOURDIEU, 1996) que se conhece hoje que um dia, e que foi mero artesão realizador de obras encomendadas e das técnicas acadêmicas.

O mercado da arte tem uma conformação de valores múltipla e responde a processos de legitimação baseado em interesses do capital financeiro. Na estrutura proposta por Moulin (2007), o mercado se organiza em obras “clássicas” ou “classificadas”, cujo valor está na sua raridade. Nesse nicho, se faz necessário todo um aparato de legitimação como os aspectos históricos, veracidade e os especialistas em perícia para sua validação; assim, tanto mais valor terá a obra quanto maior a classificação de “obra prima”. Esse é um mercado estrito e de elevadíssima circulação de dinheiro. Nas artes produzidas na contemporaneidade (difere das artes contemporâneas), o mercado é mais heterogêneo e dividido nas artes que o seu valor é estipulado pela capacidade de agradar o consumidor ao se aproximar do “gosto majoritário” (MOULIN, 2007, p. 13-25).

Para aqueles que reivindicam a “arte pura”, sua produção é direcionada a um mercado restrito formado pelos próprios pares e para um público “iniciado” no mundo das artes e da intelectualidade. Sua valoração e legitimação são definidas pelos próprios artistas – colegas e concorrentes – e pelos espaços de “consagração”. Esses espaços são aqueles que os próprios artistas do campo o reconhecem como tal, como festivais, prêmios ou uma sala de teatro específica.

O artista, seja de qual grupo for, será obrigado a conviver com as tensões da interdependência dos “patronos”, uma vez que não há como ser independente do campo econômico e do campo político. Aqueles que negam ou não alcançaram o mercado da arte no Brasil, e particularmente em Brasília, buscam no Estado o meio para a manutenção de sua produção. Assim, por um lado, podem se manter “puros” sem realizar concessões estéticas ao público amplo, mas precisarão se submeter à burocracia e ao jogo de reconhecimento pelo Estado.

A construção de oposição “arte pura” e “arte comercial” se faz de forma organizada para justificar e organizar o campo. Trata-se, portanto, de uma condição fundamental para estruturação do campo, pois embora sejam totalmente opostos em seu princípio, os dois modos de produção cultural – a “arte pura” e “arte comercial” – estão ligados por sua própria oposição, que age a uma só vez na objetividade, sob a forma de um espaço de posições antagônicas. (BOURDIEU, 1996, p. 192)

Bourdieu (2015) aponta em “A Economia das Trocas Simbólicas” como os artistas, a partir da instituição do capitalismo e do mercado da arte, se organizaram em suas frentes de legitimação estruturada em “campos de força” instituídos por atores por meio do seu capital social. Essa estrutura está presente no campo dos artistas do Distrito Federal, expressa em suas concorrências internas organizadas pelos tipos de capital e orientados pelos seus *habitus*. Esse conjunto irá determinar as relações com o campo do poder e as estratégias para alcançar seus objetivos.

Assim, o artista irá ocupar o lugar de maior proximidade com os tipos de patronato a partir das combinações do capital que possui. Essa combinação regulará sua autonomia e dependência, seja do mercado, do Estado ou de ambos. As relações do campo dos artistas e as tensões pela legitimação têm efeitos diretos na interação com os outros campos na disputa pela definição das regras dos instrumentos de fomento “o teatro provoca divisões e está dividido” (BOURDIEU, 2007, p. 24), como demonstra o caso das regras da divisão das linhas de fomento da montagem de teatro.

3.2 Os dados coletados para a definição dos grupos

Para desenhar o campo do teatro em Brasília, apresenta-se uma descrição de grupos estruturados desde os respectivos tipos e graus de capital. Após essa estruturação, passa-se a identificar como eles se relacionam, observando a interdependência, legitimação e oposição. Os grupos foram segmentados observando a autonomia e dependência do mercado e do fomento

estatal. A capacidade quanto às relações com o mercado pode ser entendida como maior sucesso nas bilheterias com grande afluxo de público e, por outro lado, a necessidade dos recursos públicos para a manutenção dos trabalhos e produção de novos espetáculos.

A estrutura do campo foi construída com base nas seguintes fontes: i. da vivência do pesquisador de 28 anos de atuação no campo da cultura; ii. da observação *in loco* de 54 espetáculos teatrais realizados no Espaço Cultural Renato Russo 508 Sul no período de dezembro de 2018 a janeiro de 2020; iii. das 6 entrevistas realizadas com os artistas dos diferentes grupos.

Tabela 23 – Espetáculos teatrais observados

(continua)

Espectáculo	Grupo ou Diretor	Assistido em:
Iara	Cia Lumiato	23/12/2018
Balão Vermelho	Celeiro das Antas	29/12/2018
Poeira	Grupo Ninho de Teatro	17/01/2019
Quero ser Igual a eles	Celeiro das Antas	19/01/2019
Quando o Coração Transborda	Esquadrão da Vida	20/01/2019
A exposição	Coletivo Grande Circular	26/01/2019
Stanislove-me	Teatro Pândego	02/02/2019
O cano	Circo Teatro UdiGrudi	03/02/2019
Três Mulheres Baixas	Alexandre Ribondi	14/02/2019
O ovo	Circo Teatro UdiGrudi	15/02/2019
Operata	Amacaca	16/02/2019
Novo Espetáculo	Grupo Tripé	20/02/2019
Lavanderia Bailarina	Mirian Virna	22/02/2019
Cabaré da Macaca	Amacaca	21/03/2019
Livro do Desassossego	Marcos Davi	22/03/2019
Canto do medo	La Casa Incierta	23/03/2019
Sonho de uma noite de verão	Celeiro das Antas	29/03/2019
Barca Nômade	Irina Kouberskaya	30/03/2019
Pra subir na vida	Grupo Pirilampo	04/05/2019
Adubo ou a sutil arte de escoar pelo ralo	Amacaca	05/05/2019
2 Mundos CIA Lumiato	Cia Lumiato	10/05/2019
Misanthrofreak	Grupo Desvio	11/05/2019
João, Joãozinho, Joãzito	Cia. Rainha de Copas	12/05/2019
Mare Serenitatis	Cia. YinsPiração Poéticas Contemporâneas	31/05/2019

(conclusão)

Espectáculo	Grupo ou Diretor	Assistido em:
Os Saltimbancos	Cia. Neia e Nando	01/06/2019
O Rei Leão	Cia. Neia e Nando	02/06/2019
Boca Seca	Cia VíÇeras	14/06/2019
Deixe a Luz da Varanda Aces	Áurea Liz	15/06/2019
As Rivais	Ernandes Silva	29/06/2019
Ab-reação	Bruna Martini	12/07/2019
Lia de Manaká e Suas Histórias	Cia Os Buriti	14/07/2019
Saiba seu Lugar	Cia. Plágio	26/07/2019
Encerramento do Amor	Diego Bressani	02/08/2019
Aquela Peça de Shakespeare	Cia. Brasilienses de Teatro	10/08/2019
Para Não Morrer	Nena Inoue	23/08/2019
A Sambada do Boi de Chuva no Terreiro do Mundo	Cia La no Meio do Céu	24/08/2019
Tropeço	Criação Cênica	25/08/2019
Festa de Inauguração	Teatro do Contreto	27/08/2019
Canto do Medo	La Casa Incierta	31/08/2019
Bistrô	Marcelo e Marina Olivier	12/09/2019
Resistível Ascensão de Arturo Ui	Grupo Liquidificador	13/09/2019
Antígona - Ensaio Sobre a Tirania	Teatro do Exílio	29/09/2019
Enluarada	Caísa Tiburcio	04/10/2019
Coração Leal	Cassia Gentile	13/10/2019
Todo mundo perde alguma coisa aos 08 anos	Grupo Tripé	18/10/2019
O violinista e a mosca morta	Cia. Burlesca	20/10/2019
Os Saltimbancos	Amacaca	20/10/2019
Quando os elefantes saem para passear	Marcela Hollanda	26/10/2019
Elizabeth tudo pode	Cia. YinsPiração Poéticas Contemporâneas	27/10/2019
Sapiens: a desenvolução da espécie	Saulo Pinheiro	01/11/2019
Adaptação	Teatro de Açúcar	09/11/2019
Olho da Fechadura	Hugo Rodas	16/11/2019
O Rinoceronte	Amacaca	29/11/2019
Hiato	Andréa Alfaia	07/02/2020

Fonte: Elaborada pelo autor.

As entrevistas buscaram diferentes atores no espectro do campo com o intuito de identificar, a partir da interpretação do discurso, as opções de atuação dentro do espectro do mercado e suas justificações.

Tabela 24 – Quadro das entrevistas realizadas

Entrevistado	Data	Local	Duração
ATOR A	21/10/2019	Trabalho	58min33s
ATOR B	08/11/2019	Espaço Cultural Renato Russo	25min47s
ATOR C	11/11/2019	Espaço Cultural Renato Russo	1h31min3s
ATOR D	13/11/2019	Espaço Cultural Renato Russo	15min40s
ATOR E	22/11/2019	Espaço Cultural Renato Russo	26min37s
ATOR F	06/02/2020	Casa	32min18s

Fonte: Elaborada pelo autor.

As entrevistas foram realizadas com a aplicação de questionário semiestruturado com questões para observar o capital herdado, a trajetória quanto ao capital incorporado e a situação atual quanto a sua posição e o capital acumulado. Os espetáculos foram observados para estruturar os grupos do campo. Foi verificado o perfil dos atores participantes quanto à idade e à quantidade de público presente. Os entrevistados do campo do teatro foram denominados de “Atores” e assim diferenciados dos “Agentes” do campo do poder.

Também foi consultada a bibliografia disponível sobre o teatro produzido no Distrito Federal e outras obras que apresentavam a fala dos integrantes dos grupos.

3.3 Os grupos do campo

Tendo como ponto de partida a observação dos grupos com maior dependência dos recursos do Estado e aqueles com maior inserção no mercado, realizou-se uma descrição dos grupos a fim de estabelecer os tipos de capital de cada um. O primeiro grupo descrito tem seu financiamento em maior monta, viabilizado pela venda dos ingressos. Para isso, precisa se adequar às demandas do público amplo. O público amplo é aquele que não é frequentador das peças teatrais em geral ou não é um público iniciado nas regras das artes cênicas e apreciadores da dramaturgia mundial, mas assistem espetáculos de fácil identificação, cuja estética está mais relacionada com os programas televisivos do que os estilos teatrais propriamente ditos. Em Brasília, esses grupos são todos ligados ao gênero da comédia, principalmente, mas não exclusivamente, ao que se chamou de “besteirol”, termo que surgiu nos anos 1980, no Rio de Janeiro. São peças estruturadas sob forma de “esquetes” que são cenas curtas que têm fim em si mesmas e não, necessariamente, uma dramaturgia única tradicionalmente estruturada.

Em 1991, surgiu o grupo “A Culpa é da Mãe” que montava seus espetáculos com “pérolas da M.B.B. – Música Brega Brasileira, cheias de versões gaiatas, sátiras e muito humor”

(VILLAR, 2004, p. 223) e que marcou uma época com grande apelo junto ao público jovem brasileiro. Em 1996, a formação do grupo se alterou e mudou de nome para “Cia. de Comédia Os Melhores do Mundo”, ganhando repercussão nacional com o espetáculo “Sexo – A Comédia”, chegando à marca de 200 mil espectadores. O grupo foi composto praticamente por atores sem formação acadêmica em artes cênicas, e somente a diretora e atriz Adriana Nunes possuía graduação pela Faculdade Artes Dulcina de Moraes.

A partir dessa experiência, surgiram outros grupos de comédia na cidade no mesmo estilo e, muitos deles, também sem formação acadêmica. Dentre eles se destacaram a Cia. de Comédia G7, a Cia. de Comédia de 4 é Melhor e a Cia. de Comédia 7 Belos, todos com seus espetáculos financiados basicamente pela bilheteria. Esses grupos, posteriormente, se subdividiram e alguns passaram a atuar no novo formato das comédias de improvisação e *stand up comedy*. Esse último tipo de comédia abriu a possibilidade para novos atores na cena da cidade que, de forma semelhante, não provinham das academias ou cursos formais de teatro. Além de basicamente todas as peças serem montadas sob cenas curtas, havia constantemente uma referência televisiva presente ou assuntos e notícias notórias da internet que permeavam as obras promovendo essa conexão com o público médio.

Apesar de possuir o mesmo estilo de comédia, com peças em estrutura em esquetes, foram formados, na maioria, por homens jovens residentes no Plano Piloto.

Pode-se definir que esses grupos montam um campo de elevado capital econômico e social. O fato de ter grande frequência de público garantindo os recursos necessários para a sua manutenção, muitos deles também recorrem às leis de incentivo fiscal com sucesso na captação, algo pouco usual no cenário local. Ressalte-se que esses grupos não são ativos nas relações com o campo de governamental e na busca pela intervenção na elaboração dos editais, uma vez que dependem pouco desse financiamento. Contudo, essa postura mudou com a crise financeira e de público dos últimos cinco anos.

Assim, considera-se que esse grupo tem relativa independência em relação aos recursos públicos, porém possui uma dependência elevada do mercado. O capital cultural é baixo, já que esses grupos contribuem pouco no conjunto da produção dramaturgica relevante do Distrito Federal. Seus espetáculos não geram um resultado enquanto direito autoral, uma vez que os textos desses espetáculos não são remontados por outros grupos locais ou nacionais, à exceção de algumas peças da Cia. Os Melhores do Mundo. Esse grupo também é marcado pelo não reconhecimento dos grupos da “arte pela arte” como algo legítimo do ponto de vista da “arte do teatro”, como afirma a diretora e atriz Adriana Nunes, ao comentar que “no começo sofria muita crítica pelo pessoal da UnB, porque a gente fazia besteiro, teatro comercial” (ARAÚJO,

2012, p. 162). Nesse grupo há uma busca por emancipação financeira imediata com a necessidade de realizar um teatro “profissional” sem ter cumprido o processo tradicional da formação acadêmica. Essa necessidade também advém de condições econômicas específicas para a sobrevivência.

Tinha uma divisão clara, mas não é só preconceitos, é uma questão de princípios também. E eu, em certa parte, entendo isso também. A academia, por exemplo, tinha certo preconceito com relação a gente porque é uma coisa de valorização da profissão. Então, enquanto pessoas que não eram formadas em teatro... essas pessoas estavam fazendo teatro em espaços comerciais, cobrando ingresso, exercendo uma profissão que a princípio elas não poderiam. Então eu entendo que é uma questão de princípios. Questão de profissionalizar o teatro [...] A gente foi conquistando um espaço com muito trabalho. [...] O teatro foi me mostrando um trabalho profissional de ganhar dinheiro mesmo... eu tenho que estar trabalhando e não tem mais quem pague. (ATOR F, 2020)

O grupo intermediário tem um apelo de mercado restrito, conseguindo recursos por meio da venda dos ingressos, mas necessita dos recursos públicos para a sua manutenção e, principalmente, para a produção de novos espetáculos. O mercado restrito é aquele formado por público iniciado e pelos próprios pares. O grupo intermediário busca se aproximar do mercado amplo, deseja se aproximar para ampliar suas receitas. No entanto, não está disposto a fazer concessões estéticas ou dramatúrgicas para isso.

Entre esses grupos estão o Circo Teatro UdiGrudi, Celeiro das Antas e os diretores Fernando Guimarães, Adriano Guimarães e Hugo Rodas com seu grupo mais recente, Amacaca. Esse grupo é mais heterogêneo, tanto nos estilos teatrais, no perfil de público e na origem social. Em comum há uma formação acadêmica presente e importante para a existência dos respectivos trabalhos e trajetórias. O UdiGrudi e Celeiro das Antas são grupos com uma formação e estilo de trabalho mais tradicionais no aspecto da manutenção de corpos de estáveis de atores. Também têm em comum o fato de produzir espetáculos para o público infantil, um tipo de plateia que, em geral, é fonte de renda mais estável. Possuem, assim, um repertório de espetáculos que podem ser remontados ao longo dos anos. O Celeiro das Antas surgiu de uma cidade periférica, cuja obra mais significativa do início da carreira foi o espetáculo *Moby Dick*, montada com a direção de Humberto Pedrancini que, depois, criou o grupo Hierofante, também formado por atores de fora do Plano Piloto.

Os diretores Hugo Rodas e os irmãos Fernando e Adriano Guimarães têm uma trajetória mais independente e variável. Trabalhando com diversas formações de atores que, por vezes, podem durar alguns anos juntos. Realizam trabalhos com maior apelo junto ao público mais

elitizado morador das áreas centrais (Plano Piloto, Lago Sul) do Distrito Federal e atuam, também, como professores universitários. Os irmãos Guimarães realizaram trabalhos com atores nacionais da televisão e alternam suas produções entre Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Esse grupo possui um elevado capital cultural, simbólico e social, contudo, tem uma redução de capital econômico. O diretor Hugo Rodas, professor da Universidade de Brasília, é o diretor de maior prestígio na cena teatral, reconhecido nacional e internacionalmente por sua trajetória na Capital. Participou das montagens mais icônicas do teatro brasiliense, tendo dirigido diferentes grupos que, por vezes, eram formados por atores mais profissionais e, por outras, atores ainda em formação. Atualmente dirige o grupo Amacaca, cuja produção tem sido financiada pelo FAC, contudo, tem um significativo apelo de público.

Nesse grupo estão incluídos os professores de teatro das universidades do DF que são importantes no campo do teatro. Além de lecionar, esses professores também produzem espetáculos e dirigem companhias teatrais. Essas companhias de teatro são criadas muitas vezes a partir dos resultados dos espetáculos montados dentro das faculdades de artes cênicas e que são levados para os teatros com cobrança de ingressos. No entanto, acabam por competir com os jovens alunos que também formam seus próprios grupos que, em geral, conformam o grupo da “arte pela arte”. Esses alunos estão mais adaptados às regras dos editais e possuem habilidades na elaboração de projetos. O grupo de professores possui uma produção irregular que em algumas ocasiões alcançam um público amplo e significativo, mas, na maioria das vezes, ficam restritos aos pares que sustentam a legitimação de sua produção artística.

Um grupo amplo, no palco do campo do teatro em Brasília, é formado pelas companhias e artistas que atuam no espaço da “arte pela arte”. A maior parte é composta por jovens atores e diretores oriundos dos cursos formais de artes cênicas que reivindicam mais autonomia frente ao mercado que, porém, tem forte dependência dos recursos governamentais provenientes do apoio direto por meio do FAC. Não obstante a autonomia reivindicada, os grupos almejam o espaço da consagração e a conquista de um público significativo. Deste grupo também fazem parte a Cia. ViÇeras, Liquidificador, Andaime Cia. de Teatro, Cia. Teatro de Açúcar, Sutil Ato, Grupo Tripé, entre outros. Entre os grupos e os integrantes há artistas de cidades periféricas. Esse grupo possui um elevado capital cultural e simbólico, mas reduzido capital social e econômico. Por sua dependência dos recursos públicos diretos exercem e praticam uma grande relação com o campo governamental.

Por fim, há um grupo de agentes produtores que se relaciona com os demais grupos. Os agentes assumem diferentes funções a depender da relação com os demais grupos; são artistas, produtores, gestores de teatros privados e diretores significativamente influentes no campo do

teatro. O grupo de agentes possui elevada capacidade de relação com os demais campos. São eles, o ator e diretor Guilherme Reis do Espaço Cena que, inclusive, foi Secretário de Estado de Cultura no período de 2015 a 2018, os proprietários do Teatro Goldoni dos gestores culturais Maria Carmem e Marbo Giannini, a proprietária do Teatro Mapati da atriz e diretora Teresa Padilha, Sérgio Bacelar da Alecrim Produções e James Fensterseifer, responsável pelo Jogo de Cena e pela Cia. Brasiliense de Teatro. Esse grupo tem sua estrutura de capital heterogênea, o que lhe dá coesão, e sua capacidade profissional de produção que faz dele um grupo que estabelece redes com os demais grupos.

Tabela 25 – Resumo dos grupos que compõem o campo do teatro do DF

Tipo de Grupo	Tipo de Dependência	Tipos e graus de Capital
Grupo da Comédia	Mercado Amplo	CE+ CS+ CC- CS+
Grupo Intermediário	Mercado Amplo e Estado	CE- CS+ CC+ CS+
Grupo da Arte pela Arte	Estado	CE- CS- CC+ CS+

Fonte: Elaborada pelo autor.

As condições sociais e econômicas são mobilizadoras das ações dos agentes que, por consequência, modificam as estratégias de sobrevivência e de produção artística.

Os agentes do campo criam suas estratégias tanto para intervir nas regras dos editais que lhes favoreçam, como mecanismos para viabilizar a produção para além do que os normativos estabelecem “você é levado para driblar certas coisas. Adoraria não fazer isso, mas não tem jeito.” (ATOR E, 2019).

Até 2018, só era possível ser beneficiado com recursos do FAC em um projeto por vez. Era necessário encerrar um projeto completamente para poder receber novos recursos. A partir da LOC, passou a ser admitido receber dois projetos por exercício, limitado aos valores de R\$ 200.000,00 para pessoas físicas e R\$ 1.000.000,00 para pessoas jurídicas.

No caso do limite imposto de um projeto por artista é usual a constituição de uma rede de atores que viabilizam diversos projetos ao longo do ano. “Eu como proponente já ganhei uns 5 FACs, e com os meus parceiros mais uns 6. Devo ter coordenado entre 12 e 15 FACs.” (ATOR D, 2019). “Ganhei milhões, um por ano, dois por ano.” (ATOR A, 2019).

Diante desse cenário, houve uma pressão pelos agentes para que na LOC fosse ampliada a quantidade de projetos por agente. O que acabou acontecendo, mas ainda não parece ser o suficiente.

Os atores estão presentes em muitos outros projetos por vez a partir das redes de relações dentro do próprio campo. Contudo, essa multiplicidade de projetos executados tem um elevado custo para os agentes no cumprimento das tarefas burocráticas.

O FAC sempre foi uma coisa apertada. [...] o FAC vem, te mantém, mas ele te cobra muito. Então você tem que dar uma coisa que como artista você não quer. [...] Você tem que dar muita atenção com produtor e isso eu não queria. O FAC tinha muita burocracia assim como a Lei de Incentivo que vem em seguida. [...] O FAC dá muito trabalho. (ATOR B, 2019)

Esse parece ser o meio pelo qual os artistas encontraram para permanecer em Brasília e manter o seu capital econômico. Em todas as entrevistas os agentes partem já de um patamar de capital econômico herdado considerável. Assim, os que se dedicam exclusivamente aos projetos artísticos financiados pelo Estado precisam realizar diversos projetos e, dessa forma, ampliar suas relações no campo, o que gera, também, uma concorrência elevada. Ou então, precisam de outra fonte de renda não ligada diretamente a sua produção artística. Alguns agentes conseguem permanecer em atividades próximas ao campo como gestores culturais, produtores de eventos ou professores de teatro. Há, ainda, aqueles que buscam em outros centros viabilizar sua carreira artística, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo. Muitos desses, que buscam outras praças para atuar, mantêm ainda vínculo com a produção local e se dividem em atividades entre as cidades. Sem dúvida, o crescimento dos investimentos do FAC tem promovido a manutenção desse vínculo e a cidade tem conseguido manter, assim, muitos de seus artistas presentes na cena cultural local.

O Grupo da Comédia demonstrou baixa interação com as regras e processos de discussão dos editais do FAC. O que demonstra, por outro lado, que poderão reivindicar sua autonomia do Estado, em não se curvar às regras dos editais e à lógica burocrática, mas, contudo, serão dependentes do gosto da cultura massificada. Quando os artistas do grupo da comédia buscam o FAC sofrem resistência dos demais grupos, como relatou o Ator F:

Esse preconceito que tinha antes com relação a academia e tal, por entrar no FAC e por fazer projetos e tudo e ir nas reuniões eu também sofri um certo preconceitos, claramente. Tipo assim: o que você tá fazendo aqui? Você já ganha dinheiro fora? (ATOR F, 2020)

O fato é que a partir da crise econômica recente, passaram a recorrer mais do financiamento público que foi importante para a manutenção da sua produção.

3.4 O *habitus* móvel

Como visto, a partir dos debates e conflitos entre os artistas e as regras criadas pelos governos na execução da política de fomento, não há autonomia no âmbito do fomento estatal e isso é claramente percebido pelo campo do teatro.

Além disso, não existe um mercado capaz de financiar o teatro no DF. O cenário da produção deixa claro que há uma dependência do financiamento público ou de outras formas de remuneração que não é a produção teatral, seja ela o emprego formal ou atividades correlatas como a publicidade, licenciatura artística etc. “O teatro em Brasília é um teatro feito na maioria das vezes nas horas vagas. Não temos em Brasília um teatro profissional. O que se diz teatro profissional em Brasília, não se vive disso”. (ATOR E, 2019)

As experiências vividas pelos atores, principalmente no período aqui pesquisado entre 2011 a 2018, foram, assim, produzindo um conhecimento sobre as regras do jogo burocrático que lhes permitiram atuar sobre ela e, também, produziram efeitos sobre suas próprias práticas (BOURDIEU, 1996, p. 43). Ou seja, foram sendo incorporadas ao seu *habitus*.

Na busca de tentar tatear os *habitus* dos atores do campo do teatro, as entrevistas foram conduzidas para uma investigação da origem econômica e cultural, da sua formação e trajetória. O que se percebe, a partir das entrevistas, é que os atores vão flutuando entre “o boêmio” dos que vivem “arte pela arte” e dos inseridos no “mercado da arte”. Não há uma posição fixa e consolidada. As necessidades de cada fase da vida, como constituir família e moradia própria, acabam por ir conduzindo os atores por caminhos e opções diferentes. Na verdade, os grupos transitam entre essas “opções” do fazer artístico.

Assim, embora seja possível descrever grupos a partir das suas relações com o mercado, dependência do Estado e dos tipos de capital acumulado, o movimento interno dentro do campo do teatro é mais fluido do que imobilizado. Essa fluidez decorre tanto dos momentos e demandas individuais quanto dos aspectos sociais. Além disso, os grupos de “arte pela arte” e o dos mais ligados ao mercado mantém uma relação de trocas e de produção em conjunto. Há relações de rede entre eles nas produções culturais. Os entrevistados citam uns aos outros como grupos de interação, trocas e produção artística. O campo não é uma estrutura imutável, sua dinâmica acompanha as transformações dos *habitus* dos atores e a sua “topologia” se altera com as interações resultantes das suas lutas internas, contribuindo para sua “conservação ou transformação” (BOURDIEU, 1996, p. 49).

A perspectiva de um *habitus* como “estrutura estruturante” totalizadora dos agentes, que “organiza as práticas e percepção das práticas”, e “estrutura estruturada”, que “organiza a percepção do mundo social e, por sua vez, o produto da incorporação da divisão de classes sociais”, são observadas com as opções feitas pelos entrevistados, cujas decisões de carreira

parecem mais conduzidas por um conjunto de situações sociais, mas, também, afetivas, constituídas a partir de novas relações pessoais. Decisões que se mobilizam em contextos e demandas próprias, onde momentos específicos da vida como constituir uma família, ter filhos, viver perto da praia, parecem definir opções variáveis. Mas sofrem forte impacto das transformações da posição do Estado pela relação de dependência dos recursos ofertados pelo fomento.

[...] o Estado tem a capacidade de regular o funcionamento dos diferentes campos, seja por meio de intervenções financeiras (como, no campo econômico, os auxílios públicos a investimentos ou, no campo cultural, os apoios a tal ou qual forma de ensino), seja através de intervenções jurídicas (como as diversas regulamentações do funcionamento de organizações ou do comportamento dos agentes individuais). (BOURDIEU, 1996, p. 51)

Cita-se, como exemplo, a vida de um dos entrevistados de família de capital econômico elevado, que teve sua trajetória teatral iniciada em Brasília, na UnB, e onde realizou diversos espetáculos, mas resolveu mudar para o exterior para fazer uma pós-graduação no início dos anos 1990. Sua decisão de mudança ocorreu pela baixa oferta de condições de realização profissional no Distrito Federal. Acabou permanecendo no exterior, criando uma companhia teatral e constituindo sua família. Quando a Europa entrou em crise e com o novo momento das políticas culturais no Brasil, com os editais do FAC em Brasília, retornou e se estabeleceu novamente na Capital. Em sua entrevista, declarou que vive em condições de produção muito parecidas com que tinha na Europa, contudo, “lá [...] trabalhava 30% fazendo projetos e 70% como artista. Aqui é o contrário”. Porém, o Brasil, especialmente Brasília, é um espaço para criação e consolidação de projetos, ao contrário da Europa, onde as estruturas são seculares e de difícil renovação (ATOR D, 2019).

O Ator E (2019) compartilha do mesmo sentimento quanto à exigência e trabalho gasto com processos burocráticos frente aos países europeus, ao afirmar que: “[...] viveria na Alemanha fazendo o que eu faço aqui de uma forma muito mais simples e fácil. Fazendo muito menos (burocracia) eu viveria muito bem.” (ATOR E, 2019). Contudo, o Ator D não deseja mais retornar para a Europa por uma opção afetiva e de identificação cultural, mesmo vivendo com maiores dificuldades financeiras.

O que se observa dos discursos é que o *habitus* desses atores mobilizadores do campo do teatro não segue um padrão que o seu capital econômico e social encaminharia para estruturar suas decisões sociais, estabelecendo as “classes sociais”. Não agem em defesa lógica

e racional no contínuo ato do acúmulo de mais capital. Suas posturas são mais híbridas e variáveis, em constante deslocamento.

Se nós representarmos o espaço social em todas as suas dimensões (econômicas, políticas, culturais, religiosas, sexuais, familiares, morais, esportivas etc.[...]) na forma de uma folha de papel ou de um pedaço de tecido [...], então cada indivíduo é comparável a uma folha dobrada ou a um tecido amarrotado. [...] Essas dimensões [...] dobram-se sempre de maneira relativamente singular em cada ator individual, e o sociólogo, que se interessa pelos atores singulares, encontra em cada um deles o social amassado, amarrotado. Dito de outro modo, o ator individual é o produto de múltiplas operações de dobramentos (ou de interiorização) e se caracteriza, portanto, pela multiplicidade e pela complexidade dos processos sociais, das dimensões sociais, das lógicas sociais etc. que interiorizou. (LAHIRE, 2002, p. 198)

Os relatos dos entrevistados apontam para uma variação de perspectiva e busca de experiências que alternam sua posição no campo. Os grupos de comédia, por exemplo, realizam, também, trabalhos artísticos fora do padrão do mercado. Essas alterações de posição no campo decorrem, a maioria das vezes, segundo as entrevistas, justamente quando há interação na produção de novos conteúdos com outros grupos e na interação com o Estado, quando participam das reuniões do movimento cultural e com a SECULT para intervir na formulação dos editais.

Quando indivíduos interagem uns com os outros, ordens de interação emergem; quando ordens de interação são estabilizadas em padrões normativamente regulados de ação, instituições emergem; quando instituições são integradas entre si de modo suficientemente estável, formações sociais emergem; quando formações sociais são integradas em um único sistema, um sistema mundial emerge. (VANDENBERGH, 2013, p. 23)

Essa mobilidade ultrapassa o raciocínio da maximização benefícios e uma motivação da ação sempre calcada no interesse. Há uma significativa mobilidade dentro campo e uma busca por esse deslocamento tanto por questões pessoais quanto estéticas.

A identidade torna-se uma ‘celebração móvel’: formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam (Hall, 1987). É definida historicamente e não biologicamente. O sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um ‘eu’ coerente. Dentro de nós há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções, de tal modo que nossas identificações estão sendo deslocadas. (HALL, 2006, p. 12 – 13)

Pode-se inferir que a relação no campo e as interações com o campo burocrático alteram o *habitus* dos integrantes do campo do teatro. Também indica um forte grau de dependência do Estado mesmo para os grupos com maior penetração no mercado amplo.

3.5 O campo do poder

As relações de força dentro do campo do poder são distintas dos demais campos, uma vez que os agentes possuem um determinado capital suficiente para dominar o campo correspondente. A relação de força vai depender de uma “taxa de câmbio” entre os tipos de capital. Ou seja, será mais forte aquele que possuir um tipo de capital que, em um determinado momento, for mais válido e relevante em um determinado contexto (BOURDIEU, 1996, p. 52). Esse modelo fica claro quando se observar as relações entre a Secretaria de Fazenda do DF e a Secretaria de Cultura na disputa pelos recursos do FAC.

O campo do poder aqui é entendido como o conjunto de elementos organizativos do Estado (administrativo, executivo, legislativo), também o da representação social por meio dos conselhos. Usaremos, por vezes, campo jurídico-burocrático e é, também, político no sentido das políticas culturais (*policies*) e no sentido partidário-eleitoral (*politics*) portanto, o campo do poder aqui é o campo político-jurídico-burocrático. Para a sua conformação e relações, foram analisados um conjunto de documentos públicos retirados de processos administrativos acessados na SECULT e de decisões e auditorias do Tribunal de Contas do DF (TCDF). O Tribunal de Contas é um órgão do legislativo responsável pela fiscalização e aprovação das contas do Poder Executivo, logo é um elemento importante na formatação dos editais. Além de analisar as contas do ponto de vista financeiro e orçamentário, ele também é um fiscal dos procedimentos administrativos quanto ao cumprimento das normas e outros aspectos formais.

O campo do poder é formado por subcampos organizados em espaços institucionalizados, em que cada um possui atribuições que lhe confere poderes em diferentes níveis de interferência sobre o processo dos editais. Suas relações são desiguais e se alteram nos diferentes governos pela prevalência que cada Partido dará para os órgãos que compõem o campo (Tabela 26).

Tabela 26 – Organismos que compõem o campo do poder

Nome	Tipo	Qualidades	Nível de Poder
Secretaria de Cultura	Órgão executivo	Poder político e formal	Elevado poder decisório
Secretaria de Fazenda	Órgão executivo	Poder orçamentário	Elevado poder decisório
Procuradoria Geral	Órgão executivo	Poder jurídico e formal	Relativo poder decisório
Tribunal de Contas	Órgão legislativo	Poder fiscalizador e formal	Elevado poder decisório
Conselho de Cultura	Órgão representativo	Poder político e formal	Baixo poder decisório

Fonte: Elaborada pelo autor.

O termo formal foi utilizado para designar a capacidade de elaborar normas e procedimentos sobre os editais. Contudo, cada um dos subcampos tem níveis de discricionariedade e ingerência relativa.

A “taxa de câmbio” aqui é bastante desproporcional. Ela funciona quando um subcampo tem um capital que possa impactar na outra e então pode estabelecer uma negociação. Por exemplo, o TCDF tem capacidade de negociar com a Fazenda, uma vez que o TCDF aprova as contas anuais do governo. Por outro lado, a Fazenda vai defender ou atacar o aumento dos salários dos servidores do TCDF e o orçamento do órgão. A SECULT e o Conselho conseguem manter uma negociação, uma vez que há uma troca de interesses e de legitimação entre eles. No entanto, a SECULT e a Fazenda têm uma relação desproporcional. Por isso, quando há questões relativas às investidas da Fazenda sob os recursos do FAC, é o movimento cultural que provoca outros agentes do campo como o Poder Legislativo para interferirem. Passa-se para uma análise de custo-benefício político. Isso será demonstrado com os episódios das disputas dentro do próprio campo a seguir.

Para examinar o papel dos agentes dentro do campo do poder e as interações entre os campos e seus resultados, foram pesquisadas diferentes fontes de informações, além de dados e evidências a fim de construir a arena pública de disputa: i. pareceres jurídicos constantes dos processos do FAC; ii. Relatórios de Auditoria e recomendações do TCDF e Controladoria Geral do DF (CGDF); iii. Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) e Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG); e iv. Consultas públicas.

Tabela 27 – Relação dos documentos pesquisados

Tipo de Documento	Órgão	Número	Assunto	Data
Representação	TCDF	11.341/09	Representação do MPJTCDF acerca do baixo nível de aplicação de recursos no FAC a despeito do incremento da receita a partir de 2008. Inspeção na Secretaria de Cultura. Esclarecimentos.	01/11/2013
Auditoria Integrada	TCDF	1828/13	Gestão de convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas em fins lucrativos	21/10/2014
Parecer	AJL/SECULT	150/2015	Segundo Edital FAC 2015- Seleção de Projetos para firmar Termo de Ajuste de Apoio Financeiro - Área de Audiovisual	11/12/2015
Parecer	PRCON/PGDF	074/2016	1. É compatível com a previsão do edital que restringe a participação no certame às pessoas jurídicas a estipulação de limites para os projetos apresentados por pessoas físicas, bem assim a estipulação da idade com critério de desempate. 2. A regularidade perante a Fazenda Nacional deve ser exigida nos termos da Portaria n. 358, de 5 de setembro de 2014, do Ministério da Fazenda, tendo em vista a revogação do Decreto n. 6.107/2007	28/01/2016
Relatório de Auditoria	CGDF	25/2016	Tomadas de Conta Anual do Fundo de Apoio à Cultura de 2013	15/02/2016
Termo de Recomendação	PRODEP	02/2017	Recomendações ao Secretário de Estado de Cultura e ao Subsecretário de Fomento e Incentivo	09/03/2017
Parecer	AJL/SECULT	256/2017	Minuta de Edital para seleção de projetos para firmar termo de ajuste de apoio financeiro com o FAC. Regularidade jurídica formal e de mérito da proposição, com recomendações de alteração	23/08/2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

3.6 As disputas nos campos do poder

Não é só o movimento cultural e outros grupos de interesse que irão disputar as regras e os recursos do FAC. Dentro do campo há uma forte luta para tentar capturar recursos e as próprias políticas de fomento.

Passa-se a observar duas arenas dentro do campo do poder. A primeira ocorre na relação da Secretaria de Fazenda com a Secretaria de Cultura pelos recursos do FAC. A segunda se dá dentro da própria Secretaria pela escassez de recursos para realização das políticas e de manutenção da própria SECULT.

A disputa pelos recursos do FAC não se limita apenas dentro da Secretaria de Cultura, mas ao governo como um todo. A disputa pelos recursos do FAC dentro do governo é ainda mais acirrada. Os recursos remanescentes dos exercícios que correspondem à diferença entre o valor disponibilizado e o valor efetivamente liquidado em cada ano é objeto de desejo da Secretaria de Fazenda do DF. Tanto o governo Agnelo quanto o governo Rollemberg buscaram os saldos para serem utilizados em despesas fora das autorizadas no dispositivo constitucional.

A questão é como as instâncias que decidem o orçamento acabam percebendo a Secretaria de Cultura e o orçamento desta Secretaria. Como já tem um fundo que tem uma destinação orçamentária prevista na própria Lei Orgânica, acabam que estas instâncias acreditam que estes valores são suficientes para desenvolver toda e qualquer atividade que SECULT precisa desenvolver. (AGENTE B, 2020)

No governo Agnelo, a primeira tentativa de utilizar os recursos para finalidades alheias aos definidos na Lei ocorreu em 2012. O governo pressionava para que o FAC financiasse os eventos do calendário da própria Secretaria de Cultura como o Carnaval, Aniversário da Cidade e o Natal. Neste caso, os recursos seriam utilizados para os interesses públicos secundários, aqueles próprios da Administração Pública. Com forte pressão do movimento cultural e com apoio de parlamentares da oposição, entre eles o do então Senador Rodrigo Rollemberg, conseguiram reverter a proposta (AGÊNCIA SENADO, 2012). No final de 2014, com inúmeros problemas fiscais para concluir o seu mandato, o governador Agnelo Queiroz enviou para a Câmara Legislativa do DF (CLDF) o Projeto de Lei Complementar nº 108/2014. Novamente, o movimento cultural e a própria bancada do PT na CLDF impediram que o projeto fosse votado (COSTA, 2014). Porém, isso não impossibilitou, naquela ocasião, que todos os empenhos realizados para o pagamento dos editais daquele ano fossem cancelados, gerando uma dívida para o próximo ano e para o próximo governo.

O governo Rollemberg, por sua vez, conseguiu aprovar o artigo 81¹² na LOC que lhe permitiu utilizar todos os saldos remanescentes até 2016, sendo os recursos revertidos para o Tesouro do DF para serem utilizados para pagar despesas gerais do governo e ferindo, claramente, o §6º do Art. 216 da Constituição Federal.

Para o Agente C (2020), a reiterada tentativa das áreas do planejamento e orçamento dos diferentes governos, de matizes ideológicos distintos, tem de avançar sobre os recursos do

¹² Art. 81. O art. 6º da Lei Complementar nº 267, de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

§ 3º O saldo financeiro positivo do FAC referente aos exercícios financeiros até 2016 ficam revertidos definitivamente para o Tesouro do Distrito Federal, observado o disposto no art. 2º-A, §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000.

FAC para serem empregados em finalidades diversas do fomento advém, primeiro, da escassez de recurso e da “eterna crise” fiscal. Os gestores orçamentários são avessos aos recursos vinculados e carimbados para finalidades específicas. A segunda, é o desconhecimento sobre limites legais do FAC. Há outros fundos em que é permitida a utilização pela própria administração. Mas esse não é o caso do FAC. Contudo, diante disso, os gestores orçamentários decidiram mudar a lei; “vamos mudar isso aí”.

O que a história recente demonstra ser um péssimo negócio para o capital político do governador de plantão. Mas há um problema de conceitos e valores envolvidos nessa batalha, a estigmatização da cultura e das artes como coisa de menor importância e até da recente tendência da criminalização da cultura.

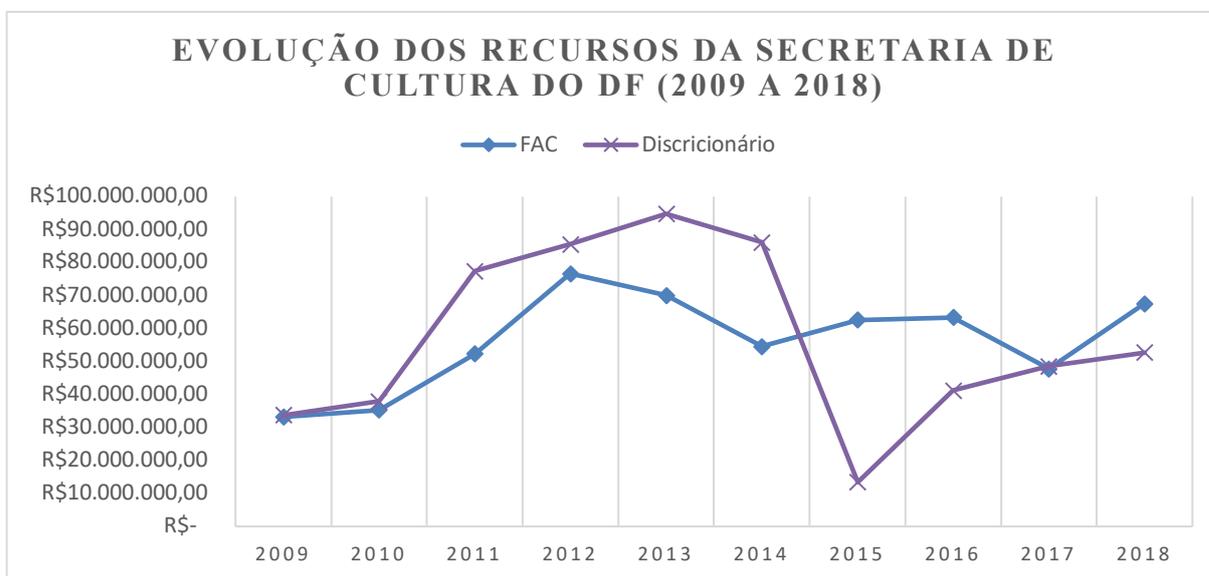
[...] a gente não pode subestimar a criminalização da cultura, de estigmatização. Isso que a gente vê no Jornal Nacional, historicamente, ou de uma criminalização de desvio. [...] Isso é muito incutido na nossa sociedade e isso faz reflexo direto nas estruturas todas, inclusive nas estruturas de governo. Notadamente, quando a gente tá falando também com todo o cuidado para não ser generalista, mas técnicos e servidores que trabalham na área de orçamento, finanças e eventualmente tiveram menos contato eventualmente com a formação cultural, a cultura é historicamente vista, e isso é relato de vários colegas gestores também, como um adereço. Uma coisa extra. [...] Não é visto com um investimento. (AGENTE C, 2020)

Do ponto de vista das decisões quanto às escolhas das modalidades e valores disponibilizados se observa dois momentos distintos. O primeiro pode ser definido como uma arena política onde os gestores e a comunidade artística irão discutir os editais. Esse primeiro momento é também segmentado em duas etapas: a primeira é realizada na negociação intragoverno, ou seja, os gestores da própria Secretaria de Cultura discutem as linhas de fomento que serão desenvolvidas. Esse processo é organizado pelo Subsecretário de Fomento e Incentivo à Cultura, responsável direto pela gestão do FAC e conduzido política e diretamente pelo Secretário de Cultura. Os demais subsecretários das outras áreas da Secretaria também apresentam suas posições sobre a política de fomento e suas demandas. Destaca-se a posição da Subsecretario de Patrimônio Artístico e Cultural, responsável pelos equipamentos culturais e patrimônio artístico que, em geral, tem diversas necessidades orçamentárias frente ao grande conjunto de prédios e ações que precisam ser realizadas.

A disputa pelos recursos do FAC dentro da gestão da Secretaria é uma constante independente da linha ideológica responsável pelo Governo do Distrito Federal. O fato de ter sua fonte de recurso vinculada gera a garantia de verbas discricionárias, ou seja, não utilizadas

para as despesas correntes, que fazem com que o FAC seja objeto de desejo dos governos de plantão.

Figura 7 - Gráfico Comparativo: FAC versus orçamento discricionário



Fonte: Elaborada pelo autor¹³ com base em dados extraídos de SEPLAG (QDD).

Como se vê no gráfico (Figura 7), os recursos disponíveis para a implementação das ações e políticas de autoria do governo só foram superiores no período entre 2011 e 2014. Quanto ao segundo período – 2015 a 2018 – os recursos para as ações do governo foram menores que discricionário.

O comum é verificar nas áreas da Secretaria a dotação orçamentária corrente cada vez mais restrita enquanto o FAC continua, praticamente, com sua linha estável de recursos, observando a queda no período recessivo recente.

O debate sobre a utilização dos recursos do FAC para finalidades que seriam próprias da Secretaria é uma polêmica recorrente. Não é possível, por exemplo, viabilizar a manutenção do ar condicionado do Museu Nacional de Brasília, mas é possível desenvolver linhas de projetos para projetos de exposição naquele museu. Assim, ao FAC não cabe realizar a manutenção ou reforma dos equipamentos públicos de cultura, mas pode sim, viabilizar conteúdos para esses espaços culturais.

Tivemos diversas investidas nos recursos do FAC, não apenas pelas instâncias que produzem o orçamento ... pela governadoria. Mesmo internas dentro da Secretaria de Cultura que tinham interesse em usar o FAC para a política

¹³ Considerado como valor “discricionário” todas as despesas autorizadas (incluindo as emendas parlamentares e obras) excluídas as despesas com pessoal, encargos sociais e de manutenção administrativa, predial e de TI.

cultural da cidade, ainda que efetivamente não seja essa a função do FAC finalidade do FAC. [...] Internamente, como as áreas, as unidades internas não tinham orçamento, elas viam no FAC a possibilidade, oportunidade de realizar um pouco da política que eles gostariam de realizar. Então existia muita disputa pra definir o que vai ser feito e criar cativos para determinadas unidades, pra determinadas áreas. (AGENTE B, 2020)

Um exemplo claro desse momento de composição de interesses próprios dentro da SECULT são os editais criados a partir de 2016. Em 2015, o Edital Áreas Culturais disponibilizou 33 milhões de reais divididos entre as linguagens artísticas tradicionais (teatro, dança, música, literatura etc.). A partir de 2016 surgiram ações de fomento para outras áreas ligadas às questões da diversidade e de políticas afirmativas. Foram criados os Prêmios Equidade de Gêneros, Hip-Hop, Culturas Populares e Afrobrasileiras. Também foi lançado o Edital Ocupação, voltado para incentivar atividades culturais nos equipamentos públicos de cultura, e o Edital Regionalizado, direcionado especificamente para proponentes das cidades fora da região central de Brasília, promovendo a descentralização dos recursos. Com esses editais, o edital de Áreas Culturais foi reduzido em 13 milhões de reais.

Uma coisa é você usar o FAC para reformar o Teatro Nacional [...] ou despesa administrativa da secretaria, mas respeitando a identidade de fundo que são projetos executados pela sociedade civil, para a sociedade civil na área de cultura eu acho que esses outros editais se complementam. (AGENTE C, 2020)

Após a discussão dentro do governo, passa-se a discussão para a segunda etapa no âmbito das definições da política de fomento realizada agora com a comunidade cultural. Essa acontece diretamente com sociedade por meio de consultas públicas, reuniões com grupos de interesse e, também, por meio do Conselho de Cultura do DF.

O Conselho de Cultura, em tese, deveria bastar como espaço institucional de negociação com a sociedade, uma vez que a comunidade está representada em paridade com o governo. Contudo, infere-se, pela quantidade de consultas, reuniões e debates realizados diretamente com a comunidade, que o CCDF não basta como instituição de representação, sendo necessário criar outros espaços de negociação.

Assim, o encontro com o campo dos artistas se dá no espaço institucional do CCDF e também fora dele, em consultas públicas realizadas por meio eletrônico, inclusive em reuniões reservadas com atores específicos.

O Conselho fica nessa de mediador, o Conselho é o mediador né? Não tem como o Conselho ser atuante. Ele escuta, vê a necessidade, escuta a galera. Mas poucas vezes ele é protagonista. A maioria das vezes o edital já chega

pronto. Chegam muitos problemas, problemas graves. Às vezes o governo escuta, às vezes o governo não escuta. E às vezes a sociedade civil escuta e às vezes também não escuta. Então essa é uma posição no tabuleiro muito ingrata porque você fica brigando com duas grandes forças. (AGENTE A, 2020)

Portanto, o Subsecretário de Fomento, responsável pela gestão do FAC, precisa articular as necessidades orçamentárias das demais áreas da Secretaria, cotejando os limites legais que os normativos referentes ao fundo permitem operar. E, também, atuar politicamente para evitar que os recursos sejam utilizados pelo próprio governo para outras finalidades.

Isso é um desafio constante. Essa compreensão da legislação, da imutabilidade da natureza do FAC, pra quem é gestor do FAC é mais natural, mas até pra outros gestores da área da cultura passam por um processo de compreensão, [...] então há um tensionamento maior, outros menores. Na cultura especificamente o meu maior temor, acho que é o maior fantasma que eu acho que gira em torno de todo gestor de fundo de cultura, era para utilização para duas coisas, do ponto de vista de reformas, como aconteceu ano passado e tal, porque é insuficiente. O FAC tem muito dinheiro, tem, mas se você for pensar de problema estrutural, só o exemplo do Teatro Nacional. Você acaba com um, dois, três FACs e talvez não dê conta. É uma coisa muito discrepante assim, na perspectiva de fundo e a outra que uma tentativa constante, pequeno assim, é estrutural, interno, a SUFIC tem dinheiro para fazer o melhor julgamento, pagar pareceristas, passagem de avião, fazer o que for necessário. E você tem o Festival de Cinema que é muito importante não tem [...] reformar aqui, trocar os computadores da Secretaria como um todo. Às vezes você parece que é um egoísta. (AGENTE C, 2020)

Depois de vencidas as disputas internas e as negociações com campo dos artistas, a minuta segue para os órgãos responsáveis pela análise jurídico-legislativa do instrumento. De caráter mais formal, a Assessoria Jurídica da SECULT, no primeiro momento, e a Procuradoria Geral do DF, no segundo momento.

Embora sejam fases completamente distintas, existe uma interação entre elas. Os aspectos jurídicos são utilizados para legitimar determinadas decisões no processo político como se verá na análise da consulta pública realizada em 2013. Por sua vez, os pactos políticos também irão provocar alguns debates e decisões na fase técnico-jurídica. Contudo, do ponto de vista da definição de como nascem os editais do Fundo de Apoio à Cultura do DF, esses dois momentos são definidores das políticas de fomento realizadas nesse período.

3.7 A interação no campo normativo: o impacto da Lei nº 8.666/93 no fomento às artes

Os mecanismos de seleção e repasse de recursos se alteraram significativamente nos últimos 30 anos, principalmente com a promulgação da Lei nº 8.666, de 1993. Até então, no

campo das artes, era usual a prática dos prêmios onde os recursos eram oferecidos aos artistas pelo resultado das suas obras. Ou seja, o dinheiro era oferecido após a realização da obra. Os critérios e as comissões não possuíam um regramento claro quanto à necessidade da impessoalidade, objetividade, transparência e a prerrogativa do recurso à decisão. Assim, os processos de julgamento dos prêmios variavam muito além de serem suscetíveis ao paternalismo e ao clientelismo.

Conhecida com Lei Geral das Licitações, a Lei nº 8.666/93 foi criada para estabelecer as regras das compras públicas e também as regras para os repasses de recursos entre a União, Estados, Municípios e as Organizações da Sociedade Civil. Toda a forma de contratação entre os governos nos três níveis da Federação e a sua relação com os particulares passou a ser normatizada pela Lei. Em seu art. 22, o § 4º estabeleceu a modalidade do concurso como a mais adequada para a realização de seleção para o trabalho artístico.

Desde então, o instrumento do edital público passou a ser o modelo para a realização da seleção dos projetos culturais no formato de concurso. A possibilidade de recorrer da decisão do julgamento era uma novidade de impacto introduzida no mundo das análises artísticas. Isso porque, na tradição dos prêmios, a comissão julgadora formada por especialistas em artes era inquestionável. A possibilidade de recorrer da decisão instituída pelo instrumento do recurso administrativo irá desafiar estruturas e seculares. Outra determinação legal que confrontou a tradição do julgamento das obras artísticas foi a exigência presente no item VII, art. 40, quanto aos critérios de julgamento que deveriam ser claros e com parâmetros objetivos. E no art. 44 especificou a forma de balizar as comissões de julgamento.

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os **critérios objetivos** definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, **subjetivo** ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. [...] (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Os editais que possibilitaram o acesso aos recursos públicos, a partir de 1993, estão estruturados em uma lógica burocrática que precisa de objetividade e condições de gerar uma parametrização dentro do sistema artístico. E isso não se deu de forma pacífica.

Nas artes, a norma passou a exigir dos artistas e produtores culturais um grau de organização e uma adequação na forma de estruturar os seus processos produtivos e de criação, provocando um enquadramento dos projetos e seus resultados a partir de parâmetros estabelecidos de forma burocrática.

Por outro lado, os editais trouxeram ganhos frente à distribuição de recursos realizada anteriormente por meio de prêmios e comissões de notáveis que eram, recorrentemente, acusados de paternalismo e clientelismo. Os novos procedimentos possibilitaram maior controle jurídico e participação social.

Notadamente, a Lei nº 8.666/93 foi um instrumento jurídico criado para organizar e regular as compras e contratações da administração pública, principalmente para obras, insumos e serviços de manutenção. Nesses setores, os parâmetros de preço e a tipificação de produtos, materiais e mão de obra são de mais fácil comparação. Por exemplo: o preço do saco de cimento tem regras e um padrão já bem estabelecido de formação de preço, ao contrário do preço de um violino, que possui uma variação enorme partindo de um modelo iniciante, que pode ser de R\$ 300,00 a R\$ 10.000,00, chegando à casa de milhões de dólares para um *Guarneri* ou *Stradivarius*. Além disso, regras claras e objetivas são facilmente visualizadas para elaborar uma prova de múltipla escolha de concurso para servidores públicos. Porém, o desafio é significativamente maior quando precisam ser definidos os critérios para analisar um projeto de vídeo-dança, por exemplo.

A Lei parte do princípio da desconfiança. Empreende-se uma legislação positivista na crença que os procedimentos burocráticos irão produzir um rito totalmente impessoal, objetivo e intocável dos interesses escusos.

Em primeiro lugar, como é notório, não se impediu a corrupção. As empresas e o mercado se organizam em acordos e falseiam a concorrência repartindo o butim. E, em segundo lugar, produz um prejuízo na queda da qualidade dos produtos adquiridos. As licitações, em sua grande maioria, são realizadas na modalidade de menor valor o que, em geral, provoca uma queda na qualidade dos produtos e serviços adquiridos pelo Estado. Na modalidade do concurso aplicada na seleção dos servidores públicos, se organiza por meio de provas objetivas e não é avaliada, por exemplo, a aptidão do candidato para a função e se acaba recrutando aqueles que se dedicaram em decorar os conteúdos do teste.

A modalidade de concurso também é aplicada para a seleção dos projetos artísticos, o que praticamente inviabiliza uma análise mais acurada da qualidade da obra, transferindo os critérios para uma verificação de documentos e cumprimento de regras metrificadas. Existe a possibilidade da contratação por notoriedade, o que só se aplica para casos específicos e que, também, necessita ser comprovado por meios objetivos. A análise projeto artístico por especialistas é ainda praticado, mas tem enfrentado grande resistência pelos Tribunais de Conta nas avaliações dos fundos estaduais de cultura.

A análise dos efeitos dessa Lei não tem sido considerada nas análises das políticas dos editais públicos de cultura. E é justamente esse normativo que irá organizar as regras e que conformará um modelo onde os campos irão realizar suas disputas de legitimidade para validar seus interesses.

O relatório de auditoria do Tribunal de Contas do DF, que analisou os convênios da Secretaria de Cultura, Secretaria de Educação e Secretaria de Desenvolvimento Social (DISTRITO FEDERAL, 2014), apontou o problema da utilização de critérios subjetivos em 60% do total de pontos possíveis nos editais do FAC em 2012. Em sua defesa, a SECULT apresentou sua manifestação de 39 laudas na busca de justificar sua posição. Abaixo segue as considerações do TCDF sobre as justificativas enviadas pela SECULT que buscou fundamentar a utilização dos critérios questionados pelo órgão de controle.

De acordo com a jurisdicionada, os itens constantes da planilha de pontuação de mérito cultural contam com a objetividade necessária a um processo de seleção pública. Acrescenta que, diferentemente do sustentado pela equipe de auditoria, ‘objetividade e subjetividade são conceitos que possuem uma acepção filosófica relacionada à forma pela qual o indivíduo aborda o conhecimento do objeto de estudo.’ Defende, ainda, que (fl.488): É de se ver, pois, que a noção de objetividade e subjetividade decorre da abordagem dada pelo indivíduo que faz uma determinada análise. Caso o indivíduo, ao analisar, buscar separar-se do objeto de análise, deixando de lado suas pré-compreensões e suas convicções, esse resultado pode ser caracterizado como objetivo, enquanto que, na hipótese de, ao analisar, o indivíduo utilizar-se dos seus gostos e sentimentos pessoais para alcançar o resultado, será ele subjetivo. (DISTRITO FEDERAL, 2014)

O TCDF considerou a resposta dos gestores “acadêmica” e sem efeito jurídico. Após rebater as considerações apresentadas pela SECULT, estabeleceu suas “determinações” à SECULT.

- a) **estabeleçam critérios objetivos de seleção** e julgamento de propostas nos editais de Chamamento Público, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e, se for o caso, ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, em especial para os quesitos que compõem a avaliação do “Mérito Cultural” nos editais do FAC, de maneira a evidenciar a transparência e **impessoalidade** dos procedimentos de análise aos proponentes.
- b) adotem medidas para que as notas atribuídas pelo Conselho de Cultura na avaliação dos Projetos Culturais sejam devidamente fundamentadas, de maneira a evidenciar a transparência e **impessoalidade** dos procedimentos de análise aos proponentes, uma vez que se trata de decisão não passível de etapa recursal. (DISTRITO FEDERAL, 2014, grifo nosso)

A auditoria aponta que mais da metade do somatório das notas dos editais do FAC em 2012 se lastreia em critérios subjetivos denominados “Mérito Cultural” e que afrontam os normativos que fundamentam a modalidade do concurso, comprometendo a isonomia entre os concorrentes.

Os princípios da administração pública de impessoalidade, moralidade e eficiência estão definidos na Constituição de 1988 como norteadores de todas as ações do Estado e são de clara inspiração weberiana.

Contudo, como se vê com o passar dos anos, os gestores da SECULT não seguiram as orientações do TCDF, contudo, foram incluídas descrições para a compreensão dos quesitos avaliados. Essa negativa pode ter consequências em auditorias futuras que, ao identificar o reiterado descumprimento das interpretações legais, podem gerar denúncias ao Ministério Público com abertura de processo por improbidade administrativa. Por outro lado, os gestores buscaram trazer maior impessoalidade, por meio de pareceres mais substanciados nas justificativas das notas, apresentando aspectos formais de análise e com menor espaço do “gosto” ou “pessoalidade” nas análises realizadas por especialistas. Há, porém, o risco de um entendimento de descumprimento legal ou uma denúncia por um proponente que se sinta prejudicado, o que é uma insegurança jurídica para toda a estrutura do FAC.

O subcampo jurídico realiza, assim, a sua “luta simbólica” pelo poder, sendo aquele que é detentor da “última palavra” (BOURDIEU, 2014, p. 416) o que transborda para outros subcampos. As justificativas jurídicas são utilizadas, por vezes, para legitimar opções políticas dentro do instrumento, podendo ser decisivo em toda a política de fomento. O subcampo jurídico também pode ser alterado pelo discurso político como quando se produz um ambiente de desconfiança levando, como vimos na história recente da Lei Rouanet, à criminalização da cultura.

3.8 As interações e suas arenas

Os dois episódios de interação selecionados para análise deste trabalho buscaram alcançar os dois governos e também dois formatos distintos. O primeiro, realizado em 2013, foi uma consulta pública ao movimento cultural realizada de forma estruturada. O segundo, mais informal, revela um agenciamento djunto aos membros do CCDF. Na gestão entre 2015 a 2018 as consultas formais se utilizaram de uma plataforma eletrônica que foi desativada e não há ficaram registros destas consultas.

A consulta pública realizada em 2013 se deu mediante o envio, por meio eletrônico, de demandas e contribuições às minutas dos editais disponibilizados pelo site do FAC. Depois, os gestores realizaram um encontro presencial para apresentar as solicitações de alteração recebidas e, nesse encontro, foi feito o debate sobre quais mudanças no texto seriam realizadas. Esse é o momento do debate político antes do envio da minuta do edital para as instâncias jurídicas. Também se realiza antes do debate dentro do CCDF. A Tabela 24 mostra os resultados do documento de sistematização decorrentes do encontro.

Tabela 28 - Análise do resultado da consulta pública sobre as minutas dos editais 2013

Classificação das propostas	Quant. propostas	Tipos de decisão			Justificativa da decisão		
		Aceitas integralmente	Aceitas parcialmente	Rejeitadas	Jurídicos	Políticos	Técnicas
Considerações Gerais							
Estrutura de seleção	9			9		4	5
Contrapartidas	3			3	2	1	
Pontuação	5	1	2	2		3	2
Prazos	3		1	2			2
Outros	7	2	2	3	2	2	3
Considerações Específicas							
Alteração nos valores	15	1	9	4	4	7	3
Criação de novas modalidades	11		5	6		4	7
Alteração na avaliação	3	1	1		1		1
Alteração nos requisitos	11	4	3	3	2	2	6
Contribuições Complementares							
Questões diversas	8	1	6	1	2	5	2
Total	75	10	29	33	13	28	31
Percentual	100%	13,3%	38,6%	44%	17,3%	37,3%	41,3%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados extraídos de Consulta FAC 2013: Sistematização (DISTRITO FEDERAL, 2013).

A classificação das propostas segue a nomenclatura do documento disponibilizado no site do FAC. Foi possível analisar o percentual das contribuições realizadas pela sociedade civil que foram rejeitadas, aprovadas integralmente ou parcialmente. Criou-se uma classificação para cada tipo de justificativa das decisões também constantes do documento disponibilizado em três aspectos: jurídicas, políticas e técnicas. A justificativa jurídica diz respeito a todas as decisões cujo texto aponta para um impeditivo de ordem normativa ou cujo discurso se refere a algum órgão do Poder Judiciário. Por exemplo, foi solicitado que fosse possível a realização de dois projetos financiados pelo FAC simultaneamente. O pedido foi negado sob o argumento que seria necessário alterar a Lei Complementar para que isso ocorresse.

Nas classificadas como “políticas”, estão agregadas todas as decisões cujo texto se refere a uma justificativa que parte da discricionariedade do gestor ou de uma avaliação da política pública. O termo “político”, utilizado na tabela para efeito de análise das motivações para tomada de decisão, é empregado em suas duas dimensões que o termo possibilita e que a língua inglesa ajuda em diferenciar: a *policy*, relacionada às políticas públicas; e *politics*, no sentido de impacto eleitoral, uma vez que o gestor responde as demandas e avalia as possibilidades de atendimento da comunidade cultural realizando um cotejamento de custo-benefício político. Um exemplo de decisão baseada na justificativa da manutenção da política cultural (*politics*) definida pelo governo é a resposta quanto à solicitação da “extinção da divisão dos editais por etapas da cadeia produtiva”, que foi negada por ser “elemento fundamental da política de fomento em curso”. Há, ainda, uma justificativa de que essa demanda será resolvida por meio de “outros mecanismos”. Uma decisão interpretada como decisão baseada no custo-benefício político (*politics*) é a de ceder no aumento do prazo para atender ao chamado para assinatura de contrato após a publicação do resultado final de cinco para 10 dias, sendo que, neste caso, foi uma demanda aceita parcialmente, uma vez que o solicitado era de 30 dias.

No mesmo sentido, o termo “técnica” trata das questões cujo texto aborda como ordem administrativa e/ou operacionais. Nesse quesito, foram analisadas questões como substituições de nomes e conceitos.

O documento foi classificado pelos gestores em tipos de propostas que se relacionam com a estrutura dos editais (coluna “Classificação das Propostas” – Tabela 2). Na classificação, o item “Estrutura da seleção” reuniu as contribuições que abordaram exatamente a nova organização dos editais divididas pelos elos da cadeia produtiva e não mais nas linguagens artísticas. Além disso, houve modalidades criadas pela gestão que não eram usuais e que espelhavam uma opção da política pública do governo como a circulação em cidades e no entorno do Distrito Federal. Nesse item, central da política de fomento que passou a ser implementada, não houve nenhuma proposta aceita. Uma demonstração que os gestores não flexibilizaram sua política.

Por outro lado, o item que houve maior quantidade de propostas incorporadas, com 66% de acolhimento, foi o que tratou da alteração dos valores disponibilizados por modalidade de financiamento. Esse item foi, também, o que mais recebeu solicitações de alteração num total de 15, correspondendo a 20% do total de propostas.

Boa parte das regras não é da cabeça do gestor [...], porque ele quer criar a regra. Boa parte das regras decorre das próprias normas de regência. E tem uma parte menor dessas regras que, a priori, não são alteradas, que fazem parte

da política que são desenvolvidas pelo gestor. A margem de mudança ou não desse conjunto de regras vai depender da avaliação do gestor. (AGENTE B, 2020)

A distribuição dos recursos entre as finalidades (tipos de editais) e as modalidades (linhas específicas de financiamento) também é uma forma de analisar as prioridades da política de fomento e os resultados das relações dos campos na elaboração dos instrumentos editais.

De modo geral, houve um acolhimento das demandas – somando-se as alterações parciais e integrais –, representando 52% contra 44% de rejeição. No entanto, questões centrais da política cultural como a divisão dos editais por “etapas da cadeia produtiva” e não por segmentos culturais e a questão da quantidade de modalidades não foram consideradas pelos gestores. O documento ainda registrou, em alguns casos, que as decisões foram tomadas em acordo com os presentes na reunião presencial. Ou seja, agentes culturais participaram e decidiram sobre contribuições enviadas. Não houve registro da participação do Conselho de Cultura nesse processo da consulta.

Esse episódio demonstra uma interação formal onde uma racionalidade foi aplicada com diferentes frentes de justificação. Os atores envolvidos travaram um debate técnico-político e onde, claramente, houve pouco avanço da pauta central do campo dos artistas embora tenha tido, segundo nossa análise, um percentual maior de atendimentos das proposições elencadas.

3.9 As regras da distinção e a reserva de mercado

Em 2011, o primeiro edital de montagem de espetáculos trazia uma regra de distinção entre iniciantes e iniciados claramente definida. Os iniciantes eram aqueles que nunca haviam dirigido um espetáculo. Em 2012 a regra foi alterada para aqueles com até três anos de atuação. A regra já trazia no seu escopo um critério de acesso demarcando, escalonando entre os que tinham direito ao acesso de maiores recursos. Entre esses dois anos teve uma mudança que acabou privilegiando aqueles com maior experiência, elevando o valor da nota quanto à trajetória artística. Esse critério foi subindo em peso na composição da nota chegando a 30% em 2015.

Nos editais de 2017 e 2018 ocorreu outra segmentação nas modalidades de fomento para as montagens de espetáculos, trazendo uma nova regra objetiva de segmentação de valores, escalonando de cinco até 21 anos de atuação.

Como dito pelo Agente A, tratou-se de uma reação dos grupos “medianos” que não estavam tendo acesso aos recursos quando disputavam com os diretores mais “consolidados”.

À primeira vista, tal critério se apresentava mais como uma reserva de mercado, pois se tratava de uma restrição de acesso por um critério objetivo com baixa capacidade de análise qualitativa. Curiosamente, os grupos medianos não reivindicavam o acesso aos maiores recursos, mas apenas que tivessem uma categoria – vagas específicas – para uma disputa entre os da mesma faixa de experiência.

O conceito da “Lei da Distinção” ajuda a entender como se constrói tal critério.

Vale dizer, quanto mais o campo estiver em condições de funcionar como o campo de uma competição pela legitimidade cultural, tanto mais a produção pode e deve orientar-se para a busca das distinções culturalmente pertinentes e um determinado estágio de um dado campo, isto é, busca dos temas, técnicas e estilos que dotados de valor na economia específica do campo por serem capazes de fazer existir culturalmente os grupos os que os produzem, vale dizer, de conferir-lhes um valor propriamente cultural atribuindo-lhes marcas de distinção (uma especialidade, uma maneira, um estilo) reconhecidas pelo campo como culturalmente pertinentes e, portanto, suscetíveis de serem percebidas e reconhecidas enquanto tais, em função de um dado campo. Deste modo, é a própria lei do campo, e não um vício de natureza, como pretendem alguns, que envolve os intelectuais e os artistas na dialética da distinção cultural, muitas vezes confundida com a procura a qualquer preço de qualquer diferença capaz de livrar do anonimato e da insignificância. (BOURDIEU, 2015 [1974], p. 109)

A capacidade de gerar essa legitimidade está condicionada ao *capital* que determinados intelectuais e artistas adquiriram na sua trajetória e, por isso, são capazes de fazer frente aos demais atores do campo e fora dele. As distinções também são estabelecidas por espaços de “consagração”. Esses espaços podem ser formais e institucionalizados como salões, prêmios ou uma crítica de determinado jornal ou crítico específico que foi legitimado como tal. Os espaços de consagração são validados pelo campo. Para se adequar à necessidade dos textos burocráticos, os espaços de consagração precisam ser aferidos objetivamente, o que reduz a margem para efeitos qualitativos.

Internamente, os grupos de artistas da “arte pela arte” necessitam ser reconhecidos pelos pares, criando uma relação de “clientes privilegiados e concorrentes” (BOURDIEU, 2015 [1974], p. 105) que, no caso das definições de critérios e requisitos dos editais, podem levar a uma disputa pela diferenciação, a fim de alcançar maiores verbas públicas.

Nas entrevistas realizadas, essa questão foi abordada e houve dois posicionamentos distintos. Alguns consideraram que o critério não era efetivo para garantir a qualidade das obras: “O que tem que ser premiado o trabalho se você tem 40 anos ou 2.” (ATOR A, 2019); “o novo não vem dos mais velhos” (ATOR E, 2019); “Eu acho isso meio estranho. [...] o que falta ao FAC é funcionários artisticamente qualificados [...] que conhecem o mapa cultural dessa

cidade” (ATOR D, 2019). Por outro lado, houve aqueles que acreditaram que era necessária uma segmentação com algum tipo de critério, uma vez que: “O pessoal que é estudante da UnB ganha o mesmo dinheiro no FAC que o diretor que tem 50 anos de carreira” (ATOR B, 2019). Além do reconhecimento, também foi considerada a capacidade da gestão do projeto.

Eu acho que isso faz algum sentido. Por exemplo, se eu penso enquanto eu era estudante da UnB eu estava aprendendo ainda. [...] Você pode ter categorias diferentes. Quase como se você tivesse uma pequena usina de novos agrupamentos artísticos, digamos assim. Tem um primeiro degrau sim. Isso não significa que o trabalho seja melhor ou pior. Pode ser que esteja com não sei quantos anos de teatro e o trabalho não seja bacana. E um menino que está saindo da UnB faça um trabalho muito instigante do ponto de vista da pesquisa de linguagem. Agora, eu acho que tem lugar aí de aprendizagem, inclusive de gestão de um projeto, da gestão de uma equipe. Então não me parece anacrônico ter um olhar distinto para essas trajetórias. Para mim faz algum sentido. (ATOR C, 2019)

Contudo, como visto, a regra foi criada não para privilegiar os mais experientes, mas para garantir que os realizadores mais jovens conseguissem acessar aos recursos. Com a composição da nota onde o maior peso estava seguindo com o passar do anos - como mostramos anteriormente - cada vez mais centradas na análise da ficha técnica, ou seja, nas pessoas e não na proposta em si, foi necessário criar uma outra regra que equilibrasse a distribuição dos recursos.

Foi uma demanda de escassez [...] em determinado momento a reserva de mercado. Naquele ano iria montar mais do mesmo e as grandes propostas estavam entre os iniciantes e em desenvolvimento. Quando você desdobra [...] o que pesa mais é o currículo. O quesito desempate sempre foi o curricular. Percebeu-se esse mecanismo. Garantir acesso. (AGENTE A, 2020)

Primeiramente, a posição do Agente A parte de um julgamento de gosto ao inferir que os projetos dos mais “consolidados” seriam “mais do mesmo”, o que é parte do jogo. Não há como descartar que esse Agente terá suas preferências estéticas e, em algum nível, também maior aproximação pessoal com determinados atores do campo. Vale lembrar que o Agente A é um representante do campo do teatro dentro do campo do poder. Portanto, possui uma posição entre os grupos com sua rede própria.

O critério, ao final, reduziu as vagas para os mais experientes. A decisão foi baseada na premissa de incluir e dar acesso aos novos agentes (AGENTE C, 2020). O que é parte do discurso da justificação que a política cultural faz para legitimar sua posição dentro do espectro do interesse público. Espera-se que novos atores tenham acesso e que progridam no seu desenvolvimento artístico, o que deve ser, também, uma diretriz da política cultural. Os

resultados dos editais acabam sendo sempre avaliados pelos envolvidos, gerando uma “calibragem” das regras. Assim, cada edital, cada regra nova poderá, após uma avaliação, impactar no próximo (AGENTE C, 2020).

O problema é que o FAC não tem dispositivos para uma avaliação dos resultados estéticos e das obras artísticas em si resultantes de todo o conjunto da política de fomento. O que se avalia são os resultados numéricos das linguagens artísticas e de **quem** foi mais ou menos beneficiado, como indica a fala do Agente A. Portanto, as suas justificações precisam ser ancoradas em expectativas dos resultados efetivos e nas justificações da política cultural.

Esse episódio demonstra uma relação mais pessoalizada entre o campo do poder e o campo dos artistas que, em verdade, estavam em disputa dentro do próprio campo do teatro.

3.10 O debate sobre demanda induzida e espontânea

Do ponto de vista da estruturação das linhas de oferta de recursos, os mecanismos de fomento estruturam suas linhas de financiamento, chamadas por “demandas” em dois tipos: uma espontânea e outra induzida. Esse tipo de separação é mais conhecido entre as instituições de fomento à pesquisa científica. A demanda espontânea é aquela que se origina totalmente pelos particulares. No caso da cultura, estão as linhas de financiamento da produção mais tradicional como a produção de novos espetáculos, gravações de disco e realização de filmes. Os gestores vão calibrando os recursos a partir da quantidade de propostas que cada uma dessas modalidades recebe em editais passados. Na induzida, o gestor busca oferecer recursos com base nas prioridades eleitas a partir das políticas públicas de cultura estabelecidas pelos gestores.

O financiamento dos projetos da demanda espontânea dá resposta às necessidades do sistema produtivo cultural realizado a partir da lógica dos particulares. Mas é, também, a manutenção da oferta de bens e serviços culturais que serão oferecidos à população. As linhas de recursos oferecidas pela demanda induzida dão resposta às necessidades do que os gestores definem como prioridades a partir da sua agenda e política cultural de um determinado governo. Assim, nas duas possibilidades, o objetivo final é atender as demandas da sociedade, tendo os artistas como meio para a sua concretização. Contudo, nas modalidades da demanda induzida não há – ou não deveria ter - a definição do tipo de atividade que será realizada. Como a imposição sobre que tipo de música deverá ser executada ou qual peça será realizada. A definição do conteúdo da obra continua a ser definida pelo artista. Desse modo, afasta-se a possibilidade de uma contratação da administração para a realização de um espetáculo

específico, ou como já tratado, a separação do interesse público primário quando a ação tem como elemento desencadeador o atendimento direto da sociedade, e o interesse público secundário, quando o interesse é diretamente do governo.

A modalidade “Ocupação” é um exemplo interessante de demanda induzida. Surgiu pela primeira vez em 2013 integrando o Edital de Difusão e Circulação. O objetivo era incentivar a realização de eventos culturais nos equipamentos da própria SECULT. Em 2014 foi criada a modalidade de “Circuitos” dentro do mesmo edital. A linha de financiamento buscou estimular a criação de um circuito de exibição em equipamentos culturais públicos subutilizados nas Regiões Administrativas do DF. Foi o caso do Circuito Biblioteca Viva, cuja exigência era realizar projetos de “contação de histórias ou mediação de leituras em bibliotecas do Sistema de Bibliotecas do DF.” (DISTRITO FEDERAL, 2014)

O debate sobre as modalidades oferecidas como demanda espontânea e induzida foi objeto contestação por parte da comunidade cultural no período de 2011 a 2014. No documento analisado na Tabela 24, sobre a consulta pública realizada em 2013, se observa que essa foi uma questão central.

Um documento impresso em 2013, intitulado “Jornal do Fórum Cultural do DF”, apresentando um conjunto de reclamações e demandas frente às alterações implementadas no FAC a partir de 2011, questionou de forma direta as modalidades da demanda induzida, chamadas de “encomenda pré-definida”. O documento se opôs a essas linhas de financiamento reivindicando a autonomia do artista, uma vez que as “caixinhas”, nome dado às modalidades, restringiam “a livre expressão artística”. O governo seria, então, “intervencionista”, buscando no FAC recursos para ações que deveriam ser realizadas com o orçamento direto da Secretaria. O Fórum de Cultura do DF, composto por artistas de diversos segmentos, foi criado para organizar a participação nas políticas culturais do DF. O FAC, segundo a publicação, “tem o papel de proteger o DF da colonização cultural originada e outras regiões do país, sobretudo no exterior” (JORNAL DO FÓRUM CULTURAL DO DF, 2013).

Do ponto de vista da autonomia, é possível afirmar que o grupo da “arte pela arte” não quis cumprir uma agenda governamental ou assumir uma função prestacional. É que quando os governos tendem a realizar seus projetos políticos por meio de indução do fomento enfrentam forte resistência. Esse debate dividiu as opiniões dentro do campo porque de certa forma iria interferir na elaboração da proposta e na execução final do projeto. De um lado, “os artistas que aprenderam a fazer o FAC aprenderam a fazer o blá-blá-blá para o pareceristas. [...] mas não acho que isso vá contaminar o conteúdo estético” (ATOR D, 2019). Portanto, há um projeto escrito e outro que será realizado, “um edital sempre altera meu discurso. Porque se eu colocar

meu trabalho no edital eu não vou ganhar” (ATOR E, 2019). Porém, há uma resistência às regras e aos aspectos das orientações da política cultural vigente presente no campo, como apontado no documento do Fórum de Cultura e no discurso de alguns dos entrevistados. “Você tem que ir para cidades mesmo que você não queira.” (ATOR B, 2019). Contudo há, também, um entendimento divergente quanto ao papel do gestor público e sobre o debate do que é intervencionismo, dirigismo e indução.

Eu acho que o Estado como fomentador pode pensar em políticas públicas a partir de diretrizes, planos, estratégias e ele pode, sim, ser indutor, e ele deve. O Estado deve, ele deve ter isso. Esse é o papel de um gestor público. Pensar a cultura de uma cidade, pensar as necessidades culturais de uma cidade e você propor ações de editais nesse sentido. Isso não é dirigismo cultural. Agora, outra coisa é você fugir quais são os propósitos do FAC [...] você suprir as necessidades da Secretaria de Cultura. (ATOR D, 2019)

O discurso do Ator D corrobora o entendimento sobre a diferença entre interesse público primário e secundário, e que o interesse público primário se refere aquele captado pelo gestor que trata do conjunto da sociedade e não dos artistas em específico. Essa diferença tem no aspecto da descentralização dos recursos entre as regiões do Distrito Federal um exemplo claro.

O parecer da Assessoria Jurídico Legislativa (AJL) nº 256, de 2017 (DISTRITO FEDERAL, 2017), que analisou a minuta do edital de “Áreas Culturais”, discutiu a separação entre os projetos apoiados pelo FAC e os contratados pela Administração Pública por meio da Lei nº 8.666/93. A diferença era o formato do contrato administrativo voltado para a aquisição de um bem ou serviço – inclusive de natureza artística – que o Estado necessita adquirir como, por exemplo, para comemorar o aniversário da cidade. Ou seja, trata-se de um interesse público secundário. O que é diverso do fomento à cultura que tem valor em si, cujo interesse está no incentivo à produção cultural tendo como princípio normativo o art. 216-A da Constituição Federal.

[...] o interesse do Estado é a própria alocação de recursos públicos na **economia da cultura**, a partir da apresentação de iniciativas da comunidade cultural, pois a própria criação do **bem/serviço artístico ou cultural** é, em si, a justificativa de interesse público desse repasse, além dos aspectos de **difusão e promoção essenciais nas políticas públicas culturais**. (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 134, grifo nosso)

O parecer justifica a separação entre os instrumentos jurídicos da contratação administrativa por meio da Lei nº 8.666/93, cuja finalidade seria atender o interesse público secundário e o fomento à cultura. Já por meio dos normativos específicos teria por objetivo o interesse público primário.

No entanto, do ponto de vista da legitimação do uso dos recursos públicos, embora afirme que há um valor em si nessa alocação, o texto aponta dimensões utilitaristas e não os valores estéticos intrínsecos da arte, mas sim, os resultantes extrínsecos como a “economia da cultura”, a “criação do bem/serviço artístico ou cultural” e a “difusão e promoção”. Ou seja, o aporte dos recursos precisa de uma justificação ao interesse público.

A discussão sobre justificação da aplicação dos recursos públicos na arte é uma constante nas políticas públicas de cultura. A necessidade de reafirmar a importância do papel do Estado no apoio à cultura é tema que sempre precisa ser retomado. Uma nova queixa recorrente é a ausência de indicadores que sejam capazes de comprovar os benefícios que esses gastos trazem em ganhos sociais e em termos econômicos, portanto, se sofisticou a perspectiva utilitarista. Mais usual era o discurso de ganhos como “identidade nacional” ou a “coesão nacional”.

Os editais e prêmios criados a partir de 2016 são um exemplo de políticas culturais que passaram ser objeto das ações de fomento que, por um lado são de reconhecimento e, por outro de legitimação que o governo lançou mão para aplicar os recursos públicos a partir dos anos 2000, qual seja, a de responsável pela representação da diversidade e sua dimensão antropológica.

Os limites da demanda induzida são tênues e objeto de questionamentos. Em alguns casos se tornaram denúncias que foram levadas ao Ministério Público de Contas por serem entendidas como atividades de interesse exclusivamente da Administração Pública. O questionamento também se volta para as acusações do chamado “dirigismo cultural”, expressão que surgiu no início do primeiro mandato do governo Lula pelos cineastas contrários às diretrizes das políticas de fomento para o audiovisual. Esse debate demonstra a elevada dependência do movimento cultural e, ao mesmo tempo, desconfiança e recusa em realizar a agenda de justificação e legitimação que o interesse público exige.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assunção do Estado como financiador das atividades culturais é uma construção institucional calcada na justificação do que é bem público e balizada por contornos políticos. As bases políticas são definidas pelo espectro ideológico que podem ser liberais ou mais intervencionistas contudo, serão sempre subsidiárias.

Além das estruturas públicas como museus, bibliotecas e orquestras, foram criados mecanismos de fomento direto e indireto para viabilizar a transferência de recursos públicos para a produção cultural. Mas, para que isso se realize, a cultura entrou na linha de comando das regras burocráticas, das compras e concursos públicos. É um choque de mundos distintos. Os princípios burocráticos weberianos, a legislação brasileira e os interesses políticos são, por vezes, frontalmente opostos ao que conformam o campo das artes.

Assim, os artistas que buscam no financiamento público um patrono desinteressado quanto suas opções estéticas – a fim de fugir das vontades de um público consumidor - encontra uma estrutura monolítica, regras a serem cumpridas e exigências cartesianas a fim de se enquadrar em discursos de justificação frente ao interesse público.

Por suas características subjetivas e conceitos difusos, os discursos de justificação para o aporte de recursos públicos em obras de arte estão em constante (re)elaboração buscando razões utilitaristas para sua legitimação sejam eles econômicos, sociais ou territoriais. Ou seja, a crença que o Estado seria um fomentador desprovido de demandas e exigências para disponibilizar seus recursos financeiros, é um claro engano.

Ocorre que o mercado brasileiro de arte, principalmente para as artes cênicas em Brasília, não é capaz de viabilizar um financiamento sustentável para os grupos e atores. O Estado passou a ser, portanto, o principal agente viabilizador dessa produção e os editais públicos se tornaram o meio pelo qual o Estado organiza suas políticas e materializa suas regras de acesso aos recursos. Esse instrumento passou, então, a ser objeto central dos debates e foco de grandes controvérsias nas políticas públicas de cultura. A formulação dos editais se tornou alvo de intervenções tanto pelo campo do poder, quanto pelo campo dos artistas. Cada um, mobilizado por seus interesses e suas justificativas na busca de intervir na redação dos instrumentos. A taxa de sucesso dessa intervenção dependerá da permeabilidade dos agentes públicos responsáveis pela gestão dos mecanismos de fomento e da capacidade de pressão política.

O Fundo de Apoio à Cultura do DF se destaca por ser o mais vultoso fundo de financiamento direto do país. É uma condição diferente no cenário nacional onde o comum é

ter maior recurso disponibilizado por meio de incentivo fiscal. Essa característica elevou a tensão na formulação das políticas de fomento para outro patamar. Além da disputa pelos recursos públicos, os órgãos de controle têm tido forte atuação na sua aplicação, elevando a complexidade na redação dos editais.

A observação sobre os episódios de interação levantados parte, primeiro, de entender que há uma “arquitetura móvel de contextos de sentido” que se realizam dentro dos seus ambientes por vezes institucionalizados e públicos; por outros, mais particulares, onde as relações pessoais têm uma importância que precisa ser considerada. O espaço da interação entre os campos é alterado por fatores que modificam o sentido do “capital”, “recurso”, “coerção” e “oportunidade”, que não são imutáveis no tempo dentro dos grupos. A “ação coletiva” seria então esse ambiente, onde os campos formam suas intersecções de diferentes qualidades e vontades. Nessa dimensão, tem-se uma discussão sobre quem e a justificação utilizada pelos atores na interação “que inclua as dimensões da afetividade e da sensibilidade, da memória, da imaginação e do projeto” que produzem cooperação e disputa em sistemas que se alteram e alternam constantemente (CEFAÏ, 2009, p. 26 - 28). Não há como afastar, por fim, que há uma centralização que gera uma elite com acesso aos agentes públicos que resultam em seletividades, privilégios e privilegiados.

A representação institucionalizada (Conselhos) como apontado, tem muitos problemas, tanto de legitimidade quanto de grau de institucionalização para se realizar. Além disso, como relatado pelas entrevistas, o Conselho, por vezes, se torna mais um espaço de agenciamentos do campo e menos um espaço onde o conjunto da sociedade, inclusive os beneficiários – a população – possam ter espaço para expor suas demandas e propostas. O Conselho de Cultura poderá, então, ser um espaço de possível acerto e mediação entre os diversos atores, o que depende de sua legitimidade, reconhecimento e institucionalidade ou, de forma mais direta, das relações que cada governo estabelece com relação ao CCDF.

A descrição das mudanças dos instrumentos de políticas culturais no DF, especialmente aqueles que se associaram ao FAC no período de 2011 a 2018 e organizaram as linhas de fomento para a montagem de novos espetáculos de teatro, permitiram espiar as interações entre os campos do poder (burocrático e jurídico) e o campo do teatro. Essas interações são verdadeiras batalhas para dar sentido e conteúdo aos instrumentos de fomento e, no final, associam editais, grupos teatrais, atores, instâncias de participação e poder público, não apenas na distribuição de recursos públicos, mas também na distribuição de recursos de reconhecimento e legitimidade.

Para entender como os parâmetros dos editais são estabelecidos, foi necessário realizar a escuta dos atores na busca das “experiências” e “perspectivas” para observar a relação entre o governo (sociedade política) e a comunidade cultural (sociedade civil). Nesse caso específico da formulação das regras do instrumento, estão presentes as dimensões técnicas (as regras do edital), sociais (quem representa a sociedade) e afetivas (a permeabilidade dos agentes políticos). A pesquisa apontou que houve neste período espaços de negociação. Uma grande estrutura de participação complexa e volumosa esteve presente. Nada disso impede que os agenciamentos se operem. O que nos faz pensar que na ausência destes órgãos de participação e na falta da permeabilidade dos agentes públicos o insulamento seja radical e os privilégios e as elites fiquem ainda mais fortalecidas e exclusivas no domínio do estabelecimento das regras dos mecanismos de fomento.

A descrição mostra que o caminho das distribuições simbólicas e materiais é tortuoso, mas regular. Primeiramente, os recursos do FAC são objeto de uma disputa intragovernamental, momento no qual há uma reiterada tentativa de utilização dos recursos vinculados constitucionalmente – e reiterados por legislação local –, para outras finalidades que não aquelas originárias dos projetos artísticos criados na sociedade. Depois, há uma disputa dentro da própria Secretaria de Cultura, uma vez que os recursos vinculados do FAC são basicamente os únicos recursos para investimento e se tornam objeto de desejo para financiar as diversas políticas.

Vencida a luta interna, os gestores vão tentar fazer valer sua visão de política cultural e seus discursos de legitimação junto à comunidade artística. Os artistas, por sua vez, também têm seus embates internos de legitimação e vão atuar em diferentes frentes na busca de um agenciamento para avançar em sua posição. A tradução desse conjunto de embates se dá na delimitação das regras dos editais, processo mediado por limites jurídicos e técnicos e que correspondem às tentativas para fazer valer ideias, interesses e concepções de cada um dos grupos.

Delimitado em seu desenho, o edital segue em forma de minuta para o terceiro momento de combate: os espaços de validação jurídico-normativo, onde serão questionadas algumas das regras, procedimentos e a adequação ao conjunto de leis, decretos e portarias. Finalmente, o certame está liberado para iniciar a batalha efetiva entre os projetos. Começa a jornada para ultrapassar as etapas, inscrições, recursos administrativos, avaliações, resultados e finalmente sair do outro lado com o resultado dos beneficiários.

O próximo momento dessa odisséia será o da realização efetiva, onde as regras e os projetos (um conjunto de intenções escritas com planilha orçamentária) serão aplicados na prática e se transformarão – com sorte – em uma obra artística.

O percurso acidentado dos editais deixará corpos pelo caminho em forma de intenções políticas e projetos artísticos que nunca serão realizados. Serão gastos, além de uma energia enorme dos envolvidos, recursos públicos – financeiros e administrativos – que logo precisarão ser iniciados novamente.

Essa batalha tem, como pano de fundo, um modelo de Estado em transformação e as suas regras da intervenção na economia e na ordem social. O fomento é um conceito que também está em disputa, por sua característica difusa de difícil delimitação em seu alcance, de questionamentos a quem ele se destina, além dos diversos discursos de legitimação, que são necessários para a justificação de sua realização frente ao interesse público.

Essa característica de instabilidade e de variação de rumos pode ser explicada por uma questão epistemológica: a dificuldade de enquadrar o fazer artístico às regras objetivas e à racionalidade da burocracia do Estado formal.

Os limites desse aparato legal e racionalizado se confrontam e parecem ser incapazes de se adequarem para essa relação. Os editais estão submetidos a essa lógica hierarquizada de normas, regulamentos e doutrinas jurídicas fixas, executadas por uma linha de autoridades oficiais e estáveis de comando, controle e coerção. As ações dos gestores precisam ser formalizadas por documentos oficiais e cujo campo de ação está delimitado e autorizado por lei (WEBER, 1982, p. 229).

As interações que se trouxe à tona demonstram o quanto a permeabilidade do poder público ao diálogo, pressões e ações dos atores do campo cultural são importantes para explicar o desenho dos instrumentos, sobretudo quando a gestão pública passa a ser feita, inclusive, por agentes do próprio campo, por disposição específica e, por definição, sensíveis às suas ideias e *modus operandi*.

Nada disso, como se sabe, é definitivo, muito se discute em relação à adequação da legislação, das regras de processo licitatório e de conceitos organizadores da administração pública e de sua adequação ao campo artístico. Ainda não se encontrou um equilíbrio claro e mais razoável entre a impessoalidade da administração pública e o reconhecimento demandado pelos agentes do campo das artes, mas espera-se que esta dissertação ao menos tenha lançado luzes e compreensão para o que está em jogo, isto é, para processos complexos de interação entre instrumentos, jogos de legitimação e a vida das artes.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO, Senado Notícias. **Rollemberg critica uso de fundo de apoio à cultura para festas no Distrito Federal**, 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/09/18/rollemberg-critica-uso-de-fundo-de-apoio-a-cultura-para-festas-no-distrito-federal>> Acesso em: 14 fev. 2020.
- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- ARAÚJO, Celso. **A cidade teatralizada**. Brasília: Instituto Terceiro Setor, 2012.
- BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. In: HERNANDES, Leonardo S. **Federalismo cultural: a descentralização das políticas públicas de cultura**. Orientador: Magda de Lima Lúcio. 2016. 73 f. Monografia (Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. In: São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, abr./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br>>. Acesso em: 14 fev. 2020.
- BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007 [1979].
- _____. **A economia das trocas simbólicas**. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015 [1974].
- _____. **As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- _____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. São Paulo: Papyrus, 1996.
- _____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- _____. The forms of capital. In: Richardson, John G. (Ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. Westport: Greenwood Press, 1986. p. 241-258.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.
- _____. Decreto nº 93.933, de 14 de janeiro de 1987. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jan. 1987.
- _____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 1991.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º ago. 2014.

CAPILLÉ, Cauê. Arquitetura como dispositivo político: introdução ao Projeto de Parques Biblioteca em Medellín. **Revista online do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica - Puc-Rio** – Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.puc-rio.br/index.php/revistaprumo/article/download/325/259>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 11-48, abr/maio/jun. 2009.

COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001**. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2008.

COSTA, Karine. Rádio Agência Nacional. **Artistas do DF cobram recursos do fundo de apoio à cultura**. Disponível em: <<http://radioagencianacional.ebc.com.br/amhtml/cultura/audio/2014-11/artistas-do-df-cobram-recursos-do-fundo-de-apoio-cultura>> Acesso em: 14 fev. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DISTRITO FEDERAL. **Consulta Editais FAC 2013: sistematização das contribuições**. 2013. Disponível em <<http://www.fac.df.gov.br/?p=1518>> Acesso em: 17 de mai. 2019.

_____. Controladoria Geral do DF. **Relatório de Auditoria nº 25/2016**. Disponível em <<http://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/20-3.pdf>> Acesso em: 8 de set. de 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Cultura e fomento**: estrutura e análise dos editais do FAC 2011. Brasília: Secretaria de Cultura do DF, 2012.

_____. **Cultura e fomento**: estrutura e análise dos editais do FAC 2012. Brasília: Secretaria de Cultura do DF, 2013.

_____. **Cultura e fomento**: estrutura e análise dos editais do FAC 2013. Brasília: Secretaria de Cultura do DF, 2014a.

_____. **Cultura e fomento**: estrutura e análise dos editais do FAC 2014. Brasília: Secretaria de Cultura do DF, 2014b.

_____. Decreto nº 34.785, de 1º de novembro de 2013. Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 4 nov. 2013.

_____. Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018. Regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017, que institui a Lei Orgânica da Cultura. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 16 mar. 2018.

_____. Lei Complementar nº 267, de 15 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a criação de Programa de Apoio à Cultura – PAC. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 23 dez. 1999.

_____. Lei Complementar nº 782, de 7 de outubro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 267, de 15 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 9 out. 2008.

_____. Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017. Institui a Lei Orgânica da Cultura dispondo sobre o Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 8 dez. 2017.

_____. Lei nº 111, de 28 de junho de 1990. Estabelece a competência, composição e classificação do Conselho de Cultura do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 29 jun. 1990.

_____. Lei nº 158, de 29 de julho de 1991. Cria instrumentos de apoio e incentivo à arte e à cultura no Distrito Federal. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 30 jul. 1991.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. **Concorrência do FAC 2012/1**. Disponível em: <http://www.fac.df.gov.br/wp-content/uploads/Concorr%C3%Aancia_FAC_2012_1.pdf> Acesso em: 22 set. de 2019.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital nº 10/2011. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade montagem de espetáculos.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 10/2012. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade montagem de espetáculos.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 07/2013. Seleção pública de projetos para firmar parceria de apoio financeiro com o FAC na finalidade montagem de espetáculos.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 03/2014. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade montagem de espetáculos.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 05/2014. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade difusão e circulação.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 01/2015. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade áreas culturais.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 04/2016. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade áreas culturais.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 03/2017. Seleção pública de projetos para firmar parceria com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade áreas culturais.

_____. Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Edital n° 17/2018. Seleção pública de projetos para firmar com o FAC na modalidade apoio financeiro na finalidade áreas culturais.

_____. Tribunal de Contas do DF, Secretaria de Auditoria. **Auditoria Integrada:** gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/convenios-entre-gdf-e-instituicoes-privadas-sem-fins-lucrativos-2013/>> Acesso em: 3 set. 2019.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Unesp, 2005.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor. **Interesse Público:** Revista Bimestral de Direito Público, ano VII, n. 34, p. 99-112, 2005.

GREFFE, Xavier. **Arte e mercado**. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2013.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HEINICH, N. **A Sociologia da arte**. Bauru, SP: EDUSC, 2008.

JORNAL DO FÓRUM CULTURAL DO DF. **Artistas querem diálogo para corrigir edital do FAC/2013**. Brasília, 1º de abril de 2013. (Mimeo)

LAHIRE, Bernard. **Homem plural**: os determinantes da ação. Tradução de Jaime A. Clasen. Petropolis, RJ: Vozes, 2002.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS. P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012.

MELLO, Celso A. Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOULIN, R. **O mercado da arte mundialização e novas tecnologias**. Porto Alegre: Zouk, 2007.

POZAS, Jordana de. **Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo**. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>> Acesso em: 9 jan. 2020.

RUBIM, A., VASCONCELOS, F. P. (Org.). **Financiamento e fomento à cultura no Brasil**: estados e Distrito Federal. Salvador: EDUFBA, 2017.

SAHLINS, Marshall. **Cultura e razão prática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VANDENBERGH, Frédéric. A sociologia na escala individual: Margaret Archer e Bernard Lahire. In: **Cadernos do Sociófilo**. Tradução de Gabriel Peters. Quarto Caderno. Rio de Janeiro: IESP, UERJ, 2013.

VILLAR, F. P., CARVALHO; E. F. (Org.). **Histórias do teatro brasileiro**. Brasília: UnB, IdA, Artes Cênicas, 2004.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TABELA DE PONTUAÇÃO EDITAL 2011

(continua)

Item	Peso	Pontos	Resultado
Quantidade de Recursos recebidos pelo Proponente nos dois anos anteriores (em mil R\$) – 1,5% do total			
0 a 100	3	5	15
101 a 200	3	4	12
201 a 300	3	3	9
301 a 500	3	2	6
501 a 1.000	3	1	3
Acima de 1.000	3	0	0
Quantidade de vezes que recebeu recursos do FAC (desde 1999) – 1,5% do total			
0 a 3	3	5	15
4 a 5	3	4	12
6 a 7	3	3	9
8 a 9	3	2	6
10 a 11	3	1	3
Mais que 12	3	0	0
Região Administrativa da Produção do Projeto – 2,5% do total			
Varjão	5	5	25
Vila Telebrasil	5	5	25
Itapoã	5	5	25
Estrutural	5	5	25
Ceilândia	5	5	25
Planaltina	5	4	20
Taguatinga	5	4	20
Samambaia	5	4	20
São Sebastião	5	4	20
Brazlândia	5	4	20
Recanto das Emas	5	3	15
Santa Maria	5	3	15
Paranoá	5	3	15
Gama	5	3	15
Sobradinho II	5	3	15
Sobradinho I	5	2	10
Riacho Fundo I	5	2	10

(continuação)

Item	Peso	Pontos	Resultado
Riacho Fundo II Núcleo	5	2	10
Bandeirante	5	2	10
Guará	5	1	5
Vila Planalto	5	1	5
Candangolândia	5	1	5
Vicente Pires	5	1	5
Cruzeiro	5	1	5
Brasília	5	0	0
Lago Sul	5	0	0
Lago Norte	5	0	0
SCIA	5	0	0
Aguas Claras	5	0	0
Park Way	5	0	0
Região Administrativa da Execução do Projeto – 2,5% do total			
Varjão	5	5	25
Vila Telebrasil	5	5	25
Itapoã	5	5	25
Estrutural	5	5	25
Ceilândia	5	5	25
Planaltina	5	4	20
Taguatinga	5	4	20
Samambaia	5	4	20
São Sebastião	5	4	20
Brazlândia	5	4	20
Recanto das Emas	5	3	15
Santa Maria	5	3	15
Paranoá	5	3	15
Gama	5	3	15
Sobradinho II	5	3	15
Sobradinho I	5	2	10
Riacho Fundo I	5	2	10
Riacho Fundo II Núcleo	5	2	10
Bandeirante	5	2	10
Guará	5	1	5
Vila Planalto	5	1	5
Candangolândia	5	1	5
Vicente Pires	5	1	5
Cruzeiro	5	1	5
Brasília	5	0	0

(conclusão)

Item	Peso	Pontos	Resultado
Lago Sul	5	0	0
Lago Norte	5	0	0
SCIA	5	0	0
Aguas Claras	5	0	0
Park Way	5	0	0
20% ₁	5	5	25
5% a 7,9%	5	4	20
3% a 4,9%	5	3	15
1% a 2,9%	5	2	10
0,1% a 0,9%	5	1	5
0%	5	0	0
Gastos com Gestão e Administração – 2,5% do total			
8% a 10% ₂	5	5	25
5% a 7%	5	4	20
3% a 4,9%	5	3	15
1% a 2,9%	5	2	10
0,1% a 0,9%	5	1	5
0%	5	0	0
Preço do produto ao destinatário do evento cultural (em R\$) – 5% do total			
0,00	10	5	50
0,01 a 5,00	10	4	40
5,01 a 10,00	10	3	30
10,01 a 15,00	10	2	20

APÊNDICE B – ENTREVISTA

Como se iniciou sua trajetória?

Como foi a sua formação?

Quais grupos participou? Interações?

Como você define o seu estilo de teatro?

Qual o público que você pretende atingir? Com quem você está dialogando?

Onde você deseja chegar com o seu teatro?

De onde provem sua subsistência?

Como você financia sua produção mais recente?

Como financiava antes?

Como é o resultado da sua bilheteria?

Quantas vezes você já ganhou o FAC?

O que acha de ter seus projetos aprovados (ou reprovados) no FAC?

Qual a principal finalidade do FAC para você?

Você já participou de alguma reunião, consulta pública sobre os editais do FAC?

Já propôs alterações? Quais alterações você considera importante de serem feitas?

O que acha do teatro que é produzido atualmente em Brasília?

Como você analisa os grupos de Brasília?

Com quais grupos você se identifica?

O que acha das peças resultantes do FAC?