

LUCAS BARBOSA DE SANTANA

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO
PAULO:** análise dos investimentos em cultura nos
governos do partido da social-democracia brasileira
– PSDB



ARARAQUARA – S.P.
2023

LUCAS BARBOSA DE SANTANA

POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: análise dos investimentos em cultura nos governos do partido da social-democracia brasileira
— PSDB

Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Estado, Governo e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Associado Rafael Alves Orsi

Bolsa: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

ARARAQUARA – S.P.
2023

S232p SANTANA, LUCAS BARBOSA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: : análise
dos investimentos em cultura nos governos do partido da
social-democracia brasileira – PSDB / LUCAS BARBOSA DE
SANTANA. -- Araraquara, 2023
125 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: RAFAEL ALVES ORSI

1. Orçamento. 2. Cultura. 3. São Paulo. 4. Políticas Públicas. 5.
Políticas Culturais. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Impacto potencial desta pesquisa

A presente pesquisa pretende preencher parte de uma lacuna de estudos e investigações acerca dos investimentos em cultura no estado de São Paulo. Para tanto, lança-se um empreendimento analítico das políticas e ações implementadas, bem como dos recursos despendidos para o setor durante o período e as gestões analisadas.

Potential Impact of this Research

This research aims to address a gap in studies and investigations regarding cultural investments in the state of São Paulo. To achieve this, an analytical endeavor is undertaken to examine the policies and actions implemented, as well as the resources allocated to the sector during the period and administrations under scrutiny.

LUCAS BARBOSA DE SANTANA

POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: análise dos investimentos em cultura nos governos do partido da social-democracia brasileira – PSDB

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Governo e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Associado Rafael Alves Orsi

Bolsa: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Data da defesa: 18/01/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Rafael Alves Orsi, Doutor

Universidade Estadual Paulista – UNESP

Membro Titular:

Luciléia Aparecida Colombo, Doutora

Universidade Federal de Alagoas – UFAL

Membro Titular:

Cristiane Kerches da Silva Leite, Doutora

Universidade de São Paulo – USP

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Agradecimentos

Agradeço à UNESP, pelo amplo apoio institucional que sempre me foi oferecido, desde os anos da graduação.

Também gostaria de registrar meu agradecimento às professoras Luciléia e Cristiane, pelos valiosos apontamentos na qualificação e pela disponibilidade em avaliar meu trabalho. Bem como aos professores do PPG Ciências Sociais, na pessoa da professora Ana Lucia, que foi muito prestativa e me auxiliou em diversas atividades. Agradeço a Profa. Maria Jardim, Carla e ao Prof. Marcelo, pelas disciplinas extremamente importantes para minha formação. Não posso deixar de agradecer a Profa. Nayara Albrecht, do PPG Ciência Política da UFSCar, pela marcante disciplina de políticas públicas, que deu novos rumos a esta e futuras pesquisas. A profa. Maria Teresa e ao Prof. Dagoberto, pela enorme ajuda na coordenação do Congresso de Ciências Sociais.

Agradeço aos meus amigos, que sempre me apoiaram e estiveram comigo nessa jornada intensa. Foram 24 meses de trabalho frenético.

Por fim, meus agradecimentos ao meu orientador, Rafael. Sou muito grato por todo o processo de formação durante todos esses anos.

Esse trabalho reflete uma parte de cada um de vocês nos meus contínuos processos formativos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Obrigado.

Formular e implementar políticas públicas no setor cultural é fazer cultura.
(GILBERTO GIL, 2013)

Resumo

O presente estudo é uma investigação sobre o orçamento para cultura no estado de São Paulo, durante os anos de 2015 e 2020, em que prevaleceram gestões do PSDB. O estudo de caso apresentado nesta pesquisa, compreende uma análise dos repasses realizados para as cidades-sede das regiões administrativas do estado, bem como dos demais municípios que obtiveram investimentos realizados pela Secretaria Estadual de Cultura (SEC). Em conjunto, é analisada a literatura acerca das políticas culturais e dos recursos para cultura. O levantamento dos dados aponta para uma grande concentração de recursos nos contratos de gestão junto às organizações sociais, e baixos investimentos diretos, através de convênios ou acordos com as prefeituras, denotando uma atuação da SEC, essencialmente, como agente financiador. Por fim, estabelecem-se algumas correlações entre a proximidade política dos gestores municipais e estadual e os repasses de recursos às prefeituras.

Palavras-chave:

Orçamento; Cultura; São Paulo; Políticas Públicas.

Abstract

The present study is an investigation into the budget for culture in the state of São Paulo, during the years 2015 and 2020, in which PSDB administrations prevailed. The case study presented in this research comprises an analysis of the transfers made to the host cities of the administrative regions of the state, as well as the other municipalities that received investments made by the State Secretariat of Culture (SEC). Together, the literature on cultural policies and resources for culture is mobilized. The survey of data points to a large concentration of resources in management contracts to social organizations, and low direct investments, through agreements or covenants with city halls, denoting SEC's performance, essentially, as a financing agent. Finally, some correlations are established between the political proximity of municipal and state managers and the transfer of resources to city halls.

Keywords

Budget; Culture; São Paulo; Public Policy.

Lista de gráficos

Gráfico 1: número de matrículas na pós-graduação brasileira, em milhares. ..	23
Gráfico 2: teses e dissertações indexadas com a temática de políticas culturais.	24
Gráfico 3: artigos na base de dados periódicos capes, sobre a temática de políticas culturais entre 2000 e 2020	37
Gráfico 4: valores totais dos contratos firmados entre a sec e as os 's entre 2015 e 2020, por unidade gestora.	78
Gráfico 5: recursos dispendidos às os's por localidade no estado de são paulo	84
Gráfico 6: gastos com o proac editais, entre 2015 e 2020.	93
Gráfico 7: oscilação dos gastos com o proac editais, entre 2015 e 2020.....	94
Gráfico 8: total dos gastos via renúncia fiscal com a política proac icms.	95
Gráfico 9: projetos submetidos e aprovados de 2015 a 2020.	96
Gráfico 10: cenário do mercado de trabalho do setor cultural de 2015 a 2020.	98
Gráfico 11: repasses de recursos da sec para as cidades-sede das regiões administrativas centrais entre 2015 e 2020.	101
Gráfico 12: totalidade dos valores repassados pela sec aos municípios paulistas entre 2015 e 2020.....	102

Lista de tabelas

Tabela 1: Evolução das teses e dissertações defendidas no campo de políticas culturais entre os anos de 1990 e 2019.....	20
Tabela 2: Autores que mais publicaram no campo de políticas culturais presentes na base web of science.....	21
Tabela 3: Autores mais citados na área de políticas culturais no Brasil.....	23
Tabela 4: Artigos e citações sobre orçamento para a área cultural.....	28
Tabela 5: Número de contratos firmados entre a SEC, por meio de suas Unidades Gestoras, e as Organizações Sociais.....	76
Tabela 6: Percentual das despesas com a função cultura frente ao orçamento total do governo de São Paulo, de 2010 a 2018.....	96

Sumário

1. Introdução.....	12
2. O campo de estudos das políticas públicas culturais.....	17
3. Metodologia e Objetivos	39
4. As políticas públicas culturais no Brasil e no estado de São Paulo	51
5. A SEC e os recursos para cultura no estado de São Paulo	77
6. Considerações Finais	110

1. Introdução

A presente pesquisa é parte de uma agenda na qual o pesquisador atua desde a sua graduação, através de duas iniciações científicas que tiveram como objeto de análise a cultura no município de Araraquara/SP. Desdobrou-se daí, portanto, esta dissertação de mestrado, que tem como objeto investigado o orçamento estadual para cultura em São Paulo. Objetivamente, o intuito deste trabalho é analisar as dinâmicas alocativas dos recursos estaduais para cultura no estado de São Paulo, identificando disparidades regionais e setoriais. É, portanto, um estudo-diagnóstico, que tem como intuito ser, para além de uma investigação científica, uma ferramenta administrativa aos gestores culturais paulistas.

Inicialmente, destaca-se que o presente estudo versa sobre um campo ainda pouco estudado no Brasil, a cultura. E, ainda menos estudado, quando manejada em suas dimensões política e econômica, quanto aos investimentos públicos realizados pelos entes da federação e as políticas públicas implementadas no setor.

As políticas públicas para cultura, no Brasil, caracterizam-se por processos extremamente tensos durante sua trajetória formativa. Considera-se, de acordo com a literatura especializada (MICELI, 1984; RUBIM, 2007 e CALABRE, 2007), que a partir do governo de Getúlio Vargas, com a gestão de Capanema à frente do então Ministério da Educação e Saúde, a área cultural passa a contar com maior sistematicidade e coordenação tanto política quanto econômica, no âmbito governamental, o que confere a esse momento histórico o marco fundante da institucionalização da cultura no rol de atuação do Estado através de políticas públicas. É, contudo, um momento consideravelmente controverso da história política e econômica brasileira, pois é marcado por um regime ditatorial, em que boa parte dos governos (federal, estaduais e municipais), não eram eleitos pelo voto popular. Tal configuração indica o caráter autoritário (CHAUÍ, 1994), conferido às políticas culturais pelo poder público, por diversas vezes, inclusive em sua fundação.

Uma das principais experiências de gestão durante o incipiente período de criação de políticas culturais no Brasil foi a gestão Mário de Andrade frente à Departamento Municipal de Cultura de São Paulo, que apesar de contar com ações isoladas e pouco expressivas em âmbito nacional, representaram uma significativa ruptura com a lógica administrativa e de gestão da cultura pelo poder público, incorporando práticas, processos e códigos que não se limitavam às belas-artes ou a preservação do patrimônio histórico e artístico.

Ainda que as gestões Andrade e Capanema tenham sido marcos nevrálgicos na história da gestão cultural brasileira, foram apenas pequenas representações num vasto universo de processos que se estabeleceram, sobretudo no âmbito da administração pública, a partir de então, dando caminho às “tristes tradições” das políticas culturais no Brasil, sendo o “autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção, paradoxos, impasses e desafios”, que conforme aponta Rubim (2007), definem esse campo da gestão pública brasileira, até o tempo presente.

O presente trabalho foi estruturado em 5 capítulos, com uma introdução, um capítulo sobre a dimensão dos estudos acerca das políticas públicas culturais, em âmbito nacional e internacional, metodologia, aspectos das políticas culturais brasileiras e no estado de São Paulo, bem como um capítulo para tratamento dos dados colhidos e tratados para esta pesquisa, e, por fim, uma conclusão. Essa divisão buscou abarcar de forma abrangente todos os temas e problemas tratados neste estudo, de modo a ressaltar, globalmente, os elementos destacados dentro da literatura sobre políticas culturais, bem como sobre os recursos públicos para cultura no estado, sedimentados no orçamento estadual para cultura.

Inicialmente, o capítulo 1, intitulado “o campo de estudos das políticas públicas culturais”, busca apresentar, de forma bastante ampla, as principais contribuições da literatura nacional e internacional para a área de estudos das políticas de cultura, operando, para isso, uma busca em duas das principais bases de dados que disponibilizam conteúdos científicos, Web Of Science, na qual foram procuradas, sobretudo, referências na literatura internacional, bem como artigos publicados, em língua inglesa, mas produzidos por pesquisadores brasileiros. Utilizou-se da referida base de dados por dois motivos centrais, o

primeiro, refere-se ao volume de conteúdo armazenado sob esse domínio, que além de contar com uma alta quantidade de trabalhos, também é uma das plataformas mais longínquas, com contribuições (artigos) desde o século passado. Também se optou por essa base dada sua aderência ao *software* utilizado para a análise bibliométrica empreendida nesse capítulo. Através desse banco de dados, foi possível investigar quais as principais produções empreendidas na área investigada, delimitando o campo de estudos em que se insere esta pesquisa.

Para além dessa base de dados, também se utilizou da plataforma periódicos capes, que reúne boa parte da produção intelectual brasileira, sobretudo em nível de pós-graduação. A intenção de trazer um quadro de contribuições na área de políticas culturais nesse domínio é, além de delimitar o campo, essencialmente, dentro dos estudos realizados no Brasil, indicar de forma mais precisa de que forma este estudo tenta contribuir para um campo ainda pouco investigado no Brasil, sobretudo quando pesquisados os recortes específicos desta pesquisa, como o orçamento público para políticas culturais.

Para operacionalizar a procura dos artigos dentro das plataformas utilizadas, nesse capítulo, procedeu-se com a busca de palavras-chave extremamente relevantes para o campo, como orçamento cultural, políticas culturais, investimentos em cultura, dentre outras. Esse processo foi necessário para que fosse possível analisar com amplitude todos os itens presentes na base, e, dessa forma, apresentar um panorama geral das contribuições para o setor. Vale destacar, ainda, que o processo de análise dos artigos foi realizado através de *software* de bibliometria, *VOSViewer*. Com isso, o primeiro capítulo se mostra como uma imersão importante que situa as investigações realizadas neste trabalho no campo de estudos das políticas culturais.

O capítulo 2, por sua vez, trata-se da metodologia abordada no trabalho e da fundamentação metodológica mobilizada para dar sustentação aos elementos discutidos nesse estudo. Como ponto central, está a definição do trabalho qualitativo como um estudo de caso, que remete aos anos de 2015 a 2020 na gestão estadual de cultura. Para tanto, define-se nesse capítulo, para além do recorte temporal e suas justificativas, de que forma as informações coletadas no trabalho serão tratadas, e das justificativas teóricas para a adoção

da cultura enquanto objeto analítico, e sua essencialidade para se pensar cidadania, democracia e afirmação social (MICELI, 1984; CHAUÍ, 1995; CANCLINI, 2005).

Não obstante, cabem destacar ainda alguns dos objetivos desta pesquisa, esmiuçados no capítulo metodológico, como a análise dos repasses de recursos da SEC (Secretaria da Cultura e Economia Criativa do estado de São Paulo) às prefeituras paulistas, mais especificamente, às sedes das regiões administrativas. Vale ressaltar, contudo, que a baixa quantidade de recursos dispendidos às cidades-sede, desdobrou-se numa análise mais abrangente, com coleta de dados mais ampla, englobando também outros municípios paulistas, que despontaram como receptores de verbas da SEC para o desenvolvimento de suas políticas culturais diversas.

Ainda, desdobram-se alguns objetivos específicos, aprofundados no capítulo, como a identificação e análise dos recursos repassados, observando suas finalidades. A investigação de possíveis compatibilidades políticas entre os gestores estaduais e municipais, que justificasse, de certa forma, o envio de verbas para determinada localidade. E, por fim, realizar uma breve distribuição espacial dos recursos repassados, com o intuito de diagnosticar eventuais disparidades regionais.

O capítulo 4, por sua vez, traz um importante panorama das políticas públicas de cultura do estado de São Paulo e do Brasil, destacando-se, nesse bloco, o histórico para a afirmação da cultura enquanto objeto sistemático de políticas públicas, na máquina federal e estadual. Mobiliza-se aqui, importantes aspectos da literatura sobre políticas culturais, a fim de subsidiar constatações cruciais do trabalho, como a falta de investimentos no setor, sua secundarização no rol de demandas e ações das diversas esferas governamentais, a partir de uma perspectiva histórica, bem como a grande desarticulação orquestrada por agentes públicos, a fim de manipular políticas de cultura em prol de determinados projetos de poder. Ainda nesse capítulo, abordam-se elementos centrais na constituição da cultura paulista, além da descrição da trajetória institucional das políticas culturais na administração pública do estado de São Paulo.

No último capítulo do trabalho, são apresentados os dados colhidos junto a SEC e ao governo estadual, e o seu devido tratamento, com a apresentação de informações como as políticas financiadas pela secretaria de cultura, a variação do volume de investimentos e das ações implementadas, bem como alterações ao longo da trajetória dessas políticas públicas. Para além disso, destaca-se também a forma como os gastos são distribuídos pelo estado e pelas diversas prefeituras paulistas, com a intenção de atender a alguns dos objetivos desse trabalho, especializando os recursos e as ações. Evidenciam-se aqui, sobretudo, as atividades desenvolvidas por meio das parcerias com as organizações sociais (OS's), que, conforme pode ser observado no capítulo, representam os maiores dispêndios para o setor por parte da SEC, e a perspectiva é que esses contratos junto às OS's sejam cada vez mais expressivos dentro da secretaria. Além disso, pontuam-se políticas financiadas diretamente por meio da SEC, através de editais de fomento públicos, que buscam atender a uma quantidade maior de cidades paulistas e “interiorizar” a atuação do governo estadual na cultura. Um terceiro bloco de dados, apresentam os repasses diretos da SEC às prefeituras, suscitando hipóteses sobre o volume de dispêndios nessas localidades.

Com isso, pretende-se apresentar um panorama de dispêndios em cultura no estado de São Paulo, elencando aspectos significativos sobre as políticas públicas de cultura desenvolvidas durante os anos de 2015 a 2020, considerando, inclusive, importantes fatores históricos inerentes aos cenários investigados.

2. O campo de estudos das políticas públicas culturais

O campo das políticas culturais no Brasil vem sendo objeto de estudos e análises científicas sobretudo desde o início do século XXI. Pode-se considerar que as investigações no campo ainda carecem de certa sistematicidade no que tange à definição clara e objetiva das modalidades e definição dos tipos de atuação do Estado através da cultura. Rubim (2007) aponta que a definição atualmente aceita no campo sobre o que são as políticas culturais, pode ser indicado como uma forma de atuação sistemática, contínua e planejada do Estado, através de suas diferentes esferas federativas, no campo da cultura.

No que tange a produção intelectual no campo, destaca-se, internacionalmente, as publicações em periódicos renomados, como o *International Journal of Cultural Policy*, *Journal of Arts Management, Law and Society* e o *Journal of Cultural Economics*. Cabe destacar que essas revistas são muito tradicionais na área e existem desde a segunda metade do século XX. Nesse tempo, acumularam grandes contribuições para a área, inclusive na tentativa de sistematizar de forma mais ampla as modalidades de políticas culturais.

Nesse aspecto, Lima *et. al.* (2013) indicam que os esforços em busca de maior caracterização das políticas culturais atuam na construção de duas grandes áreas, como aquelas que são desenvolvidas a partir de convicções políticas dos atores governamentais que detém o poder decisório, mais sujeitas às dinâmicas políticas envolvendo os interesses dos gestores. Indica-se também as políticas culturais desenvolvidas de forma mais técnica, levando em consideração, sobretudo, princípios da gestão pública que apontam para a construção da política com base nas especificidades da agenda e da finalidade específica da ação.

A definição conceitual mais objetiva do que são políticas culturais pode ser encontrada na obra de Canclini (1987), no qual duas importantes dimensões são apontadas pelo autor e, atualmente, são amplamente aceitas pela comunidade científica. A primeira se refere às políticas de democratização cultural, que estão relacionadas à necessidade de atuação do Estado com medidas que possam dar condições de acesso a uma diversidade de bens

culturais, até então restritos às camadas sociais mais favorecidas. O outro conceito delimitado pelo autor, que se assenta numa dimensão antropológica¹ de cultura, pode ser entendido como uma forma de garantir que a população não somente tenham condições de acesso aos bens da “alta cultura”, mas consiste num processo de valorização das mais diversas práticas e ações culturais populares, que têm o mérito de evidenciar uma heterogeneidade de realidades e experiências sociais, o que, de certa forma, mostra-se como um elemento de fundamental importância na realidade brasileira.

Um novo entendimento sobre a forma de manutenção da cultura enquanto política pública requereu dos gestores e acadêmicos um novo olhar sobre a operacionalização da dimensão cultural, ao passo que uma leitura interdisciplinar e multisetorial se mostrou essencial para a construção de novos projetos para o setor, como é o caso do programa cultura viva. (SILVA, 2014). Nesse sentido, a aproximação da cultura com outros setores como a participação social e a educação se mostraram indispensáveis nesse ponto, pois marcaram fortemente a materialização de políticas no setor cultural de nosso tempo, alinhando elementos da diversidade cultural e da educação além da forte participação social na construção dessas políticas.

Historicamente, o modelo de políticas culturais pode ser dividido em dois importantes momentos. Primeiramente, na esteira de Canclini (1987), globalmente, destacam-se as do período pós-guerra, caracterizadas como meios de democratizar os bens produzidos pela “alta cultura”, e que, como políticas desenvolvidas pelos governos, deveriam compor o rol do Estado de Bem-estar Social, pois se enquadravam como elementos públicos, e que, portanto, deveriam ser passíveis de acesso à população em geral. (LIMA *et. al.* 2013; VOLKERLING, 1996).

Ainda, cabe destacar, que o segundo período, a partir de meados dos anos 1960, configura-se numa perspectiva de recusa do modelo anterior, calcado na promoção do acesso. Pode-se afirmar, assim, que essa outra forma de gestão da cultura buscava universalizar as condições de produção cultural, valorizando a pluralidade de ações que emergem de áreas que não estão

¹ Mais informações sobre a dimensão antropológica da cultura podem ser encontradas em Botelho (2001).

relacionadas diretamente com a “alta cultura”, compreendida, nesses termos, como mais restrita a grupos historicamente favorecidos. (LIMA et. al. 2013; VOLKERLING, 1996).

Na esteira dessas discussões, é fundamental indicarmos que a literatura já bastante consolidada quanto às distinções supracitadas, no que tange ao modelo de atuação do Estado no campo das políticas culturais, aponta para uma maior solidez na atuação das instituições governamentais no campo da cultura a partir do século XX, entretanto, cabe salientar que algumas formas de atuação já estavam presentes antes desse período, com destaque para as ações federais que tinham como diretriz a produção de projetos nacionais de coesão e identidade, como por exemplo as bibliotecas e os símbolos nacionais.

Ainda, conforme Ortiz (2012), podemos destacar que as diversas dinâmicas envolvidas na cultura brasileira, sobretudo com a criação de uma identidade nacional, revelam-se um elemento estritamente político. Assim, a experiência apriorística das mais diversas práticas sociais alicerça a necessidade de entendimento sobre o que é a construção de uma identidade nacional.

Vê-se, desse modo, que a promoção de políticas voltadas para a promoção, restauro e conservação do patrimônio histórico, muito anteriores às ações estatais sistemáticas do Estado no campo cultural, mostram-se como esforços significativos do poder público na área da cultura, ainda que essas ações não tenham sido efetivamente sistematizadas como ponto nodal da institucionalização das políticas culturais, denotam um importante cenário político e social.

A atuação dos Estados através da preservação do patrimônio histórico e da afirmação dos símbolos nacionais pode ser entendida, assim, como um processo fundamental na consolidação dos Estados Modernos, a partir de elementos culturais essenciais na gestação de projetos de nação que pudessem efetivamente traduzir os aspectos constitutivos da coesão social. Descortina-se, portanto, a importância da manutenção dos patrimônios históricos nacionais para a construção de uma identidade social do presente, que perpassa pela diversidade das formas arquitetônicas, paisagísticas, dentre

outras, desenvolvidas no passado. Cabe ressaltar, ainda, que essas formas de atuação do Estado através da cultura não se restringiram ao passado, mas atravessam o presente através de outros modelos de políticas públicas, o que indica a multiplicidade de formas das políticas culturais. (LIMA *et. al.* 2013)

Vê-se, portanto, que a identidade nacional se entrelaça com uma lógica de vivências e experiências coletivas, que vão muito além de meras experiências individuais. Nesses termos, pode-se indicar que a construção de elementos e símbolos nacionais se atrelam aos elementos históricos que vão muito além das manifestações meramente pontuais do dia a dia. Os elementos históricos que formam a estrutura da memória e dos símbolos nacionais perpassam aspectos ideológicos, já que se manifestam enquanto um produto da história social desses povos. (ORTIZ, 2012).

A lógica de construção de uma identidade nacional pressupõe a existência de figuras que sejam capazes de arbitrar essa dinâmica, com o papel de direcionar o entendimento acumulado e as mais diversas dimensões do pensamento e das práticas elaboradas, portanto.

São os intelectuais que desempenham essa tarefa como mediadores simbólicos. [...] Sintetizando-a como única e compreensível. [...] o processo de construção da identidade nacional se baseia sempre numa interpretação. (ORTIZ, 2012, p. 139).

Dessa forma, é possível constatar a centralidade do papel do intelectual no processo de construção da identidade nacional. Ao passo que alguns elementos como o que é nacional e o que é popular, a pluralidade, se atravessam, cabe-nos o entendimento de que a função exercida pelos intelectuais nesse processo é essencial, já que a apreensão de quais memórias e quais identidades de fato representam os valores brasileiros não esgotam a problemática do entendimento cultural e da identidade brasileira, mas sim, o perscruto das dinâmicas de poder e dos elementos relacionais na manufatura da identidade nacional.

Cabe destacar aqui, que os estudos sobre políticas culturais se esforçam em dar luz aos mais diversos processos envolvendo um campo que possui

uma área de atuação extremamente ampla. Ainda, o papel dos intelectuais, enquanto mediadores do conhecimento simbólico produzido, está relacionado a um trabalho de alinhar as particularidades e o total, na busca de um entendimento capaz de gerar uma apreensão mais completa possível dos fenômenos analisados.

Esse esforço se mostra como elemento central na construção de políticas culturais, sobretudo como ferramenta do Estado para incorporar os elementos das mais diversas práticas culturais, e exprimi-los como parte da identidade nacional.

O intelectual simbólico trabalha os elementos do folclore para integrá-los ao sistema de conhecimento que Gramsci denomina filosofia. O folclore, que se define como conhecimento fragmentado, passa desta maneira a integrar um todo coerente ao ser mediatizado mediante a atividade intelectual. É bem verdade que esse processo de operação simbólica reedita a realidade, [...] este elemento da tradição subsiste, de forma reelaborada, no discurso da filosofia. [...] É por meio do mecanismo de reinterpretação que o Estado, através de seus intelectuais, se apropria das práticas populares para apresentá-las como cultura nacional. (ORTIZ, 2012, p. 140).

Os estudos culturais são capazes de orientar de certa forma o conhecimento anteriormente fragmentado, que representa a singularidade das práticas individuais, em algo mais totalizante, que possa ser operado até mesmo pelos indivíduos num processo de apropriação das práticas e de requerimento da ação do Estado na esfera das políticas públicas. Cabe, portanto, o entendimento de que os estudos nesse campo são nevrálgicos para a produção de um saber sistemático, que possa ser operacionalizado pelas instituições públicas. Nessa esteira, a recorrente afirmação de que “cultura é tudo”, não nos permite atuar de forma a tornar as demandas sociais na área objeto efetivo de políticas públicas.

Ainda, os mais diversos movimentos e grupos que lutam por reivindicações de direitos se colocam, geralmente, como agentes que expressam suas vivências e exigem reconhecimentos por parte do Estado. Nessa esteira, a sistematização das subjetividades e das demandas efetivas cabe ao intelectual pesquisador, que, muitas vezes, será ferramenta de apoio para uma ponte efetiva entre as demandas sociais nas mais diversas esferas e o Estado.

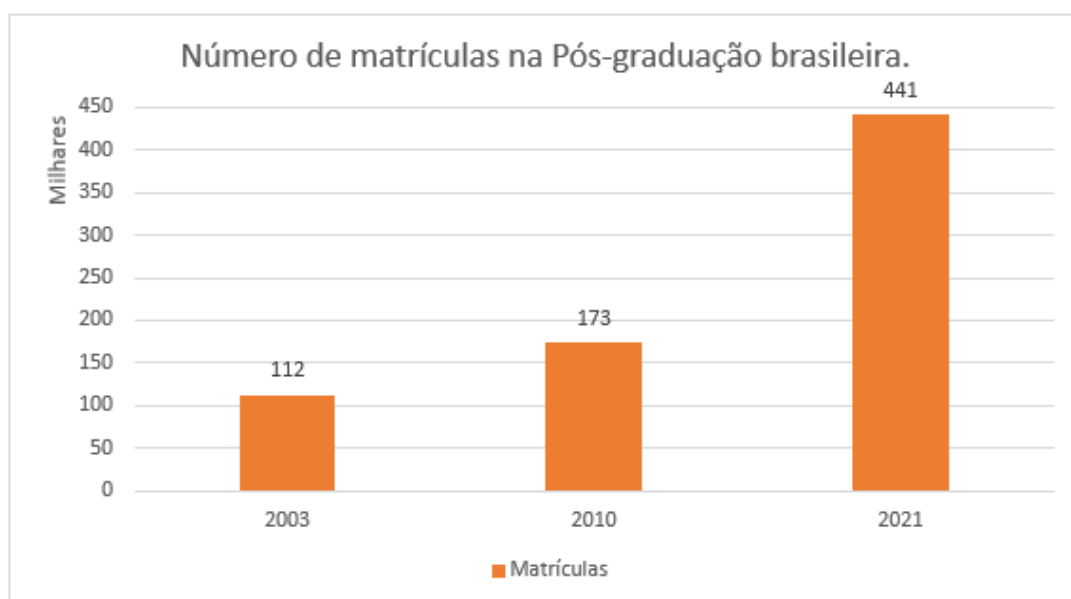
Tais indicativos nos remetem à essencialidade dos estudos em políticas culturais, e qual o estado da arte de tais investigações no Brasil. Conforme apontado anteriormente, em âmbito nacional, ainda existe um vácuo na produção mais condensada dos processos envolvendo a produção e o ordenamento das políticas culturais. Ainda assim, destacam-se as iniciativas desenvolvidas na UFBA, através do Programa Multidisciplinar Pós-graduação em Cultura e Sociedade, bem como do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Uma das produções mais importantes desses centros de pesquisa é o ENECULT, um encontro científico que envolve diversas áreas do setor cultural, para debates e produção do conhecimento nas mais diversas áreas desse campo no Brasil. Atualmente, já passaram pelo evento acadêmicos de diversas áreas do mundo, evidenciando a circulação internacional das atividades desenvolvidas, bem como a preparação para sua 18ª edição no ano de 2022, retomando os trabalhos presenciais após dois anos de restrições devido à pandemia de coronavírus.

Alguns trabalhos se destacam no papel de análise das produções desenvolvidas nesse campo (CALABRE, 2014; VIEIRA *et. al.* 2016; BARBALHO & HOLANDA, 2014). Utilizando-se de diferentes metodologias e abordagens, esses estudos caminham no sentido de evidenciar quais dimensões estão sendo contempladas pelos estudos de políticas culturais, bem como de que forma essa produção vem sendo disseminada e articulada dada a vastidão geográfica do Brasil e a variedade de instituições de estudos e pesquisas envolvidas nas investigações. Ainda nesse sentido, os empreendimentos científicos versam², em grande parte, sobre os estudos realizados na área de políticas culturais, e que, de maneira geral, apresenta uma grande variedade de abordagens e objetos de estudo, ressoando a multiplicidade inerente à dimensão cultural. Evidencia-se, portanto, que o uso de metodologias variadas e de diferentes fontes de dados podem gerar importantes sistematizações para um campo que possui ainda uma dimensão

² Cabe destacar que os estudos desenvolvidos nesse campo são vastos, mas o esforço em evidenciar quais são as principais produções do setor muitas vezes envolve a mobilização de uma grande base de dados, geralmente do portal de teses e dissertações da CAPES e de eventos como o ENECULT e dos Seminários desenvolvidos pela Fundação Casa de Rui Barbosa.

pouco globalizante no que se refere à afirmação de conceitos e processos específicos para as particularidades brasileiras.

Ainda nesse campo, o crescente número de teses e dissertações defendidas no Brasil é um reflexo direto do aumento das matrículas em programas de pós-graduação no Brasil.



Fonte dos dados: CAPES – Sistema Nacional de Pós-graduação. Elaboração: O autor. 2022.

Percebe-se que o aumento expressivo das matrículas em cursos de Pós-graduação *stricto sensu* indicam uma possível maior produção científica nas mais diversas áreas do conhecimento, já que uma das diretrizes da Pós-graduação brasileira é a formação de recursos humanos altamente qualificados. Ainda nesse sentido, cabe destacar que o número de trabalhos defendidos na área de políticas culturais seguiu um percurso similar, com um aumento significativo de contribuições para o campo na última década (COSTA e ROCHA, 2021).

Percebe-se também que a produção no campo das políticas culturais acompanhou o crescimento do corpo discente em nível de Pós-graduação,

apresentando uma quantidade significativa de trabalhos de mestrado e doutorado indexados nos últimos anos.

O gráfico 2, apresenta os dados sobre o crescimento de teses e dissertações indexadas no campo.

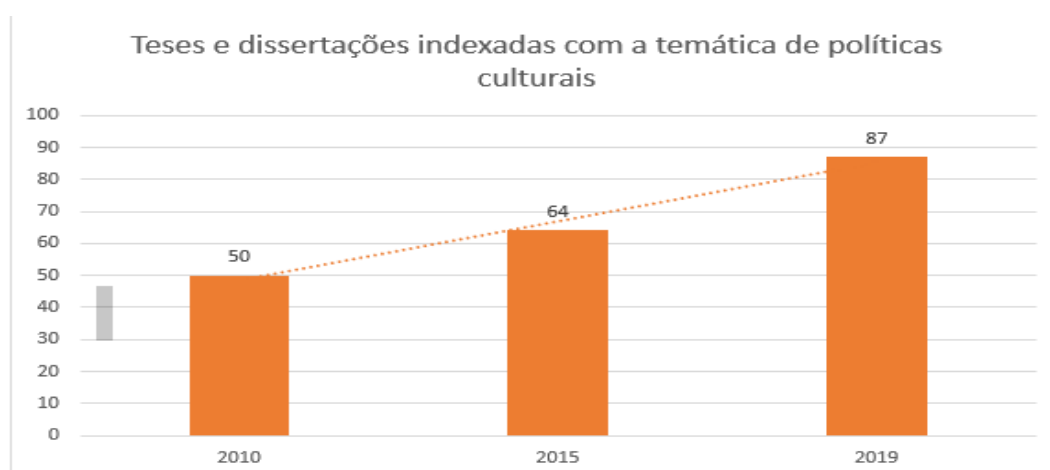


Gráfico 2 Teses e dissertações indexadas com a temática de políticas culturais.

Fonte dos dados: COSTA e ROCHA, 2021. Elaboração: O autor, 2022.

Nota-se um crescimento, sobretudo na última década, que pode ser explicado pela criação de novos programas de Pós-graduação e pelo crescente número de contribuições realizadas pelo Pós Cultura, da UFBA, que iniciou suas atividades no ano de 2005 e somente a partir de 2007 passou a ter dissertações e teses defendidas no curso. Vê-se que a maior parte dos trabalhos defendidos no campo, historicamente, foram realizados na região sudeste, com destaque para a produção existente na Universidade de São Paulo, que concentrou mais de 70 trabalhos na última década. Cabe destacar, também, a produção da UFBA, sobretudo através do Pós Cultura, que atingiu a marca de 77 trabalhos na última década (COSTA e ROCHA, 2021), o que demonstra a atuação ascendente e robusta do programa nesse campo.

Já no que tange ao desenvolvimento de políticas culturais por parte do Estado brasileiro, percebe-se que a atuação das instituições culturais do governo, em certa medida, propulsiona as investigações no campo cultural.

Prova disso, é o número de produção de trabalhos comparados aos momentos em que as instituições passavam. Considerando o histórico de rupturas e descontinuidades pelos quais passaram (e passam) as políticas culturais no Brasil (RUBIM, 2007), a atuação dos acadêmicos nessa área também se torna bastante difícil, já que diversas vezes o processo de sucateamento e desmonte das políticas instituídas geram grande perda de dados e processos, elementos essenciais aos pesquisadores.

Nessa linha, cabe destacar que o aumento da produção científica nesse campo culmina com a maior abertura do ministério da cultura às práticas culturais, num sentido de incorporar uma noção mais ampla de cultura (BOTELHO, 2001) ao escopo de projetos e ações pensadas, fomentadas e operadas pelo ministério.

Período	Doutorado	Mestrado
1990	2	1
1995	0	3
2000	3	19
2005	11	20
2010	10	40
2015	14	50
2019	25	62

Tabela 1: Evolução das teses e dissertações defendidas no campo de políticas culturais entre os anos de 1990 e 2019. Fonte dos dados: COSTA e ROCHA, 2021. Elaboração: O autor, 2022.

A partir da década de 2000, a despeito de uma estrutura liberal que tenha sido pensada e implementada às instituições de cultura a nível federal desde a década de 1990, o governo brasileiro sob a gestão de Gilberto Gil passa a adotar diversas novas políticas, ampliando o escopo de atuação e

garantindo maior representatividade e participação, com os conselhos de cultura, o programa Cultura Viva e as ações de promoção do audiovisual brasileiro em pequenas cidades, com apoio da Petrobrás.

A tabela 2, indica os autores com maiores contribuições para o campo das políticas culturais, alocados na base de dados Web Of Science.

Autor	Papers	Citações
goncalves, w	2	0
maciel leal do carmo, ra	2	0
rosado, a	2	0

Tabela 2: Autores que mais publicaram no campo de políticas culturais presentes na base Web Of Science. Fonte dos dados: Web Of Science, coleção geral. Elaboração: O autor, 2022.

A tabela³ indica os autores com maior número de publicações na base Web Of Science no Brasil⁴. Nota-se, a incidência de apenas 3 autores que tiveram mais de uma publicação presente na base de dados analisada. Destaca-se, também, que os trabalhos não contam com nenhuma citação registrada na plataforma. Os trabalhos desenvolvidos pelo professor Willi Gonçalves versam sobre o campo do patrimônio histórico e políticas culturais, desenvolvidos no curso de conservação e preservação do patrimônio da Universidade Federal de Minas Gerais. Já os trabalhos de Raiana Rosado estão relacionados a uma dimensão da cultura popular, sobretudo a oral, voltado para a área da música, seu campo de formação e atuação. Já Rosado está presente como autora em trabalhos que discutem a ação das mudanças climáticas no campo do patrimônio histórico.

Evidencia-se, com a pequena leva de trabalhos identificados, a multiplicidade de áreas de atuação dos pesquisadores, que denota o caráter multidisciplinar do campo de políticas culturais, sobretudo quando relacionados

³ Os dados apresentados nesta tabela se referem exclusivamente a artigos científicos. A tabela foi elaborada com apoio de *software* de bibliometria.

⁴ Buscou-se todos os trabalhos na base de dados que fossem enquadrados no termo de busca, sem recorte temporal.

a elementos específicos da cultura popular ou do patrimônio histórico. Nesse sentido, o baixo número de citações pode ter relação com a especificidade dos temas abordados pelos autores em seus estudos, que muitas vezes escapam às análises mais gerais, já que a dimensão cultura versa sobre elementos coletivos e/ou particulares que por vezes podem não ter grande capilaridade social.

Os autores mais citados presentes na base de dados analisada, apresentam grande disparidade quanto ao número de citações recebidas por cada um, como apresentado na tabela 3:

Author	Papers	Citations
guimaraes, ds	1	10
pereira, cr	1	7
ramos, a	1	7
vala, j	1	7
da silveira, sa	1	4
machado, mb	1	4
savazoni, rt	1	4
marques, m	1	2
canelas rubim, aa	1	1
hanania, lr	1	1
pappa, e	1	1
rocha, sc	1	1

Tabela 3: Autores mais citados na área de políticas culturais no Brasil. Fonte dos dados: Web Of Science, coleção geral. Elaboração: O autor, 2022.

Observa-se, nos dados apresentados acima, que os quatro primeiros autores apresentam uma quantidade mais significativa de citações se comparados aos demais autores, fato que pode se explicar não só pela qualidade das produções analisadas, mas também pela temática dos trabalhos, já que a multidisciplinariedade do campo de políticas culturais acarreta a produção de trabalhos que muitas vezes são dedicados a um campo específico da área, que por si só, não possui uma produção científica tão robusta no Brasil, se comparado aos demais países com maiores índices de produtividade.

O artigo que conta com maior número de citações é do professor Danilo Guimarães, do departamento de psicologia da USP. O trabalho trata, de maneira geral, da forma como os aspectos culturais de determinadas sociedades, sobretudo indígenas, têm influenciado na produção de políticas

públicas para a gestão intercultural. Nesse sentido, pode-se observar que o trabalho se insere em um campo complexo, porém mais amplo da cultura, por mobilizar repertórios da antropologia, psicologia e ciência política.

O trabalho desenvolvido pelos professores Jorge Vala, Alice Ramos e Cícero Pereira, vinculados à Universidade de Lisboa (e à UFPB, no caso do professor Cícero), traz também uma discussão ampla acerca do modo como elementos culturais de determinados sujeitos e grupos impactam nas políticas públicas relacionadas à imigração. Nesse aspecto, percebe-se que o presente trabalho também se insere numa dimensão ampla de cultura, mobilizando diversas áreas do conhecimento como a sociologia, antropologia, ciência política e psicologia.

Por fim, o trabalho dos pesquisadores Sérgio Silveira, Murilo Machado e Rodrigo Savazoni, realiza uma análise das transformações e continuidades nas políticas públicas culturais em âmbito federal considerando as mudanças nos cargos de alta gestão do Ministério da Cultura, com as mudanças do governo Lula para o de Dilma Rousseff, abordando três áreas fundamentais de atuação das instituições, sendo o programa Cultura Viva, as políticas de economia criativa e de direitos autorais. Vê-se que o trabalho se debruça sobre uma dimensão mais restrita da cultura, fazendo uma investigação acerca dos aspectos de gestão de políticas culturais em âmbito federal, o que indica uma focalização do trabalho, restringindo seu alcance a esse campo de investigação.

Os demais artigos versam sobre elementos mais restritos ao campo das políticas culturais, tratando desde hierarquização da cultura em suas dimensões (popular, de massas e alta cultura), como é o caso do trabalho de Marques (2015). Cidadania cultural e políticas públicas (RUBIM e ROCHA, 2018). Bem como estudos do setor audiovisual (HANANIA, 2017). Os trabalhos evidenciam, novamente, a multiplicidade de temas e abordagens encontradas no campo da cultura, dando luz à envergadura da literatura passível de ser analisada ao se debruçar sobre essa área de estudos. Não obstante, é possível verificar que boa parte dos trabalhos indicam necessidade de atenção a determinados segmentos ou nichos dentro da cultura, que muitas vezes

demandam do Estado (em suas diferentes esferas), ação na forma de políticas públicas, ou mesmo através de investimentos públicos.

As buscas na base de dados Web Of Science também apontaram para a ausência de trabalhos no campo do orçamento público para políticas culturais. As palavras-chave procuradas nos títulos e nos resumos não indicaram resultados para o refinamento da busca em artigos desenvolvidos no Brasil ou por brasileiros.

Tal configuração nos mostra que o presente trabalho se insere num campo pouco investigado no Brasil, e que possui uma lacuna de literaturas e de instrumentos de estudos os quais as investigações realizadas nesta pesquisa pretendem diminuir.

As análises preliminares realizadas, indicam que o orçamento público para cultura no Brasil é sempre posto em xeque em prol de outras políticas que surgem como demandas de outras áreas consideradas muitas vezes mais relevantes, como a educação, saúde, segurança pública, dentre outras. O que nos interessa é argumentar que, apesar da essencialidade dessas áreas como matéria de políticas públicas, impera-nos considerar que o direito à cultura, em suas mais diferentes formas e demandas, mostra-se como elemento essencial à formação e manutenção da cidadania dos sujeitos.

Algumas considerações nesse sentido são fundamentais. Dino (2018) ao realizar um estudo aprofundado sobre a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, apontou que boa parte dos gastos públicos executados nos orçamentos da prefeitura na área, assentavam-se nos gastos de custeio, e os gastos previstos ou programados para políticas sofriam com grandes variações, descontinuidades e incertezas. Aquelas despesas programadas há muito tempo e que não podem ser negligenciadas, sob risco de inviabilização total das atividades, como é o caso dos gastos com energia elétrica, serviços de abastecimento de água, telecomunicações, salários e obrigações patronais, dentre outras, são as únicas que gozaram de certa previsibilidade. Nesse sentido, pode-se afirmar que a intensa volatilidade nos orçamentos para a área cultural denota que muitas vezes as políticas culturais

não são uma prioridade nas agendas governamentais, figurando em posição secundária na alocação de recursos orçamentários.

Não obstante, outro ponto importante é a dificuldade no estabelecimento das reais condições de estados e municípios em materializar políticas públicas para o setor de forma sistemática. Ainda, esse aspecto se observa justamente pela grande variação das receitas disponíveis a esses entes da federação, gerando, em grande parte, uma dependência da transferência de recursos da União.

A ação do Estado na cultura é marcada, historicamente, por um intervencionismo ou tutela, característica dos tipos de atuação das instituições governamentais no setor cultural no Brasil e no mundo (CHAUÍ, 1995; RUBIM, 2007). Nesse sentido, destaca-se que a atuação do Estado como fazedor e promotor de cultura limita em grande parte a atuação de outros atores culturais, externos à administração pública pois gera uma “concentração de recursos em regiões específicas da cidade em que se localizam equipamentos culturais clássicos”, indicando que essa concentração influencia “não apenas os públicos desses equipamentos, mas nos próprios agentes culturais que terão acesso aos mesmos” (DINO, 2017, p.98).

Vê-se, portanto, que boa parcela dos equipamentos culturais se encontra muito concentrados nos grandes centros das cidades, afastando a população em geral dessas atividades desenvolvidas nessas localidades (SANTANA e ORSI, 2022), o que de certa forma impulsiona os gastos em cultura em áreas mais centrais das cidades. Nessa perspectiva, observa-se uma forte segregação espacial dos gastos com cultura, mas que ainda integram um campo pouco analisado cientificamente.

Como visto, a falta de trabalhos que investiguem os investimentos estatais em cultura não se justificam pela ausência de problemáticas a serem estudadas no Brasil, pelo contrário, existe um leque amplo de problemas e soluções a serem exploradas pela academia e que necessitam de um olhar atento dos pesquisadores para que os problemas possam ser diagnosticados e as soluções prescritas, processos essenciais para que as instituições governamentais possam atuar de maneira objetiva e com uma visão clara das

reais necessidades do setor, não somente através da criação de novas de políticas públicas, mas também no redimensionamento e reestruturação de políticas preexistentes.

Alguns desafios se mostram importantes para as análises a serem realizadas no campo, sobretudo pela multiplicidade de temas e problemas a serem enfrentados, onde:

Os orçamentos setoriais seguem lógicas institucionais específicas e nem sempre refletem os problemas da ação pública e das suas complexas relações intersetoriais. A construção de um orçamento cultural e de métodos de aferição não é algo trivial, pois incorrem em necessidades de decisão conceitual e política. A harmonização de conceitos entre um número tão vasto de atores com orientações ideológicas, interesses e práticas institucionais diferentes é um trabalho hercúleo. A fluidez e abrangência do que se define como cultura impõe desafios consideráveis ao dilema. (BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.; MACHADO, C. R., 2020, p. 28).

Até mesmo a dificuldade em se operacionalizar os gastos em cultura se encontra relacionado a variedade de demandas oriundas do setor. Para além da dimensão da alta cultura, pode-se avaliar os vários outros setores como de cultura popular, em que boa parte do fazer cultural se encontra fora da articulação estatal, além da cultura de massas e outros campos mais específicos como o audiovisual e a preservação do patrimônio histórico. Ainda que possuam características distintas, é evidente que cada uma demanda investimentos e capacidades de gestão por parte da administração pública distintos, o que pode é um grande desafio, já que as condições de recursos humanos e financeiros, nas mais diversas esferas da federação, caracterizam-se pela sua heterogeneidade, sobretudo entre os municípios no Brasil. Cabe-nos apontar que a ausência de parâmetros objetivos que orientem a formulação e implementação de políticas públicas para cultura nos estados e municípios, por vezes, atuam contra a definição objetiva de investimentos e de gastos para o setor. Ainda que em nível federal instrumentos como o Plano Nacional de Cultura e a Constituição Federal, tracem diretrizes sobre essa enorme diferença observada entre os entes subnacionais requer uma atenção maior a esse processo, sob pena de maiores dificuldades para sua operacionalização.

Já na literatura internacional, alguns autores têm se debruçado sobre diversos aspectos do orçamento para cultura e suas nuances. Estudos

importantes apontam para a forte relação entre aspectos ideológicos e a definição do orçamento cultural. A atuação partidária e ideológica, de acordo com os estudos sobre o tema, tem gerado grandes inflexões no que tange a discricionariedade orçamentária, sobretudo aquela que se modifica conforme os interesses políticos dos atores governamentais.

Na literatura internacional, encontramos alguns trabalhos na base de dados Web of Science que se debruçam sobre o tema do orçamento cultural. Conforme mostra a tabela 4.

Autor	Papers	Citações
potrafke, n	1	42
jana, a	1	4
subramanian, d	1	4
gerbod, p	1	2
abeledo, r	1	1
coll, v	1	1
rausell, p	1	1
sanjuan, j	1	1
scharff, r	1	1
bauer, k	1	0
beckett, j	1	0
behrendt, e	1	0
bestvina-bukvic, i	1	0

frank, h	1	0
galloway, d	1	0
harsanji, m	1	0
landers, j	1	0
le foll, n	1	0
perkins, w	1	0
picard, d	1	0
pitt, c	1	0
sain, m	1	0
tobias, a	1	0
wille, f	1	0

Tabela 4: Artigos e citações sobre orçamento para a área cultural. Fonte dos dados: Web Of Science. Elaboração: O autor, 2022.

Na literatura internacional, podemos observar várias contribuições para o campo do orçamento cultural, e os diversos processos que atravessam a dinâmica orçamentária e de alocação de recursos para políticas culturais.

O professor Niklas Potrafke, da Universidade de Konstanz, na Alemanha, apresenta diversos estudos que se debruçam sobre esse campo. Dentre eles, podemos destacar o de maior visibilidade na base de dados consultada para o levantamento bibliométrico realizado, intitulado “Does government ideology influence budget composition?” (Como a ideologia governamental influencia a composição do orçamento?), em que o autor desenvolve uma profunda investigação acerca da forma como a ideologia dos diferentes partidos que governam (e governaram) a Alemanha se torna um elemento importante para compreender a definição dos gastos públicos em

diversos setores, dentre eles, o setor cultural, o qual o alemão trabalha dentro de um escopo maior, de políticas sociais, fazendo um recorte de análise de alguns países que compõem a OCDE.

O trabalho desenvolvido por Potrafke (2011), ocupa um espaço importante na literatura internacional sobre políticas culturais, já que trata de dimensões caras ao desenvolvimento de políticas públicas quando se debruça sobre aspectos como o comportamento governamental com base em aspectos ideológicos e no que diz respeito à dinâmica dos gastos públicos com cultura. Considerando, inclusive, a inserção dessa dimensão que é essencialmente política numa esfera considerada sempre estritamente técnica e com poucas condições de interferência.

Num caminho distinto, o trabalho desenvolvido pelos professores Subramanian e Jana (2019) no Instituto Indiano de Tecnologia, se debruçam sobre os valores despendidos pelos governos para a efetivação de políticas culturais em espaços públicos. Os estudos desenvolvidos pelos indianos, apontam para a necessidade de um planejamento orçamentário efetivo, que possa nortear os formuladores e implementadores na criação de políticas públicas para o setor que possam dar conta de todos os elementos presentes na formalização dessas ações, como a sustentabilidade financeira, por exemplo.

O trabalho de Gerbod (1983), publicado na revista *Historique*, trata de um levantamento histórico importante acerca dos gastos com cultura na França. Com o entendimento de que tanto as monarquias quanto as repúblicas que se seguiram após a formação do Estado Moderno, estiveram comprometidas com a promoção da cultura e do acesso a ela, sobretudo através da preservação do patrimônio histórico, bem como da difusão das artes. De acordo com o autor, tais compromissos caminharam, ao longo do século XIX, em descompasso com os reais investimentos realizados pelo poder público no setor. Para o estudo, o pesquisador realiza um recorte dos investimentos realizados na França, em suas diversas formas de governo⁵.

⁵ Gerbod (1983) indica, em seus estudos, os aportes gerais realizados para a função cultural, tanto em regimes monárquicos quanto republicanos na França entre os anos de 1800 e 1900.

Vemos nessa análise, que o entendimento de que a cultura é um elemento central na afirmação e marcação de aspectos subjetivos de uma sociedade remonta a períodos históricos de grandes transformações e avanços políticos e sociais, entretanto, mesmo quando assumida como uma dimensão fundamental e indispensável, as políticas de cultura contam com uma alocação de recursos que possa dar conta das inúmeras demandas para a materialização dos direitos culturais.

A literatura internacional também se debruçou sobre o uso para fins eleitorais dos gastos públicos com cultura. O estudo de Sanjuan *et. al.* (2020), desenvolvido na Universidade de Valencia, Espanha, destaca que o uso do dinheiro público para fins eleitorais é uma prática recorrente nas administrações públicas municipais da Espanha.

Por fim, destaca-se que boa parte dos prefeitos em período eleitoral aumentam os gastos com cultura, buscando garantir a reeleição para um novo mandato. O estudo aponta, ainda, que essa manipulação dos gastos com cultura durante o ano eleitoral aumenta a probabilidade de reeleição em cerca de 10%, estatisticamente.

Evidencia-se, portanto, que ao contrário do que afirmam os teóricos sobre orçamento que defendem a vertente racional-compreensiva⁶, o orçamento possui uma arena decisória que indica uma certa discricionariedade na aplicação dos recursos disponíveis para as diversas funções das políticas públicas, conforme apontam os teóricos do incrementalismo (WILDAVSKY, A. 1964). Ainda assim, deve-se considerar que a margem de gastos com as despesas não programadas, ou seja, aquelas que não estão relacionadas ao custeio, é pequena, o que pode indicar um certo ambiente competitivo dentro das arenas de decisão, em busca da atenção às demandas indicadas pelos mais diversos atores.

Mesmo sob esse cenário, vê-se que os dirigentes municipais ainda sim possuem grande capacidade de realocar recursos financeiros, sobretudo

Mostrando que a forma de governo, de maneira geral, não interferiu na alocação de recursos para a área cultural, permanecendo em torno de 1% do total de despesas públicas no período.

⁶ Mais informações sobre a vertente relacional-compreensiva podem ser encontradas em GIACOMONI, J. (1997).

quando essas práticas contribuem para a manutenção de sua governabilidade e de seu mandato. Sanjuan *et. al.* (2020) indicam que as condições de êxito nas eleições municipais aumentam de forma significativa quando os prefeitos atuam para aumentar vertiginosamente os gastos em determinadas áreas, como a cultura, o que demonstra, de certa forma, que as despesas com cultura estão atreladas à discricionariedade dos agentes políticos, que operacionalizam as políticas desenvolvidas no setor de forma bastante oportunista.

Os dados da tabela 4 também indicam que boa parte dos trabalhos produzidos no campo (cerca de 15 trabalhos), não contam com nenhuma citação dentro da base de dados observada. Mesmo os artigos supramencionados, que apresentam certa quantidade de citações, não contam com números elevados de citações realizadas acessíveis através do banco de informações da *Web Of Science*. Esse fato pode ser justificado, em parte, pela especificidade dos temas abordados nos estudos, justamente pela miríade de temas, demandas e interpretações teórico-metodológicas possíveis na operacionalização de políticas e processos culturais, debate que podemos recuperar no estudo de Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020.

Para fins de análise através de uma base de dados nacional, operou-se um levantamento quantitativo quanto à quantidade de trabalhos que foram realizados no Brasil entre os anos de 2000 e 2020, que versam sobre a temática de políticas culturais e orçamento cultural. O gráfico 3 apresenta os dados tratados:

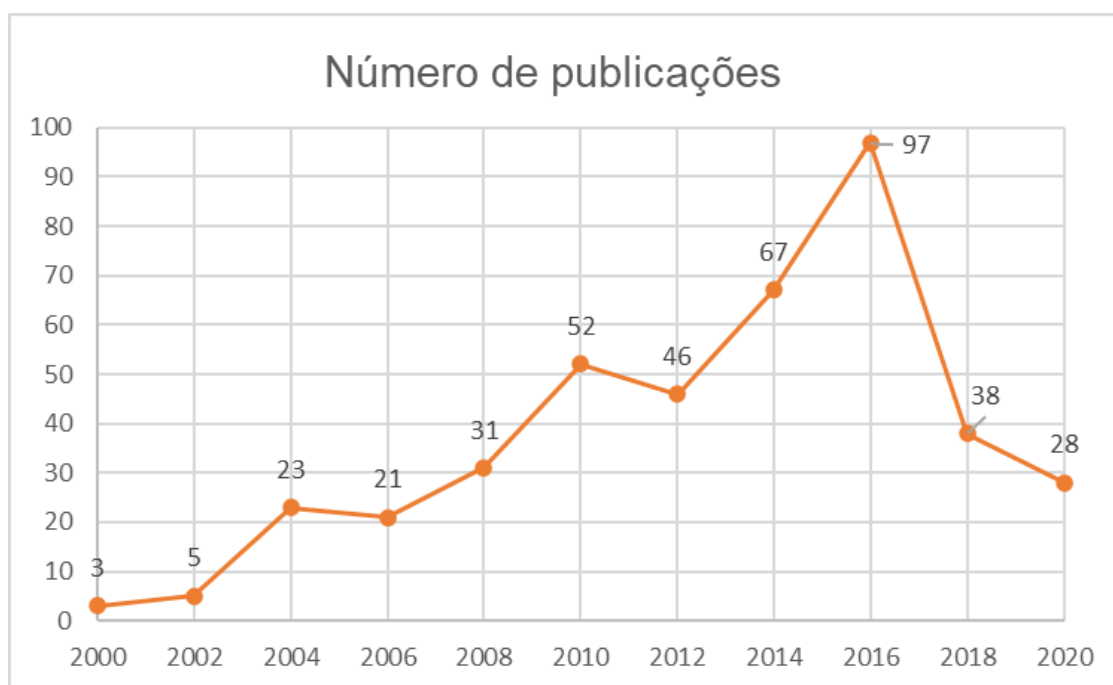


Gráfico 3 Artigos na base de dados Periódicos Capes, sobre a temática de políticas culturais entre 2000 e 2020. Fonte: Periódicos Capes. Elaboração: O autor, 2022.

Cabe destacar⁷ que o crescente número de trabalhos publicados que versam sobre as políticas culturais refletem, em boa medida, a ebulição do tema nos mais diversos cenários de nossa sociedade, sejam eles institucionais e atrelados ao governo ou não. A data de 2016 coincide com um cenário político e institucional bastante controverso e tenso no país, sobretudo no âmbito cultural. A extinção do Ministério da Cultura após a derrubada da presidenta Dilma Rousseff, e sua posterior recriação, dada a forte pressão da sociedade e dos setores culturais, culminou numa efervescência de temas e problemas na área.

A palavra-chave “orçamento cultural” não retornou nenhum título ou assunto em toda a base de dados analisada. Já a palavra-chave “investimento cultural” retornou apenas um único artigo, de 2009, desenvolvido pelos professores Saraiva e Frias, que abordam as condicionantes por trás do investimento por parte de empresas privadas em projetos culturais.

Vale ressaltar, inclusive, que a palavra-chave “orçamento cultural⁸”, quando procurada no campo dos resumos, retorna com apenas oito trabalhos desenvolvidos e presentes na base Periódicos Capes. Dentre esses trabalhos, apenas o artigo de Botossi (2019) versa sobre o orçamento público para políticas culturais. Os demais artigos estão relacionados à cultura enquanto elemento organizacional dos orçamentos, em diversos setores econômicos. Não obstante, a palavra-chave “investimento cultural” retorna dez resultados com o termo presente nos resumos, entretanto, apenas o trabalho de Almeida e Barros (2018), desenvolvem-se com base nos estudos sobre os

⁷ Este gráfico foi confeccionado considerando apenas artigos científicos disponíveis na base Capes.

⁸ Na operacionalização das palavras-chave foram analisados também os termos no plural e suas cognatas, quando se aplica.

investimentos em políticas culturais, enquanto os demais também utilizam o termo cultura como um adjetivo de rotina para a gestão de investimentos.

3. Metodologia e Objetivos

O presente trabalho parte para um campo de investigações pouco analisado, e que carece de referenciais na literatura nacional. Mesmo assim, empreendeu-se um esforço no sentido de desvendar as nuances do orçamento público para cultura no Estado de São Paulo, evidenciando os repasses de recursos públicos realizados entre a Secretaria estadual de Cultura e Economia Criativa (SEC) e as Prefeituras Municipais (PM).

Nesse aspecto, adotou-se uma metodologia qualitativa, a fim de interpretar os dados colhidos junto à SEC e às Prefeituras, estabelecendo categorizações e cruzamentos quanto aos volumes de recursos repassados, além de relações políticas estabelecidas entre os gestores municipais e o governo estadual, mais especificamente através da SEC. Daí, desdobra-se o objetivo geral da pesquisa:

OBJETIVO GERAL:

Investigar as dinâmicas de repasse dos recursos para as prefeituras através da Secretaria Estadual de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo e seus órgãos subordinados e apresentar um cenário geral dos dispêndios da SEC no setor.

Nessa esteira, os objetivos específicos buscam desvendar pontos importantes acerca do orçamento público para cultura paulista, onde se operou:

- I. A análise dos recursos enviados para as prefeituras e suas respectivas finalidades, além de outros gastos da Secretaria de Cultura com políticas culturais;
- II. Identificação da compatibilidade política entre os gestores municipais e o governo estadual;
- III. Distribuição espacial dos repasses orçamentários, identificando as disparidades regionais.

Não obstante, para atingir os objetivos específicos, foi necessário uso de informações contidas no portal eletrônico da SEC, bem como dos municípios paulistas analisados. Além dessas informações, foi necessária uma busca mais

direta utilizando a Lei de Acesso à Informação (LEI 12.527/2011), pois muitos municípios não disponibilizaram em seu sítio na internet os dados necessários para a realização deste trabalho. Após a coleta dos dados, procedeu-se com a sistematização das informações de acordo com os repasses de recursos realizados, considerando também alguns elementos de afinidade político-partidária entre os gestores municipais e estadual, como o pertencimento a um mesmo partido político e/ou grupo ou coligação partidária.

O estudo sobre o orçamento público para a área cultural se mostra como elemento essencial para a compreensão da envergadura das políticas públicas de cultura implementadas pelo governo estadual nos diferentes municípios, uma vez que para a efetiva materialização de uma política pública, ela deve, necessariamente, contar com financiamento (DEMARCO, 2014).

O campo da cultura é amplo, bem como as interpretações sobre o que é cultura e o que é uma política cultural. Para operar as investigações nesse campo, a presente pesquisa utilizou como conceito norteador de política cultural aquele desenvolvido por Nestor Garcia Canclini, compreendendo-as como o “[...]conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civis y los grupos comunitarios organizados” (CANCLINI, 2005, p.69), com o objetivo de garantir “el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social.” (CANCLINI, 2005, p.69).

A definição do conceito de políticas culturais se faz extremamente necessária, pois a cultura, de maneira geral, está inserida na dinâmica da gestão pública de forma muito dispersa, com pouca atenção dos atores públicos envolvidos na atuação do Estado no campo da cultura. Ainda que o tema tenha entrado na pauta de organizações internacionais como a UNESCO e de diferentes Estados a partir do final do século passado, as diferentes formas de se encarar o tema cultura como política pública se mostram como empecilhos para o pleno desenvolvimento de uma atuação sistemática do Estado no setor, sobretudo num cenário emergente de crises dos Estados de bem-estar social.

Embora a institucionalização da cultura enquanto objeto de política pública remonte à década de 1970 (MICELE, 1984), a forma como as instituições públicas manejaram suas intervenções no setor foram muito

dísparos. Um elemento importante é considerar que, na América Latina, uma onda de governos ditatoriais se espalhou pelos países latinos, e, nesse cenário, assentou-se uma intensificação da atuação dos Estados através de projetos e ações no campo. Nesse sentido, cabe destacar que os estudos do campo, até então, produziram informações e interpretações sobre as políticas públicas de cultura de forma muito descritiva, como uma cartilha sobre a atuação do Estado no setor. A compreensão da efetividade das políticas culturais passa por uma análise profunda dos atores e ações desenvolvidas bem como de que forma a atuação das instituições governamentais se relacionam com as demandas reais da sociedade (CANCLINI, 1987).

Outra dimensão fundamental é a compreensão de que os recursos do orçamento público, embora engessados em grande parte, contam com certa margem de discricionariedade, sobretudo quanto aos valores de despesas não vinculadas (correntes).

Os estudos acerca do incrementalismo mostram que as disputas na arena decisória são fundamentais para a compreensão do desenvolvimento de políticas públicas efetivas, distinguindo-se das análises racionalistas, que consideram o processo de políticas públicas estritamente alicerçado em normas e processos técnicos. O processo de tomada de decisão é contínuo, já que boa parte das escolhas são passíveis de discordância dentro da política. Nesse sentido, as decisões podem ser constantemente redecididas, com novos ajustes e acordos sendo tecidos pelos atores públicos envolvidos no processo de tomada de decisão (LINDBLOM, 1959; CAPELLA, 2007).

As discussões acerca das teorias decisórias passam a ser mais incrementadas a partir das análises e teorias desenvolvidas por Lindblom (1979). Nesse sentido, o processo decisório não se mostra como uma etapa pontual e desconectada do desenvolvimento de políticas, mas sim uma dinâmica contínua, que passa por transformações a depender dos interesses dos atores envolvidos na tomada de decisão. Por isso, as decisões são tomadas de forma sistemática, ao passo que os gestores podem redefinir estratégias e prioridades, conforme observam a mudança do cenário de desenvolvimento das políticas públicas.

Ainda nessa perspectiva, a lógica incremental considera que o processo decisório é fragmentado, composto por diversas etapas de decisão específicas,

pois dessa forma podem alinhar estratégias e garantir maior apoio político às decisões implementadas, pois a totalidade da política pública não entra em negociação como um bloco rígido e pré-definido, mas sim como um conjunto de etapas decisórias que possibilitam maiores entendimentos e menos divergências em torno dos temas em pauta (Lindblom, 1959).

O processo de escolha das políticas parte de uma lógica de processo, em que os ganhos e perdas devem ser considerados.

Duas políticas, X e Y, o confrontam. Ambos prometem o mesmo grau de alcance dos objetivos a, b, c, d e e. Mas X promete a ele um pouco mais de f do que Y, enquanto Y promete a ele um pouco mais de g do que X. Ao escolher entre eles, ele é de fato oferecido a alternativa de uma quantidade marginal ou incremental de f às custas de ou quantidade incremental de g. Os únicos valores relevantes para sua escolha são esses incrementos pelos quais as duas políticas diferem; e, quando ele finalmente escolhe entre os dois valores marginais, ele o faz fazendo uma escolha entre as políticas. (LINDBLOM, 1959, p. 83 – Tradução nossa⁹)

Dessa forma, as escolhas dentro do processo de tomada de decisão consideram não somente os aspectos fundamentais dentro do escopo das políticas em discussão, mas também outros elementos marginais, essenciais para que as escolhas sejam realizadas e para que os atores envolvidos encontrem consensos em determinadas pautas.

A lógica racional e altamente técnica que imperava nos estudos e no desenvolvimento de políticas públicas foi alvo de grandes reflexões. Sob esse aspecto, discute-se a dificuldade dos gestores em controlar de forma absoluta todos os elementos constitutivos da gestação de políticas públicas, sobretudo indicando quais caminhos ou políticas teriam mais êxito para atingir os objetivos desejados pelos gestores. Ainda sob esse aspecto, Lindblom (1959), desenvolve um dos estudos pioneiros sobre a questão da tomada de decisão e da racionalidade no processo decisório, apontando que de maneira geral, o desenvolvimento de políticas públicas é uma dinâmica repleta de disputas, nas quais o consenso passa pela definição de metas e objetivos concretos, e que, para o autor, possam ser manejadas de maneira conjunta aos objetivos, num

⁹ No original: Two policies, X and Y, confront him. Both promise the same degree of attainment of objectives a, b, c, d, and e. But X promises him somewhat more of f than does Y, while Y promises him somewhat more of g than do X. In choosing between them, he is in fact offered the alternative of a marginal or incremental amount of f at the expense of a marginal or incremental amount of g. The only values that are relevant to his choice are these increments by which the two policies differ; and, when he finally chooses between the two marginal values, he does so by making a choice between policies. (LINDBLOM, 1959, p. 83)

processo denominado por Lindblom como *method of successive limited comparison*.

O que nos interessa nessa discussão, é demonstrar que a lógica etapista de desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo com a definição prévia de objetivos, métodos e recursos não dá conta do processo conflitivo de desenvolvimento e materialização de uma política pública, sobretudo no campo cultural, onde grande parte das matérias de políticas públicas orbitam numa dimensão simbólica, com uma enorme gama de demandas e com uma escassez de recursos disponíveis para o setor. Nessas condições, como estabelecer consenso entre os gestores? A lógica de processos de decisão contínuos, onde se estabeleçam metas plausíveis e alcançáveis, numa lógica incremental, tendem a garantir maior êxito nos processos de efetivação das políticas desenvolvidas. Não obstante, a produção de políticas se trata de um processo conflitivo, que envolve uma gama ampla de interesses secundários, que também entram na pauta decisória.

A rediscussão que leva a novos acordos e decisões é comum, conforme aponta Lindblom (1959, p.84 – tradução nossa)¹⁰ “É uma questão de observação comum que nas democracias ocidentais os administradores públicos e analistas de políticas em geral limitam amplamente suas análises a diferenças incrementais ou marginais em políticas que são escolhidas para diferir apenas incrementalmente”. E conclui que “Eles não o fazem, no entanto, apenas porque precisam desesperadamente de alguma maneira de simplificar seus problemas; eles também o fazem para serem relevantes. As democracias mudam suas políticas quase inteiramente por meio de ajustes incrementais. A política não se move aos trancos e barrancos.” Lindblom (1959, p.84 – tradução nossa)¹¹. Nessa esteira, percebe-se que o autor aponta para um modelo de desenvolvimento de políticas públicas que considere as vicissitudes de um processo contínuo de construção das ações pretendidas, em que a impossibilidade de se conceber a totalidade das dinâmicas que envolvem a maturação de novas políticas, decisões e acordos que contemplem etapas

¹⁰ It is a matter of common observation that in Western democracies public administrators and policy analysts in general do largely limit their analyses to incremental or marginal differences in policies that are chosen to differ only incrementally.

¹¹ They do not do so, however, solely because they desperately need some way to simplify their problems; they also do so in order to be relevant. Democracies change their policies almost entirely through incremental adjustments. Policy does not move in leaps and bounds.

parciais e que gozem de maior apoio entre os atores decisórios se mostram como formas mais factíveis de implementar as ações desejadas.

Sob essa perspectiva, o presente trabalho considera a lógica incremental como elemento importante na construção de políticas, sobretudo na definição dos recursos gastos pelas instituições públicas. Embora os interesses políticos tenham grande influência sobre a definição das agendas e na formulação e implementação de políticas, modelos analíticos apresentam grandes considerações sobre a forma como os atores podem ou não chegar a acordos quando o objeto de decisão é demasiadamente amplo e complexo, o que envolve a necessidade de acordos marginais e temporalmente distantes.

Os instrumentos disponíveis e a disposição para acordos entre os gestores são outro elemento importante, ao passo que definir objetivos e elencar políticas eficazes para atingir tais metas (método racional¹²) torna o processo de construção ainda mais complexo, dados os inúmeros interesses e orientações dos atores. Vê-se, portanto, que as decisões em pequena escala, embora demandem um maior empenho quanto à quantidade de acordos necessários para a conclusão da política, tendem a gerar maior êxito quanto aos processos de decisão.

A lógica orçamentária de rigidez e pouco espaço decisório tem sido cada vez mais foco de reflexões no meio acadêmico. A corrente racional-compreensiva¹³, que considera o orçamento como uma peça estritamente processual e que reproduz os gastos já consolidados historicamente, de certa forma, desconsidera a dimensão conflitiva em torno da definição dos objetivos e da forma como esses objetivos podem ser atingidos no desenvolvimento de políticas públicas. (WILDAVSKY, 1992).

Pensar em diferentes municípios paulistas e nos recursos despendidos pelo Estado requer considerar dinâmicas outras que não somente a manutenção de uma peça processual rígida. Os atores decisórios alocam constantemente recursos orçamentários com base em suas escolhas de gastos, sobretudo no que se refere às receitas de capital e não vinculadas.

¹² De acordo com Lindblom (1959) o modelo racional tende a considerar uma variedade de opções e cenários que tornam o consenso sobre as pautas muito moroso e de enorme dificuldade.

¹³ Para ver mais informações sobre essa corrente teórica, ler GIACOMONI, 2021.

Na esteira da ótica incremental, evidencia-se que os gestores não teriam condições de pensar o orçamento a partir de uma lógica de totalidade, ao passo que as políticas desenvolvidas dificilmente poderiam ser completamente gestadas e estruturadas dados os conflitos de interesses e diferentes valores dos atores decisórios. Nesse sentido, vê-se que mesmo que a materialização de elementos essenciais dentro do escopo orçamentário fosse possível de serem implementados, outros elementos seriam negligenciados na dinâmica orçamentária, já que o enquadramento das decisões em processos estritamente racionais tende a subestimar a ação de determinados atores politicamente organizados. (WILDAVSKY, 1992; DINO, 2018).

O orçamento público, nesse sentido, pode ser compreendido como uma arena decisória, na qual o conflito de interesses gera grandes impactos na manutenção ou alocação de novos recursos a depender da área que se pretende atender. Os estudos incrementais apostam na preponderância dos atores decisórios dentro da tomada de decisão, onde por mais que pressões técnicas e de extrema rigidez estejam presentes na alocação de recursos orçamentários, a ação dos tomadores de decisão interferem de forma objetiva na definição do orçamento. Não obstante, os valores que condicionam a alocação de recursos no orçamento público não são tão facilmente alteráveis, salvo por mudanças significativas no quadro de atores decisórios. Nesse sentido, entende-se que boa parte do orçamento se alicerça em acordos estipulados em anos anteriores, que conferem às políticas contempladas certo grau de estabilidade. (WILDAVSKY, 1992; DINO, 2018).

Pode-se afirmar, assim, que a maior parte dos recursos orçamentários em discussão anualmente nas peças orçamentárias sofrem alterações. A manutenção do financiamento à maior parte das políticas públicas já consolidadas indica que uma margem muito pequena da peça entra em discussão, já que “O orçamento de uma unidade quase nunca é revisto integralmente a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de cada programa existente em comparação às demais alternativas possíveis” já que se “toma por base o orçamento do ano anterior” e que “A aceitação de decisões orçamentárias anteriores [...], permite a quem elabora o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os

responsáveis se dedicam a apenas um número restrito de questões.” (WILDAVSKY, 1992, p. 46).

Essa margem pode ter relação direta com o aumento da atividade econômica do ente federativo, o que, conseqüentemente, gera maior arrecadação de impostos, permitindo a inclusão de novas políticas públicas na pauta orçamentária, bem como com o surgimento de novo fôlego no orçamento, oriundo de cortes em programas existentes. Assim, efetiva-se a base orçamentária, considerada como uma peça inicial, que geralmente contempla a maior parte das políticas a serem financiadas durante o ano fiscal.

A base orçamentária se coloca como um instrumento inicial sob o qual as dinâmicas conflitivas passam a agir. Com pouco espaço para mudanças e inclusões, os atores dentro do processo de tomada de decisão passam a analisar um número bastante reduzido de possibilidades. As decisões tomadas passam então a compor o curto rol de novos elementos presentes a cada ano na peça orçamentária. Vê-se, com isso, que os atores decisórios não partem de uma análise sistemática ou acurada das demandas, mas sim de uma dinâmica conflitiva de interesses e valores que passam a orientar o corpo e a forma dos novos elementos atendidos pelo orçamento público.

A forma como os atores organizam-se está estritamente relacionada à manutenção e/ou incremento dos valores empenhados à política em questão. Sob a lógica da vertente incremental, os atores possuem papel muito relevante na alocação dos recursos, pois a atuação dos diversos segmentos (inclusive dos decisores) para a definição do orçamento é elemento fundamental para a continuidade dos mesmos programas e projetos atendidos. Para a vertente incremental, não basta que as políticas financiadas se mostrem capazes de atingir de forma plena e objetiva os fins desejados, mas, sobretudo, que os atores contemplados com recursos mantêm certa confiança na continuidade de apoio aos seus projetos, visto que a lógica incremental ressalta o papel das dinâmicas de negociação e de acordos como elementos centrais na manutenção de políticas públicas incluídas no orçamento.

Nesse sentido, podemos afirmar que a alocação ou não de recursos está relacionada a uma lógica muito mais complexa que a simples eficiência e eficácia das políticas públicas em pauta, desvendando-se uma teia relacional envolvendo valores e interesses que condicionam a permanência ou não dos

investimentos. A expectativa política gerada pelo apoio a esses grupos gera certa confiabilidade de que as ações desenvolvidas contarão com certa continuidade. (WILDAVSKY, 1992; DINO, 2018).

Considera-se, portanto, neste trabalho, que a atuação dos atores é fundamental para a manutenção ou não do financiamento, bem como para a distribuição de recursos orçamentários aos diferentes municípios paulistas, que contam, evidentemente, com maior ou menor proximidade com os gestores estaduais, além de diferentes graus de capacidade técnica para angariar recursos aos seus municípios, sobretudo ao setor cultural, que requer grande capacidade de gestão dos administradores públicos.

A vertente incremental, conforme aponta Souza (2006), indica para uma maior estabilidade quanto às pautas que entram e saem do orçamento, o que de certa forma, não permite grandes alterações na peça anualmente, sobretudo pela atuação dos grupos organizados que agem de forma incisiva para que haja permanência de suas demandas dentro do orçamento.

Alguns elementos são importantes para pensarmos a vertente incremental, sobretudo ao analisarmos aspectos do orçamento público. O conceito de base orçamentária, por exemplo, advém de uma lógica de acordos entre as partes envolvidas no processo decisório, e que numa dinâmica conflitiva estabelecem acordos acerca de seus interesses dentro do orçamento. Além disso, pode-se apontar que as questões são encaradas de maneira contínua, com grande reincidência das mesmas políticas atendidas pelo financiamento, o que gera certa estabilidade na alocação de recursos às políticas públicas.

O presente trabalho, também atua numa lógica narrativa de revisão bibliográfica, com a finalidade de contemplar uma ampla gama de estudos sobre o campo e garantir que aspectos centrais dos conceitos e temas abordados sejam trabalhados e tratados de forma crítica e reflexiva.

Considerou-se a revisão narrativa da literatura como a mais adequada para este trabalho, visto que o que se pretende com o tratamento da literatura abordada neste estudo é subsidiar de forma teórica e conceitual, os elementos necessários à construção de argumentos consistentes, e que servem de fundamento para o levantamento empírico realizado nesta investigação. Quando tratamos de revisões narrativas, observamos que ela “apresenta uma

temática mais aberta; dificilmente parte de uma questão específica bem definida, não exigindo um protocolo rígido para sua confecção; a busca das fontes não é pré-determinada e específica, sendo frequentemente menos abrangente” (CORDEIRO, et. al., 2007, p. 429). Nesse sentido, esse tipo de revisão está relacionado à definição de aspectos teóricos do assunto abordado, analisando quais são os principais elementos do campo que está em discussão, servindo como fundamentação às afirmações e ao levantamento empírico realizado pelo trabalho.

O levantamento bibliográfico realizado, teve como objetivo um mapeamento para elencar certa quantidade de informações e referências pertinentes ao campo das políticas culturais e aos gastos públicos com o setor.

A revisão bibliográfica desenvolvida teve o intuito de gerar “a construção de uma contextualização para o problema e a análise das possibilidades presentes na literatura consultada para a concepção do referencial teórico da pesquisa.”(VOSGERAU e ROMANOWSKI, 2014, p.170). E, com isso, garantir que os dados trabalhados durante a pesquisa possam viabilizar a compreensão das informações e dos pressupostos teóricos abordados, garantindo maior robustez às proposições empreendidas no estudo.

Realizar uma pesquisa que envolva uma discussão sobre o estado da arte de determinado tema tem por finalidade realizar um estudo que possa dar uma visão geral sobre o desenvolvimento de determinada questão científica em relação a algum assunto específico, criando correlações com outras variáveis. O que indica que o domínio dos conhecimentos que envolvem a temática abordada é passo essencial para a formulação das análises pretendidas, já que nos permite realizar cruzamentos e novas formulações a partir dos dados de outros estudos observados. (ELIAS, et. al. 2012).

No que tange aos tipos de políticas culturais consideradas neste trabalho, cabe destacar algumas informações necessárias. Primeiramente, é importante salientar que no campo teórico existem duas principais vertentes relevantes para a compreensão da dimensão cultura. A primeira é a noção antropológica, que conforme aponta Botelho (2001), encara a cultura como um conjunto de aspectos relacionais entre os diversos grupos e sujeitos, que produzem uma miríade de aspectos simbólicos e concretos oriundos de suas

interações, como o modo como se expressam, seus valores, suas identidades e costumes, onde a cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau (1994, p.44), de “equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários”. Já a noção sociológica de cultura está relacionada a um grupo de elementos mais institucionalizados, em que os sujeitos buscam atingir determinados objetivos por meio das mais diversas formas de manifestação cultural. Para isso, demandam não só meios que permitam um processo de contínuo desenvolvimento de suas práticas culturais, mas também locais para que suas atividades possam ser transmitidas (BOTELHO, 2001).

Com isso, as categorias de políticas públicas culturais consideradas neste trabalho estão relacionadas ao volume de recursos despendidos às modalidades por parte do governo estadual junto às prefeituras, sendo as de Difusão e/ou Promoção Cultural, Patrimônio Cultural e Infraestrutura.

Cabe ressaltar também que o recorte temporal considerado neste trabalho (2015 - 2020) ocorre por dois motivos principais. O primeiro, refere-se à necessidade de definir um conjunto de dados para serem analisados, e que pudessem ser trabalhados dentro do período que compreende o mestrado, já que o presente estudo lida com uma diversidade de dados e material empírico que precisou ser mobilizado para o desenvolvimento da pesquisa. Vale destacar, ainda, um segundo ponto importante para a escolha realizada. Trata-se de um período de considerável estabilidade no quadro político do governo do estado de São Paulo, com uma alteração do dirigente estadual em 2018, com o fim do período de mais de 7 anos de mandato do ex-governador Geraldo Alckmin, a posse de seu vice, Márcio França, por um curto período, dando lugar ao João Dória, eleito em 2018.

Essas alterações garantiram certa estabilidade no controle do executivo, já que o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), permaneceu no poder, onde diversos quadros da gestão se mantiveram no ordenamento burocrático e político da administração estadual. Ainda assim, a troca de secretários de cultura no período foi significativa, com 5 alterações no período analisado. Somente com a eleição de Dória em 2018, é que se observa certa estabilidade na direção da secretaria, com um mesmo titular de 2019 até os dias atuais.

Dentre os municípios paulistas, elencou-se aqueles que possuem grande relevância para o cenário político e econômico regional, em que se destacam as cidades-sede das regiões administrativas do estado, de acordo com a classificação da Fundação Seade (2022). A partir desse recorte de localidades, procedeu-se com a análise das composições políticas de gestão dessas cidades no período analisado, a fim de estabelecer vinculações entre a manutenção de políticas e de repasses para o setor cultural desses municípios e a afinidade política dos gestores estaduais e municipais, visto que o processo decisório orçamentário envolve intensas negociações e grande expectativa por parte dos atores envolvidos na manutenção das políticas já consolidadas no orçamento. Vale destacar, contudo, que a baixa quantidade de cidades atendidas com recursos públicos, sobretudo através de repasses diretos, levou a um quadro com um número reduzido de localidades contempladas e analisadas, evidenciado nos próximos capítulos.

A fim de garantir maior imersão na realidade das secretarias analisadas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais de cultura, a fim de compreender os meandros da administração do setor nessas cidades, garantindo, assim, que o pesquisador realize um “[...] mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade” (DUARTE, 2004, p.215). Com isso, as entrevistas têm a finalidade de alicerçar as discussões em torno da dinâmica de gestão da máquina pública de cultura nas prefeituras paulistas.

4. As políticas públicas culturais no Brasil e no estado de São Paulo

Fazer uma análise sobre a conjuntura das políticas públicas de cultura no Brasil, requer observar historicamente como o campo se consolidou como objeto de ação governamental em nosso país, que tradicionalmente não possui um histórico de grandes continuidades de políticas em diversos setores, inclusive o cultural.

Ao considerarmos as políticas públicas de cultura como forma de atuação sistemática do Estado nessa área (RUBIM, 2007), destacam-se diversos momentos da história nacional em que esse setor foi alvo pontual da ação governamental, remontando ao período colonial, com a vinda da família real ao Brasil, e a criação da Biblioteca Nacional com um acervo de mais de 60 mil peças, em 1810. É, contudo, uma ação esparsa e que não conta com nenhum viés sistemático ou com uma finalidade pública explícita, já que, naquele período, os níveis de analfabetismo no Brasil eram extremamente elevados e o acesso aos equipamentos da coroa portuguesa eram restritos.

Com isso, a literatura nacional (RUBIM, 2007; CALABRE, 2005), considera como marco inicial das políticas públicas de cultura no Brasil o governo de Getúlio Vargas (1930 - 1945 e 1951 - 1954)¹⁴. A área cultural durante o regime varguista contou com a ação determinante do Estado em diversos campos, como o da radiodifusão, da preservação do patrimônio histórico e artístico material, arbitrando o campo da indústria cinematográfica, e também do mercado editorial com a criação de diversas instituições de regulação, de empresas públicas que atuavam no setor, além da criação de legislação para garantir maior clareza no âmbito técnico e jurídico em algumas áreas culturais, como foi o caso da radiodifusão. (CALABRE, 2005).

Evidencia-se, portanto, o caráter intervencionista do governo Vargas na área da cultura, ainda que boa parte de outros setores, como de infraestrutura

¹⁴Descortinam-se duas facetas durante o período governamental liderado por Getúlio Vargas: o primeiro, de 1930 a 1945, é considerado um regime ditatorial pela literatura especializada, já que sua implementação se deu por vias não democráticas. Já o segundo governo, de 1951 a 1954, foi instaurado a partir de eleições diretas legalmente constituídas. Entretanto, o escopo governamental também é considerado distinto para ambos os períodos, onde, primeiramente, apreendem-se ações mais centralizadas e de menor participação social e dos demais entes da federação, e, posteriormente, vê-se maior interlocução com atores não ligados ao executivo federal no desenvolvimento de políticas culturais.

e energia, tenham sido fortemente direcionados pelo executivo federal. Essa característica nos permite induzir que embora esses processos de implementação de novas políticas para o setor tenham sido experiências que, até então, não contavam com algum lastro histórico, desvendaram-se como práticas e instituições que atuavam em certa medida para manutenção do regime e perpetuação dos ideais defendidos pelos agentes públicos no poder.

É possível elencar algumas políticas muito significativas desenvolvidas durante o governo Vargas, e que reverberam durante um longo período sobre o campo das políticas culturais. É o caso do SPHAN¹⁵, que se tornou uma importante instituição do campo da preservação do patrimônio histórico, e ainda em funcionamento. Suas atribuições são dadas na lei que a criou¹⁶, em 1937, onde se vê que “fica criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com a finalidade de promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional” (BRASIL, 1937, art. 46).

Ao analisarmos o histórico das políticas culturais, podemos observar que aspectos como a sistematicidade e a continuidade não são pontos fortes na estruturação dos diversos modelos e projetos no setor durante o período de consolidação da cultura enquanto objeto de política pública. Nessa esteira, Rubim (2007), menciona que alguns termos podem definir de forma objetiva a materialização de políticas culturais por meio do Estado brasileiro, tais como autoritarismo, descontinuidade, caráter tardio, paradoxos e desafios. Tais elementos nos indicam que apesar de serem um campo de atuação recente do Estado, a cultura sempre foi objeto de atenção, mesmo que de forma desordenada, por parte de diferentes governos no país.

Entende-se, portanto, que a atuação do Estado brasileiro até 1930, no campo da cultura, estava calcado em atividades efêmeras, e que não contavam com grande sistematicidade ou manutenção. A lógica da preservação dos símbolos e da identidade nacional, sobretudo por meio da preservação do patrimônio, mostra-se como preocupação pregressa, sem que tenha se

¹⁵ Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

¹⁶ Lei 378/1997.

cristalizado como objeto efetivo de atuação do governo nacional. Cabe, portanto, à década de 1930, grandes transformações no cenário observado, com a gestão de Mário de Andrade à frente da Secretaria de Cultura da cidade de São Paulo, bem como a criação do ministério da educação e saúde, e a passagem de Gustavo Capanema como ministro nesse período. (RUBIM, 2007).

A gestão de Mário de Andrade, embora tenha sido um evento pontual e centralizado no município paulistano, não deixou de representar, à época, grandes rupturas com a lógica restrita de atuação governamental no campo cultural. Algumas ações inovadoras como o aumento do escopo das políticas culturais, ampliando o rol de ações e projetos desenvolvidos, contemplando não só as belas artes, mas também outras manifestações culturais populares, além da incorporação à dimensão do patrimônio histórico, de elementos imateriais, como práticas, valores e vivências. (RUBIM, 2007).

Os governos ditatoriais brasileiros promoveram grandes transformações na forma como o Estado atuava no campo da cultura. Sobre isso, ressalta-se a seguir as nuances do setor durante o regime militar iniciado em 1964. Ao contrário do que se imagina, os governos militares sempre reconheceram o papel importante da cultura como ferramenta para manutenção de suas gestões autoritárias. Buscava-se, através da formação e perpetuação de um imaginário social, ideias de um país próspero, coeso, fraternal e que preserva sua memória histórica e artística, sobretudo aquela de cal e pedra.

Boa parte dos processos e equipamentos culturais existentes até antes do golpe militar permaneciam sob controle, majoritariamente, de grupos políticos e sujeitos ligados à esquerda, contrários ao regime militar instituído. Esse cenário causou grande inquietação aos líderes políticos do governo ditatorial, já que era interesse dos mandatários estabelecer algum tipo de tutela sobre as diferentes dimensões do setor cultural brasileiro. As intenções do governo militar esbarravam nas dificuldades técnicas em desenvolver alguma política robusta para o setor, que pudesse incorporar as necessidades do regime e as demandas para a concretização de uma política cultural de Estado (COHN, 1984).

Pode-se observar que o intuito de garantir maior espaço do governo militar no setor cultural se acentua sobretudo na década de 1970. Buscando

uma maior regulamentação do setor, diversas legislações são instituídas no período, com a finalidade de arbitrar um campo de baixa penetração dos braços estatais até então. As “diretrizes para uma política nacional de cultura”, desenvolvida durante a gestão de Médici/Jarbas Passarinho junto ao então Ministério da Educação e Cultura, tinha um viés mais centralizador, e concebia a cultura a partir de uma ótica bastante extensa, sem muitas especificações, em que se entende por cultura “a somatória das criações do homem no prosseguimento da obra da própria criação”, em que os processos devem seguir uma lógica de democratização do acesso e garantia de direitos, sendo “seus benefícios acessíveis ao cidadão comum, e este adequadamente adequado para usufruí-los” indicando que outras expressões sejam incorporadas, onde “não são mais admissíveis os conceitos que situam a cultura como produto da criatividade das elites e seu patrimônio” (BRASIL *apud* COHN, 1984).

Salta-nos aos olhos a perspectiva aparentemente inclusiva de cultura adotada pelas diretrizes governamentais durante o regime militar. É, contudo, uma contradição bastante peculiar, já que se incorpora aos documentos oficiais uma prática bastante democrática, ao passo que a intenção de interferir e condicionar a cultura enquanto política de Estado gera grandes impasses à garantia da promoção e produção popular da cultura. Ainda nesse aspecto, ressalta-se que a intencionalidade de diminuir a dependência da produção do campo às belas-artes e aos setores mais elitizados, condiz em pouco com as aspirações do regime, já que essa tendência se relaciona de forma mais concreta com “a ideia de que boa parte das elites se identificaria com os segmentos sociais adversos ao regime do que com quaisquer outros impulsos democratizantes da cultura” (COHN, 1984, p. 89). Certamente, tratava-se de um distanciamento entre os formuladores e intelectuais presentes no MEC do governo militar, mais do que alguma intenção genuína de incorporar as práticas populares ao centro da promoção e produção cultural apoiada pelo Estado.

Durante os anos de 1973 e 1974, o Programa de Ação Cultural (PAC) foi norteador da atuação do Estado no setor cultural. Embora tenha estabelecido diretrizes bastante específicas para a cultura, vê-se que boa parte dos elementos privilegiados na legislação versavam sobre a necessidade de garantir a construção de uma identidade nacional sólida, de caráter pátrio e

nacionalista, que permitisse ao brasileiro preservar e aprimorar sua identidade, através da preservação do patrimônio histórico como também garantir as práticas que tem como finalidade o acréscimo do capital cultural nacional. É, contudo, bastante intrigante que as diretrizes do PAC sejam constituídas dessa forma, uma vez que o papel central do Estado nesse processo se restringia a estimular e apoiar o processo de produção cultural, viabilizando-o.

Defesa da cultura, promoção da sua acumulação, valorização internacional, intensificação das atividades culturais, integração do processo cultural no desenvolvimento nacional global — não são poucas as exigências que vão se alinhando para uma política cultural de um Estado que, no entanto, se restringiria ao apoio e estímulo à cultura. (COHN, 1984, p. 90).

Vê-se, portanto, que as responsabilidades evocadas pelo Estado através do PAC eram inúmeras, mas denotavam, em grande parte, um anacronismo com aquilo que a gestão do MEC propunha de forma concreta, já que o desenvolvimento de políticas públicas inovadoras esbarrava em orientações que consideravam o papel do governo como agente protagonista no processo de materialização das ações e diretrizes culturais, essencialmente no campo da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Uma das dimensões centrais do PAC eram os objetivos da política nacional de cultura, que, de certa forma, alicerçavam-se nas diretrizes supracitadas. Como eixo central, podemos observar a preservação do patrimônio histórico e artístico como meta prioritária, dada a preocupação do regime militar na manutenção dos símbolos e da identidade nacional, sem os quais não seria possível caracterizar o povo brasileiro. Não obstante, aspectos como uma maior “popularização” e a difusão cultural, também são pontos relevantes para o plano de ação do regime ditatorial. Tais elementos se chocam, sem dúvidas, com essa dificuldade em gerar maior abertura aos atores culturais, pois ao passo que cria regulamentações em prol de uma maior inclusão e democratização do meio cultural, centraliza, em diversos órgãos da administração federal, todos os processos que envolvem a consolidação de

políticas culturais. Tal cenário denota de forma bastante objetiva o caráter autoritário do Estado na gestão das políticas públicas para o setor no Brasil.

As novas diretrizes formuladas pelo regime no ano de 1975, apontam para uma importante mudança na interpretação do que são as políticas culturais e qual o papel efetivo dessa área na constituição nacional. De acordo com Cohn (1984), ainda que o novo documento apresente grandes nuances do anterior, sobretudo no que diz respeito à atuação dos órgãos governamentais, e na vinculação da dimensão cultural a outras áreas consideradas prioritárias para o regime, como a segurança, a atuação do Estado no setor se torna bastante dificultosa, já que os próprios mecanismos presentes na legislação eram incongruentes com o governo militar instituído.

Claramente mais sutil e melhor trabalhado que o documento de 1973, Cohn (1984) pontua que as diretrizes desenvolvidas pelo MEC em 1975¹⁷ apresentam uma forte essência liberal, afirmando que o papel do Estado está atrelado a um papel de agente interventor, cuja funcionalidade se assenta na indispensabilidade da tutela do processo de produção cultural, com a firme defesa de que as políticas culturais desenvolvidas em âmbito nacional devem ter como finalidade a conservação dos elementos e dos capitais oriundos de um processo de “acumulação” cultural, bem como o desenvolvimento contínuo de novos recursos e insumos culturais. Essencialmente humanista, a legislação que orienta as políticas federais de cultura a partir da metade da década de 1970 se mostra bastante ambígua, pois ao passo que contempla, em seu escopo, uma vertente cultural mais inclusiva, pluralista e democrática, defende uma atuação institucional do aparelho estatal em moldes bastante castradores, pois, a atuação do governo deve mirar a necessidade de salvaguardar as condições de criação da sociedade, onde “[...] justifica-se assim uma política de cultura como um conjunto de iniciativas governamentais” e que devem ser “coordenadas pela necessidade de ativar a criatividade, reduzida, distorcida e ameaçada pelos mecanismos de controle desencadeados através dos meios

¹⁷ Autores como OLIVEIRA (2017) e MAIA (2012), apontam que durante regimes ditatoriais, a centralização de poder no governo federal gera grande ação governamental no campo da cultura. O autor defende que tal fenômeno pode ser explicado pela atuação extremamente vertical dessas administrações, que tendem a expedir normas sistematicamente e criar instituições fiscalizadoras, com o intuito de aumentar a atuação e a presença do Estado nos mais diversos setores, especialmente o da cultura, marcadamente um campo autônomo e orgânico, de difícil penetração do aparelho estatal.

de comunicação em massa e pela racionalização da sociedade industrial” (BRASIL *apud* COHN, 1984, p. 93).

É na operacionalização dos diversos processos instituídos pela legislação federal onde se veem grandes inconsistências e fragilidades. Os preceitos normativos em políticas públicas efetivas não se inclinam ao êxito, visto que o escopo essencialista e humanista, de forte teor liberal, não condiz com as orientações centralistas e verticais de um regime ditatorial e estatista. Descortina-se, portanto, um anacronismo irremediável, pois em tempos de ditadura, liberdade e igualdade dificilmente podem ser operados como elementos basilares na constituição de políticas públicas.

Na segunda metade da década de 1970, conforme pontua Cohn (1984), vê-se um processo mais pragmático, por parte do executivo federal, na tentativa de viabilizar suas políticas culturais. A partir da criação de importantes instituições nacionais de regulação e promoção do setor cultural, como é o caso da Fundação Pró-Memória, que teve como objetivo, já em meados da década de 1980, uma reconfiguração de algumas práticas e processos dentro do setor cultural, como a redefinição do conceito de memória nacional.

Nesses termos, o MEC passou por uma considerável transformação no setor, pois abandonou, em partes, a noção de que cultura se trata de um elemento previamente construído pela população e que, portanto, é dever do Estado sua preservação, através das instituições com essa finalidade. Essa guinada levou o Ministério e sua secretaria de cultura, sob direção de Ney Braga e Aloísio Magalhães, para uma leitura muito mais ampla do conceito de cultura, interpretando-o como um processo contínuo, de constante formação, no qual caberia ao Estado o papel de integrar as políticas culturais como elemento constitutivo do processo de desenvolvimento nacional, considerando-a como política e setor autônomo. De certo modo, essa nova postura gerou maior capacidade decisória aos gestores e profissionais envolvidos não só com a administração cultural no âmbito do MEC, como também os demais atores dentro da produção cultural brasileira. Entende-se, portanto, a cultura como elemento basilar da sociedade, sem que seja sobreposto ou vinculado a outras políticas e instituições. Esse processo de autonomização, entretanto, gera uma situação complexa visto que isso significava, de maneira geral, colocar a dimensão política da cultura dentro da equação. (COHN, 1984).

Com a trajetória ascendente do campo institucional das políticas culturais, sobretudo de suas instituições nos mais diversos níveis da federação, com secretarias estaduais e municipais de cultura, torna-se extremamente necessária a criação de um Ministério da Cultura, para que a área seja dotada de maior capacidade institucional e reconhecimento frente às demandas do governo federal. É durante o governo de José Sarney (1985-1989), período de transição e afirmação democrática, com a criação da constituição cidadã, que emerge o novo Ministério da Cultura. Embora marcado por enormes instabilidades e descontinuidades típicas do período observado, não resta dúvidas de que seu papel foi imprescindível para a criação de um novo modelo de financiamento e gestão pública da cultura, além da afirmação da área cultural como setor relevante para a produção e institucionalização política no país.

Destaca-se, durante a gestão Sarney, a criação da lei 7.205 de 1986, que tinha como objetivo proporcionar incentivos fiscais para o setor cultural brasileiro. Trata-se da primeira lei de incentivos para o setor no Brasil e da inauguração de um novo modelo de negócios no campo da cultura no país. A legislação tinha como fundamento o uso de recursos privados para o financiamento de projetos culturais no país, dada a escassez de recursos pela qual passava o incipiente Ministério. Por esse motivo, observa-se um processo bastante ambíguo no âmbito da administração federal de cultura no Brasil: Ao passo que aumenta significativamente os órgãos federais ligados a cultura, como Secretarias de Apoio à Produção Cultural, Fundação Nacional das Artes Cênicas, Fundação Palmares, dentre outras, diminui o poder de decisão do Estado no campo, garantindo à esfera privada a definição dos investimentos e produções realizadas no setor. (CALABRE, 2007).

O curto período de vida do Ministério da Cultura tem como ponto final a gestão de Fernando Collor (1990-1992). De acordo com Rubim (2007), o desmonte do setor cultural em nível federal durante a gestão Collor foi bastante significativo. Diversas instituições foram extintas, como a Fundação Nacional de Artes Cênicas (FUNDACEN); a Fundação do Cinema Brasileiro; a EMBRAFILME; a Fundação Nacional Pró Leitura, o Conselho Federal de Cultura e o Conselho Consultivo do Sphan, além do próprio Ministério da Cultura.

O principal marco do período, para além do desmonte institucional, foi a criação da lei 8.313 de 1991, conhecida pelo nome do então secretário de cultura do governo Collor, Rouanet. A nova legislação, considerada uma versão melhorada da lei Sarney, permitiu, de certa forma, o aumento gradativo de novos recursos para o setor, operando na mesma lógica da legislação anterior, por meio de renúncia fiscal. (CALABRE, 2007). Tal modelo de financiamento, embora tenha garantido considerável aumento de recursos para o setor cultural, trata-se de um processo de terceirização da promoção e difusão cultural, pois os recursos utilizados para as diversas atividades desenvolvidas pelo setor privado são públicos, mas o poder de definição das agendas e da operacionalização dos investimentos cabe ao mercado. Evidentemente, nos deparamos com um modelo que não diminui a presença do Estado no setor cultural, muito pelo contrário, aumenta exponencialmente sua participação. Entretanto, o papel das instituições públicas na materialização de políticas de cultura é sintetizado a simples mantenedores. Essa lógica, típica do momento pelo qual passava o Estado brasileiro, de ascensão da ideologia neoliberal, de primazia do mercado como ator mais eficiente e eficaz que o aparelho estatal, privilegia instâncias culturais mais consolidadas, pois o mercado será não só o executor das ações culturais financiadas inteiramente com dinheiro público, mas também o detentor do poder decisório, e, em circunstâncias normais, sabe-se que o setor privado atua numa lógica marcadamente utilitarista.

Nos anos que seguiram, sobretudo na segunda metade da década de 1990, nota-se um grande aperfeiçoamento da lei Rouanet, principalmente com o aumento significativo dos projetos e ações desenvolvidas por empresas privadas e financiadas por meio dos recursos públicos. Essas mudanças na legislação buscavam dar maiores condições de investimento ao recém recriado Ministério da Cultura, que embora estivesse com uma situação institucional mais sólida, padecia das mesmas enfermidades enfrentadas nas gestões anteriores. Dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso implementaram fortes mudanças no campo cultural brasileiro. Ao passo que o mercado ganhou cada vez mais força dentro da gestão federal com as privatizações e concessões de serviços públicos, no campo da cultura participação se restringiu à escolha de como e onde desenvolver as ações formuladas pelas empresas privadas.

Mesmo que grande parte do mercado tenha passado a fazer parte de áreas estratégicas do governo, como energia, telecomunicações, logística, dentre outras, essa participação, via de regra, envolvia vultosos investimentos da iniciativa privada no setor. A diferença para a área cultural era justamente essa, com reformulações realizadas durante a gestão Weffort a frente do Ministério da Cultura, as políticas e ações desenvolvidas passaram a contar com financiamento 100% via renúncia fiscal, ou seja, com dinheiro público. Com isso, Calabre (2007, p. 8), afirma que “O resultado de todo esse processo foi o de uma enorme concentração na aplicação dos recursos” onde “Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados são os que mais conseguem obter patrocínio”, privilegiando, inclusive, determinadas regiões e estados brasileiros, historicamente com maiores capacidades de gestão e com uma presença mais significativa do setor privado. A marca da gestão F.H.C. e de seu ministro Weffort foi, justamente, o desamparo das expressões e práticas culturais de menor retorno financeiro às empresas privadas, sobretudo aquelas afastadas dos grandes centros empresariais brasileiros e inseridas fora do contexto das belas-artes.

Dados representam de forma bastante elucidativa o crescimento da participação da iniciativa privada por meio das leis de incentivo, pois

Se houve política de cultura, ela se concentrou em ampliar a utilização das leis de incentivo pelo mercado. Enquanto no governo Itamar somente 72 empresas usam as leis (CASTELLO, 2002, p. 637), no governo Cardoso/Weffort este número cresceu, por exemplo, para 235 (1995); 614 (1996); 1.133 (1997); 1.061 (1998) e 1.040 (1999). (RUBIM, 2007, p. 109).

Não somente a ampliação da adesão às leis de incentivo foi marcante durante esses anos de administração tucana, mas também a forma como os recursos eram aplicados. Mudanças importantes foram realizadas: desde o aumento do desconto das alíquotas de impostos devidos pelas empresas, que passou de 3% para 5%, até o aumento do valor financiado dos projetos desenvolvidos, chegando à totalidade dos recursos gastos pela iniciativa privada nos empreendimentos. (RUBIM, 2007).

A partir dos anos 2000, o Estado brasileiro passa por uma grande transformação no que se refere a sua atuação sistemática e institucional no campo da cultura. É, sob esse cenário, que se assentam mudanças significativas tanto na formação de novas agendas e novos instrumentos para a efetivação de políticas culturais, mas também uma mudança de paradigmas quanto ao conceito de cultura e a participação social no desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

A gestão de Gilberto Gil (2003 - 2008) foi responsável pelas redefinições e transformações ocorridas no âmbito do Ministério da Cultura. Ao considerar a cultura como elemento fundamental para o desenvolvimento nacional, o ministro e sua gestão encaram o campo como um fator determinante para o fortalecimento da dimensão social e para a sociabilidade humana. Nesses termos, não só as políticas culturais desenvolvidas pelo ministério passam a considerar nos discursos uma amplitude maior de práticas e fazeres, mas também a operacionalização da própria instituição leva em conta a diversidade e a pluralidade cultural brasileira, marcada por diversos fatores que atravessam desde as identidades individuais, até aspectos mais gerais do ordenamento político e organizacional do país. Ressalta-se, portanto, esse aspecto aglutinador que passa a definir a atuação da administração federal no âmbito cultural, reconhecendo a diversidade sem que sejam hierarquizadas, mas entendidas como diferentes manifestações culturais e que devem ter apoio governamental para sua plena concretização.

A instigante nova atuação do MinC¹⁸ pode ser bem elucidada pelos estudos de Isaura Botelho, que ao comentar sobre a gestão de Gil, aponta:

A retomada conceitual se refletiu num redesenho institucional importante que, se ainda não é o ideal, pelo menos devolveu às instituições a ele vinculadas o poder de conduzir as políticas específicas de suas áreas. Desta forma, estas instituições vêm recuperando uma presença nacional, papel que deixaram de exercer desde o final dos anos 80. (2007, p.17)

Cabe, para além dessa reflexão, a observação de que não só o âmbito institucional foi revigorado, mas também a própria dimensão simbólica e as simetrias e contrastes que condensam a formação social brasileira. Signatário

¹⁸ Ministério da Cultura.

de um entendimento ampliado de cultura (BOTELHO, 2007), Gil incorporou essas dimensões à atuação do Estado brasileiro no setor, já que:

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. [...] Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira. (GIL *apud* ALMEIDA *et. al.* 2013, p. 251)

Adepto a discursos e entrevistas¹⁹ que permitiam compreender quais eram as linhas de atuação de sua gestão e quais eram seus pensamentos acerca do papel do Estado no campo cultural, a leitura de Gilberto Gil de quais eram as funções de seu Ministério no setor, evidenciaram a seu entendimento de que os investimentos realizados contribuíram para além de uma dimensão puramente material, mas também para a afirmação política, social e econômica dos indivíduos.

Os mecanismos de participação nas mais diversas esferas geridas pelo ministério também contaram com uma forte ampliação. Desde o aumento expressivo de conselhos, fóruns e conferências, denotam a inclinação da gestão de Gil para uma aproximação do processo decisório das instituições federais de cultura, dos mais diversos setores da sociedade envolvidos na produção, criação e gestão da área cultural. (RUBIM, 2008). Outro ponto relevante foi a criação de conselhos estaduais e municipais de cultura, incentivando a prática cada vez maior da participação dos diversos segmentos na definição dos rumos das políticas públicas em nível local. Tais discussões geraram condições para a criação da primeira Conferência Nacional de Cultura em 2005, com a participação de mais da metade dos estados da federação e de mais de mil municípios. O processo de institucionalização desses espaços foi bem sucedido, visto que nas demais conferências realizadas (2009, 2013 e

¹⁹ Mais informações sobre os discursos e as entrevistas de Gilberto Gil em sua gestão, podem ser encontradas em ALMEIDA *et. al.* (2013).

2017), a participação dos entes da federação aumentou expressivamente, atingindo a totalidade dos estados da federação.

Durante a gestão de Dilma Rousseff (2011 - 2016), passaram pela gestão do ministério da cultura três importantes nomes. Ana de Hollanda, Marta Suplicy e Juca Ferreira. O papel dessas figuras à frente do órgão foi de dar continuidade e aprimorar as políticas desenvolvidas durante o governo Lula. Nesse cenário, a operacionalização das ações formuladas no governo anterior era a tarefa principal. Pode-se afirmar, contudo, que uma grande marca do período foram as grandes instabilidades geradas pelas dificuldades em implementar o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Fundo Nacional de Cultura (FNC) (RUBIM, 2015). O grande gargalo foi garantir a adesão dos estados e municípios ao SNC, o que, de certa forma, foi gradativamente sendo executado.

Apesar desse cenário, os recursos ainda escassos no FNC dificultavam a execução das políticas culturais pretendidas, nas diferentes esferas da federação. Ainda, o descompasso na consolidação do SNC e do FNC dificultavam sua atuação conjunta e coordenada, o que impunha sérios limites à atuação dos estados e municípios e, também, da própria união, causando problemas como a sobreposição de ações e projetos em determinadas áreas, já que “[...] O desenvolvimento sincronizado deles torna-se condição para colocar as políticas culturais nacionais em outro horizonte (de estabilidade) no país” (RUBIM, 2015, p. 20).

Outro elemento de grande preocupação durante as gestões observadas é a concentração dos investimentos através das leis de incentivo. Tal modalidade representava 80% dos recursos manejados pelo governo federal no setor, enquanto ao embrionário FNC cabiam os demais 20%. Essa configuração se manteve durante boa parte do período em questão, o que tencionava de forma significativa a execução das políticas culturais mais diversificadas, já que, como afirmado anteriormente, o poder decisório a partir das dinâmicas das leis de incentivo recaía sobre a administração das empresas (RUBIM, 2015), que buscavam retornos com as atividades desenvolvidas, seja na divulgação ou na própria afirmação da empresa em determinado setor.

Embora passos importantes tenham sido dados durante o período, sobretudo na consolidação das políticas culturais em desenvolvimento, e a

criação de outras, como o Vale Cultura²⁰ e o Programa Brasil de Todas as Telas²¹, as turbulências enfrentadas foram marcantes para dificultar a efetivação das ações pretendidas e, sobretudo, para uma atuação estatal federativa no campo da cultura.

O estado de São Paulo, de maneira geral, possui uma das características culturais mais diversificadas do país, pois foi, historicamente, destino de uma grande variedade de grupos sociais, que se somaram às sociedades indígenas existentes. Sob esse aspecto, sabe-se que boa parte da cultura paulista, inclusive de suas instituições, tem sua formação relacionada a três atores relevantes: os indígenas, de diversos grupos linguísticos distintos; os bandeirantes, importantes elementos na inserção e imposição das características culturais portuguesas, além da significativa quantidade de imigrantes, oriundos da Europa em contexto de crise militar generalizada.

Aspecto marcante da cultura paulista é o que o literário e sociólogo Antonio Candido denomina como “a cultura caipira paulista”. Fruto de processos de consideráveis encontros de culturas distintas, boa parte do comportamento e das relações sociais típicas da sociedade paulista, sobretudo a que reside no interior, podem ser analisadas com base nesse estudo formulado pelo autor.

Conforme Cândido (1971), a própria forma de apropriação do meio em que estão inseridos traça característica importante do paulista, pois estão alinhados a uma dinâmica de convivência mais introspectiva, em que lidam, sobretudo, com aspectos da vida social e econômica mais relacionados à sua subsistência e suas necessidades imediatas. Essa característica, elemento basilar da cultura imaterial paulista, está fortemente relacionado com a forma como se deu a ocupação do território paulista, com destaque para a atuação dos bandeirantes. Ao se observar o modo de apropriação do estado, vê-se “de um lado, como vasto processo de invasão ecológica” e “determinado tipo de sociabilidade, com suas formas próprias de ocupação do solo e de

²⁰ A política aprovada na gestão de Marta Suplicy, tem como finalidade possibilitar maior acesso aos bens culturais pelos trabalhadores, através da oferta de um cartão, com a quantia de 50 reais por mês, para uso em eventos, espetáculos, serviços, dentre outros (ALVES e SOUZA, 2015).

²¹ O programa previu investimentos de mais de 1 bilhão de reais na produção, distribuição e programação de material audiovisual no Brasil (TAVARES, 2015).

determinação intergrupais e intragrupoais (CANDIDO, 1971, p. 36). Compreender o modo de vida paulista, passa pelo entendimento das relações intersubjetivas bem como dos elementos singulares que os distinguem tanto dos povos originários, quanto dos colonizadores.

Com isso, ressalta-se, sobretudo, aspectos mais relacionados ao seu modo de ver e viver a vida. As autênticas características de sociabilidade do paulista denotam que um dos aspectos mais relevantes quanto à sua formação cultural, o trânsito contínuo, ou seja, seu caráter nômade, revelava-se nos mais diferentes âmbitos da realidade cotidiana, desde a sua casa, caracterizada por construções simples e frágeis, além de sua forma de apropriação do meio, estritamente voltada para subsistência. (CANDIDO, 1971; HOLANDA, 1949; SANTOS, 2001).

As próprias condições de organização social e econômica, bem como a existência introspectiva, de pouco contato com os demais membros da comunidade limítrofe (os bairros), e o baixo apego à educação e a algum tipo de ideia vinculada aos ideais iluministas de progresso, desvendaram-se como condicionantes basilares à essa formação cultural, política e econômica da sociedade paulista, pois “a cultura do caipira, como a do primitivo, não foi feita para o progresso: a sua mudança é o seu fim” já que “está baseada em tipos tão precários de ajustamento ecológico e social, que a alteração destes provoca a derrocada das formas de cultura por eles condicionada”. (CANDIDO, 1971, p. 82). Manifesta-se, nesses termos, uma lógica cindida de apropriação do tempo e do espaço, inclusive com a dificuldade de adaptação dos indígenas nativos ao crescente volume de trabalho escravizado nas fazendas. Por um lado, a preservação das características culturais típicas do paulista do interior, absorvido por suas próprias condições socioambientais, e, noutro prisma, a cultura paulista de latifúndio, com forte exploração ambiental e expoente domínio das diversas raças e etnias, tomadas para promover o avanço dos domínios agrícolas paulistas.

A acumulação econômica dos latifúndios mudou drasticamente a sociedade paulista e brasileira, de forma geral. Pode-se afirmar que o crescimento vertiginoso do cultivo de café durante os séculos XIX e XX, e sua exportação massiva para o exterior, propiciaram ambiente favorável à afirmação de novos centros políticos e econômicos, sobretudo elevando o

estado de São Paulo ao principal pólo produtor e financeiro do país, por onde passaram grande parte do volumoso processo de acumulação de riquezas, concentrado nas mãos de alguns fazendeiros (PRADO JR. 2008).

Tal dinâmica forjou, de forma significativa, as novas características paulistas que tomaram corpo sobretudo a partir do século XX. A distinção social garantida aos latifundiários do café, principalmente com a larga concessão de títulos da realeza, o reconhecimento como Barão (propiciados pela riqueza do café) concedido ainda no século XIX pelo imperador Dom Pedro II, gerou um grande fluxo político, cultural e financeiro no estado de São Paulo, uma que o símbolo distintivo é capaz de gerar grandes transformações no âmbito identitário, direcionando o imaginário e as dinâmicas sociais, já que "[...] a instituição de uma identidade, que tanto pode ser um título de nobreza ou um estigma é a imposição de um nome, isto é de uma essência social" (BOURDIEU, 1998, p. 100.). Nessa lógica, está inserida a distinção de classes bastante evidenciada no Brasil até os dias atuais.

Com a abolição da escravidão em 1888, a forte e crescente onda de imigrantes passa a dominar os regimes de trabalho nas lavouras, sob uma nova lógica de produção. Assim, percebem-se as grandes alterações culturais que ocorrerão tanto no âmbito da cultura material quanto na imaterial. No aspecto imaterial, veremos a introdução de um novo elemento social (o imigrante), ao já tradicional cidadão paulista, teorizado como caipira por Antonio Candido, gerando mais uma fusão de costumes, práticas e fazeres, que culminaram, em grande medida, em novas dinâmicas sociais. Já quanto ao material, evidenciam-se as grandes construções dos Barões do Café, sobretudo na cidade de São Paulo, transformando a capital paulista e sua arquitetura para fins culturais, políticos e econômicos. Soma-se, também, a estruturação das cidades menores, com destaque para o oeste paulista, já que o grande crescimento gerado pela produção cafeeira, imperava aos agentes públicos e aos detentores de capital econômico, o estabelecimento de configurações mínimas para que as cidades pudessem comportar o crescente avanço socioeconômico produzido.

O fim do império através de um golpe militar causou grandes transformações no Brasil e em São Paulo. Se por um lado, acentuam-se as lideranças paulistas no âmbito político e econômico, por outro, a partir,

sobretudo do século XX, veremos que o estado passará indiscutivelmente para a vanguarda de um movimento de renovação cultural nacional, balizado pelo ascendente movimento modernista brasileiro.

Tal conjuntura tem como ponto emblemático a realização da semana de arte moderna em 1922, ocorrida na cidade de São Paulo. Tal evento, embora se depare com inúmeras análises sobre seus reais impactos imediatos no contexto nacional (AJZENBERG, 2012), marcou de forma decisiva o cenário cultural brasileiro, principalmente pelo seu caráter dinâmico, que buscava em grande medida romper com o marasmo característico do momento cultural e político vivido durante a primeira república.

Fundamentalmente, o que desejavam os rebeldes era “passar a limpo” o país, acertar-lhe o passo, num esforço para inseri-lo na contemporaneidade universal vigente, sem o sacrifício das peculiaridades características, de seus legítimos valores, através de uma tomada de consciência, em profundidade, da realidade nacional e sua possível projeção no campo artístico, cultural e até mesmo político, como seria inevitável. (ALMEIDA, 1972).

Vê-se, aí, o caráter marcante da semana de 22, que na intenção de dinamizar as estruturas socioculturais, movimentou largos movimentos no campo cultural, sobretudo nas áreas das artes plásticas. Portanto, toma luz a dinâmica aqui sugerida, entre o vultoso desenvolvimento econômico do estado de São Paulo durante o ciclo do café, a formação de uma elite política e econômica de grande poder e prestígio, e sua inclinação ao fomento do desenvolvimento cultural e científico, evidenciado em grandes eventos e projetos cultivados pela aristocracia política e econômica à época. O foco principal, evidentemente, sempre foram as belas artes e as grandes estruturas arquitetônicas, que desde a fundação das instituições de proteção e conservação do patrimônio histórico e artístico, vem sendo alvo de ações por parte do poder público, em diversas esferas.

O cenário acadêmico, científico e cultural também foi fortemente influenciado pelas dinâmicas políticas e econômicas oriundas da elite financeira que se estabeleceu no estado de São Paulo. No campo das belas-artes, pode-se mencionar a criação de importantes instituições que atuarão para além da promoção e da divulgação científica e cultural, mas também na formação teórica e prática nesses campos. Observa-se, por exemplo, o Museu de Arte Moderna, criado em 1949 e o Museu de Arte de São Paulo, de 1947, além das

bienais paulistas datadas de 1951. A implementação da própria Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em 1947 e, em 1948, a Fundação Armando Álvares Penteado. Essas ações, terão projeção nacional e internacional, sobretudo pela forte presença de intelectuais e artistas estrangeiros na consolidação desses novos equipamentos. Não somente aí, mas também no campo das artes cênicas, do cinema, da rádio e da televisão, pode-se verificar grandes transformações com o surgimento de novos equipamentos culturais. Desse modo, podemos afirmar que as décadas de 1940 e 1950 são importantes para a reformulação e a afirmação de novas ações e projetos culturais em São Paulo (MATTOS, 2002).

A partir da ação de intelectuais e lideranças econômicas²², o cenário político paulista passa por intensas transformações, com as crises geradas pelo governo provisório de Getúlio Vargas e a elite paulista. Conforme Mattos (2002), tal cenário culminou na revolução constitucionalista em 1932, o que acarretou o exílio de diversas personalidades e lideranças à época, como foi o caso de Júlio de Mesquita Filho, diretor do jornal *O Estado de São Paulo*, e importante figura em diversos setores da sociedade paulista. As fortes divergências com o regime varguista, sobretudo pela doutrina liberal e democrática a qual o jornalista era ferrenho defensor, culminou na afirmação de grupos e correntes liberais, que atuaram pela fundação de importantes centros científicos e culturais, notadamente USP e, sobretudo, a Faculdade Filosofia, Ciências e Letras (1934), para além da Escola Livre de Sociologia e Política, em 1932.

Esse quadro denota as consistentes mudanças ocorridas no âmbito da cultura paulista na primeira metade do século 20. Embora tais modificações não tenham implicado em transformações de imediato, certamente foram propulsores de uma multiplicidade de novas práticas e políticas que se desmembraram para além da esfera institucional, incrementando até mesmo as práticas populares mais diversas, conforme o acesso aos bens científicos e culturais foram paulatinamente aprimorados.

²² Júlio de Mesquita Filho e Armando de Salles Oliveira foram atores centrais no processo de surgimento de novas instituições científicas e culturais. Junto de outras personalidades da elite econômica paulista, debruçaram-se sobre a afirmação dos preceitos liberais e pela livre produção do pensamento político e cultural, o que gerou caminhos frutíferos para as novas práticas e gestações culturais e científicas. (MATTOS, 2002; LEITE, 1994).

A trajetória institucional das políticas públicas culturais em São Paulo, por sua vez, possui um histórico um pouco menor que o brasileiro. O sistema legislativo paulista se desdobra pela primeira vez sobre o tema em 1943, onde cria o conselho estadual de bibliotecas e museus. Boa parte da atuação do estado mais rico da nação no campo da cultura, após 1950, baseia-se na criação de diversos equipamentos culturais e na concretização de parcerias com as prefeituras municipais, além de diversas premiações aos fazedores de cultura e/ou agências que desenvolvem projetos no setor.

A afirmação da área cultural no campo da cultura, com a criação de uma secretaria exclusiva, dá-se através do decreto 13.426/79. A nova instituição, implementada durante a gestão de Paulo Maluf (1979 - 1982), estava focada no estímulo, defesa e preservação da cultura estadual.

Considerando que o estímulo à cultura, assim como a difusão das artes e das ciências humanas, constituem meta relevante do Estado;
Considerando a necessidade de dinamizar a atuação do Poder Público nesse importante setor, que abrange também a defesa do patrimônio cultural paulista, para que tal atuação se faça sentir, de modo significativo, tanto na Capital, quanto no Interior do Estado;
Considerando a conveniência de que a política do Estado, no que respeita ao amparo e à preservação da cultura, em todos os seus aspectos, seja exercida através de Secretaria exclusivamente dedicada a essa finalidade (SÃO PAULO, 1979).

Vê-se, na legislação que inaugura a autonomia institucional da cultura no âmbito da administração pública estadual, uma lógica bastante presente nas gestões federais até então, sobretudo durante o regime militar. Dá-se ao Estado o papel de defensor das mais diversas produções culturais, vislumbrando, sobretudo, a preservação do patrimônio histórico e artístico, tema sempre caro às lideranças políticas responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas culturais. Um reforço a essa premissa, é o fato de que antes mesmo da criação da secretaria exclusiva de cultura, já existia normativa específica para o setor de preservação do patrimônio, além do próprio CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado), criado em 1968. A lógica de atuação estatal através da tutela do setor cultural parece ser elemento basilar na formação da secretaria exclusiva de cultura do estado de São Paulo.

Outro elemento importante, é a funcionalidade do órgão gestor à época, que contava com uma série de atribuições nas mais diversas áreas da cultura,

devendo atuar de forma múltipla em todas essas frentes, o que denota em certa medida o caráter plural e interdisciplinar da cultura e de seus processos. Inicialmente, a lei define que um dos campos funcionais da secretaria seria “a execução da política do Estado o amparo à cultura”, incumbindo o governo de atuar de forma a garantir o desenvolvimento das mais diversas ações no campo da cultura, assegurando sua produção. Também cabe “a promoção, documentação e difusão das atividades artísticas e das ciências humanas”, papel bastante significativo para a nova instituição, que deverá agir num campo bastante complexo, através da criação de novas repartições e conselhos, ou fomentando os já existentes, como o próprio CONDEPHAAT e a divisão de museus da secretaria de cultura do estado. E “a promoção da defesa do patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico, Paisagístico e Turístico do Estado”, através, sobretudo, da atuação do CONDEPHAAT e de seu Conselho. E “a contribuição para o desenvolvimento, e de modo geral, das atividades artísticas” que de forma ampla e genérica, engloba grande parte das práticas no campo das artes empreendidas no estado. Define-se, em conjunto, o apoio à cultura levando em consideração as diretrizes da lei 10.294 de 1968, normativa anterior à própria secretaria, que tem como finalidade o amparo à cultura de forma geral. A nova secretaria também fica responsável por atividades educativas que deverão ser promovidas por meio da rádio e da televisão, o que será implementado, em grande parte, pela Fundação Padre Anchieta, que em 1969 iniciou as transmissões por meio da TV Cultura, emissora pública e independente que desenvolveu inúmeros programas educativos e culturais nos mais diversos campos. Por fim, o incentivo à pesquisa nas artes e nas ciências humanas foi definido como responsabilidade da secretaria, que teria vínculos importantes com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.²³

A década de 1980 teve como principais elementos a criação do Sistema de Arquivos e do Sistema de Bibliotecas Públicas do estado, acontecimento que indica a preocupação da gestão estadual, nesse momento, com a preservação histórica das legislações, regulamentos e outras normativas que passaram a ser geridas por meio de mecanismos próprios. Ainda na segunda

²³ Com base na lei 13.426, de 16 de março de 1979.

metade do século XX, mais precisamente em 1986, cria-se o Sistema de Museus do estado de São Paulo (decreto 24.634), que, dentre outras atribuições, deveria agir no sentido de garantir a municipalização dos diversos museus públicos estaduais no interior.

Já nos anos 2000, o surgimento de determinados programas vai orientar de forma bastante abrangente a atuação do estado de São Paulo em alguns setores do campo cultural, através de programas como o São Paulo: um estado de leitores, de 2003 e o programa Caravanas do Conhecimento, de 2004. Dentre outras funcionalidades, essas políticas tinham como objetivo fomentar o acesso aos mais diversos meios de informação escrita, além de garantir que a população paulista tivesse acesso a um instrumental cultural efetivo e ao estímulo ao hábito leitor, sobretudo na infância e adolescência.

A partir do início do século, vemos a criação de um novo modelo de gestão estadual voltado para o setor da cultura, ancorado em novas concepções de administração pública, que vinham desde a década de 1990 penetrando a gestão da máquina estatal, através de amplas reformas gerenciais, sobretudo a partir do plano Bresser. Esses novos referenciais administrativos, geraram um novo formato de gestão cultural no estado de São Paulo, conhecidos como Organizações Sociais (OS). Tais instrumentos serão utilizados em detrimento da administração por vezes morosa e mais complexa realizada diretamente pelo Estado, gerando novos atores que serão responsáveis pela gestão dos projetos e ações desenvolvidas, sobretudo, pela Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo (BITTENCOURT, 2014).

Com novas experiências de gestão, o estado se debruça sobre projetos que serão amplamente disseminados pelas cidades do estado, com a finalidade de promover as políticas culturais desenvolvidas pela Secretaria de Cultura. A primeira experiência nesse novo modelo, com a gestão descentralizada, trata-se do Projeto Guri, uma ação abrangente, criada no início da década de 2000, e que tem como finalidade a promoção de atividades musicais para estudantes de escolas públicas do estado de São Paulo, em horários distintos daquele destinado às práticas regulares da escola. (COSTIN, 2005; BITTENCOURT, 2014). Nesse sentido, impera-nos indicar que esse e outros projetos tiveram como modelo de gestão a atuação de organizações sociais que tinham como finalidade a supervisão e a promoção dos projetos, de

forma a materializar as ações planejadas pelos formuladores. Trata-se, portanto, de um modelo gerencial que tem como diretriz dar maior eficiência às ações da máquina pública, considerada ineficiente em diversos aspectos na materialização de políticas públicas.

Não obstante, tais ações têm como objetivos principais a busca por maiores resultados na prestação de serviços públicos à população. Conforme aponta Bittencourt (2014), diversos estudos científicos e relatos de gestão frente às OS, em ações celebradas junto à Secretaria de Cultura paulista, como é o caso do Museu de Arte Sacra e da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, apontam que um dos principais objetivos é com a disponibilização de profissionais capacitados à implementação das atividades culturais específicas, bem como de mudança das atribuições do papel do Estado, que deixa de ser um implementador direto, tornando-se um ente regulador e financiador. Trata-se, portanto, de um modelo de gestão cultural bastante difundido na administração pública brasileira, sobretudo em âmbito federal.

Ainda do ponto de vista gerencial, o modelo de gerenciamento adotado por meio de OS, aponta para a dificuldade em implementar políticas e desenvolver ações no setor por parte da Secretaria de Cultura ainda durante os anos 2000. Tal cenário se choca com a inexistência, até então, de um plano estadual de cultura que pudesse nortear não só as ações da SEC (Secretaria de Cultura), como também criar mecanismos de controle e coordenação da instituição junto às Organizações Sociais. Tais questões colocam grandes empecilhos ao desenvolvimento das ações culturais, uma vez que nem mesmo a atuação das OS eram padronizadas, trabalhando-se de forma bastante distinta a depender do setor em que estavam inseridas. Nesse sentido, aspectos essenciais dentro da gestão dos contratos, como o controle social, a definição de metas e, também, sua fiscalização, tiveram grandes dificuldades de operacionalização por parte da administração estadual de cultura, dado o contexto de inexistência de uma atuação programática por parte da instituição estadual. (BITTENCOURT, 2014; OLIVEIRA *et. al.* 2011; FIORE, PORTA e DUARTE, 2011).

Vê-se, contudo, que o governo estadual apostou de forma incisiva nesse modelo de gestão, destinando a maior parte dos recursos para cultura às ações implementadas por meio desse mecanismo. Mesmo com grandes

inconsistências, vislumbram-se dados positivos, como a interiorização da atuação da Secretaria de Cultura, um volume consideravelmente maior de ações desenvolvidas no âmbito cultural, bem como um aumento dos recursos disponíveis para as políticas de cultura, este último, uma enorme barreira ao setor no estado. Ressalta-se, ainda, como um dos elementos benéficos desse modelo de gestão, uma participação mais direta da sociedade na gestão de políticas públicas culturais. (FIORE, PORTA e DUARTE, 2011; BITTENCOURT, 2014).

Outra política pública paulista que tem grande expressividade é o PROAC (Programa de Ação Cultural). O programa, criado por meio da lei nº 12.268, caracteriza-se por um modelo de atuação estatal no campo da cultura já bastante disseminado no Brasil, marcadamente após a consolidação da Lei Rouanet. O funcionamento da política também se dá através de renúncia fiscal, porém, existem três formas distintas de acessar os recursos públicos vinculados ao programa. O PROAC ICMS, trata-se da submissão de propostas, por pessoas físicas e/ou jurídicas, que serão apreciadas pela área competente da Secretaria de Cultura. Se eventualmente forem aprovadas, os responsáveis pelas propostas, denominados como “proponentes”, devem buscar, na iniciativa privada, fontes de financiamento para a aplicação do projeto. Os financiadores privados, por sua vez, serão beneficiados com abatimento do ICMS devido ao governo paulista. De acordo com a legislação, não há restrições quanto ao tamanho da empresa (seu faturamento ou número de funcionários), para que possa ser financiadora de um projeto via PROAC ICMS.

O outro modelo é o PROAC Editais, onde, a Secretaria de Cultura publica editais específicos para as mais diversas áreas culturais como teatro, música, cinema, construção e manutenção de equipamentos culturais, dentre outros, onde pessoas físicas, jurídicas e cooperativas podem se inscrever com projetos diversos, desde que estejam dentro do escopo contemplado pelo edital vigente. Nota-se, em boa parte dos editais, a tentativa da Secretaria em contemplar projetos oriundos de outras cidades do estado, sobretudo do interior, destacando que serão considerados prioritárias propostas de e para fora da capital. Por fim, o PROAC Direto é similar ao ICMS, porém, existe uma considerável diminuição de processos e requisitos técnicos, o que gera maior celeridade para a chegada dos recursos aos beneficiários.

Tal política, de grandes proporções, caracteriza a atuação do estado de São Paulo no campo da cultura. Sistemáticamente, a secretaria tem se consolidado como órgão financiador e fiscalizador, estabelecendo algumas parcerias com as prefeituras locais, além de atuar por meio da seleção e financiamento direto e/ou indireto de projetos distribuídos pelo estado, e com a premiação de artistas e projetos.

A organização administrativa da SEC se dá por meio do Decreto nº 50.941 de julho de 2006. Além da chefia de gabinete, departamento que é responsável pela gestão financeira e de recursos humanos da secretaria, existem outras 5 estruturas que compõem o aparato de gestão da instituição estadual.

O Conselho Estadual de Cultura, hoje denominado Conselho Estadual de Cultura e Economia Criativa²⁴, possui composição paritária, onde 30 membros são divididos entre representantes da sociedade civil, que tenham relação direta com algum setor cultural, e os gestores estaduais, indicados pelo governador. Algumas das principais funções do conselho são a proposição de ações no campo cultural, que possam ser empreendidas pela SEC, além da avaliação, monitoramento e diagnóstico dos programas e ações desenvolvidos pela Secretaria de Cultura.

O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado (CONDEPHAAT), possui funções diversas, dentre elas, a defesa, promoção e valorização dos diversos bens culturais tombados no estado de São Paulo. A entidade conta com apoio técnico administrativo da SEC, para o desenvolvimento de suas atividades de gestão.

As unidades de atividades culturais, são órgãos internos da Secretaria de Cultura, e contam, cada uma, com funções específicas e corpo técnico administrativo dedicado às atividades do setor. São cinco setores, sendo a Unidade de Formação Cultural; (UFC); Unidade de Difusão Cultural, Bibliotecas e Leitura (UDBL); Unidade de Proteção do Patrimônio Museológico (UPPM); Unidade de Fomento e Economia Criativa (UFEC), anteriormente denominada Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC); Unidade de

²⁴ Decreto nº 64.185 de 12 de abril de 2019, dispõe sobre a alteração da nomenclatura do conselho estadual de política cultural e dá outras providências.

Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH). Essas instituições desempenham papel fundamental dentro da estrutura da Secretaria de Cultura, pois a partir delas são operacionalizadas as políticas culturais desenvolvidas nas mais diversas regiões do estado de São Paulo.

Não obstante, de acordo com a SEC (2022), cada uma dessas unidades desempenha um trabalho específico. Vê-se que, na UFC, tem-se como eixo de atuação a “construção e o compartilhamento do conhecimento, a valorização do capital cultural dos indivíduos, a formação de público para as artes e os processos educativos a partir da cultura e das linguagens artísticas”. Já a função da UDBL, é descrita como de

promover e incentivar projetos que combinam qualidade dos produtos ofertados e a ampliação de acesso do público, criando um novo padrão de circulação de espetáculos e atividades artísticas no Estado. Na área de leitura, o objetivo é formular, planejar, implementar e avaliar a política cultural para as bibliotecas públicas do Estado de São Paulo; e as políticas de incentivo e promoção à leitura, em conformidade com as diretrizes gerais da política cultural paulista. (SEC, 2022).

A Unidade de Fomento e Economia Criativa (UFEC), órgão que teve a alteração de sua nomenclatura, sobretudo com a mudança do nome da SEC²⁵, incorporando o termo “economia criativa” ao seu nome e rol de atribuições, possui a seguinte descrição e atribuições

[...] o Programa de Ação Cultural (ProAC), a Secretaria estimula a criação artística nas mais diversas áreas, sempre por meio de editais públicos, dando oportunidade para novos talentos ao lado dos já estabelecidos. O ProAC possui recursos orçamentários da Secretaria de Cultura e os recursos obtidos com o patrocínio de contribuintes do ICMS, por meio de incentivo fiscal. Outras ações incluem projetos incentivados como Prêmio Estímulo e Programas de Fomento e Incentivo Paulista (SEC, 2022).

Cabe ainda apontarmos as funções da UPPM, onde a instituição “é responsável pela elaboração, desenvolvimento e avaliação de diretrizes e políticas públicas relacionadas ao patrimônio museológico do Estado de São

²⁵ O decreto 64.059 alterou a nomenclatura da então Secretaria da Cultura para Secretaria da Cultura e Economia Criativa a partir de janeiro de 2019.

Paulo. Mantém uma rede composta por equipamentos culturais – geridos em parceria com Organizações Sociais de Cultura (SEC, 2022).

Já a UPPH, é descrita pela SEC como uma unidade de apoio técnico, tanto à Secretaria, quanto ao CONDEPHAAT, atuando na valorização, divulgação e preservação dos bens culturais do estado.

Cabe ressaltar, por fim, que de acordo com a SEC (2022), uma das principais atribuições das unidades gestoras é atuar no monitoramento e na avaliação dos contratos firmados junto às organizações sociais (OS), prezando pela fluidez das atividades contratadas e pelo efetivo atendimento ao público. É função, ainda, a formulação e implementação de políticas públicas para o setor. Vê-se, com isso, a centralidade desses órgãos dentro da estrutura da Secretaria de Cultura do estado.

Para a execução dessas finalidades, a SEC oferece diversos cursos e oficinas de capacitação aos gestores da pasta, com a finalidade de aprimorar as condições de gestão e o conhecimento técnico dos gestores nos diversos setores em que estão alocados. Dentre as formações realizadas, destacam-se as de cunho administrativo como a de gestão de organizações sem fins lucrativos, planos de ação de cultura, monitoramento e avaliação de políticas públicas de cultura, relações do Estado com o terceiro setor, dentre outras. Essas ações se mostram imprescindíveis à gestão cultural, visto que grande parte dos administradores possuem pouca inserção nesse setor, e, ainda, conforme afirma Avelar (2010), devem possuir conhecimentos multidisciplinares e em diversos âmbitos do setor cultural.

Dessa forma, a gestão cultural paulista passa por uma estrutura bastante robusta e capilarizada de instituições e atores que organizam as mais diversas frentes de atuação da pasta no setor. Embora o campo de atuação seja muito diverso, a administração da SEC por meio de unidades gestoras especializadas, alinhada aos contratos de gestão firmados junto às OS's, permitem maior abrangência na sistematização de políticas.

5. A SEC e os recursos para cultura no estado de São Paulo

As Unidades Gestoras (UGE) da SEC apresentam variadas atribuições, conforme destacadas anteriormente. Nesse sentido, o volume de recursos investidos em cada segmento é bastante distinto, pois existe uma considerável distinção entre os gastos executados pela Secretaria, a depender das políticas desenvolvidas. Cabe destacar, ainda, que os recursos são executados, em sua totalidade, nestes casos, em parcerias estabelecidas junto às Organizações Sociais (OS 's).

Ao analisarmos o volume de recursos efetivados junto às OS 's entre os anos de 2015 e 2020, veremos que se trata do modelo de atuação mais forte do estado de São Paulo na cultura, corroborando os estudos de Bittencourt, 2014. Dados levantados apontam para um volume da ordem de cerca de dois bilhões e setecentos e setenta milhões de reais executados por meio dos contatos com as OS 's durante os anos de 2015 a 2020. A tabela abaixo demonstra a quantidade de contratos firmados entre a SEC e as OS 's durante o período:

UGE	Contratos
UPPM	25
UDBL	9
UFC	20
UFDPC	1

Tabela 5: Número de contratos firmados entre a SEC, por meio de suas Unidades Gestoras, e as Organizações Sociais. Fonte dos dados: Secretaria da Cultura e Economia Criativa do estado de São Paulo. Elaboração: O autor, 2022.

O monitoramento desses contratos é realizado pelas próprias UGE's, através de seu corpo técnico administrativo especializado. Esse processo é realizado por meio da emissão de pareceres de acompanhamento que apresentam, dentre outros tópicos, o grau de execução da verba acertada por meio do contrato firmado, e os índices de aproveitamento e/ou desempenho, observando-se, sobretudo, a participação e o atendimento ao público nas atividades desenvolvidas pela organização contratada.

No que se refere ao volume de gastos por UGE, cabe destacar que são bastante distintos. Ao observar os valores aplicados entre os anos de 2015 e 2020, vê-se que a UFDPC se destaca, embora não tenha sido a unidade que mais geriu contratos no período. O gráfico 4 apresenta os recursos (em reais), investidos nos contratos firmados entre a SEC e as OS 's.

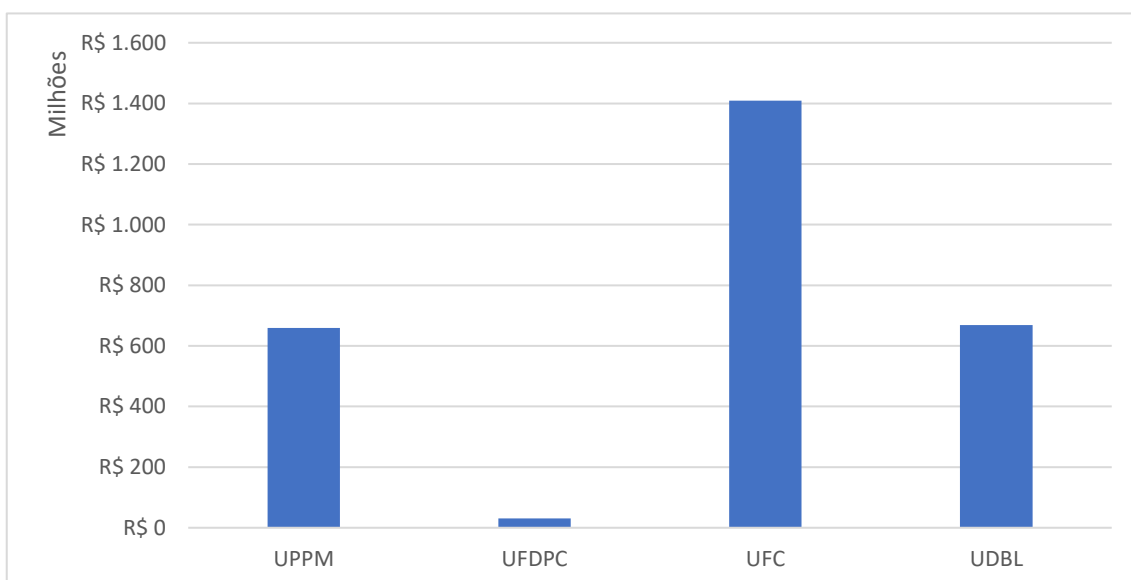


Gráfico 4: Valores totais dos contratos firmados entre a SEC e as OS 's entre 2015 e 2020, por Unidade Gestora. Fonte dos dados: Secretaria da Cultura e Economia Criativa do estado de São Paulo. Elaboração: O autor, 2022.

Nota-se, que os valores dos contratos gerenciados por meio da Unidade de Formação Cultural (UFC), é bastante superior às demais, é, entretanto, bastante esperado, já que determinados contratos geridos pelo órgão são muito longos e contam com uma grande dispersão pelo estado. Dentre as atividades gerenciadas pelo setor, podemos citar o Conservatório Dramático e Musical de Tatuí, que envolveram aportes em torno de 130 milhões de reais no período analisado. Destacam-se, ainda, nesta UGE, o Projeto Guri, que se trata de uma política voltada para a inclusão sociocultural de jovens adolescentes e crianças, utilizando-se de metodologias coletivas para o ensino de música, implementado em diversas cidades do litoral e interior paulista, além da fundação CASA, com recursos investidos de cerca de 270 milhões de reais no período, além do atendimento de mais de 36 mil alunos. Os dados obtidos junto

a SEC, apontam para um atendimento consentâneo do público por meio da OS 's contratada, com índices de aprovação e de evasão dos alunos satisfatórios²⁶.

O projeto GURI, implementado por meio da SEC em parceria com a OS, desempenha papel importante na distribuição de ações e projetos culturais nas cidades paulistas. Por se tratar de um projeto com polos em diversas cidades paulistas, onde são desenvolvidas várias modalidades de atividades culturais no âmbito da música, que podem ser escolhidas pelos estudantes. Ainda, é imperioso destacar a continuidade da atuação da mesma OS (Sustenidos), durante os anos analisados. Ao observar a duração dos contratos de gestão firmados, denota-se um período de aproximadamente 10 anos, em três contratos distintos, onde a organização conseguiu se manter como responsável pelo projeto junto à SEC. Tal cenário, de certa forma, pode corroborar o entendimento de que a continuidade de financiamento, através da atuação dos atores decisores, tanto no governo estadual quanto junto às OS 'S e às prefeituras municipais das unidades em que o projeto é desenvolvido, no sentido de garantir a manutenção dos mesmos gestores, com repasses para as organizações já consolidadas no campo de atuação do projeto GURI.

A Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural foi encarregada, até o início de 2016 da maior parte dos contratos firmados junto às OS 's, mas, com a mudança de gestão da SEC, do então secretário Marcelo Mattos para José Roberto Sadek, a estrutura da secretaria passa por uma reformulação, onde a UFDPC é extinta, e suas atribuições são distribuídas entre as demais UGE 's. Tal cenário vai de encontro com a diminuição do quadro funcional da pasta, que delegou, ano após ano, o setor de recursos humanos do órgão para as organizações com as quais estabeleceu contratos de gestão.

Nessa esteira, destacamos que de 1994 a 2018, ocorre uma diminuição drástica no número de servidores ativos na Secretaria de Cultura paulista, ao passo que no ano de 1994, a instituição contava com cerca de 500 funcionários, e, em 2018, esse número caiu para aproximadamente 200. Uma redução de 150% em duas décadas. Na contramão, o número de trabalhadores

²⁶ Os valores indicados referentes ao projeto GURI se referem, apenas, aos trabalhos desenvolvidos no interior, litoral e Fundação CASA, envolvendo cerca de 340 polos. As atividades do projeto GURI na cidade de São Paulo e região metropolitana são desenvolvidas por outra OS 'S, com recursos e contrato distintos.

junto as OS 's, aumentou, dos cerca de 300 colaboradores, para um pico de 5.500 em 2014 e, posteriormente, uma diminuição para aproximadamente 4.300. Nesse mesmo contexto, o número de contratos com as organizações aumentou vertiginosamente, de dois em 2004, para vinte e sete em 2014 e, em 2018, a quantidade foi de vinte e seis²⁷. Salta-nos aos olhos, que apesar da manutenção da média de contratos de gestão no período verificado, o número de profissionais contratados pelas organizações sociais sofreu considerável decréscimo, a despeito de, no cenário observado, os contratos terem se mantido praticamente inalterados, numericamente.

Por fim, os dados da UDBL e UPPM, denotam que ambas as unidades apresentam volume de recursos similares no desenvolvimento das atividades contratadas junto às OS's, entretanto, a tabela 5 evidencia que o número de contratos, no período observado, é bastante distinto entre os dois órgãos, sendo 9 e 25 processos sob suas supervisões e controle, respectivamente. Tal dado pode ser elucidado dada a envergadura das políticas desenvolvidas nessas unidades. Enquanto na UDBL alguns contratos ultrapassam a rubrica dos 100 milhões de reais, com um contrato chegando a cerca de 246 milhões de reais, na UPPM nenhum contrato atinge essas cifras, ficando a grande maioria abaixo dos 50 milhões de reais. Essas informações indicam um possível desequilíbrio quanto ao número de contratos geridos pelas UGE's, onde parte significativa da atuação da secretaria se desenvolve. O contrato de mais significativo na UDBL é o de gestão da OSESP (Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo), que, como indicado acima, envolve o maior valor dentre os contratos geridos pela UGE. Pelo seu caráter nômade, tende-se a concluir que a disposição das atividades desenvolvidas pela OSESP estão presentes em boa parte do território paulista.

Complementarmente, é importante considerar o escopo das atividades desenvolvidas no âmbito de cada uma das UGE 's observadas, no sentido de que, algumas unidades, como a UFC, contam com políticas mais pontuais e dispersas, como as ações desenvolvidas no âmbito da "Fábrica de Cultura",

²⁷ Dados colhidos junto a Secretaria da Cultura e Economia Criativa e Unidade de Monitoramento da SEC, 2022.

“Oficinas Culturais” e do “Projeto GURI”, espalhadas geograficamente por diversos pontos do estado de São Paulo.

O valor de mais de 2 bilhões e meio de reais investidos nos contratos de gestão até 2021, refletem a prioridade dada pela SEC a esse modelo de atuação no que se refere às políticas culturais. Dados da Secretaria de Cultura e Economia Criativa (2022) apontam que, paulatinamente, os recursos investidos nos contratos de gestão junto às OS ‘s representam parcela cada vez mais significativa dos recursos globais da SEC. Ainda, é possível observar que, nos últimos 5 anos, a relação dos repasses para as organizações e o orçamento geral da secretaria se estabeleceu numa média de 75%. Tal cenário é bastante distinto ao de 2010, por exemplo, quando os recursos às OS ‘s atingiam a média de 50% do orçamento total da pasta de cultura do estado.

Nesse sentido, não só os funcionários da SEC, em grande medida migraram para a estrutura das OS ‘s, mas, também, imprimem à pasta certa dificuldade de coordenar e atuar de forma prescritiva e técnica sobre os contratos firmados junto às organizações, conforme destaca Oliveira

[...] grande parte do quadro funcional da Secretaria da Cultura já havia migrado para as Organizações Sociais, levando consigo o know how de formulação de política pública existente, além do conhecimento específico do funcionamento do aparelho cultural que seria objeto de contratualização. Isto, naturalmente, fragilizou a representação governamental nos pactos (OLIVEIRA, 2009, p.74).

Com isso, observa-se que a contínua diminuição da equipe técnica da SEC indica grandes dificuldades na gestão dos contratos firmados, uma vez que boa parte das políticas desenvolvidas através da secretaria ocorrem por meio desses processos. Complementarmente, discute-se a pertinência do uso desse modelo de gestão de políticas culturais, adotado de forma mais incisiva a partir de 2004 no governo paulista, já que “O que se alega é que a contratualização tem sido responsável por restringir despesas com pessoal e por estabelecer critérios para a gestão da dívida pública” e “tem auxiliado com o ajuste do sistema de recrutamento de pessoal na área das políticas públicas de cultura, notadamente com a qualificada contratação de profissionais [...]” (ROMÃO NETTO, 2015). Não obstante, é nítido que o número de cidadãos participando das políticas de cultura desenvolvidas aumentou de forma significativa,

conforme dados apresentados anteriormente. Entretanto, o que permanece em aberto, é a gestão da qualidade dos contratos firmados, uma vez que o quadro responsável por essa atividade na SEC teve uma drástica diminuição nos últimos anos, em curva distinta daquela observada na contratação de pessoal junto às OS 's.

A atuação das organizações sociais no sentido da manutenção dos contratos firmados, bem como na continuidade das ações desenvolvidas através de novas contratações junto a SEC, é bastante visível. Prova disso, é que em grande parte dos sites mantidos pelas OS 's para divulgar as atividades que promovem e para manter um registro público de sua atuação, dão bastante destaque aos números (geralmente muito expressivos), do público que está envolvido nas diversas oficinas, mostras e capacitações alocadas por todo o estado. Ainda, outra informação é bastante difundida em seus canais de promoção, o valor dos impostos arrecadados nos espetáculos e intervenções culturais que gerenciam. Tal visibilidade para esses dados pode ser interpretado como uma tentativa dessas instituições de se firmarem como atores relevantes não só na materialização das políticas públicas de cultura, mas na movimentação de uma cadeia econômica responsável por dinamizar diversos setores da sociedade, como do trabalho, do consumo e da melhoria de indicadores sociais e culturais, bem como retornos significativos, através de impostos, aos cofres públicos.

Nessa esteira, vê-se que os estudos sobre a economia da cultura, embora ainda não seja um campo teórico bem sedimentado, apresenta algumas considerações sobre o consumo cultural, assim como sua relevância no cenário social e econômico das regiões em que as políticas culturais são desenvolvidas. (ASUAGA, 2013). Não somente é possível afirmar que essas políticas geram uma cadeia de produção e de consumo culturais – que ainda não são eficazmente mensuradas – mas que também se inserem numa lógica de emancipação socioeconômica dos sujeitos e de suas comunidades, por um lado, porque pode permitir sua inserção no mercado de trabalho de forma direta ou indireta, e também gerar condições para que possa gozar de um bem-estar cultural, onde as mais diversas formas e expressões se colocam à disposição para sua efetiva atuação enquanto ser cultural. Não só numa ótica

contemplativa, típica das belas-artes, mas também numa dimensão do fazer cultural, cada vez mais privilegiado no setor das políticas públicas culturais, como são os casos das “Oficinas Culturais” e das “Fábricas de Cultura”, desenvolvidas pelo governo estadual.

Asuaga (2013), ao comentar sobre o consumo cultural, indica que existem “externalidades positivas” importantes quando se trata de políticas culturais inseridas em determinada comunidade, onde

1. A cultura cria externalidades positivas, ou seja, o benefício econômico de um determinado projeto cultural impacta no território onde o mesmo se desenvolve, criando fontes de emprego e impulsionando a economia.
2. O consumo cultural é “viciador” e, portanto, quanto maior o consumo, maior é a necessidade de consumi-lo.
3. O consumo está condicionado pela educação e o preço não costuma ser uma barreira de entrada. (ASUAGA, 2013, p. 54).

Nesse sentido, o que se observa é que boa parte das atividades e ações culturais são capazes de gerar benefícios bastante significativos tanto para a sociedade em geral, sobretudo aos grupos e sujeitos envolvidos diretamente nas ações, bem como também gera uma espécie de eco econômico, ressoando sobre boa parte da cadeia de trabalho, renda e consumo.

Não obstante, os próprios gestores culturais enxergam como fundamental que a cultura, de maneira geral, incorpore em seu escopo sua capacidade de empoderamento enquanto setor econômico relevante, e não, como muitos gestores culturais encaram, uma política pública fiscalmente regressiva e que, para se materializar, são indispensáveis subsídios. Em entrevista realizada junto à Secretária Municipal de Cultura de Campinas, um dos pontos mais importantes colhidos no discurso da secretária foi justamente essa necessidade da cultura de “afirmar” enquanto campo economicamente relevante, sobretudo junto a fazenda pública. Para a secretária, “[...] dentro daquilo que entrei em discussão quando tinha o papel de garantir no PPA a fatia da cultura, não perder recursos, vendo que todas as secretarias estavam perdendo algo” a gestora complementa “na queda de braço [com outras secretarias] não têm a visão do poder econômico que a atividade cultural traz. É a linguagem que a gente consegue se fazer ser ouvido, quando mostra o

impacto social e econômico das atividades da cultura”.²⁸ Aqui, reafirma-se, a partir da visão da gestora, que a capacidade de movimentar largas receitas e a cadeia econômica, de maneira geral, por meio das políticas culturais, não só deve ser uma prática, como um discurso incorporado pelos atores que atuam na ponta da gestão cultural, traço que, aparentemente, foi assimilado pelas organizações sociais.

Outro elemento importante a ser analisado, trata-se dos valores gastos com os contratos de gestão nas diferentes localidades do estado de São Paulo. A seguir, veremos como se comportaram os recursos dispendidos nas cidades do interior, região metropolitana, litoral e capital do estado.

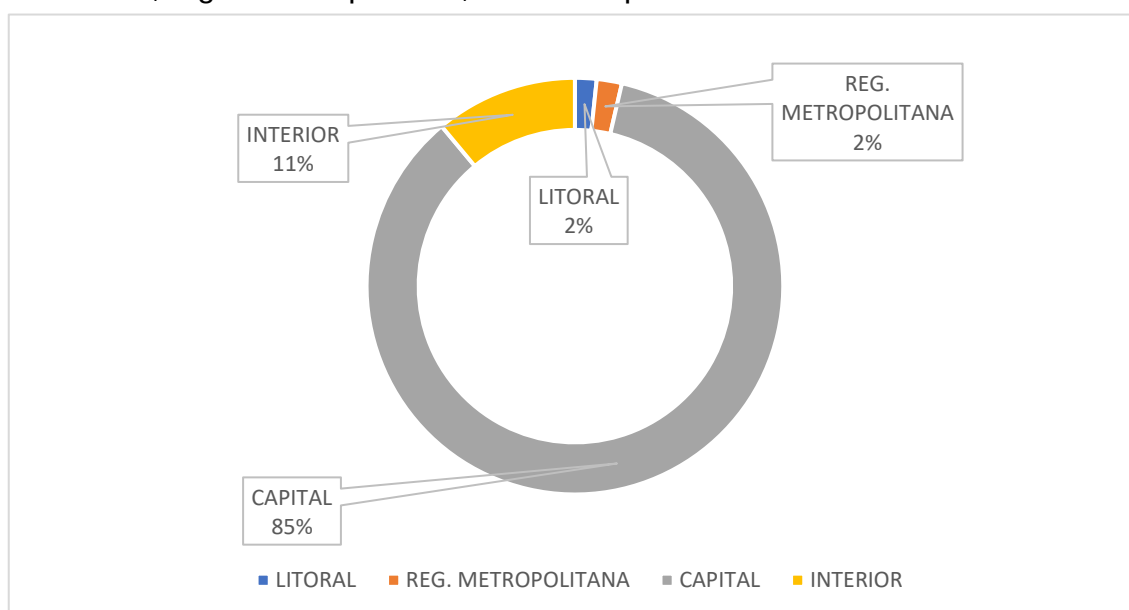


Gráfico 5: Recursos dispendidos às OS's por localidade em São Paulo. Fonte: Secretaria da Cultura e Economia Criativa de São Paulo. Elaboração: O autor, 2022.

Notam-se alguns elementos relevantes nos dados apresentados acima. Primeiramente, grande parte dos recursos investidos nos contratos junto as OS 's estão concentrados na capital paulista. Tal fato contrasta, inclusive, com os altos investimentos na função cultura realizados pela própria prefeitura paulistana. Dados da SEC (2020), apontam que o orçamento municipal para cultura na cidade de São Paulo foi de cerca de 600 milhões de reais. Doze

²⁸ Entrevista realizada em meados de junho de 2021, com a Secretária de Cultura e Turismo de Campinas. Devido ao contexto da pandemia de coronavírus, a entrevista, semiestruturada, foi realizada no formato remoto, através de plataforma virtual.

vezes mais que o orçamento da cidade de Campinas, segunda prefeitura que mais alocou recursos para cultura no estado.

Destaca-se, também, que boa parte do período em análise ocorreu em momentos de gestões tucanas, tanto a frente da prefeitura de São Paulo, quando no governo estadual. As gestões da capital na secretaria de cultura são marcadas, nos últimos anos, por administradores que possuem considerável experiência no ramo cultural e/ou de gestão cultural. É o caso do diretor de cinema André Sturm, secretário municipal nomeado por João Dória (PSDB) e Alê Youssef, empresário do ramo carnavalesco e da noite paulistana, nomeado secretário de cultura por Bruno Covas (PSDB). Já o quadro gestor da SEC se apresenta de forma bastante fragmentada, com várias alterações durante o período observado (2015 – 2020), e, conforme amplamente noticiado pela mídia especializada e por interlocutores partidários, várias mudanças no secretariado tucano, inclusive na pasta da cultura, foram feitas para acomodar dirigentes inseridos na coligação partidária do PSDB na prefeitura de São Paulo, que em 2016, elegeu João Dória no primeiro turno.

Em meio a supostas irregularidades quanto aos contratos de gestão junto às OS 's, o governo paulista nomeou como secretário de cultura José Penna. O empresário do setor cultural permaneceu no cargo até a nomeação de Romildo Campello, também do Partido Verde, pelo então governador Márcio França. A partir de 2019, com a eleição de João Dória para o governo do estado, Sérgio Sá Leitão, passa a chefiar a secretaria. Tal cenário indica uma grande volatilidade de gestão no quadro da SEC, que pode ser interpretada como um fator negativo dentro do processo administrativo e de gestão de políticas públicas, já que “a alta rotatividade pode: [...] permitir que se perca o *expertise* organizacional e temático de burocratas especialistas em certo assunto; [...] dificultar a implementação de avaliação do desempenho do serviço público;”, além de contribuir para “[...] aumentar os custos de monitoramento da burocracia por parte do chefe do Executivo, pois monitorar novos atores é mais difícil do que monitorar atores com os quais presidente e ministros convivem há mais tempo” e também “[...] desperdiçar a experiência dos burocratas com redes informais de poder na área em questão; [...] tornar

órgãos com rotatividade alta demais pouco atraentes para servidores mais qualificados.” (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2012).

O cenário observado elucida sobre grandes proximidades entre os atores de gestão nesses dois entes federativos, e que, conforme indicado, condicionaram a indicação representantes de suas pastas de cultura, sobretudo em âmbito estadual. Tal fator pode ser um forte indicativo para o volume de recursos dispendidos no setor cultural na capital paulista por parte do governo estadual, tendo em vista os arranjos políticos e de gestão fortemente dependentes, sobretudo em períodos eleitorais.

Outro fator relevante, ainda sobre o volume de recursos dispendidos para a capital paulista, refere-se ao fato de que cerca de 90% das organizações sociais com contrato vigente junto à SEC estão sediadas na capital paulista. Tal panorama indica que boa parte da gestão das OS 's estão na cidade de São Paulo, o que implica em um grande quadro administrativo, técnico e consultivo nessas sedes, necessários à administração dos contratos e das políticas públicas de cultura. Nesse sentido, mesmo que desenvolvam atividades no interior, região metropolitana ou litoral, essas instituições permanecem movimentando largas receitas na capital, para a efetivação das políticas que desenvolvem. Junto a isso, somam-se as importantes e tradicionais políticas desenvolvidas no município, como a manutenção e outras atividades no Catavento, na categoria museus, além das onze “fábricas de cultura” implementadas em diversos bairros da capital paulista, que contam com uma gama extensa de ações em cada unidade, como cursos de formação, espetáculos de dança e música, além de mostras de filmes, exposições e feiras. Essa política já conta com mais de 15 anos de implementação, e contou com recursos de outras entidades internacionais para seu financiamento, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

A literatura indica que boa parte dos recursos alocados no orçamento para a função cultura em âmbito dos entes subnacionais podem ser melhor manuseados, do ponto de vista fiscal e orçamentário, que outras áreas e outras rubricas no orçamento, já que boa parte dos recursos dentro dos cofres desses entes da federação estão vinculados, por lei, a determinadas áreas de

aplicação, como saúde e educação, além dos gastos com a folha de pagamento de funcionários e dirigentes políticos e do judiciário.

Por um lado, os políticos locais estão mais bem informados sobre as preferências culturais dos eleitores do que os políticos nacionais. Além disso, os primeiros são diretamente recompensados se atenderem às preferências dos eleitores e punidos caso contrário. Consequentemente, os incentivos para influenciar os eleitores por meio da manipulação de gastos culturais são maiores para os políticos locais do que para os políticos federais. Por outro lado, grande parte dos orçamentos locais são reservados para despesas estatutárias, tornando a política cultural uma das poucas áreas em que os governos locais têm ampla autoridade para decidir (Schulze e Rose 1998). Assim, é provável que o impacto do PBC sobre os gastos culturais seja mais pronunciado nesse nível de governo. De fato, a maior parte dos gastos com cultura na Espanha é administrada pelos governos locais. (BENITO, BASTIDA e VICENTE, 2013 – tradução nossa)²⁹.

Apreende-se, portanto, que a dimensão alocativa dos recursos orçamentários nos delineados dos aparatos administrativos subnacionais, passa por diferentes clivagens do ponto de vista decisório. Não somente possuem maior visibilidade quanto às necessidades de aplicação dos investimentos, mas tais entes federativos são também mais sensíveis às demandas locais. A literatura indica, inclusive, que tal cenário induz os gestores a dispêndios mais significativos nesse setor, sobretudo em períodos eleitorais. Convizinha-se, desse modo, com um cenário bastante inquietante quanto a mudanças constantes de dirigentes da SEC, inclusive durante o período eleitoral, no qual o mesmo partido que comandava o estado paulista disputava a prefeitura da capital.

Nessa esteira, os altos recursos destinados a ações na capital paulista podem ter forte sintonia com a sensibilidade tanto do governo estadual quanto dos demais gestores locais, às demandas culturais da população. Como maior

²⁹ No original: On the one hand, local politicians are better informed about voters' preferences on culture than national politicians. Besides, the former are directly rewarded if they meet voters' preferences and punished otherwise. Consequently, incentives to influence voters through cultural expenditures manipulation are higher for local politicians than upper-level politicians. On the other hand, large parts of local budgets are reserved for statutory expenditure, making cultural policy one of the few areas where local governments have wide authority to decide (Schulze and Rose 1998). Accordingly, chances are that PBC impact on cultural spending be more pronounced at this level of government. In fact, the largest part of culture spending in Spain is managed by local governments. (BENITO, BASTIDA e VICENTE, 2013).

cidade do estado e do país, tais gastos possuem certa sustentação, dadas as necessidades extremamente heterogêneas e a expressividade populacional do município.

Ainda de acordo com estudos internacionais (NOGARE e GALIZZI, 2011; BENITO, BASTIDA e VICENTE, 2013), no campo dos gastos públicos com cultura, os entes subnacionais têm aumentado de forma significativa seus investimentos nessa rubrica, ao passo que o desenvolvimento de políticas em diversas áreas como museus, preservação do patrimônio, bibliotecas, shows e espetáculos culturais tem sido algumas de suas mais importantes formas de atuação na área. É, contudo, um grande problema para inúmeras cidades do Brasil, pois de acordo com a lei de licitações (8.666 de 1993) a contratação de profissionais do setor artístico pode ser realizada por dispensa de licitação, o único requisito legal é que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Tal lei abre margem para diferentes interpretações e considerável insegurança jurídica, visto que a seleção dos artistas não precisa, necessariamente, obedecer a nenhum critério técnico de concorrência ou de maior benefício do ponto de vista econômico para as administrações públicas. Essa questão já causou diversos escândalos de corrupção envolvendo grandes artistas e pequenas prefeituras no Brasil, além de questionamentos quanto ao uso de volumosos recursos para a contratação dessas atividades, incompatíveis com os orçamentos e outras demandas dessas cidades.

A análise dos gastos com cultura deve se tornar, no transcorrer do tempo, fundamental para o entendimento do funcionamento de um volume significativo de recursos dispendidos pelo governo, uma vez que “O gasto público em cultura, geralmente uma pequena parcela do gasto público total, logo se tornará um número que cresce rapidamente nas contas nacionais.” (NOGARE e GALIZZI, 2011, p. 26 – tradução nossa). E Considerando que “[...] a literatura econômica encontra interpretações interessantes dessa tendência e identifica a cultura como uma chave para o crescimento e a competitividade de uma nação.” (NOGARE e GALIZZI, 2011, p. 26 – tradução nossa)³⁰. É,

³⁰ No original: “Public spending on culture, generally a small portion of total public spending, is soon to become a fast growing figure in national accounts [...]the economic literature finds interesting interpretations of this trend, and identifies culture as a key to a nation’s growth and competitiveness.” (NOGARE e GALIZZI, 2011, p. 26).

inclusive, o que indicam dados importantes sobre os recursos investidos pelo Brasil no setor. Comparativamente, a cidade de São Paulo, por exemplo, investiu cerca de 590 milhões de reais na área (SEC, 2020), enquanto o governo federal teve gastos totais de, aproximadamente, 990 milhões (BRASIL, 2022). Ou seja, um só município despendeu 60% de todos os recursos gastos pela União com a área de cultura. Nessa esteira, nota-se que os investimentos em cultura por parte dos entes subnacionais é cada vez mais relevante dentro do quadro orçamentário e de despesas com políticas públicas.

Nota-se que o município de São Paulo se desponha como importante ente catalizador de recursos às políticas públicas de cultura. Sua expressividade populacional, com cerca de 26% de toda a população do estado, além de cidade global ³¹, conforme SASSEN (1993), torna-a um importante centro para recepção de diversos espetáculos e shows, sejam musicais, de teatro, cinema, feiras e outras iniciativas.

Os municípios do interior paulista, por sua vez, contam com um número significativamente menor de recursos diretamente envolvidos nos contratos junto às OS 's pelo governo paulista. Com cerca de 11% dos investimentos analisados, trata-se de ações mais pontuais como shows e espetáculos de música, dança e teatro, com exceção de algumas políticas mais sistemáticas. Destacam-se, nesse quesito, o conservatório de Tatuí, que representa mais de 140 milhões de recursos dispendidos no período, o projeto Guri, com cerca de 330 milhões, e as diversas ações desenvolvidas por meio do contrato junto à organização social APAA, com mais de 200 milhões alocados.

As atividades desenvolvidas por meio do contrato celebrado junto a APAA, envolvem diversas cidades do interior paulista, e uma gama significativa de iniciativas. Destacam-se, por exemplo, o circuito SP, política desenvolvida desde 2007 pelo governo paulista, e administrada pela mesma OS 's desde então, onde se desenvolvem diversas ações culturais como apresentações musicais, espetáculos circenses e festivais de dança. O programa já visitou inúmeras cidades pelo estado, e boa parte dessas ações contaram com

³¹ PIMENTA, A. Esqueça os países. O poder está com as cidades. Disponível em: < <http://web.archive.org/web/20090322122301/http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0907/negocios/m0144514.html>> Acesso em: 24/02/2022.

acessibilidade em libras. Para os anos de 2019 e 2020, foram contempladas 90 cidades com atividades vinculadas ao circuito, além de ser, de acordo com a OS 's gestora, “o maior e mais abrangente programa de circulação cultural do estado” APAA (2022). O apoio das prefeituras se mostra indispensável na execução dos eventos, uma vez que pela enorme descentralização e abrangência geográfica da política, a ajuda na divulgação e na operacionalização é essencial, sobretudo em municípios com menores índices de acesso à internet e em ações que envolvam equipamentos públicos das cidades. Para tanto, a rubrica envolvendo a política, somente no ano de 2019, foi de mais de 6 milhões de reais. Os dados de execução das despesas da organização social indicam que os gastos nesse setor não oscilaram de forma muito significativa, exceto no ano de 2020, em que se observa o valor de aproximadamente 4 milhões desembolsados para a atividade, devido a pandemia de coronavírus e a adaptação para os ambientes virtuais, o que, certamente, gerou uma diminuição de custos, como deslocamento, aquisição de materiais e equipamentos, segurança etc.

Outra política importante, é o projeto guri. Desde sua criação pela SEC em 1995, já passaram mais de 1 milhão de jovens e crianças entre 6 e 18 anos. A participação não requer habilidades específicas ou dotações especiais por parte dos estudantes, que passam a atuar em atividades musicais, com instrumentos ou na participação de um coral. As aulas, organizadas em grupos, tem o intuito de inserir os alunos em uma dinâmica de aprendizado dialógica. A política é desenvolvida em polos, onde é executada. Existem polos nas cidades do interior, na região metropolitana, na capital e no litoral, além dos implementados dentro das unidades da Fundação Casa. Dentre as modalidades oferecidas, podemos citar Clarinete, Contrabaixo acústico, Coral juvenil, Eufônio, Flauta transversal, Percussão, Saxofone, Trombone, Trompete, Viola, Violino, Violoncelo, dentre outras.

São inúmeros polos espalhados pelo estado, cerca de 400, distribuídos entre as cidades e as unidades da fundação casa. Para execução da política, por exemplo, no ano de 2019 foram despendidos cerca de 95 milhões de reais, considerando a capital, região metropolitana e as demais localidades onde a OS 's atua. Somente para o interior, litoral e unidades da fundação casa, foram

mais de 67 milhões no ano supracitado. Essa política, somada a outras iniciativas descentralizadas, dão tom aos esforços do governo em interiorizar as ações no campo de cultura, atendendo municípios do interior paulista, prática prevista nos editais de fomento e de parcerias junto às OS 's. Ainda de acordo com a organização, as metas estabelecidas em contrato foram cumpridas integralmente, com o atendimento de diversos municípios e com um número expressivo de apresentações. Para o ano de 2020, considera-se que foram atingidos níveis insuficientes de acordo com as metas estabelecidas nos contratos de gestão, ressalta-se, contudo, que a adaptação para os ambientes virtuais e o acesso da população aos novos meios de promoção das atividades culturais foram elementos fortes que emergiram junto da pandemia de coronavírus. Tal cenário, certamente dificultou o trabalho dos gestores das organizações sociais e da SEC, e, sobretudo, dos fazedores de cultura, já que o setor cultural perdeu 11% das pessoas ocupadas em 2020. (IBGE, 2021).

Outra política de importante envergadura na secretaria de cultura do governo paulista é o ProAC. O Programa de Ação Cultural da SEC tem como finalidade oferecer recursos financeiros aos mais diversos fazedores de cultura do estado, sejam pessoas, grupos ou organizações. A política foi dividida em quatro programas, onde cada uma delas possui linhas e públicos distintos de apoio, além da forma de obtenção dos recursos.

O ProAC municípios, tem como finalidade oferecer recursos aos municípios paulistas que tenham editais públicos abertos pelas prefeituras para o financiamento de projetos culturais desenvolvidos nessas localidades, fazendo-se necessário, também, a existência de legislação e/ou normativas específicas que orientem a publicação de editais e concursos públicos com a finalidade de selecionar projetos culturais para o financiamento com a verba oriunda do programa. Foi executado, uma única vez em 2018, com mais de 5 milhões de reais investidos, e 21 municípios atendidos.

Já o ProAC editais, conta com verbas diretamente da Secretaria de Cultura, e tem a finalidade de financiar diversas modalidades e linguagens artísticas e culturais. As seleções ocorrem através de editais públicos, amplamente publicizados, para diferentes segmentos, como manutenção, reforma e ampliação de espaços culturais, atividades formativas que tenham

relação com as linguagens artísticas ou outros elementos da cultura, oportunidades para novos artistas, cidadania cultural, museus e acervos, audiovisual, literatura, música, artes visuais, circo teatro, dentre outras. No total, durante o ano de 2020, mais de 30 editais foram publicados pela SEC somente nessa modalidade.

Uma terceira modalidade é o ProAC ICMS, que funciona a partir de incentivos fiscais. A Secretaria de Cultura realiza a seleção dos melhores projetos inscritos nos editais de seleção, e os proponentes, por sua vez, tem o direito de buscar recursos junto a iniciativa privada para a execução das atividades aprovadas. Ao governo, posteriormente, cabe a renúncia fiscal do ICMS devido por essas empresas, a fim de compensar o investimento realizado pelo setor privado. Em 2020, no estado de São Paulo, dos cerca de mil projetos cadastrados, pouco mais de 300 foram aprovados. Alguns índices são maiores em determinadas cidades, como por exemplo a capital, que contou com 60% dos projetos aprovados no ano de 2020. Como contraponto, Campinas, cidade grande e sede de região metropolitana, teve aproximadamente 10% dos contratos aprovados no período supracitado. Dentre os principais segmentos culturais sobre os quais são desenvolvidos os projetos, podemos citar músicas, danças, eventos carnavalescos, bibliotecas e centros culturais, restauração e preservação de bens protegidos pelos entes governamentais, dentre outros.

Por fim, o ProAC Direto, trata-se de um modelo de financiamento de projetos culturais realizados no estado de São Paulo, de maneira direta. Ou seja, através de edital específico, o proponente busca o investimento do estado diretamente na atividade que pretende desenvolver. Para a participação nesse modelo, os inscritos devem atender a alguns requisitos, tais como residir e ser domiciliado no estado, ser pessoa física ou entidade cultural sem fins lucrativos sem nenhum vínculo com a administração pública direta ou indireta, seja ela estadual, municipal ou federal. A execução dos recursos, evidentemente, deve ser realizada em atividades dentro do estado de São Paulo e, do total de projetos aprovados, 50% deverão ser, obrigatoriamente, em municípios que não sejam a capital. Nota-se, aqui, um esforço da SEC na descentralização dos recursos para outras cidades do estado, o que não implica, necessariamente, numa concentração de dispêndios como visto na tabela anterior. São mais de

10 modalidades de financiamento, dentre música, teatro, preservação do patrimônio, bibliotecas e outras, cada uma com um valor máximo de aportes que poderão ser realizados, independentemente da quantidade de projetos aprovados em cada uma delas.

Dentre as modalidades atendidas por meio do ProAC, destacam-se, no que se refere aos recursos, as voltadas para o setor audiovisual e para o teatro, com os maiores volumes de investimentos nos períodos observados. Quanto ao total dos investimentos nas modalidades de editais, vê-se que o comportamento dos gastos com a política foi bastante distinto no período analisado. De 2015 para 2016, percebe-se uma queda significativa de mais de 40% nos gastos com essa política cultural, valores que permanecem menores nos anos seguintes, apresentando franca recuperação dos gastos a partir de 2019.

O gráfico 6 mostra como se comportaram os gastos com a política cultural ProAC, entre 2015 e 2020, na modalidade editais:

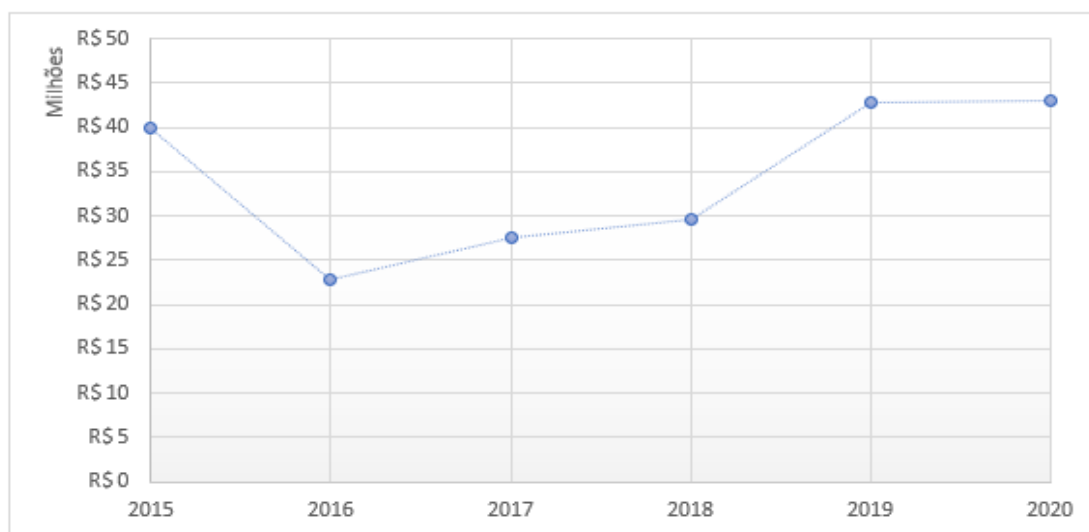


Gráfico 6: Gastos com o ProAC editais, entre 2015 e 2020. Fonte: Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Elaboração: O autor, 2022.

das

Percebe-se, portanto, uma forte queda nos gastos com a política, uma das vitrines da SEC e de enorme envergadura e capilaridade em âmbito geográfico. O gráfico 7, por sua vez, apresenta a oscilação percentual desses dados

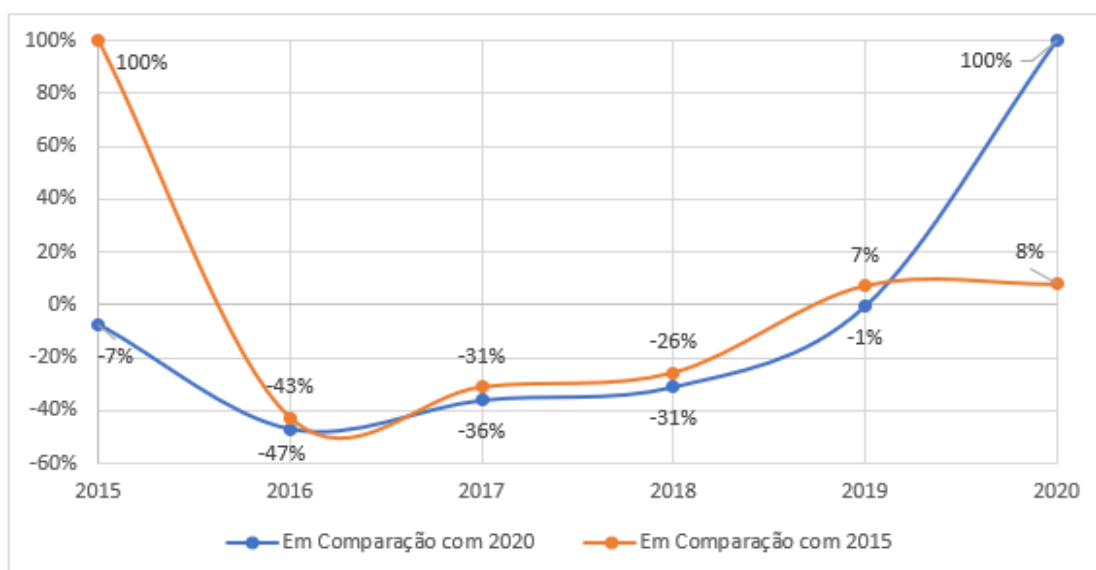


Gráfico 7: Oscilação dos gastos com o ProAC editais, entre 2015 e 2020. Fonte: Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Elaboração: O autor, 2022.

Os dados apresentados nos gráficos acima são importantes para averiguarmos quais foram as variações observadas nos anos analisados, sobretudo ao contrastarmos-las com o somatório de projetos e editais lançados em cada ano. A partir de dados colhidos junto a SEC (2022), embora os recursos investidos em 2015 tenham sido significativamente maiores que em 2016, 2017 e 2018, o número de editais lançados se manteve durante esses anos (inclusive aumentando ligeiramente em 2018), mas com uma drástica diminuição na quantidade de projetos selecionados, cerca de 40%, mesmo com um número similar de propostas submetidas durante o período.

Já nos anos de 2019 e 2020, observa-se um aumento nos valores despendidos para os editais, de 7% e 8% em comparação com 2015, respectivamente. Soma-se a isso um aumento no número de submissões de propostas, de 30% em 2019 e cerca de 40% em 2020, ambas em comparação com 2015. O número de editais lançados, contudo, foi significativamente menor em 2019 e 2020, com 31 e 35 chamadas, respectivamente. Esses dados diferem dos anos anteriores, que contaram, mesmo tendo um orçamento significativamente menor, com uma quantidade mais alta de editais lançados. Outro dado relevante é que o número de projetos aprovados para serem implementados fora da capital se manteve estável durante todos os anos analisados, ficando em torno de 50% do total das propostas aceitas.

Quanto a modalidade ProAC ICMS, percebe-se também uma grande variação nos recursos dispendidos para a política, sobretudo ao compararmos com o primeiro ano analisado, 2015. Ainda que os dados apresentem consideráveis distinções entre os anos, quanto aos valores destinados para a política, cabem destacar outros dados, como o número de projetos atendidos e sua dispersão para municípios que não sejam a capital paulista. Tais dados são importantes para caracterizarmos os dispêndios nessa política pública, que nos anos observados, contou com mais de 600 milhões de investimentos via renúncia fiscal, cerca de 20% a mais que os valores investidos diretamente pela SEC, através da modalidade ProAC editais. Cabe destacar, por fim, que na análise e tratamento dos dados não foram considerados os recursos gastos com os programas do Cinema Paulista e do Prêmio Estímulo, pois eram políticas culturais separadas e somente a partir de 2019 passaram a integrar o rol de modalidades do ProAC. O gráfico 8 tem como finalidade indicar os valores gastos, via renúncia fiscal, para financiamento dos projetos aprovados.

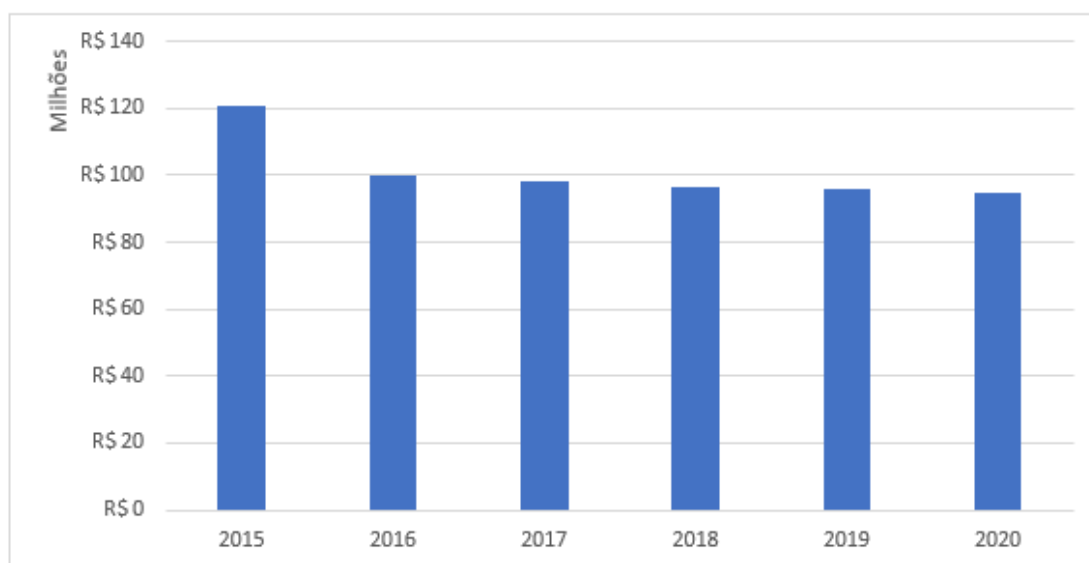


Gráfico 8: Total dos gastos via renúncia fiscal com a política ProAC ICMS. Fonte dos dados: Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Elaboração: O autor, 2022.

Salta-nos aos olhos a diminuição dos valores a partir do ano de 2016. Diferentemente do observado na modalidade editais, no ProAC ICMS a diminuição dos recursos persiste mesmo nos anos de 2019 e 2020, o que pode indicar uma mudança de estratégias do governo estadual. Abaixo, é possível

verificar o comportamento dos projetos submetidos e aprovados entre 2015 e 2020.

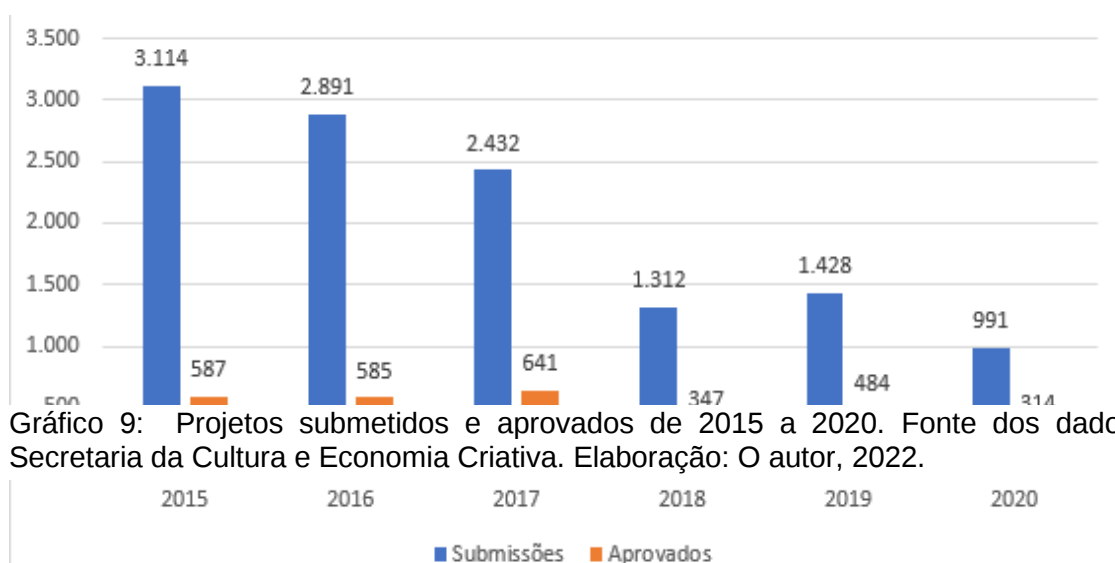


Gráfico 9: Projetos submetidos e aprovados de 2015 a 2020. Fonte dos dados: Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Elaboração: O autor, 2022.

Essa diminuição coincidiu com uma redução significativa dos valores gastos via renúncia fiscal para financiamento dos projetos aprovados de 2016 a 2020. Notam-se, inclusive, variações significativas de projetos aprovados no período analisado, sobretudo dos anos de 2018 e 2020 comparados com 2017, onde o valor foi cerca do dobro verificado nesses anos.

Como mencionado anteriormente, os dados da SEC (2022), indicam que boa parte dos projetos aprovados para receberem recursos via renúncia fiscal foram desenvolvidos fora da capital paulista, com exceção de 2016, onde 49% dos contemplados foram de fora da cidade de São Paulo. Nos demais anos, esse percentual variou entre 53% e 57%. Entretanto, 2016 foi um ano bastante atípico quanto ao comportamento dos gastos com essa política pública. Viu-se a maior redução do período analisado, em que cerca de 40% dos recursos foram retirados da ação, o menor número de projetos aprovados nesses anos (e um dos menores da história do ProAC ICMS), embora tenha-se observado a manutenção do número de pedidos e da quantidade de editais abertos, o que nos indica que essa redução passou por decisões por parte dos gestores estaduais, uma vez que nos anos seguintes (2017 e 2018), observa-se um aumento dos valores gastos e dos projetos aprovados, mantendo-se a mesma média de propostas realizadas.

Conforme dados colhidos junto a SEC (2022), é possível averiguar que os anos de 2016, 2017 e 2018 apresentaram grandes variações quanto aos recursos dispendidos para as políticas culturais num geral por parte do governo paulista, em decorrência, grande parte, da perda de condições de despesas discricionárias por parte dos entes subnacionais, devido à crise econômica iniciada no ano de 2015, que afetou esses entes “[...] Por meio do declínio muito acentuado das principais fontes de arrecadação de estados e municípios, cujo desempenho é muito pró-cíclico.” Esse cenário causou um “O forte impacto nas finanças estaduais e municipais levou à compressão dos investimentos, num contexto em que as esferas subnacionais (sobretudo os municípios) tornaram-se os responsáveis pelos gastos sociais.” (SANTOS e NAZARETH, 2017) Esses enormes problemas acentuaram uma tendência que já era negativa quanto aos gastos com cultura por parte do governo estadual. Ao analisarmos a tabela 6, veremos qual a significância, percentual, dos gastos com cultura no orçamento total do governo paulista, de 2010 a 2018³².

Anos	Percentual Cultura
2010	0,69
2011	0,62
2012	0,49
2013	0,46
2014	0,43
2015	0,34
2016	0,30
2017	0,32
2018	0,32

Tabela 6: Percentual das despesas com a função cultura frente ao orçamento total do governo de São Paulo, de 2010 a 2018. Fonte: Sistema SIAFEM/SP – Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Elaboração: O autor, 2022.

Os dados indicam que, em dimensões gerais, os recursos para cultura têm perdido espaço dentro do orçamento geral do estado. Percebe-se, inclusive, que o ano com menor participação da função cultura foi 2016, período em que se observou uma redução significativa das verbas para o ProAC. Nesse

³² Os dados foram apresentados a partir desse recorte temporal, pois não foi possível obter os dados de anos mais recentes no sistema.

momento, nos deparamos com uma forte crise econômica e recessão no Brasil e em São Paulo, este último, onde nos anos de 2015, 2016 e 2017, viu-se as taxas de crescimento do PIB ficarem em -4,1%, -3,0% e 0,3%, respectivamente. Tal cenário, contribuiu para uma contração significativa nas despesas dos entes subnacionais (SANTOS e NAZARETH, 2017), que vem se tornando, ano após anos, atores centrais nos investimentos sociais e, sobretudo, em cultura, já que “O gasto público em cultura, geralmente uma pequena parcela do gasto público total, logo se tornará um número que cresce rapidamente nas contas nacionais” (NOGARE e GALIZZI, 2011 – tradução nossa³³). Nessa perspectiva, podemos afirmar que a crise nacional mencionada reverberou de forma cintilante no cenário cultural. A seguir, veremos de que forma se comportou o mercado de trabalho da cultura, que emprega uma quantidade expressiva de pessoas no Brasil, mas que foi impactado, visivelmente, pelas mudanças no cenário econômico e social, tanto com a crise de 2015, quanto com a pandemia de coronavírus³⁴, em 2020.

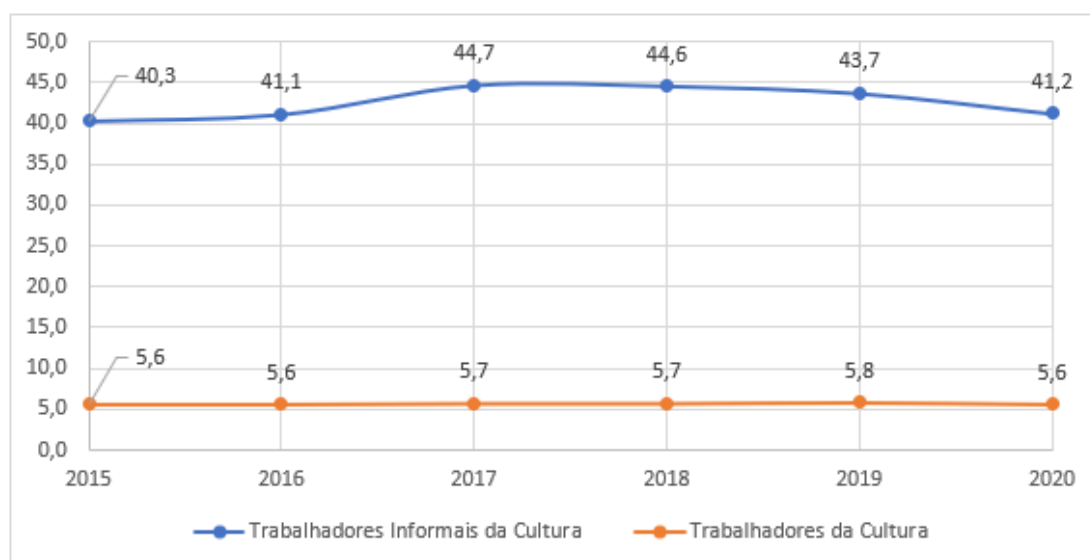


Gráfico 10: Cenário do mercado de trabalho do setor cultural de 2015 a 2020. Fonte dos dados: IBGE, 2022. Elaboração: O autor, 2022.

Ao observarmos os dados, fica evidente a relevância do setor cultural para o setor empregatício no Brasil. A linha laranja do gráfico evidencia isso, ao destacar o percentual de pessoas ocupadas com o setor cultural, dentro do

³³ No original: “Public spending on culture, generally a small portion of total public spending, is soon to become a fast growing figure in national accounts”

³⁴

mercado de trabalho brasileiro. Vê-se uma certa estabilidade quanto a essa representação dentro do universo de trabalhadores, entretanto, o número absoluto diminuiu de forma significativa, sobretudo em 2020, passando de 5 milhões e 400 mil, para 4 milhões e 800 mil trabalhadores no setor, uma diminuição de cerca de 10%. Esses números indicam o quanto a pandemia de coronavírus impactou esse grupo, mas vale destacar a queda significativa dos empregados de maneira geral, com uma taxa de desemprego em 13,8% em 2020. (IBGE, 2020).

Já no que se refere aos repasses de recursos da SEC para as prefeituras paulistas, observam-se grandes variações e um volume muito menor de investimentos, quando comparados com as demais políticas da secretaria, como os projetos geridos via OS 's e o ProAC. Isso indica que embora sejam feitos envios de verbas para as prefeituras, geralmente através de convênios, essas modalidades de ação do estado de São Paulo no setor cultural não tem sido das mais relevantes para as administrações, sobretudo nos anos de 2015 a 2020.

Durante os anos de 2015 e 2020, observaram-se cerca de 50 municípios com repasses diretos da SEC para execução de diversas políticas culturais entre difusão e promoção culturais, além do restauro de espaços culturais e para preservação de patrimônios históricos e artísticos. Os valores destinados para cada uma das políticas são significativamente variados, e embora uma mesma ação seja executada em municípios distintos (com certa similaridade quanto ao tamanho populacional, importância econômica, etc.), os valores destinados são bastante distintos, como é o caso dos recursos para realização de oficinas culturais em diversos municípios paulistas, muitos deles, sedes das regiões metropolitanas, em que se observaram variações de cerca de 70% nas verbas repassadas, para a mesma finalidade, em cidades distintas.

Nas sedes das regiões administrativas paulista, foram gastos, entre 2015 e 2020, cerca de 2 milhões e 800 mil reais com transferências diretamente para esses municípios. Contudo, nota-se uma variação bastante significativa entre as regiões, sobretudo quando aplicamos alguns recortes como o tamanho populacional, a existência ou não de estrutura qualificada de gestão para captação e administração dos recursos oriundos de outros entes

da federação e de entidades privadas, bem como o grupo político a frente da prefeitura.

A análise dos dados sobre os repasses às prefeituras mostra que esses recursos também são geridos por meio das UGE's da Secretaria de Cultura, onde cada uma das unidades são responsáveis por determinados tipos de repasses para as cidades, a depender da finalidade do uso da verba, como por exemplo, a UDBL, que sistematizou a aquisição de equipamentos e mobiliários para um espaço cultural em Campinas, com recursos oriundos do tesouro estadual. Embora seja compreensível que o município supracitado tenha sido atendido com recursos para políticas culturais, tanto pela sua centralidade política e econômica no interior paulista, bem como pelo seu tamanho populacional, o atendimento às demandas culturais da cidade passa pela necessidade de consideráveis aportes de recursos, sobretudo ao considerarmos o contingente de pessoas que reside na localidade, trata-se, entretanto, de uma escolha do governo estadual, e, principalmente, da SEC, em realizar os repasses para essa região, e, efetivar as políticas públicas de cultura desenvolvidas, por vezes em parcerias com as prefeituras ou somente com dinheiro dos cofres estaduais.

Logo abaixo, será possível verificar os repasses de recursos da SEC por cidade-sede das regiões administrativas entre 2015 e 2020.

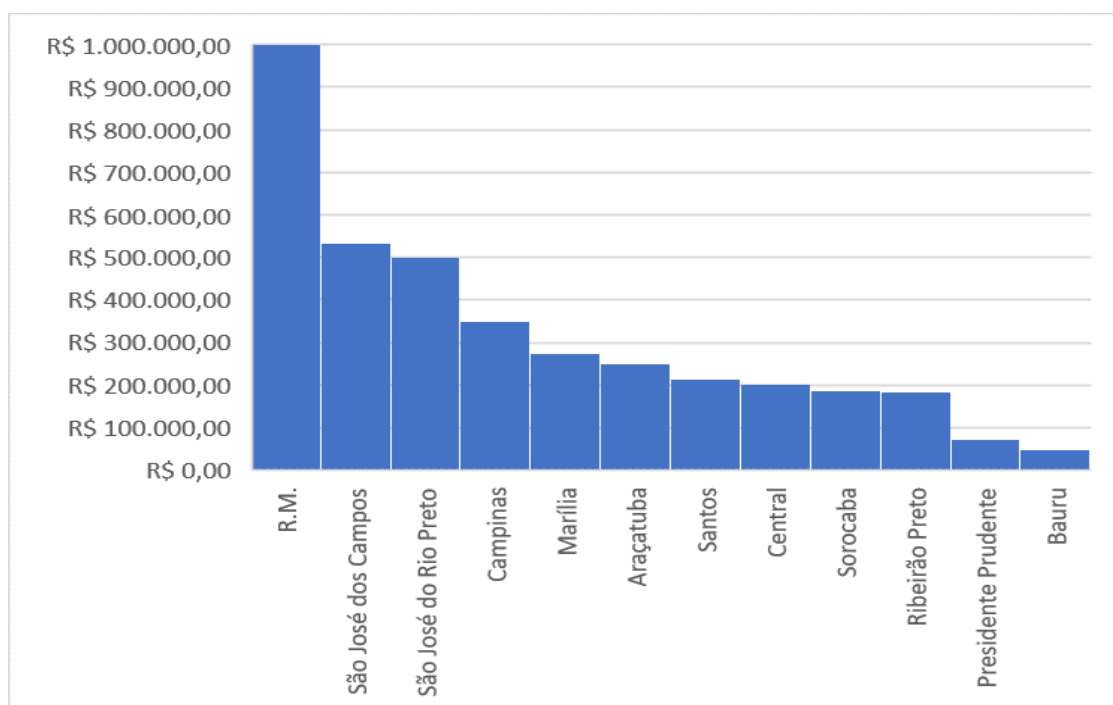


Gráfico 11: Repasses de recursos da SEC para as cidades-sede das regiões administrativas centrais entre 2015 e 2020. Fonte: Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Elaboração: O autor, 2022.

Ao observarmos os dados acima, fica evidente que a região metropolitana de São Paulo é a mais beneficiada com recursos. Cabe destacar, contudo, que esses dados se referem a 5 cidades distintas, o que nos indica uma média de 200 mil reais por cidade neste período, permanecendo muito próximas de outros municípios como Ribeirão Preto, Sorocaba e Santos.

O valor médio dos repasses gira em torno dos 200 e 300 mil reais, e está condensado em um número restrito de municípios. Algumas cidades-sede das regiões administrativas sequer receberam recursos, como é o caso de Itapeva, Registro, Franca e Barretos. O que nos indica que a falta de recursos ou baixa capacidade de investimentos em cultura não foi um elemento significativo para o repasse dessas verbas, já que a região administrativa de Registro é considerada uma das mais pobres do estado (LEME e BIDERMAN, 1997). Alguns outros dados, mostram que determinadas cidades receberam recursos muito superiores as demais, sendo que não contam com grande expressividade econômica ou populacional, que possa justificar a alocação de tais recursos.

Outro elemento importante, é que os repasses da SEC para os municípios não se caracterizam como ações sistemáticas e planejadas, mas sim como movimentos pontuais da Secretaria, que aparentemente não contam com critérios técnicos relevantes para a seleção de projetos ou das cidades que receberam os recursos. Os dados abaixo apresentam todas as prefeituras que receberam recursos da SEC durante os anos de 2015 e 2020.

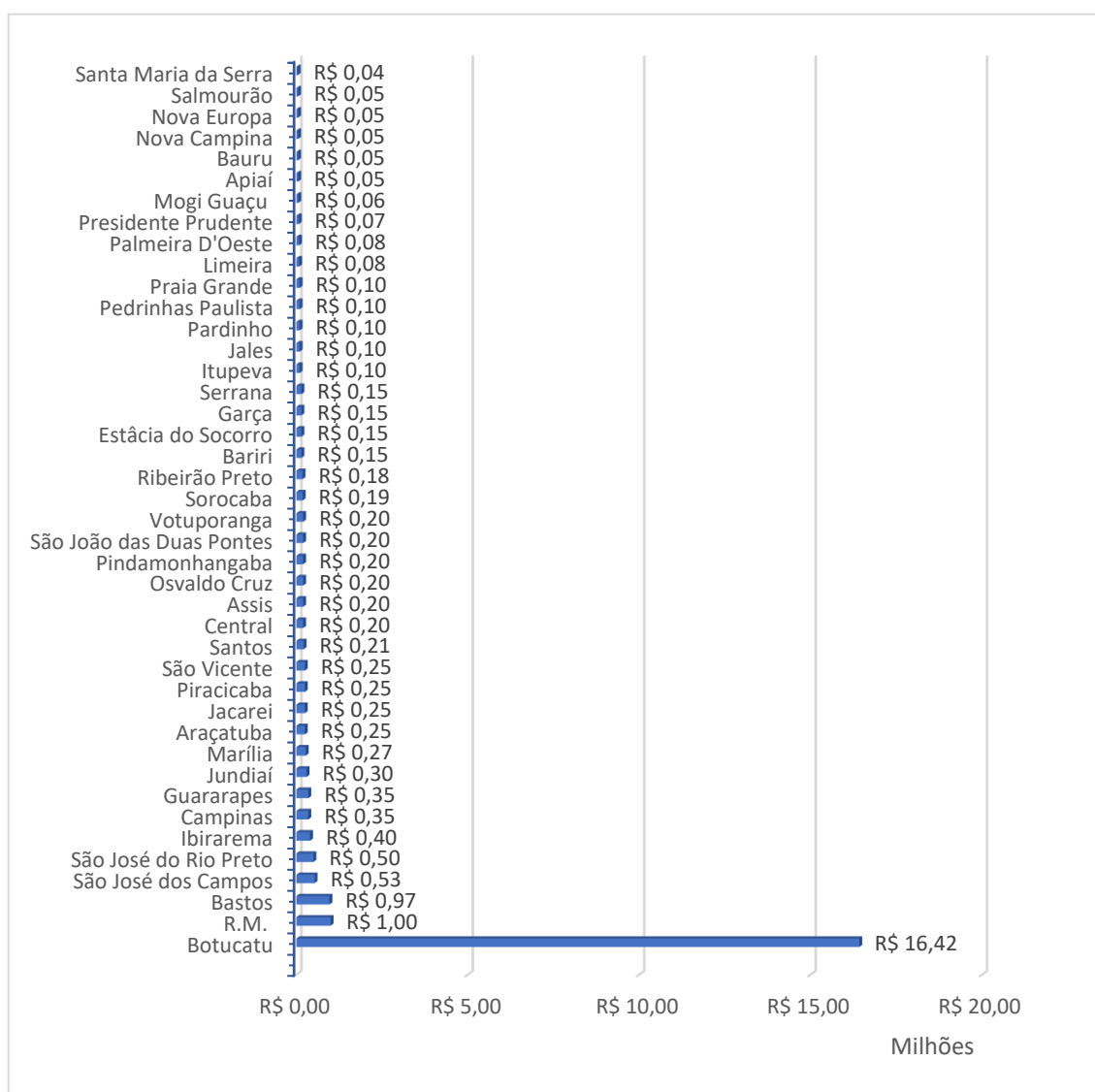


Gráfico 12: Totalidade dos valores repassados pela SEC aos municípios paulistas entre 2015 e 2020, em milhões de reais. Fonte: Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Elaboração: O autor, 2022.

Algumas discussões teóricas são relevantes para prosseguirmos a análise dos dados apresentados acima. Primeiramente, a luz de algumas discussões e pesquisas científicas no campo do orçamento público, inclusive o cultural, observam-se condicionantes importantes para os dispêndios no setor.

Ao adentrarmos os estudos sobre esse campo, trabalhos como Nogare e Galizzi (2011), Benito, Bastida e Vicente (2013), Potrafke (2010) e Silva, Babo e Guerra (2015), nos indicam que alguns elementos como a ideologia política, bem como atores ligados a diversas dimensões da gestão pública, sejam eles políticos diretamente, ou outras figuras relevantes no quadro decisório subnacional, são centrais para a decisão de onde, como e com quais recursos serão desenvolvidas as políticas culturais.

O poder local, propriamente dito, possui vicissitudes importantes, dadas as forças que atuam sobre a dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas. Esses atores, relevantes para a tomada de decisão, atuam de forma decisiva nessa dinâmica, uma vez que “partidos e outras associações, incluindo evidentemente o fenómeno dos grupos partidariamente independentes, [...] os grupos de interesse, [...] redes estabelecidas entre extensões locais dos partidos, serviços e níveis locais da administração pública [...]” (SILVA, BABO e GUERRA, p. 112, 2015), são extremamente importantes para o desenvolvimento das políticas culturais, pois sua atuação será capaz de definir de forma significativa os rumos da atuação governamental, sobretudo em nível subnacional.

Ainda, podemos indicar que a ideologia partidária, de certa forma, induz os gastos com políticas culturais, principalmente aquelas que podem trazer benefícios diretos para determinados grupos políticos, com benefícios aos seus eleitores. Conforme Potrafke (2011), em estudos realizados sobre os gastos com cultura e educação na Alemanha, o autor afirma que a ideologia partidária influencia de forma significativa maiores ou menores dispêndios com tais políticas, uma vez que “[...] Os gastos públicos em assuntos culturais e religiosos estão relacionados de forma semelhante às clivagens sociais e à ideologia do governo.” (POTRAFKE, 2011, p. 127 – tradução nossa) . Os interesses político-partidários, portanto, são força motriz dos investimentos culturais dentro das administrações, segundo o autor, o que nos indica que a depender da importância dada pelos eleitores ao consumo de bens culturais, tais atores balizam de forma objetiva os gastos em determinadas áreas de atuação. Potrafke (2011), também indica que partidos mais à direita tende a ter gastos mais significativos com a cultura compreendida como belas-artes, como

espetáculos de música clássica, teatro, dentre outros, pois geralmente seus eleitores, de classes sociais mais favorecidas, tendem a consumir de forma mais significativa tais bens. Enquanto partidos mais à esquerda preocupam-se mais com gastos sociais mais imediatos, já que seus eleitores, geralmente a classe trabalhadora mais pobre, dificilmente se interessam por esses bens.

Cabe destacar, novamente, que os municípios são os entes da federação que mais dispendem recursos para cultura no Brasil, seguidos pelos estados e, por último, o governo federal (SEC, 2022). Tal afirmação nos leva aos dados apresentados, que indicam que os valores gastos com esse setor não sofreram diminuição durante o período de crise econômica, em nenhuma das esferas observadas, mantendo-se um padrão de dispêndios que pouco se alterou entre os anos de 2015 e 2020, com aproximadamente 20% da alocação das verbas em cultura sendo executadas pela união, 29% pelos estados e 51% pelos municípios³⁵

Do ponto de vista do repasse de verbas aos municípios paulistas, nota-se que o município que mais recebeu recursos do governo estadual é governado pelo mesmo partido há mais de uma década (PSDB). João Cury Neto, chefe do executivo municipal entre 2009 e 2016, ocupou diversas outras pastas a partir de 2017, ano em que encerrou seu período de 8 anos como prefeito de Botucatu. No âmbito do governo estadual, atuou também como secretário da educação e como presidente do conselho do patrimônio de São Paulo. Na prefeitura paulistana, também em gestões do PSDB, atuou como secretário municipal de educação. Tal currículo evidencia o grande vínculo do político com os quadros do partido, além do grande trânsito que possui em diferentes cargos de gestão dentro das administrações tucanas. Do ponto de vista técnico, diversas cidades receberam recursos para finalidades bastante semelhantes, a saber, reforma de um teatro municipal. Contudo, nenhuma cidade chegou nem a 10% dos repasses realizados para Botucatu.

São José do Rio Preto, segunda cidade que mais recebeu recursos no estado, também possui vínculos fortes com o governo paulista. Governado pelo

³⁵ De acordo com dados do SIAFI, ocorreram leves diminuições nos anos de 2017 e 2018 nos gastos por parte do governo federal. Já no entre os anos de 2019 e 2020, as diminuições foram de cerca de 10% por parte da união, e um aumento de aproximadamente 10% nos dispêndios com cultura por parte dos estados.

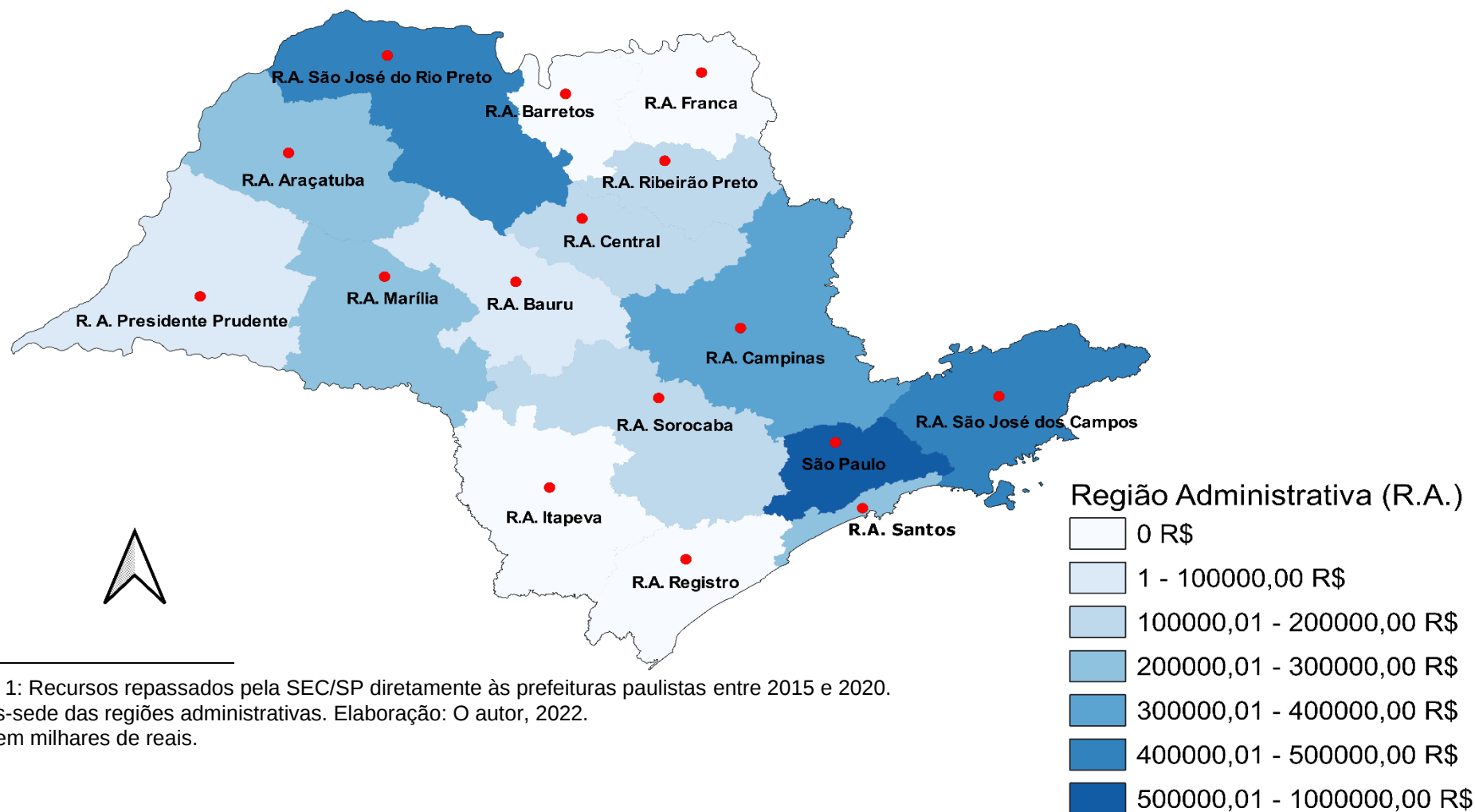
PSDB por oito anos (2009-2016), é gerido por partidos em coligação com o PSDB até os dias atuais, com gestores que possuem fortes ligações com o palácio dos bandeirantes. Mesma situação de São José dos Campos, terceira cidade que mais recebeu repasses, e que é governada pelo PSDB há seis mandatos, ou seja, por mais de duas décadas. Tal cenário também indica fortes proximidades entre os gestores municipais e os mandatários do governo estadual.

Observa-se, inclusive, que a rubrica de gastos com esses repasses, muitas vezes relacionadas a reformas e construções, se difere em muito dos outros gastos realizados pela SEC com a função cultura, já que, nas demais modalidades, esses recursos geralmente são operacionalizados via editais públicos, com mecanismos transparentes e amplamente divulgados, para seleção de propostas que, ou financiam diretamente os projetos selecionados, ou dão condições para a atuação de OS's contratadas especificamente para atuação no setor.

Abaixo, podemos verificar um mapa de distribuição de recursos às cidades-sede das regiões administrativas do estado. A partir dele, será possível observar, de forma bastante objetiva, as heterogeneidades quanto aos dispêndios estaduais diretos às prefeituras.

Recursos repassados pela SEC/SP diretamente às Prefeituras paulistas. Cidades-sede das regiões administrativas.

36



³⁶ Mapa 1: Recursos repassados pela SEC/SP diretamente às prefeituras paulistas entre 2015 e 2020. Cidades-sede das regiões administrativas. Elaboração: O autor, 2022. Dados em milhares de reais.

A partir da análise do mapa, é possível reafirmar que os critérios para distribuição dos recursos, no período analisado, não estão relacionados a critério técnicos, como tamanho populacional e/ou relevância do município para a região em que está inserido, tampouco aspectos econômicos. A leitura atenta dos dados, demonstra que cidades historicamente mais vulneráveis, como é o caso de Registro, na região do Vale do Ribeira, que não recebeu nenhum tipo de repasse direto por parte da SEC durante o período analisado.

Destaca-se, também, a concentração de recursos na região metropolitana de São Paulo, que conta com aportes de mais de 1 milhão de reais no período. Nesse aspecto, distingue-se da região administrativa de Campinas, onde a cidade recebeu pouco mais de 300 mil reais nos cinco anos analisados, a despeito de sua relevância regional e nacional, tanto em âmbito populacional, como econômico e logístico. Essa grande diferença, de certa forma, pode estar relacionada com aportes significativos para a manutenção e preservação de patrimônios arquitetônicos na região metropolitana de São Paulo, marcada por importantes peças de arquitetura tombadas e/ou em processo de tombamento. É nessa rubrica, que reside a maior parte dos repasses realizados pela SEC às cidades, como a reforma de teatros, museus, casas de espetáculos, dentre outros.

Algumas considerações da secretária municipal de cultura de Araçatuba são bastante elucidativas no que se refere a dificuldade dos municípios em assegurar o pleno desenvolvimento de políticas de cultura, sobretudo aquelas relacionadas à preservação do patrimônio histórico.

Recursos nunca são suficientes, mas, por integrar o Sistema Nacional de Cultura, contamos com orçamento próprio e recursos do Fundo Municipal de Cultura. Em relação a outros municípios os recursos para a Cultura são bem expressivos. Enfim, tem sido suficiente para o desenvolvimento de ações culturais, mas não o pleno desenvolvimento das atividades necessárias, sobretudo na área do patrimônio histórico que demandam recursos expressivos para sua manutenção e recuperação." (OLIVEIRA, 2021)³⁷

Conforme pode-se observar, em entrevista concedida em meados de 2021, a secretária de cultura de Araçatuba comenta, de forma bastante

³⁷ Entrevista realizada em meados de junho de 2021, com a Secretária de Cultura de Araçatuba/SP. Devido ao contexto da pandemia de coronavírus, a entrevista, semiestruturada, foi realizada no formato remoto, através de plataforma virtual.

direta, a dificuldade para financiamento de políticas voltadas ao patrimônio histórico. Retomando o argumento anterior, verifica-se que grande parte dos repasses à região metropolitana de São Paulo, sob a rubrica de reforma de museus e/ou outros espaços culturais, tem grande relação com a quantidade de espaços culturais tombados na região, sobretudo pelo valor histórico dado a esses equipamentos. A manutenção e reformas desses prédios, por sua vez, é extremamente cara e, por vezes, ocorre com recursos exclusivamente públicos.

Outro elemento importante a ser considerado, é o fato de a SEC atuar como órgão regulador e financiador, com cada vez menos políticas formuladas e implementadas pelo próprio órgão, a despeito da quantidade significativa de servidores capacitados nos quadros técnicos das UGE's da secretaria. Esse cenário, contudo, sofreu forte mudança nas últimas décadas, com a demissão de diversos funcionários, contratados pela SEC até meados dos anos 2000 de forma irregular, de acordo com o TCE/SP. Tal conjuntura, levou a uma aceleração na adoção de modelos novos de gestão das políticas culturais paulistas, mais especificamente, nos contratos firmados juntos às organizações sociais. (BITTENCOURT, 2014).

O cenário desse modelo de gestão de políticas públicas de cultura pela SEC, dificulta, inclusive, a própria ação da secretaria na administração dos contratos, já que muitas vezes as organizações sociais são consideradas “formuladoras, na prática, das políticas públicas” (BITTENCOURT, 2014, p. 112). O que torna o processo de monitoramento e avaliação das atividades muito mais complexo, agravado pela falta de pessoal especializado nas mais diversas linguagens culturais dentro da própria secretaria, para a execução de uma efetiva análise do trabalho desenvolvido.

As informações acima foram elencadas para dar luz ao repasse extremamente baixo de recursos da SEC aos municípios, tendo em vista que essas cidades desenvolvem uma quantidade significativa de políticas culturais, naturalmente, o apoio da secretaria seria extremamente proveitoso para a materialização das ações. Os dados, entretanto, indicam que a terceirização das políticas desenvolvidas pela pasta no setor, tem gerado, cada vez mais, um distanciamento da secretaria estadual de cultura dos municípios, que muitas vezes recebem intervenções culturais através das organizações sociais

contratadas, mas sem que essas políticas representem, de nenhuma forma, as necessidades e os planos de ação no âmbito da cultura nos diversos municípios paulistas. Tais ações, conforme se pôde observar nos detalhamentos disponibilizados pela SEC, atuam de maneira completamente alheias dos interesses e das demandas dos municípios paulistas. Tal fato é evidenciado, inclusive, nas entrevistas realizadas junto aos gestores municipais de cultura, nas quais todos afirmaram não receberem nenhum tipo de recurso para implementar as políticas de cultura nos municípios.

6. Considerações Finais

O intuito do presente trabalho foi analisar de que forma se deram os dispêndios da Secretaria Estadual de Cultura do estado de São Paulo para o financiamento de políticas culturais no território paulista. Para tal empreendimento, utilizou-se de um estudo de caso, baseando-se em análises do quadro do orçamento público para cultura da SEC/SP, e a forma como a execução desses recursos é realizada.

Para tanto, o estudo se desenvolveu em 5 capítulos, com a finalidade de dar conta de um tema tão multidisciplinar e multifacetado quanto a cultura. Na introdução, foi apresentada a estrutura geral do trabalho, bem como o que o leitor poderia esperar no desmembramento dos capítulos que foram apresentados nessa primeira sessão. Não obstante, elencaram-se alguns dos objetivos deste trabalho, como a análise dos repasses realizados pela SEC aos municípios paulistas, bem como dos novos modelos de gestão adotados pela secretaria.

O capítulo 1, conforme indicado anteriormente, buscou elencar os principais trabalhos desenvolvidos no campo das políticas públicas culturais ao longo dos anos. A exploração bibliométrica realizada, utilizou-se de importantes bancos de dados de pesquisas, como o *Web of Science* e o Periódicos Capes. A utilização do *Software VOSViewer* retornou dados relevantes, como a produção internacional do campo, as dissertações e teses produzidas na área de políticas culturais, que passaram por uma produção mais intensa a partir da década de 2010, sobretudo pela consolidação de importantes centros de estudos e pesquisas no setor, como o Pós-Cultura da Universidade Federal da Bahia – UFBA, além de outros, como a Casa Rui Barbosa, que desenvolvem importantes trabalhos no campo, além de possuírem grupos de pesquisas, credenciados no CNPQ, com amplas contribuições ao setor.

Cabem destacar, ainda, as importantes contribuições internacionais verificadas durante o levantamento bibliométrico, como o de Potrafke (2011), Nogare e Galizzi (2011) e Benito, Bastida e Vicente (2013), o papel dos atores governamentais é extremamente relevante para a definição dos rumos das

políticas culturais, que são desenvolvidas, em sua maioria, com recursos e corpo técnico dos entes subnacionais. São, portanto, políticas do local para o local, que tendem a ser mais sensíveis às demandas populares. Essas análises, inclusive, apontam para a maior discricionariedade no uso dos recursos destinados à cultura, conferindo-se, a esses recursos, maior suscetibilidade aos projetos políticos dos atores governamentais diversos. Tal cenário, dessa forma, torna as políticas desenvolvidas ainda mais incertas, vítimas de enormes discontinuidades e falta de planejamento.

Caminhando nesse sentido, este trabalho se insere numa discussão semelhante, ao tratar os dados de execução de recursos para cultura, por parte da SEC, não só como um mero elemento técnico, mas carregado de disputas ideológicas, políticas e econômicas. Tais processos, como pode ser verificado ao longo do trabalho, evidencia a concorrência entre diversos atores, como organizações sociais, prefeituras e figuras do cenário cultural paulista. É, portanto, um processo que descortina, em muito, as grandes disparidades regionais, políticas e econômicas presentes no estado de São Paulo, para além de meros critérios técnicos de distribuição de recursos. A lógica de funcionamento dessas ações, geralmente, privilegia processos já consolidados, com pouca margem para mudanças e novas incorporações, marcas essenciais dentro de políticas culturais efetivas, dado o caráter multidisciplinar e fluído da cultura e de suas manifestações. A literatura internacional, nesse sentido, culmina com as constatações realizadas, já que, os recursos para cultura são consideravelmente maiores nos entes subnacionais, no caso, trata-se de um governo estadual, bem como o grau de discricionariedade para uso dos recursos é extremamente alto, sobretudo aqueles vinculados a contratos de gestão, com cláusulas e ordenamentos significativamente generalistas.

Em seguida, o esforço empreendido foi apresentar uma configuração metodológica e teórica capaz de dar sustentação às discussões realizadas no trabalho. Com a mobilização de teorias acerca do incrementalismo, a intenção é demonstrar que uma parte significativa dos recursos são passíveis de discricionariedade (WILDAVSKY, A. 1964), onde as disputas dentro da arena decisória, envolvem não só atores das próprias prefeituras e do governo estadual, como também funcionários e executivos das organizações sociais,

cooperativas, e figuras relevantes do cenário cultural paulista. Essas disputas, como se vê, atuam sobre a execução do orçamento para cultura, de modo a mobilizar essa verba para finalidades distintas e, conforme a corrente incremental sublinha, políticas e/ou grupos financiados anteriormente geralmente permanecem dentro do escopo de aportes orçamentários dos governos, gerando, inclusive, grandes expectativas na continuidade no financiamento de seus projetos. Não obstante, desvela-se uma cadeia relacional de valores e interesses, que condicionam de forma significativa esses investimentos, sustentando-se, assim, a continuidade das ações já implementadas (WILDAVSKY, 1992; DINO, 2018).

Deslinda-se, dessa forma, com a análise dos recursos e do comportamento da execução orçamentária no período observado, que a permanência de determinados grupos na gestão de políticas culturais é fato incontestável, sobretudo ao observarmos os contratos de gestão junto às organizações sociais. Os contratos são celebrados por vários anos consecutivos, e até décadas, sem que ocorram concorrências significativas para a gestão das políticas e, conseqüentemente, de mais de 70% dos recursos da maior secretaria de cultura do país. Assemelha-se a isso, os convênios firmados junto às prefeituras para repasses de recursos à cultura, com acordos firmados durante anos, os repasses ocorrem anualmente, sem alterações significativas na quantidade de municípios que recebem os repasses. Cenário extremamente desfavorável não só para a necessária pluralidade de agentes culturais e de linguagens que demandam investimentos e atenção governamental, mas também pelo privilégio de determinados segmentos do setor cultural, que atuam numa lógica empresarial e privatista de ações culturais.

Conforme foi observado no gráfico 4, a maior parcela dos recursos destinados às Os's, no período, ficou sob a guarda da UFC. Essa unidade tem sob seu guarda-chuva importantes políticas como o Conservatório de Tatuí e o Projeto Guri. Embora os números apresentados pelas organizações sociais quanto ao atendimento sejam bastante significativos, a qualidade dos serviços prestados e o nível de satisfação dos cidadãos atendidos não é informado nos relatórios de gestão das Os's, mas sim o número de pessoas que foram

atingidas, de alguma forma, pelas ações desenvolvidas. Nesse caso, pode-se observar enormes fragilidades nos contratos firmados, pois ao considerar como êxito na execução das atividades e, conseqüentemente, dos recursos repassados, simplesmente os números de participação, a SEC não permite uma leitura aprofundada da efetivação desses contratos, e, ainda mais, realiza contínuas recontrações, das mesmas empresas, sem que critérios técnicos tenham sido efetivamente atendidos.

Do ponto de vista gerencial, um aspecto importante é a dificuldade da SEC de coordenar de maneira efetiva as políticas culturais, sobretudo pela grande falta de pessoal capacitado para a gestão. O campo da cultura é multidisciplinar, e, desse modo, carece de um rol de expertise técnica bastante amplo, que seja capaz de dar conta das inúmeras linguagens e demandas artísticas e culturais, sobretudo numa sociedade plural e heterogênea como a brasileira. Nesse cenário, evidencia-se a necessidade de um corpo gestor capaz de dar vazão a essas demandas, diversas, e que, no limite, demandam do Estado uma atuação mais contundente e coordenada, garantindo a participação social e a representatividade da pluralidade cultural nas ações estatais.

Viu-se, portanto, que nesse processo de materialização das políticas culturais, sobretudo através de contratos de gestão, deixa a desejar não só na efetiva participação social da população nos rumos das políticas públicas de cultura no estado, como também uma grande ausência da SEC na condução das ações desenvolvidas pelo governo estadual no campo da cultura. Atuando como mero agente financiador e fiscalizador de metas, certamente outros atores serão protagonistas nos rumos dessas políticas. Historicamente, as gestões brasileiras, em diversas esferas, têm transferido ao mercado essas atribuições.

Esse processo, certamente, marca de forma decisiva a atuação da SEC no campo cultural, sobretudo através dos contratos de gestão.

[...] a referência à Reforma do Estado é substituída pelos “pressupostos da Nova Gestão Pública”, ou seja, “a questão de incapacidade enfrentada nos últimos anos pelo Estado em administrar de forma eficiente os serviços públicos” (CRUZ, 2009b, p. 47). Nesta lógica, “o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e

passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores” (MENA, 2009, p.83). O mecanismo das Organizações Sociais seria então um exemplo desta perspectiva, sendo seu objetivo “a autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados” (OLIVEIRA, 2009, p. 69). Estes compromissos com resultados estariam estabelecidos nos Contratos de Gestão (CG), documentos específicos que regulam esta relação. São justamente aqueles contratos firmados entre a SEC-SP e a Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra (AAMAS) e Fundação OSESP (FOSESP) que ganham atenção especial em dois desses três trabalhos. (BITTENCOURT, 2014, p. 103)

Destaca-se, portanto, que boa parte dos contratos firmados junto às OS's estão alicerçados numa lógica de eficiência e eficácia na gestão pública. Entretanto, essa dinâmica não dá conta da imensidão de demandas sociais e governamentais junto a SEC, no âmbito da cultura, uma vez que a lógica de “prestação de serviços” à população, ancorando-se principalmente em metas de atendimento ao público, reduz as políticas culturais a meras ações de consumo, cada vez menos imbuídas de senso histórico, criticidade e valores, tão caros às mais diversas manifestações culturais da população.

Essa dinâmica, notadamente, tem fortes relações com o processo de mercantilização da cultura, onde aspectos econômicos passam a ser mais importantes que as próprias características e subjetividades da cultura. Nesse contexto, a lógica da indústria cultural se assenta numa perspectiva que prioriza o lucro ao conteúdo, tornando a cultura mais um produto a ser comercializado. (ADORNO, 2009). Nesse sentido, vê-se que a terceirização da plena execução de políticas culturais pela SEC, caracteriza-se como uma atuação biônica, de uma instituição que deve dar vazão à amplitude dos processos e práticas culturais, apoiando a classe cultural e os municípios paulistas, dadas as enormes demandas para o setor, conforme amplamente discutido neste trabalho.

Por fim, cabe a reflexão de que a cultura, enquanto elemento basilar da cidadania e da genuína expressão social, não pode ser entendida como um “bom negócio”, embora a linguagem econômica tenha dominado grande parte dos processos da administração pública, em geral. É preciso compatibilizar, o equilíbrio e a sustentabilidade econômica com as demandas e a indispensabilidade da cultura. O estado de São Paulo é amplo, extremamente

heterogêneo e de latentes desigualdades. Nessa esteira, o que nos cabe indicar é uma necessária atuação da gestão estadual no campo da cultura de maneira mais sistemática e assertiva, respondendo às reais demandas dos municípios e da população. Longe de esgotar a discussão, o encerramento desta pesquisa é um convite, ao pesquisador e aos leitores, para a continuidade das investigações em um campo tão caro à sociedade e que é, insistentemente, secundarizado.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, A. et al. (org.). Gilberto Gil & Juca Ferreira. **Cultura pela Palavra:** Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura (2003-2010). Rio de Janeiro, Versal, 2013.
- ALMEIDA, P., & BARROS VITA, J. INVESTIMENTOS E PATROCÍNIOS CORPORATIVOS: PERSPECTIVAS DOS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS À CULTURA. **Revista De Movimentos Sociais E Conflitos**, v. 4, n. 2, 2018.
- ALVES, E. P. M. e SOUZA, C. A. As políticas econômico-culturais no (do) governo Dilma: o Vale - Cultura a expansão do mercado editorial brasileiro. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (orgs.) **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015. 281 p.
- ALVES-MAZZOTI, A. J. e GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 179-188.
- ARRETCHE, M. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.
- ASUAGA, C. A quantificação do Consumo Cultural e as Políticas Culturais. In: CALABRE, L. (Org.) **Políticas Culturais: informações, territórios e economia criativa**. São Paulo: Itaú Cultural. Fundação Casa de Rui Barbosa. 2013. 244 p.
- BARBALHO, A.; HOLANDA, J. Estudos de política cultural no Brasil: um olhar desde o Enecult. In: RUBIM, Linda; VIEIRA, Mariella; SOUZA, Delmira de (org.). **Enecult 10 anos**. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 183-196.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. ZIVIANI, P. MACHADO, C. R. **Orçamento Cultural Para Quê?** Pacto federativo e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: IPEA, 2020.
- BENITO, B., BASTIDA, F. e VICENTE, C. Municipal elections and cultural expenditure. **Journal of Cultural Economics**, Vol. 37, N. 1, 2013.
- BITTENCOURT, L. N. **As organizações sociais e as ações governamentais em cultura:** ação e política pública no caso do estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas. São Paulo, p. 254, 2014.

BOTELHO, I. A política cultural & o plano das ideias. IN: RUBIM, A. A. e BARBALHO, A. (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador, EDUFBA, 2007.

BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo em Perspectiva. v. 15, n. 2, 2001.

BOTOSSI, J. Um olhar sobre o orçamento: Políticas culturais municipais. **Revista Extraprensa**, v. 12, 32-48. 2019.

BOURDIEU, P. **Economia das trocas linguísticas**. São Paulo: edusp, 1998.

CALABRE, L. Estudos acadêmicos contemporâneos sobre políticas culturais no Brasil: análises e tendências. **Pragmatizes: Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura**, v. 4, n. 7, p. 109-129, 2014

CALABRE, L. Política Cultural no Brasil: um histórico. **Anais I ENECULT**. UFBA, 2005.

CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, Daniel (org.). **Cultura, política y sociedad**. Buenos Aires: Clasco Libros, 2005, pp. 69-81.

CANCLINI, N. G. Políticas culturales y crisis del desarrollo: un balance latinoamericano. In: CANCLINI, N. et. al. **Políticas culturales en america latina**. Grijalbo: México D.F., 1987.

CANCLINI, N. **Políticas culturales en America Latina**. Cidade do México: Editorial Grijalbo, 1987.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, G. Arretche, M. Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. v.22, nº64, 2007.

CERTEAU, M. **A Invenção do cotidiano**. Artes de fazer. Petrópolis, Vozes, 1994

CHAUÍ, M. Cultura política e política cultural. **Estudos Avançados**, v.9, n.23,1995, pp.71- 84.

COHN, G. A concepção oficial da política cultural nos anos 70. In: MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo, Difel, 1984.

CORDEIRO, A. M. et. al. Revisão sistemática: Uma revisão narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.** v.34, n. 6, 2007.

DEMARCO, D. J.. **Orçamento público**. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2014.

DINO, L.A. **Incrementalismo e o Campo Institucional: análise sobre a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2018.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**. Curitiba: Editora UFPR. n. 24. p. 213-225, 2004.

ELIAS, et. al. Quando chega o fim? Uma revisão narrativa sobre terminalidade do período escolar para alunos deficientes mentais. **SMAD, Revista Electrónica en Salud Mental, Alcohol y Drogas**, v.8, n.1, 2012.

IORE, D. C.; PORTA, R. H. e DUARTE, T. S. B. Organizações sociais de cultura em São Paulo: desafios e perspectivas. **Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2011.

GERBOD, P. L'action Culturelle de l'Etat au XIX siècle (à travers les divers chapitres du budget général). **Revue Historique**, Octobre 1983, pp. 389-401.
GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas. 2021.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**. nº58, São Paulo, 2003.

HANANIA, R. L. L'action culturelle dans la politique commerciale extérieure de l'UE: Assurer la spécificité des biens et services culturels à l'ère du numérique. **Politique européenne**, v. 56, p. 124-145, 2017.

IBGE – Sistema de Informações e Indicadores Culturais. **Estatísticas Sociais**, 2021. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas.html>> Acesso em: 20/05/2022.

LEME, M. C. e BIDERMAN, C. O mapa das desigualdades no estado de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 49, 1997.

LIMA, *et. al.* O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura. **IV Seminário Internacional de políticas culturais**. Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. 2013.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MARQUES, M. S. Críticas al modelo jerarquizado de cultura: por un proyecto de democracia cultural para las políticas culturales públicas. **Revista de Estudios Sociales**, n. 53, p. 43-51, 2015.

MARTINS, C. E. História do CPC. **Arte em revista**, v.2, n.2, 1980.

MATTOS, D. J. L. **O espetáculo da cultura paulista: teatro e TV em São Paulo, 1940-1950**. Conex, 2002.

MEDEIROS, A. K. D.; ALVES, M. A.; FARAH, M. F. S. Programa Cultura Viva e o Campo Organizacional da Cultura: análise de políticas públicas pela perspectiva institucionalista. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2015.

MICELI, S. O processo de “construção institucional” na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, S. (org.) **Estado e Cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MICELI, S. O processo de “construção institucional” na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, S. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo, Difel, 1984.

NOGARE, C. D.; GALIZZI, M. M. The political economy of cultural spending: Evidence from Italian cities. **Journal of Cultural Economics**. vol. 35, n. 3, 2011.

OLIVEIRA, C. Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP: Relato da Implementação do Modelo de Organização Social. In: GALVÃO, M. C. C. P. et al (org.). **Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista**. São Paulo: Edições Fundap - Secretaria de Gestão Pública, 2009, 208 p.

OLIVEIRA, F. M. *et. al.* Dilemas das políticas públicas de cultura no estado de São Paulo. **Anais: IV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**, Salvador, 2011.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

POTRAFKE, N. Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition? **German Economic Review**, vol. 12, n. 1, 2011, pp. 124-145

POTRAFKE, N. Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition? *German Economic Review*, vol. 12, n. 1, 2011.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; e HOEPERS, B.; A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estudos CEBRAP**. n. 94, nov. 2012.

PRADO JR. C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

ROMÃO NETTO, J. V. Gestão de Políticas de Cultura e Qualidade da Democracia: São Paulo, 10 anos de um modelo ainda em construção. **Rev. Adm. Pública**. n.49, 2015.

RUBIM, A. A. C. & ROCHA, S. C. Brazilian cultural policies during the workers' party governments: challenges for the development of cultural citizenship. **International Journal of Cultural Policy**. v. 24, p. 611 - 627, 2018.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.31, n.1, p. 183-203, jan/jun. 2008.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**. v. 7, n. 13, 2007b. p.101-112.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Galáxia**, São Paulo, n. 13, 2007.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (orgs.) **Políticas Culturais no Governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015. 281 p.

SANJUÁN, J. et. al. Mayors, Using Cultural Expenditure in An Opportunistic Way Improves the Chances of Re-Election, but Do Not Do It: Revisiting Political Budget Cycles. **Sustainability**, v. 12, n. 21, 2020.

SÃO PAULO – Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/unidades-gestoras-da-sec-sp/>
Acesso em: 24/02/2022.

SÃO PAULO [Estado]. **Decreto nº 13.426 de 16 de março de 1979**. ALESP - Secretaria Geral Parlamentar. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1979/decreto-13426-16.03.1979.html>> Acesso em: 15/12/2021.

SÃO PAULO [Estado]. **Decreto nº 24.634 de 13 de janeiro de 1976**. ALESP - Secretaria Geral Parlamentar. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1986/decreto-24634-13.01.1986.html>> Acesso em: 15/12/2021.

SÃO PAULO [Estado]. **Decreto nº 47.783 de 23 de abril de 2003**. ALESP - Secretaria Geral Parlamentar. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-47783-23.04.2003.html>> Acesso em: 15/12/2021.

SÃO PAULO [Estado]. Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/estrutura-da-sec-sp/>> Acesso em: 02/05/2022.

SARAIVA, L. A. S e FRIAS, A.P.R. Por que as empresas investem em projetos culturais? Evidências de uma cidade mineira. **Revista Economia & Gestão** v. 19 n. 19, 2009.

SASSEN, S. A Cidade Global. In: LAVINAS, L.; CARLETAL, L.; NABUCO, M.R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR/Hucitec, 1993.

SILVA, A. S., BABO, E. P. e GUERRA, P. Políticas Culturais Locais: Contributos para um modelo de análise. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 78, 2015.

SILVA, R. M. D. As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento. **Revista Sociedade e Estado**. v. 29, n. 1, jan./abr. 2014. p.199 – 224.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. v. 16. 2006.

SUBRAMANIAN, D. e JANA, A. Evaluating the cultural ecosystem services of India: Comparison of budget allocations to improve the use value of recreational open spaces, **Ecosystem Services**, v.38, 2019.

TAVARES, T. S. O Brasil de Todas as Telas e seu financiamento pelo Fundo Setorial do Audiovisual. **Rev. Cambiassu**, São Luís, v.15, n.17, julho/dezembro de 2015.

VIEIRA, M. P. et al. O perfil dos estudos sobre políticas culturais a partir do Enecult. **ENECULT**, 12., 2016, **Anais**. Salvador: UFBA, 2016.

VOLKERLING, M. Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy. **The European Journal of Cultural Policy**. v. 2, n. 2, 1996. p. 189-212.

VOSGERAU, D. S. R. e ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Rev. Diálogo Educ. Curitiba**, v. 14, n. 41, p. 165-189, 2014.

WILDAVSKY, A. B. **The politics of the budgetary process**. 2ed. Boston: Brown and Company, 1964.

WILDAVSKY, A. Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. **Public Administration Review** v. 52, no. 6. 1992, pp. 594–99.

WILLIAMS, D. Gustavo Capanema, ministro da cultura. In: GOMES, A. G. (org.) **Capanema: o ministro e seu ministério**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 276p.

Apêndice

Roteiro das entrevistas - Público alvo: Gestores das Secretarias Municipais de Cultura.

1. Nome, função exercida na secretaria/autarquia e período em que exerce a atividade.
2. Você julga que as relações (políticas, de trabalho, burocráticas) entre a secretaria em que atua e a secretaria estadual de cultura são positivas? Por quê?
3. Sua secretaria/autarquia/município recebe recursos da secretaria estadual de cultura? Se sim, com que frequência?
4. A sua secretaria oferece formação/aperfeiçoamento técnico e/ou educacional aos funcionários? Com que frequência?
5. Os funcionários de sua secretaria/autarquia possuem formação em nível superior? Saberá informar, do quadro atual, quantos possuem esse nível de escolaridade?
6. Quais você considera serem os principais obstáculos para a efetiva formulação e implementação de políticas culturais por parte da sua secretaria?
7. A população participa do desenvolvimento das políticas culturais do município?
Comente.
8. Qual o papel dos vereadores do seu município junto à secretaria/autarquia municipal de cultura?
9. Do ponto de vista financeiro, você considera que os recursos disponibilizados para a secretaria/autarquia de cultura, são suficientes para o pleno desenvolvimento das atividades e das políticas propostas?

Qual o papel da iniciativa privada no cenário da cultura do município? Existem convênios, incentivos, e/ou outras parcerias? **Comente.**

