Janaína Magalhães

# Gestão pública municipal:
# apresentando o Programa Descentralização da Cultura

CELACC/ECA-USP
2014

Janaína Magalhães

# Gestão pública municipal:
# apresentando o Programa Descentralização da Cultura

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos, produzido sob orientação do Prof. Danilo Oliveira.

CELACC/ECA-USP
2014

## AGRADECIMENTOS

Ao longo de minha trajetória, diversas pessoas contribuíram com o meu crescimento. Sendo impossível citar a todas, entrarão nestes agradecimentos as que estiveram mais próximas durante a realização desta pesquisa.

Agradeço à minha mãe, por ser a única pessoa no mundo que me ama e me apoia incondicionalmente.

À Raquel, melhor amiga, que apesar da distância está sempre pronta para me ajudar. Obrigada por tudo.

A todos os colegas da turma B da Especialização em Gestão de Projetos Culturais, que dividiram suas experiências e inquietações.

Entre as pessoas que conheci na USP, estão algumas que quero que permaneçam na minha vida daqui para frente e que posso chamar de amigas: Daniela, João, Kamila, Lívia, Maitê e Simone. Obrigada pelas conversas, reuniões de trabalho, piqueniques e risadas que compartilhamos dentro e fora da universidade.

A todos os professores, em especial ao meu orientador, professor Danilo Oliveira, minha sincera admiração.

À Gabriela Coto pela gentileza em compartilhar comigo alguns materiais, principalmente sua dissertação de mestrado, que muito contribuiu para a realização deste artigo.

**SUMÁRIO**

**Introdução** ..... 5

**Apresentação** ..... 5

**A cultura nas políticas públicas municipais** ..... 6

**Conceitos-chave: Descentralização, Democracia Cultural e Desenvolvimento** ..... 9

**Procedimentos e estratégias metodológicas** ..... 10

**Breve Histórico da Secretaria Municipal de Cultura (SMC)** ..... 11

**A cidade definindo os investimentos em cultura: o caso da Descentralização da Cultura e do Orçamento Participativo** ..... 13

**Considerações finais** ..... 16

**Referências** ..... 18

**Anexo A – Regionalização do OP** ..... 20

# Gestão pública municipal: apresentando o Programa Descentralização da Cultura

**Janaína Magalhães**[1]

**Resumo:** Este artigo apresenta de forma sucinta a implantação e funcionamento do Programa Descentralização da Cultura, que teve sua origem nos grupos de teatro de rua e nos movimentos sociais da cidade de Porto Alegre. Após o momento inicial, o Programa foi transformado pelo Partido dos Trabalhadores – que permaneceu na administração municipal por dezesseis anos – em uma política de governo. Com a entrada de um novo partido na prefeitura, o Programa Descentralização da Cultura correu o risco de ser extinto, mas a pressão popular fez com que ele se mantivesse ativo até os dias de hoje, tornando-se uma política de estado.
Palavras-chave: Cultura; Políticas Culturais; Descentralização; Administração Municipal.

**Abstract**: This paper briefly presents the implantation and functioning of the Program of Decentralization of Culture, originated from groups of street theatre and social movements from the city of Porto Alegre. After this beginning, the Program was transformed by the Workers' Party – which ruled the city for sixteen years– into a government policy. With the arrival of a new party to control the municipal administration, the Program of Decentralization of Culture found itself at stake. However, popular pressure has kept in running until today, making a state policy out of it.
Keywords: Culture; Cultural Policies; Decentralization.

**Resumen:** En este artículo se presenta brevemente la implementación y operación del Programa Descentralización de la Cultura, que se originó en los grupos de teatro de calle y en los movimientos sociales en la ciudad de Porto Alegre. Después del momento inicial, el Programa fue transformado por el Partido de los Trabajadores - que estuvo en la administración de la municipalidad durante dieciséis años - en una política de gobierno. Con la entrada de un nuevo partido en el ayuntamiento, el Programa Descentralización de la Cultura corría el riesgo de ser extinguido, pero la presión popular lo mantuvo activo hasta el día de hoy, tornándose una política de Estado.
Palabras-clave: Cultura; Políticas Culturales, Descentralización; Administración Municipal.

[1] Graduada em Gestão Cultural pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos/RS. Atualmente é Analista nas Oficinas Culturais do Estado de São Paulo. Orientador Prof. Danilo Oliveira.

## Introdução

De acordo com o que afirma Martinell (2003, p. 99), "a cidade é o espaço público onde se dá a cultura ao vivo. E, neste aspecto, as políticas culturais devem ter a comunicação em âmbito local como uma preocupação prioritária".

A partir desse pressuposto teórico, pretende-se refletir sobre a gestão pública municipal, utilizando um estudo de caso.

O objetivo aqui é apresentar o Programa Descentralização da Cultura, implantado pela Prefeitura Municipal na cidade de Porto Alegre, trazendo uma breve análise sobre seu funcionamento. É visto como um modelo de gestão pública que, devido às suas características, poderá servir de exemplo para outros municípios no Brasil, marcados, em geral, por um histórico de descontinuidade nas políticas culturais.

Dentre as referidas características, que serão explicadas no tópico "A cidade definindo os investimentos em cultura", chamam a atenção dois de seus aspectos fundamentais: a forma participativa na definição de prioridades e na destinação de parte da verba e, sobretudo, para sua longevidade. Em 2014, a Secretaria Municipal de Cultura completou 26 anos e a Descentralização da Cultura, 21 anos.

Este período, contempla quatro gestões consecutivas do PT na cidade (1989-1993;1993-1997;1997-2001;2001-2005), seguidas por uma do PPS (2005-2009), uma do PMDB (2009-2012) e uma do PDT (2012-atual)[2].

Acredita-se que, conforme afirma Botelho (2001, p. 76), "em função de sua proximidade - indiscutivelmente maior – do viver e do fazer cotidiano dos cidadãos, os governos municipais tornam-se mais suscetíveis às demandas e pressões da população". Diante deste panorama, considera-se a hipótese de que a longevidade do Programa esteja diretamente relacionada ao seu âmbito administrativo.

## Apresentação

Nos últimos 40 anos[3], as políticas culturais vêm se consolidando como objeto de investigação acadêmica, tendo como marco dos debates as conferências da UNESCO nos

[2] Nesses dados considerou-se apenas o partido de filiação do prefeito eleito. Outras siglas compunham as coligações.

[3] Reunidas em publicações e obras de referência. Em língua inglesa, as pesquisas vêm sendo publicadas sistematicamente em três grandes periódicos: *International Journal of Cultural Policy*, de 1994; o *Journal of Arts Management, Law and Society*, de 1992; e o *Journal of Cultural Economics*, fundado em 1977.

anos 1970 (LIMA et. al, 2013). Devido à "transversalidade da cultura", é possível encontrar pesquisas nos mais variados campos do conhecimento, com destaque para as ciências sociais e da comunicação.

Entretanto, no campo da gestão ainda existem lacunas e dificuldades para encontrar documentos sobre políticas públicas, estejam elas em funcionamento ou não. De acordo com Rubim, "a história das políticas culturais do Estado nacional brasileiro pode ser condensada pelo acionamento de expressões como: ausência, autoritarismo e instabilidade" (RUBIM, 2007: p. 101).

Optou-se pelo tema para a realização deste artigo guiado pelo anseio de contribuir com o registro histórico, fato considerado de suma importância, tanto para o campo da pesquisa acadêmica quanto para o da gestão pública. Por essa razão, justifica-se também a escolha de trabalhar com um estudo de caso.

O objeto de análise perpassa mais de seis gestões do governo municipal da cidade de Porto Alegre. Ainda que a Secretaria Municipal de Cultura não disponha de materiais para consulta, o número de informações que podem ser levantadas sobre a Descentralização da Cultura, através de entrevistas com os atores envolvidos e observação participante, é bastante grande. O espaço temporal e de laudas de que se dispunha para a realização deste trabalho não permitiu que se contemplassem todos os aspectos do Programa. Futuramente, a pesquisa será retomada, adotando as estratégias metodológicas citadas.

Será apresentado nas próximas páginas um retrospecto panorâmico baseado em documentos oficiais, com o intuito de fazer uma introdução ao modelo de gestão empregado.

Na revista da Descentralização, publicada em novembro de 2010, o texto de apresentação afirma que: "Descentralizar a cultura é possibilitar aos integrantes das comunidades o direito de ser protagonista, criador e participante, conscientizando-os de que podem usufruir das diferentes áreas da arte".

## A cultura nas políticas públicas municipais

Falar de cultura não é tarefa fácil. Até mesmo estudiosos das ciências sociais e autores consagrados concordam que semanticamente essa é uma das palavras mais complexas do nosso dicionário. A tarefa se torna ainda mais árdua quando se acrescenta ao discurso duas palavras também bastante complexas e que geram entendimentos controversos: política e desenvolvimento.

Este estudo não abarca uma pesquisa histórica aprofundada sobre o percurso linguístico e conceitual pela qual a palavra cultura passou durante os últimos dois séculos[4], mas inicialmente será necessário falar sobre seu papel central na sociedade contemporânea e, sobre as suas duas principais dimensões.

Sucintamente "a expressão centralidade da cultura indica a forma como a cultura penetra em cada recanto da vida social, fazendo proliferar ambientes secundários, mediando tudo" (HALL, p. 7).

Porém, ao se falar de política, ou de uma política cultural especificamente, é imprescindível fazer distinção entre a dimensão simbólica e a antropológica, pois isto "tem determinado o tipo de investimento governamental em diversos países, alguns trabalhando com um conceito abrangente de cultura e outros delimitando o universo específico das artes como objeto de sua atuação" (BOTELHO, 2001: p. 74).

Na dimensão antropológica o significado semântico de cultura é ampliado, pois cultura é tudo que é produzido simbólica e materialmente nas relações interpessoais, por meio da interação social. Botelho afirma que "para que a cultura, tomada nessa dimensão, seja atingida por uma política, é preciso que, fundamentalmente, haja uma reorganização das estruturas sociais e uma distribuição de recursos econômicos" (BOTELHO, 2001: p. 74).

Botelho define também a cultura em sua dimensão sociológica:

> *Por sua vez, não se constitui no plano do cotidiano do indivíduo, mas sim em âmbito especializado: é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão. Em outras palavras, a dimensão sociológica da cultura refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Ela compõe um universo que gere (ou interfere em) um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso (BOTELHO, 2001: p. 74).*

Considerando essa definição, pode-se afirmar que os governantes das três esferas do poder público enfrentam grande dificuldade na implantação de políticas efetivas e que abarquem todas as necessidades específicas do campo cultural. Para a cultura em sua dimensão simbólica, o desafio é um pouco menor, pois é possível a elaboração de diagnósticos e estabelecimento de metas.

[4] No final do século XVIII e no início do seguinte, o termo germânico *kultur* era adotado para simbolizar os aspectos espirituais de uma comunidade, enquanto a palavra francesa *civilization* remetia às realizações materiais de um povo. Ambos os termos foram sintetizados por Edward Tylor (1832-1917), considerado "pai" do moderno conceito de cultura, no vocábulo inglês *culture*.

Botelho aponta em seu trabalho que “do ponto de vista estrito de uma política cultural, a dimensão antropológica necessita penetrar no circuito mais organizado socialmente, característica fundamental da dimensão sociológica” (BOTELHO, 2001: p. 75). A autora aconselha duas maneiras de fazer com que esse objetivo seja possível: a primeira é o que ela denomina como “estratégia do ponto de vista da demanda”, que significa a organização da sociedade, por exemplo, em torno de associações de diversos tipos, em prol de um bem comum, exercendo sua cidadania e cobrando a presença e atuação efetiva dos poderes públicos.

A outra forma diz respeito à gestão das políticas exercidas dentro do aparato governamental. Nas palavras da autora uma política cultural deve:

> *Saber delimitar claramente seu universo de atuação, não querendo chamar a si a resolução de problemas que estão sob a responsabilidade de outros setores de governo. Ou seja, ela participará de um consórcio de instâncias diversificadas de poder, precisando, portanto, ter estratégias específicas para a sua atuação diante dos desafios da dimensão antropológica. Junto aos demais setores da máquina governamental, a área da cultura deve funcionar, principalmente, como articuladora de programas conjuntos, já que este objetivo tem de ser um compromisso global de governo (BOTELHO, 2001: p. 75).*

Botelho chama a atenção ainda para o fato de que a cultura, em sua dimensão antropológica, é a expressão do que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo e, portanto, para a elaboração das políticas públicas, ela requer uma ação privilegiadamente municipal.

> *[...] No Brasil há bons exemplos de políticas democráticas desencadeadas por governos municipais. Nesses casos, a qualidade de vida da população vem sendo um dos objetivos dessas políticas culturais. No entanto, o maior ganho deste comprometimento foi o de ter ampliado a visibilidade da área cultural na maioria destas gestões, o que não significa que tenha havido ganhos de natureza propriamente cultural. Esta maior visibilidade também não garantiu que esses governos tenham incorporado a cultura como um pressuposto de suas políticas nas demais áreas de governo. De qualquer forma, essas experiências confirmam que é mais fácil lutar pelo ampliação do espaço político como estratégia específica da área da cultura junto aos governos municipais (BOTELHO, 2001: p. 76).*

Considera-se o Programa Descentralização da Cultura um destes exemplos de políticas democráticas citados pela autora em sua argumentação, pois há mais de duas décadas parte da verba da Secretaria Municipal da Cultura é destinada a ações culturais descentralizadas que

são definidas com a ajuda da população, ainda que nesse processo tenham havido períodos de inconstâncias e embates[5]. Tal característica corrobora a tese de que é no âmbito municipal que se implementam e fortalecem as principais iniciativas para o desenvolvimento do setor cultural, através de políticas públicas. Nas cidades o acesso da população aos seus governantes é facilitado, possibilitando assim o exercício de sua cidadania.

**Conceitos-chave: Descentralização, Democracia Cultural e Desenvolvimento**

Gonzalo Carámbula argumenta que "si se define como meta la promoción y el respeto de la diversidad cultural, está en la descentralización cultural la clave de su máxima expresión". En la medida que cada localidad desenvuelve sus propias políticas culturales, en forma independiente pero articulada en red y / o con los espacios centrales, crecen la potencialidad y riqueza de las diferentes propuestas (CARÁMBULA, 2011: p. 263).

Concorda-se, então, com as afirmações do autor, principalmente, quando afirma que a descentralização é um processo, uma troca contínua, que promove as capacidades locais e se beneficia das mesmas, o que consequentemente gera desenvolvimento (CARÁMBULA, 2011: p. 265).

O autor também ressalta que não se deve confundir o conceito de descentralização com o de "desconcentração". Não se trata de levar cultura aos bairros, essa ideia demonstra uma visão centralista e que não se propõe verdadeiramente ao incentivo da reflexão e autonomia local (CARÁMBULA, 2011: p. 265).

Ao analisar-se o Programa Descentralização da Cultura, nota-se que o modelo adotado, tendo tido ênfase, principalmente, em sua implementação, priorizou justamente as duas características fundamentais de uma política pública para a cultura recém-citada: o incentivo à reflexão e, sobretudo, a autonomia local.

É colocado em análise o conceito de descentralização cultural proposto por Teixeira Coelho em seu Dicionário Crítico de Política Cultural:

> *Processo pelo qual comunidades locais – e, no limite, os cidadãos, organizados em coletividades – passam a se auto-administrar em termos de política cultural. As coletividades locais tornam-se livres para eleger os responsáveis por suas escolhas, independente dos poderes centrais estaduais ou federais. Esta noção baseia-se na ideia de que a única realidade, em*

[5] Como a diminuição no orçamento do Programa, que em 2004 foi de um milhão e quatrocentos mil reais e passou para trezentos mil em 2006.

> *termos de país, é a cidade ou o local, e não o Estado ou a federação, abstrações meramente jurídicas.*
>
> *Alguns autores consideram que um corolário deste princípio é o direito dos artistas de criar em suas próprias cidades; este, no entanto, é assunto controvertido: prevalece a opinião de que cabe à comunidade escolher tudo em matéria de cultura, inclusive os artistas que pretende valorizar (COELHO, 1997: p. 147).*

Também se faz necessária a diferenciação entre os conceitos de democratização e democracia cultural. O primeiro consiste em popularizar a "alta cultura", buscando garantir o acesso da população aos bens culturais considerados "legítimos". Já a democracia cultural, segundo Botelho "tem por princípio favorecer a expressão de subculturas particulares e fornecer aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para eles mesmos se cultivarem, segundo suas próprias necessidades e exigências" (2001, p. 81).

Com relação ao conceito de desenvolvimento empregado neste trabalho, buscamos utilizar o mais abrangente possível, pois percebe-se que na maioria dos discursos do senso comum e, até mesmo, políticos e partidários, utiliza-se o termo desenvolvimento somente em seu aspecto socioeconômico.

Encontrou-se na síntese do "Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento – Nossa Diversidade Criadora", uma explicação bastante clara a respeito de relação entre cultura e desenvolvimento:

> *O desenvolvimento é um fenômeno com fortes implicações intelectuais e morais para indivíduos e comunidades. A compreensão das questões levantadas pelo desenvolvimento e pela modernização deve ter como elemento central a dupla ênfase nos valores culturais e nas ciências sociais. A cultura, em seu sentido mais específico de valores, símbolos, rituais e instituições sociais, afeta as decisões e os resultados econômicos. Por seu turno, as atividades econômicas podem minar ou fortalecer vários aspectos de uma cultura. O desenvolvimento econômico que ocorre no contexto de uma cultura decadente, rígida, opressora ou mesmo cruel está fadado ao fracasso. O objetivo último do desenvolvimento é o bem-estar geral – físico, mental e social – de todos os seres humanos (CUÉLLAR, 1997: p. 23).*

**Procedimentos e estratégias metodológicas**

A metodologia que se adota para esta pesquisa é o estudo de caso, o qual "possibilita que um determinado aspecto de um problema seja estudado com alguma profundidade"

(BELL, 2008). A análise de documentos e relatórios de gestão dos últimos sete anos (2007 a 2014), período que compreende este estudo, constitui o procedimento utilizado[6].

Os documentos analisados estão listados no quadro abaixo:

| Documento | Data de publicação |
|---|---|
| Publicação sobre a Mostra das Oficinas | 2007 |
| Publicação sobre a Mostra das Oficinas | 2008 |
| Revista da Descentralização | Novembro de 2009 |
| Revista da Descentralização | Novembro de 2010 |
| Regimento Interno do Orçamento Participativo – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2013/2014 | Julho de 2013 |

**Breve Histórico da Secretaria Municipal de Cultura (SMC)**

É importante fazer aqui uma contextualização histórica da presença do poder público na área da cultura na cidade de Porto Alegre, adotando a definição de Teixeira Coelho na qual a política cultural "é um conjunto de iniciativas tomadas pelo Estado, visando promover a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável" (2004, p. 293). Os dados foram consultados no *site* oficial da Prefeitura.

A Secretaria Municipal da Cultura (SMC) foi criada em 1988, por meio de um projeto de lei[7] elaborado por funcionários da então Divisão de Cultura, ligada à Secretaria Municipal da Educação (Smed)[8].

O primeiro Secretário Municipal da Cultura foi o professor Joaquim José Felizardo, na gestão do prefeito Alceu Collares (1986-1988).

As primeiras Coordenações da Secretaria foram: Artes Plásticas, Artes Cênicas, Livro e Literatura e Memória Cultural, além das Assessorias de Comunicação, Promoções, Estudos e Pesquisas, Apoio Técnico-Administrativo e Administração de Fundos. A seguir, foram

[6] Inicialmente, estavam previstas entrevistas semiestruturadas com os gestores do Programa de Descentralização da Cultura, a saber, o Secretário e o Secretário Adjunto Municipal da Cultura de Porto Alegre e o atual Coordenador. Porém, após a confirmação de que responderiam ao questionário, não se obteve mais nenhuma comunicação com os mesmos.

[7] Lei Nº 6.099 sancionada em 3 de fevereiro de 1988.

[8] Apresentação disponível no site: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?p_secao=4. Acessado em 09/05/2014.

criadas as coordenações de Música, Cinema, Vídeo e Fotografia e Manifestações Populares. A estrutura conta ainda com as Coordenações de Culturas Étnicas, Dança e Tradição e Folclore.
Ainda em 1993, foi criado o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre (FUMPROARTE) e a Secretaria Municipal da Cultura (SMC) instalou-se em sede própria, em prédio restaurado para este fim e tombado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Casa Firmino Torelly.

Em 1998, foi implantado o Conselho Municipal de Cultura (CMC), demanda da 1.ª Conferência Municipal de Cultura, ocorrida em 1995. As conferências foram realizadas de dois em dois anos até 2005. Após um período de recesso o Conselho Municipal de Cultura voltou a funcionar, através de portaria assinada pelo prefeito em 20 de julho de 2009. A Conferência Municipal de Cultura também passou a ser realizada com a mesma periodicidade anterior. Em 2013, em sua 9ª edição, Roque Jacoby, atual Secretário de Cultura, declarou que "com democracia e liberdade estamos todos trabalhando para que Porto Alegre tenha seu Plano Municipal de Cultura, somos a cidade que mais fez Conferências de Cultura"[9].
Já o Conselho do Patrimônio Histórico Cultural – Compahc, criado pela Lei 4.139 de 09 de julho de 1976, na época da Divisão de Cultura, funciona até os dias de hoje.

Além do FUMPROARTE, também fazem parte da estrutura da Secretaria Municipal da Cultura (SMC) os seguintes fundos: Fundo Pró-Cultura – FUNCULTURA, criado pela Lei 6.099 de 03 de fevereiro de 1988; o Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – FUMPAHC, criado pela Lei 4.349 de 30 de novembro de 1977 e o Fundo Monumenta Porto Alegre – FUMPOA, criado pela Lei 8.936/2002.

Os equipamentos culturais pertencentes à administração municipal, atualmente, são: Arquivo Histórico; Auditório Araújo Viana, este é administrado pela empresa Opus Promoções num modelo de Parceria Público-Privada (PPP); Biblioteca Josué Guimarães; Centro de Eventos; Centro Municipal de Cultura; Cinemateca Capitólio; Pinacoteca Rubem Berta; Memorial do Mercado; Museu Municipal Joaquim José Felizardo; Solar Paraíso; Teatro Renascença; Teatro Túlio Piva e Centro Cultural Usina do Gasômetro.

Em 2010, foi criado o Observatório da Cultura, com a missão de ser um centro de referência para a tomada de decisões em Política Cultural e a promoção da importância da

[9] Prefeitura de Porto Alegre. 9ª Conferência Municipal de Cultura encerra e consulta popular continua até 31 de agosto. Disponível no site http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?p_secao=188, acessado em 09/05/2014.

cultura e das artes para o desenvolvimento social e econômico, através da produção, estudo e difusão da informação[10].

A Seção VIII da Lei Orgânica de Porto Alegre[11] trata das questões relacionadas à cultura e diz, em seu 195.º artigo, que constituem direitos culturais garantidos pelo município:

> *I – liberdade de criação e expressão artísticas;*
> *II – acesso à educação artística e ao desenvolvimento a criatividade, principalmente nos estabelecimentos de ensino, nas escolas de arte, nos centros culturais e espaços de associações de bairros;*
> *III – amplo acesso a todas as formas de expressão cultural;*
> *IV – apoio e incentivo à produção, difusão e circulação dos bens culturais;*
> *V – acesso ao patrimônio cultural do Município;*
> *VI – as feiras de artesanato e de artes plásticas e os espaços de livre expressão artística popular.*

A partir dessas informações, pode-se avaliar positivamente a forma como a gestão municipal dialoga com a comunidade no setor cultural. Além de definir investimentos através de consultas públicas, Porto Alegre também é a cidade brasileira que mais realizou conferências de cultura, segundo afirmação do atual secretário da pasta.

## A cidade definindo os investimentos em cultura: o caso da Descentralização da Cultura e do Orçamento Participativo

Lamentavelmente, há, hoje, poucos registros disponíveis para consulta na Secretaria Municipal de Cultura. Teve-se acesso apenas a alguns materiais impressos, publicados entre 2007 e 2013. No *site* oficial e no *blog* que o Programa mantém na *web*, não há informações sobre sua implantação e trajetória no decorrer das duas últimas décadas.

Entretanto, faz-se importante ressaltar o período histórico em que a Descentralização da Cultura teve seu início. De acordo com Coto (2012), a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo em Porto Alegre, alterou o rumo das políticas culturais, já que o discurso político era pautado pela participação social e democratização.

Em paralelo a esse fato, crescia na cidade a ação de grupos de teatro de rua, que valorizavam a cultura popular como forma de resistência e discussão política nas

[10] Observatório da Cultura. Disponível no site: http://culturadesenvolvimentopoa.blogspot.com.br/p/apresentacao.html, acessado em 09/05/2014.
[11] Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Disponível no site http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOM_%20Atualizada.htm, acessado em 10/06/2014.

comunidades. Os grupos “Ói Nós Aqui Traveiz” e “Espalha Fatos” realizavam apresentações de teatro regularmente nos bairros e em parceria com movimentos populares e sindicais.

O ponto de partida do Programa se deu quando:

> *Em 1989, o coletivo Ói Nóis Aqui Traveiz apresentou o Projeto Teatro como Instrumento de Discussão Social para a Coordenação de Comunicação Social e Relações Comunitárias. Conquistou o apoio da Secretaria Municipal de Cultura para o desenvolvimento das primeiras oficinas de teatro de rua nos bairros. Este projeto tinha como objetivo realizar oficinas de teatro nas comunidades carentes, criando assim novos espaços de resistência à dominação cultural, através da discussão, reflexão e conscientização social (COTO, 2012: p. 88).*

A partir dessa experiência, mais grupos buscaram o apoio da Secretaria e outras iniciativas, como mostras culturais nas mais diversas linguagens, foram realizadas em todas as regiões da cidade. A aproximação com o Orçamento Participativo começou a ser feita pela Fundação Especial de Educação Social e Comunitária (FESC), órgão que àquela época, desenvolvia oficinas artísticas nos centros comunitários em parceria com a Secretaria Municipal de Cultura. Posteriormente, a FESC foi transformada em Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e passou a atuar exclusivamente no trabalho de Assistência Social pela prefeitura (COTO, 2012: p. 90).

Esse processo culminou, em 1993, com a transformação da Coordenação de Comunicação Social e Relações Comunitárias no Programa Descentralização da Cultura, durante o governo de Tarso Genro (1992-1996), no segundo mandato consecutivo da administração popular em Porto Alegre. A partir desse momento, uma das primeiras ações foi a criação das comissões de cultura nas regiões do Orçamento Participativo, doravante denominado OP.

O OP foi implantado em 1989 na gestão do então Prefeito Olívio Dutra, com base no artigo 116 da Lei Orgânica do Município[12]. Sua principal característica é a efetiva participação popular na decisão da destinação dos recursos públicos. Hoje, esse modelo de gestão pública é reconhecido mundialmente, tendo sido adotado por mais de 300 cidades brasileiras entre 1989 e 2004 (WAMPLER, 2007: p. 67) e, até mesmo, por países como Argentina, Uruguai, Canadá, França e Bélgica.

Para atender a todas as demandas da população, a cidade foi dividida em 17 regiões, que podem ser consultadas no anexo A na página 20, bem como os bairros que as compõem.

[12] Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Disponível no site http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOM_%20Atualizada.htm, acessado em 10/06/2014.

A metodologia do OP também divide a cidade em seis temáticas: Circulação e transporte; Cultura; Desenvolvimento econômico, tributação e turismo; Educação, esporte e lazer; Habitação, organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental; Saúde e assistência social.

Segundo o Regimento Interno do OP "todo cidadão pode participar da discussão do OP na sua região e nas temáticas. Enquanto na região são discutidos e definidos os investimentos e serviços específicos de sua base geográfica, nas temáticas são definidas as diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, ou seja, obras estruturais e grandes projetos" (2013, p. 5).

Atualmente o Orçamento Participativo possui uma Gerência vinculada à Secretaria Municipal de Governança Local – SMGL, que anualmente edita e disponibiliza em versão impressa o Plano de Investimentos e Serviços.

Para melhor compreensão do funcionamento da Descentralização da Cultura atualmente, pode-se recorrer ao ciclo do OP, disponível no *site* da Prefeitura de Porto Alegre[13], pois o Programa acompanha o seu cronograma anual. De acordo com o texto institucional apresentado no *site* da SMC:

> *A Coordenação de Descentralização da Cultura é responsável pela implementação de políticas públicas que respeitem e integrem as manifestações culturais características e originais de cada região da cidade. Presente em cada uma das 17 regiões do Orçamento Participativo, a Descentralização ouve, dialoga e assimila as necessidades de cada região e, a partir delas, elabora um cronograma de oficinas e outras intervenções, com o objetivo de descentralizar equipamentos, conhecimentos e oportunidades (DESCENTRALIZAÇÃO, 2014).*

Embora ocorra o diálogo com a comunidade para definição da programação anual de atividades em todas as regiões da cidade, a Secretaria da Cultura também define e implementa a realização de alguns projetos, de acordo com o seu entendimento de que tipo de manifestação artístico-cultural deve circular pela cidade. Os projetos atuais desenvolvidos pela Coordenação da Descentralização são: Ballet para todos; Circuito Popular de Cultura; Cinema nos Bairros; Porto Alegre Em Cena (leva espetáculos do Festival de Teatro da Cidade para as periferias); Festas Temáticas (a região solicita, mas cabe à SMC aprovar ou não); Carnaval Comunitário; Semana Municipal da Capoeira; Semana Municipal do Hip Hop e

[13] Ciclo do OP. Disponível no site http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ciclo_op_2013_detalhado.pdf, acessado em 10/05/2014.

Mostra de Resultado das Oficinas (acontece sempre no mês de novembro, em todas as 17 regiões do OP).

As Oficinas de Arte e Cultura, demandadas através da temática de cultura do OP, são de iniciação e ocorrem entre abril e novembro com carga horária mensal de 24h. São desenvolvidas nas seguintes áreas: artes plásticas; capoeira, comunicação comunitária, dança, fotografia, hip hop, inclusão cultural, literatura, música, teatro, vídeo e circo. As atividades são ministradas por oficineiros contratados a partir de edital público.

Segundo o Regimento Interno, a ordem de prioridades da Temática de Cultura votada em 2013 foi: equipamentos culturais; atividades de descentralização da cultura; e ações e eventos da cultura, respectivamente. De acordo com as regras estabelecidas, a descentralização da cultura receberá recursos para atender a cinco demandas da cidade. Equipamentos culturais, por ter sido votado em primeiro lugar, poderá atender a 15 demandas (REGIMENTO, 2013: p. 21).

## Considerações finais

O objetivo inicial desta pesquisa era contribuir com o registro histórico no campo das políticas públicas, com ênfase no âmbito da gestão municipal. Trabalhou-se com a hipótese de que a longevidade do Programa Descentralização da Cultura deve-se ao fato dessa ser uma política de governo municipal, que, no decorrer das gestões, se transformou em uma política de estado.

Foi uma tarefa difícil conseguir apresentar sucintamente, no formato de artigo, informações sobre um Programa que completou 21 anos e atende 17 regiões da cidade de Porto Alegre. Logicamente, os dados apresentados não abordam a realidade de forma abrangente. Trabalha-se somente com análise de materiais oficiais e consulta a outras pesquisas sobre o Programa. Ambos são escassos, sobretudo as informações oficiais, que poderiam estar melhor consolidadas e divulgadas no *site* da Secretaria Municipal da Cultura.

Através desta pesquisa, é possível afirmar que a Descentralização da Cultura destaca-se pela forma democrática na definição de seus investimentos na cidade, em consonância com o modelo de gestão pública, denominado Orçamento Participativo – embora outros trabalhos mostrem, através de entrevistas e análises mais profundas, um esvaziamento político do Programa.

Um importante aspecto que pode ser apontado é a sua origem nas lutas e ações desenvolvidas por grupos de teatro de rua e movimentos sociais. Também há artistas e grupos

que despontaram nas oficinas dos bairros promovidas pelo Programa e hoje atuam profissionalmente, de forma autônoma, na área cultural.

Os aspectos negativos também são identificáveis, sendo possível dizer que o Programa, ao longo de sua história, enfrentou diversos momentos de oscilação. Nasceu com o objetivo de descentralizar, ou seja, promover as capacidades locais, gerando desenvolvimento e autonomia nas periferias da cidade. Porém, passou por momentos de simples desconcentração e democratização cultural, oferecendo apenas oficinas de produção artística.

Outra característica marcante da Descentralização da Cultura é a sua longevidade. Devido às dificuldades para encontrar informações históricas consolidadas nas políticas culturais, não é possível afirmar se existem ou quantos são os programas similares a este e que tenham o mesmo tempo de existência. Entretanto, pode-se concluir que tal característica tem uma explicação: em 2005, quando houve troca de governo e o Partido dos Trabalhadores deixou a Prefeitura, a Descentralização da Cultura sofreu ameaça de ser extinta. Este fato não ocorreu devido à pressão popular, que nos municípios é facilitada pela proximidade física com a administração pública.

Para finalizar, é possível dizer que, apesar das dificuldades encontradas para obtenção de informações, incluindo aqui o silêncio por parte dos atuais gestores, é importante continuar as pesquisas para uma consolidação cada vez mais ampla das políticas públicas de cultura como objeto de estudo acadêmico, bem como para que a população em geral tenha acesso às informações e os governantes percebam a importância da cultura para o desenvolvimento local, em seu sentido para além do econômico.

No caso específico da Descentralização da Cultura, estudos futuros são necessários para ampliação dos pontos de vista sobre o tema, já que o Programa é formado por diversos atores que ficaram de fora deste artigo. Uma profunda pesquisa de campo nas comunidades localizadas nas 17 regiões da cidade de Porto Alegre parece uma boa forma de averiguar o efetivo impacto gerado pelo Programa nestes 21 anos.

**Referências**

BELL, Judith. **Projeto de Pesquisa.** Guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. 4ª edição. Tradução Magda França Lopes. Porto Alegre, RS: Artmed, 2008.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura e políticas públicas.** Disponível no site http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-83920010002000011&script=sci_arttext&tlng=es, acessado em 21/04/2014.

CARÁMBULA, Gonzalo. **La diversidad cultural ante la otra violência:** Algunos casos de la gestión cultural publica de Montevideo. Disponível no site http://www.unesco.org.uy /cultura/fileadmin/templates/cultura/cultura-mercosur/archivos/moneta_web.pdf#page=257, acessado em 25/05/2014.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural.** São Paulo, FAPESP/Iluminuras, 1997.

COTO, Cordioli Gabriela; CARVALHO, Cristina Amélia. **Limites e potencialidades da participação na experiência do Programa Descentralização da Cultura de Porto Alegre.** Disponível no site http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ISTR2013/gabriela_cordioli _y_cristina_cmelia_carvalho.pdf, acessado em 19/06/2014.

COTO, G.C. **Limites e Potencialidades da Participação no Programa Descentralização da Cultura de Porto Alegre.** 2012.155f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração, Universidade do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre: 2012.

CUÉLLAR, Javier Pérez. **Nossa diversidade criadora.** Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. Campinas: Papirus, Brasília: UNESCO, 1997.

DESCENTRALIZAÇÃO da Cultura. Disponível no site http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ smc/default.php?p_secao =261, acessado em 10/05/2014.

HALL, Stuart. **A centralidade da cultura:** notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. Disponível no site http://www.gpef.fe.usp.br/teses/agenda_2011_02.pdf, acessado em 19/04/2014.

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. **O que são as políticas culturais?** Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura. Disponível no site http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/ 2013/11/ Luciana-Piazzon-Barbosa-Lima-et-alii.pdf, acessado em 30/06/2014.

MARTINELL, Alfons. **Artigo Cultura e cidade:** Uma aliança para o desenvolvimento em Políticas Culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura. Disponível no site http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131873por.pdf, acessado em 21/04/2014.

REGIMENTO Interno. Critérios gerais, Técnicos e Regionais – 2013/2014. Publicação editada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (documento interno) Fotocópia.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil:** tristes tradições. Disponível no site http://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/1469/934, acessado em 27/06/2014.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro:** "boas práticas" devem ser promovidas? Disponível no site http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci_arttext, acessado em 27/06/2014.

## Anexo A – Regionalização do OP

**Região 1 - HUMAITÁ/NAVEGANTES**
BAIRROS: Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo.

**Região 2 - NOROESTE**
BAIRROS: Boa Vista - Cristo Redentor - Higienópolis - Jardim Itú - Jardim Lindóia - Jardim São Pedro - Passo D'areia - Santa Maria Goretti - São João - São Sebastião - Vila Floresta - Vila Ipiranga

**Região 3 - LESTE**
BAIRROS: Bom Jesus - Chácara das Pedras - Jardim Carvalho - Jardim do Salso - Jardim Sabará - Morro Santana - Três Figueiras - Vila Jardim

**Região 4 - LOMBA DO PINHEIRO**
BAIRROS:Agronomia - Lomba do Pinheiro

**Região 5 - NORTE**
BAIRRO: Sarandi

**Região 6 - NORDESTE**
BAIRRO: Mário Quintana

**Região 7 - PARTENON**
BAIRROS: Cel. Aparício Borges - Partenon- Santo Antônio - São José - Vila João Pessoa

**Região 8 - RESTINGA**
BAIRRO: Restinga

**Região 9 - GLÓRIA**
BAIRROS: Belém Velho - Cascata – Glória

**Região 10 - CRUZEIRO**
BAIRROS: Medianeira - Santa Tereza

**Região 11 - CRISTAL**
BAIRRO: Cristal

**Região 12 - CENTRO-SUL**
BAIRROS: Camaquã - Campo Novo - Cavalhada - Nonoai - Teresopólis - Vila Nova

**Região 13 - EXTREMO SUL**
BAIRROS: Belém Novo - Chapéu do Sol - Lageado - Lami - Ponta Grossa

**Região 14 - EIXO BALTAZAR**
BAIRROS: Passo das Pedras - Rubem Berta

**Região 15 - SUL**
BAIRROS: Espírito Santo - Guarujá - Hípica - Ipanema - Pedra Redonda - Serraria - Tristeza - Vila Assunção - Vila Conceição

**Região 16 - CENTRO**
BAIRROS: Auxiliadora - Azenha - Bela Vista - Bom Fim - Centro Histórico - Cidade Baixa - Farroupilha - Floresta - Independência - Jardim Botânico - Menino Deus - Moinhos de Vento - Mont Serrat - Petrópolis - Praia de Belas - Rio Branco - Santa Cecília – Santana

**Região 17 - ILHAS**
BAIRROS: Arquipélago (Ilha das Flores, da Pintada, do Pavão e Ilha Grande dos Marinheiros)