UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUÍSA ADIB DINO

**Incrementalismo e o Campo Institucional: análise sobre a execução orçamentária da
Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016**

São Paulo
2018

LUÍSA ADIB DINO

**Incrementalismo e o Campo Institucional: análise sobre a execução orçamentária da
Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 23 de abril de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Ursula Dias Peres

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Dino, Luísa Adib

Incrementalismo e o campo institucional: análise sobre a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016 / Luísa Adib Dino ; orientadora, Ursula Dias Peres. – 2018
150 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Política cultural - São Paulo (SP). - 2009-2016. 2. Orçamento público - São Paulo (SP). 3. Políticas públicas - São Paulo (SP). I. Peres, Ursula Dias, orient.. II. Título

CDD 22.ed. – 306.20981611

Nome: DINO, Luísa Adib

Título: Institucionalidade do campo e o comportamento incremental: análise sobre a distribuição orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo de 2009 a 2016

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 23/04/2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Danilo Júnior de Oliveira

Universidade de São Paulo. Comunidade de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos

Prof. Dr. Fernando do Amaral Nogueira

Fundação Getulio Vargas. Departamento de Gestão Pública

Prof. Dr. José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Para minha mãe, Lilian Adib

Agradecimentos

Elaboração de monografias são sempre processos intensos pois carregam consigo a responsabilidade do autoral. Aprende-se não apenas sobre os objetos definidos para estudo, mas sobre como organizá-lo no tempo, como inseri-lo em debates transversais, como viver processos de imersão em assuntos e realidades complexas, que ultrapassam os limites do que podemos controlar ou mesmo compreender de forma integral.

Para que os aprendizados envolvidos no desenvolvimento desta pesquisa fossem possíveis foi fundamental contar com o apoio de familiares, amigos e colegas. Cada um à sua maneira formou a base de sustentação que deu sentido a realização deste trabalho.

A primeira base de sustentação é a representada pela família. Ainda que não entendam exatamente o significado do que você produz, conseguem colocar sua pesquisa em uma dimensão de importância que só quem ama, admira e respeita é capaz de fazer. Mami, Laura e família, obrigada por viverem esse processo comigo, por fazerem com que ele fosse um pouco de vocês também, por entenderem a distância, o *stress* e deixarem tudo mais leve!

Em seguida vem a base de sustentação de amigos que inspiram, fortalecem, confiam!

Carol, Aninha e Danilo, obrigada pela oportunidade de crescermos juntos. É uma hora e uma alegria aprender com vocês!

Obrigada aos amigos do Cebrap, Paula Santos, Daniela Costanzo, Carlos Torres Freire, Victor Callil e Graziela Castello pelo apoio, exemplo e por todo o aprendizado.

Obrigada às colegas de Mestrado, Erica Aparhyan Stella, Ana Luiza Terra Costa Mathias, Gabriela de Jesus D'Amaral, Gabriela Marasco Terentim, Marina Carvalho Marcelli Ruzzi e Karine Sousa Julião pelas trocas e pelo suporte durante o tempo de desenvolvimento da pesquisa.

Um agradecimento especial à Ursula Dias Peres pela orientação e, sobretudo, pela confiança!

Agradeço também às contribuições de José Carlos Vaz e Carol durante a banca de qualificação e ao longo do processo. Obrigada Fernando Nogueira por contribuir com sugestões determinantes para realização da pesquisa.

Obrigada aos entrevistados por serem tão generosos em contribuir com esta pesquisa.

Obrigada Isabel Magalhães pelo capricho com as transcrições, Joice Godoi Garcia pela leitura e sugestões, Rogerio Limonti por toda ajuda com os dados e Teresa Ferreira por sempre me socorrer e tranquilizar!

Finalmente, um obrigada mais do que especial ao meu parceiro, colega e amigo, Bruno! Marti, obrigada por acreditar, incentivar e participar! Crescemos juntos, aprendemos juntos!

RESUMO

DINO, Luísa Adib. **Incrementalismo e o Campo Institucional**: análise sobre a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016. 2018. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

Esta pesquisa realiza uma análise sobre permanências e mudanças na execução orçamentária para políticas culturais a partir da adoção de uma concepção ampliada de cultura. O recorte definido para a análise compreende as gestões de Gilberto Kassab (DEM), de 2009 a 2012, e de Fernando Haddad (PT). Do ponto de vista teórico as abordagens adotadas neste estudo são o modelo incremental, a Teoria Institucional e os modelos e paradigmas de cultura como objeto de política pública. Do ponto de vista empírico o objeto de estudo são os relatórios “Quadro Detalhado de Despesas” da Secretaria Municipal de Cultura do Município de São Paulo, para os exercícios entre 2009 e 2016. O estudo levantou as hipóteses (H) de que as políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados, ainda que as gestões assumam concepções ampliadas de cultura que incitem alterações no perfil das políticas (H1) e de que governos que adotam concepções ampliadas sobre cultura possuem pouca margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado (H2). O estudo demonstra que mesmo que governos assumam concepções ampliadas de cultura, a manutenção da base orçamentária e de benefícios a atores e políticas legitimados da margem de discricionariedade, limitam o fortalecimento de políticas de cidadania cultural.

Palavras-chave: Incrementalismo. Institucionalismo. Orçamento público. Política cultural.

ABSTRACT

DINO, Luísa Adib. **Incrementalism and Institutional field:** analysis about São Paulo's Municipal Office of Culture budgetary distribution between 2009 and 2016. 2018. 150f. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, São Paulo University, São Paulo, 2018. Corrected version.

This research makes an analysis of the continuities and changes in budget execution for cultural policies from the adoption of widened conceptions about culture. The research excerpt is the governments of Gilberto Kassab (DEM) from 2009 to 2012 and Fernando Haddad (PT). From the theoretical point of view, the approaches adopted in this study are the incremental model, the Institutional Theory and the models and paradigms of culture as an object of public policy. From the empirical point of view, the object of study is the reports “Quadro Detalhado de Despesas” of the Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, from the year 2009 to 2016. The study raised the hypotheses (H) that institutionalized policies and cultural actors historically legitimized by the state tend to maintain their gains, even though the administrations assume widened conceptions about culture that incite changes in the profile of policies (H1), and that even governments that adopt widened conceptions about culture have little margin of discretion to attend local groups less strengthened in the field and (H2). The study shows that even if governments take on broader conceptions of culture, maintaining the budget base and benefits to actors and legitimized policies of margin of discretion, limit the strengthening of cultural citizenship policies.

Keywords: Incrementalism. Institutionalism. Public budget. Cultural politic.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos valores liquidados em custeio, investimento e programação pela SMC, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)	97
Gráfico 2 - Evolução dos valores liquidados em custeio e programação pela BMA, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017).....	99
Gráfico 3 – Evolução relativa dos valores liquidados por Modalidade de Política, por ano	105
Gráfico 4 – Evolução dos valores aprovados via leis de fomento às linguagens artísticas e editais de fomento ao cinema, por linguagem artística, por ano	107
Gráfico 5 - Valores liquidados em políticas de Difusão Cultural, por tipo de linguagem, por gestão (atualizado pelo IPCA - set. de 2017)	111
Gráfico 6 – Valor liquidado por tipo de Linguagem Artística e de Objeto Cultural, por gestão	112
Gráfico 7 – Valores por fomento às linguagens artísticas e programas de cidadania cultural	115
Gráfico 8 – Proporção relativa dos valores liquidados por Linguagem Artística na Gestão Kassab (2009-2012).....	116
Gráfico 9 - Proporção relativa dos valores liquidados por Linguagem Artística na Gestão Haddad (2013-2016).....	117
Gráfico 10 – Valores liquidados por Formato da Ação Resultante, por gestão	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Porcentagem do valor liquidado pela SMC em relação ao total liquidado pela PMSP, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)	94
Tabela 2 - Porcentagem do valor liquidado pelo TM em relação ao total liquidado pela SMC, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)	95
Tabela 3 – Porcentagem da base orçamentária em relação ao total liquidado pela SMC, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017).....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro analítico da pesquisa.....	22
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BMA	Biblioteca Mário de Andrade
CCJ	Centro Cultural da Juventude
CCSP	Centro Cultural São Paulo
CEU	Centro Educacional Unificado
CFCCT	Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes
CMC	Centro de Memória do Circo
Compresp	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de São Paulo
EMIA	Escola Municipal de Iniciação Artística
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FTM	Fundação Theatro Municipal
Funcap	Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LAI	Lei de Acesso à Informação
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
NEA	National Endowment for the Arts
OSM	Orquestra Sinfônica Municipal
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
SESC	Serviço Social do Comércio
SMC	Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo
SNC	Sistema Nacional de Cultura
TM	Theatro Municipal
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VAI	Programa de Valorização e iniciativas Culturais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	METODOLOGIA	20
1.1.1	Etapas metodológicas e categorias de análise	26
1.1.1.1	Primeira etapa metodológica: Análise das diretrizes de ação da SMC definidas para as gestões de Kassab e Haddad	27
1.1.1.2	Segunda etapa metodológica: Classificação dos gastos em “Unidades de Análise”	29
1.1.1.3	Terceira etapa metodológica: Definição da base e da margem de discricionariedade orçamentárias – Constatação de H1 e H2 (orientadas por P1)	30
1.1.1.4	Quarta etapa metodológica: Classificação das Unidades de Análise em “Modalidade de Políticas Culturais” e “Linguagens Artísticas/Objetos Culturais” – Categorias criadas para constatação de H1 (orientadas por P2)	31
1.1.1.5	Quinta etapa metodológica: Classificação das Unidades de Análise em “Formato da Ação Resultante” – Categoria criada para contestação de H1 (orientada por P3)	33
2	DECISÃO ESTATAL EM CONTEXTO DE CONFLITOS E DISPUTAS	35
2.1	TOMADA DE DECISÃO EM CONTEXTO RACIONAL	35
2.2	CONTESTAÇÃO À RACIONALIDADE E O COMPORTAMENTO INCREMENTAL	36
2.2.1	INCREMENTALISMO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	40
2.2.1.1	Avanços ao Incrementalismo	43
2.3	PROCESSOS DECISÓRIOS PELA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL	45
2.3.1	Permanência e Mudança nas análises institucionais de Políticas Públicas	46
2.3.2	Campo Institucional	49
3	O ESTADO E O CAMPO CULTURAL	55
3.1	MODALIDADES DE INTERVENÇÃO ESTATAL EM CULTURA	56
3.1.2	Mecanismos de intervenção Estatal em Cultura	60
3.2	POLÍTICAS CULTURAIS EM CONTEXTO NACIONAL	63
3.2.1	Políticas Culturais no Contexto Paulistano	69
4	A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO E SUAS DIRETRIZES DE AÇÃO (2005 A 2016).....	76
4.1	A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE 2005 A 2012: PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO E DIFUSÃO ARTÍSTICA COMO FOCO DE ATUAÇÃO	77
4.2	SEGUNDA GESTÃO CALIL E CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA	82
4.3	A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE 2013 A 2016: VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E DE PRÁTICAS CIDADÃS COMO FOCO DE ATUAÇÃO	85
4.4	MUDANÇAS DE DIRETRIZES E DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA: A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA ENTRE 2009 E 2016	93

4.4.1 Primeira etapa analítica: Elevada base orçamentária e reduzida margem de discricionariedade – Constatação de H1 e H2 (orientadas por P1)	93
4.4.2 Segunda etapa analítica: Manutenção de benefícios para a FTM e para linguagens artísticas – Constatação de H1 (orientadas por P2)	102
4.4.3 Terceira etapa analítica: ressalvas a H1 e constatação de H3 (orientadas por P3).....	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS	127
APÊNDICE I – ROTEIRO ENTREVISTA.....	133
APÊNDICE II - DICIONÁRIO DE CLASSIFICAÇÃO.....	134
QUADRO DE CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	141
ANEXO I – ORÇADO X REALIZADO FTM	145

1 INTRODUÇÃO

O acesso aos meios produção, difusão e consumo de bens simbólicos e serviços culturais e artísticos é fundamental para compreensão dos indivíduos sobre si, sobre seu papel social e suas relações sociais. A partir da fruição e envolvimento em atividades culturais e artísticas desenvolve-se o pensamento crítico e a sensibilização para percepção de contextos e suas possibilidades de transformação.

Portanto, para o desenvolvimento de uma nação é fundamental garantir que sua população tenha acesso a atividades culturais e seja incitada a prospecção de ideias, ao amadurecimento de sua capacidade reivindicativa e sensação de pertencimento a uma comunidade.

No entanto, embora se reconheça o papel da cultura como propulsora do desenvolvimento social, a lógica capitalista de ressarcimento de custos de produção e de geração de lucros para manutenção das atividades e de seus atores envolvidos, acaba sinalizando um entrave à realização de atividades culturais e artísticas, que, em sua maioria, não são autossustentáveis.

Diante disso, para que sejam assegurados os processos de pesquisa, produção e acesso às artes e o desenvolvimento de criações simbólicas é necessário que haja fomento externo às atividades. O financiamento a atividades culturais pode ocorrer por meio da ação de atores privados ou pela ação estatal, através da implementação de políticas culturais ou concessão de incentivos fiscais (Olivieri, 2007).

Considera-se para a realização desta pesquisa o papel central do Estado como agente fomentador de processos criativos e simbólicos mediante a realização de políticas culturais. O estudo também considera que diferentes perfis de políticas culturais podem ser desenvolvidos dependendo da maneira como o termo cultura é concebido pelos governos e que, com isso, objetivos e atores diversos podem compor o escopo de programas e ações em cultura.

Tendo em vista os fatores acima apresentados, este estudo realiza uma análise sobre permanência e mudança na execução orçamentária para políticas culturais a partir da ampliação da concepção de cultura assumida pelos governos. A análise é feita sob as perspectivas teóricas incremental, institucional e de cultura como objeto de política pública.

Duas vertentes teóricas são adotadas em estudos sobre orçamentação pública: a racional- compreensiva (Brasil, 1993; Giacomoni, 1997) e a Incremental (Wildavsky, A., 1964;

Wildavsky, A. B., 1964; Cintra, 1977; Peres, 1999; Caiden e Wildavsky, 2003; D e Santos, 2015)

A vertente racional-compreensiva interpreta o processo orçamentário como uma atividade essencialmente prescritiva, sustentada em medidas operacionais e normativas. Por esta perspectiva, o foco do processo de orçamentação está na eficiência dos resultados alcançados (Peres, 1999; Giacomoni, 2005).

Modelos orçamentários de base racional-compreensiva aproximam técnicas orçamentárias e de planejamento. Com isso, buscam integrar de forma sistemática diagnósticos, objetivos, programas e projetos, os recursos a serem empregados, bem como esquemas de avaliação e controle. No contexto racional, questões políticas adquirem caráter técnico, uma vez que são abordadas em perspectiva operacional (Giacomoni, 2005).

Já a vertente incremental possui caráter analítico e identifica o orçamento como uma arena em que ocorrem disputas políticas envolvendo conflitos distributivos. Segundo esta perspectiva, condicionar os processos decisórios a instrumentos racionais negligencia as pressões exercidas por grupos de interesse distintos e a influência política que exercem (Wildavsky, A., 1964).

O incrementalismo afirma a dificuldade de haver consenso sobre os possíveis impactos atrelados a diferentes escolhas e que, diante disso, as decisões são feitas em pequenas escalas, as quais permitem que sejam feitos ajustes de interesses entre os atores (Lindblom, 1979).

Além disso, diferente das fundamentações de eficiência e efetividade que sustentam o modelo racional, a perspectiva incremental determina que o que define o conteúdo do orçamento de um ano é o orçamento do ano anterior, pois é a expectativa política gerada aos grupos que acessam recursos públicos de que estes serão continuados que condiciona a distribuição de recursos entre os programas.

Este estudo adota a perspectiva incremental na construção de seu quadro analítico e interpreta os conflitos distributivos como respostas a disputas políticas.

A análise também considera possíveis influências que a adoção de concepções distintas sobre o termo cultura podem gerar na distribuição de recursos públicos entre políticas e atores do setor cultural.

Estudos sobre políticas culturais demonstram que a heterogeneidade de diretrizes e práticas que definem os diferentes perfis das políticas está diretamente condicionada às distintas concepções sobre cultura que os governos podem assumir (Botelho, 2001; Lima *et al.*, 2013; Vasconcelos-Oliveira, 2016b)

Entre as noções de cultura adotadas para o desenvolvimento de políticas culturais, destacam-se a sua “dimensão sociológica” e sua “dimensão antropológica” (Coulangeon, 2011; Botelho, 2016). Na primeira delas cultura é associada a manifestações culturais legítimas, que envolvem artes e seus sistemas de produção. Já na dimensão antropológica, cultura é concebida como expressão das relações que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo, em torno dos modos de vida, identidades e diversidades (Botelho, 2001).

As primeiras políticas culturais, desenvolvidas sob a perspectiva da dimensão sociológica de cultura, visavam ampliar o acesso de toda a população a obras consagradas. Acreditava-se que a intervenção do Estado em cultura deveria ocorrer no sentido de promover a difusão e descentralização de obras e linguagens artísticas legitimadas (Lima *et al.*, 2013; Botelho, 2016; Vasconcelos-Oliveira, 2016b).

A partir da década de 1960 concepções mais amplas de cultura passam a orientar as diretrizes de ação do Estado no campo. Com isso, a ação em cultura deixa de ser focada apenas no fortalecimento de circuitos artísticos e passa a considerar o fomento a expressões culturais múltiplas, em que se incluem identidades, valores, rituais e modos de vida diversos (Botelho, 2016; Vasconcelos-Oliveira, 2016b)

No entanto, embora pautas mais abrangentes tenham alcançado a agenda de políticas culturais, políticas voltadas à criação, difusão e ao consumo de formas artísticas são ainda predominantes na agenda nacional de políticas culturais. A preponderância de ações voltadas ao fortalecimento de circuitos artísticos pode estar associada à organização das classes artísticas mais tradicionais, que se mobilizaram e reivindicaram ações específicas (Vasconcelos-Oliveira, 2016a) e ao fato de a intervenção do Estado em circuitos institucionais organizados ser mais visível e palpável, como coloca Botelho:

[...] a dimensão sociológica da cultura se refere a um conjunto diversificado de demandas profissionais, amadoras, institucionais, políticas e econômicas, o que a torna visível e palpável. Ela é composta por circuitos organizacionais variados e complexos, passando a ser naturalmente, foco de atenção das políticas culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso, já que é menos palpável (Botelho, 2016, p. 22).

Pela perspectiva da distribuição de recursos orçamentários para o setor, este estudo considera que a justificativa para a manutenção de benefícios públicos às políticas institucionalizadas e, conseqüentemente, a atuação legitimada está na adoção do modelo incremental nos processos decisórios das instituições públicas.

O estudo assume, portanto, que a preponderância de políticas que concebem cultura em sua dimensão sociológica decorre da expectativa pela manutenção de benefícios para atores historicamente legitimados no campo cultura e do perfil histórico e repetitivo do orçamento.

Nesse sentido, além de argumentos presentes no modelo incremental, a pesquisa também considera a lente teórica institucional para a construção do quadro analítico. Segundo a perspectiva institucional histórica conquistas passadas geram efeitos sobre os processos decisórios subsequentes e sobre a criação das instituições. Com isso, assume-se que a “dependência de trajetória” (*path dependence*) associada às estruturas de poder condiciona a continuidade de institucionalidades e políticas ao longo do tempo (Medeiros *et al.*, 2015)

Por considerar a reprodução dos padrões institucionais, a “dependência de trajetória” reforça a tendência incremental da evolução das políticas públicas e à manutenção das estruturas de poder.

No entanto, além da reprodução de padrões, a perspectiva institucional também considera a possibilidade de rearranjos nas estruturas de poder, os quais podem alterar os contextos de disputas por recursos públicos.

Partindo dos pressupostos de tendência à manutenção do *status quo* e do maior poder de barganha de grupos fortalecidos no campo e considerando os movimentos realizados no sentido de alterar as estruturas de poder dos campos, a pesquisa tem como objetivo realizar uma análise sobre permanências e mudanças na execução orçamentária para políticas culturais a partir da adoção de uma concepção ampliada de cultura.

Como será detalhado na seção metodológica, o recorte definido para a análise compreende as gestões da Secretaria Municipal de Cultura durante os governos de Gilberto Kassab (DEM) e Fernando Haddad (PT), no município de São Paulo, entre os anos de 2009 e 2016.

Este estudo inova no desenvolvimento de um quadro analítico no qual as perspectivas teóricas incremental, institucional e de cultura como objeto de política pública são consideradas conjuntamente. O estudo também inova ao analisar mais de 54 mil registros de “Quadros Detalhados de Despesas” da Secretaria Municipal de Cultura, material empírico ainda não explorado em estudos acadêmicos.

A seção a seguir apresenta o quadro metodológico definido para a pesquisa. São identificadas as hipóteses, o percurso metodológico definido para o estudo e as Unidades de Análise criadas para a constatação das hipóteses.

1.1 METODOLOGIA

A escolha pelo município de São Paulo decorre do fato de a cidade possuir políticas consolidadas nas diversas modalidades e mecanismos de intervenção em cultura. Diante disso, o caso da cidade de São Paulo permite uma análise abrangente do quadro analítico criado. A escolha pelo município também decorre de experiências anteriores da autora com pesquisas envolvendo políticas culturais e o próprio orçamento da Secretaria Municipal de Cultura.

Para averiguação das hipóteses desta pesquisa foi necessário que o recorte definido 1) compreendesse no mínimo duas gestões para permitir uma análise comparada, e que estas adotassem concepções distintas sobre cultura e 2) considerasse o tempo possível para a classificação dos dados e análise no período estipulado para realização da pesquisa¹. Para tanto, durante o exame de qualificação, realizado em abril de 2017, foi recomendado pela banca que a análise não deveria ultrapassar o período de duas gestões, tendo em vista as dezenas de milhares de registros a serem analisados empiricamente.

Considerando esses fatores e experiências anteriores da autora com pesquisas no campo, as gestões selecionadas para análise foram a de Gilberto Kassab (DEM), de 2009 a 2012, e de Fernando Haddad (PT), no município de São Paulo, de 2013 a 2016. Nesse período, a gestão da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo esteve sob responsabilidade dos seguintes secretários: Carlos Augusto Machado Calil (2005 – 2008 e 2009 – 2012), Juca Ferreira (2013 – 2014), Nabil Bonduki (2015-2016) e Maria do Rosário Ramalho (2016).

Apesar da limitação temporal desta pesquisa, espera-se que o quadro analítico e as categorias desenvolvidas para a classificação dos dados possam ser replicados para outras gestões, ampliando o potencial longitudinal da análise.

Como apresentado acima, do ponto de vista teórico as abordagens adotadas neste estudo foram o modelo incremental, a Teoria Institucional e os modelos e paradigmas de cultura como objeto de política pública. Do ponto de vista empírico o objeto de estudo são os relatórios “Quadro Detalhado de Despesas” da Secretaria Municipal de Cultura do Município de São

¹ Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Artes Ciências e Humanidades. O período de duração do Programa é de 24 meses.

Paulo, para os exercícios entre 2009 e 2016², e três entrevistas a partir de roteiros semiestruturados (Apêndice I).

Considerando o referencial teórico adotado, esta pesquisa parte dos seguintes pressupostos (P):

P1: Na prática rotineira das instituições públicas há uma propensão à adoção do modelo incremental nos processos decisórios, o que faz com que escolhas sejam realizadas de maneira gradual e em etapas sucessivas;

P2: os primeiros atores de um campo a se legitimarem com o Estado tendem a possuir maior poder de barganha e, portanto, melhores condições de manterem benefícios historicamente adquiridos;

P3: diferentes concepções assumidas sobre cultura refletem no perfil de políticas culturais desenvolvidas e, conseqüentemente, nos atores do campo contemplados por seus programas e ações.

A partir dos pressupostos assumidos, o estudo levanta as hipóteses (H) de que:

H1: As políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados, ainda que as gestões assumam concepções ampliadas de cultura que incitem alterações no perfil das políticas.

H2: Governos que adotam concepções ampliadas sobre cultura possuem pouca margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado.

O Quadro 1 abaixo foi desenvolvido para direcionar a execução da análise. O quadro encadeia logicamente os pressupostos, hipóteses, lentes teóricas, argumentos, perguntas de pesquisa derivadas das hipóteses e método de averiguação para responder às perguntas.

² Os Quadros Detalhados de Despesas são disponibilizados no Portal da Secretaria de Fazenda do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>>. Acesso em 10 nov. 2017.

Quadro 1 – Quadro analítico da pesquisa

Pressupostos	Hipóteses	Lentes teóricas	Argumento	Perguntas de Pesquisa	Método de averiguação
(1) Na prática rotineira das instituições públicas há uma propensão à adoção do modelo incremental nos processos decisórios, o que faz com que escolhas sejam realizadas de maneira gradual e em etapas sucessivas	(H1) As políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados, ainda que as gestões assumam concepções ampliadas de cultura que incitem alterações no perfil das políticas	Incremental	Orçamento é histórico e Repetitivo. Diante disso, tende à manutenção do <i>status quo</i>	Políticas institucionalizadas e atores historicamente legitimados pelo Estado mantêm os benefícios orçamentários conquistados? (Q1)	Distribuição de recursos da SMC pelas Unidades de Análise (identificar base orçamentária)
	(H2) Governos que adotam concepções ampliadas sobre cultura possuem pouca margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado	Institucional	“Dependência de trajetória”		
		Incremental	Decisões passadas constroem decisões futuras	Qual a margem de discricionariedade orçamentária que diferentes governos possuem para condução de suas políticas culturais? (Q2)	Distribuição de recursos da SMC pelas Unidades de Análise (identificar margem de discricionariedade orçamentária)
(2) os primeiros atores de um campo a serem legitimados pelo Estado tendem a possuir maior poder de barganha e, portanto, melhores condições de manterem benefícios historicamente adquiridos	(H1) As políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados , ainda que as gestões assumam concepções ampliadas de cultura que incitem alterações no perfil das políticas	Incremental (Base orçamentária)	Expectativa de continuidade de benefício gerada nos atores	Políticas institucionalizadas e atores historicamente legitimados pelo Estado mantêm os benefícios orçamentários conquistados? (Q1)	Distribuição de recursos da SMC pelas Unidades de Análise
		institucional (Margem de discricionariedade do orçamento)	“Dependência de Trajetória”; “Isomorfismo” (Lei de Fomento às linguagens artísticas)	Mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para “modalidades de políticas” financiadas pela margem de discricionariedade? (Q3) Mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para “linguagens artísticas e objetos culturais” financiados pela margem de discricionariedade? (Q4)	Distribuição de recursos por “modalidade de políticas”; e por “linguagens artísticas e objetos culturais”

Pressupostos	Hipóteses	Lentes teóricas	Argumento	Perguntas de Pesquisa	Método de averiguação
(3) diferentes concepções assumidas sobre cultura refletem no perfil de políticas culturais desenvolvidas e, conseqüentemente, nos atores do campo contemplados por seus programas e ações	(H1) ainda que concepções distintas de cultura – mais ou menos amplas – possam ser assumidas em diferentes gestões, as políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados	Paradigmas, mecanismos e instrumentos de intervenção de políticas culturais; Institucionalis mo, Incrementalis mo	Campo Institucional (permanência e mudança)	(Q5) As alterações nas concepções de cultura promovem mudanças no perfil de política e, conseqüentemente, dos atores beneficiados?	Distribuição de recursos por “modalidade de políticas”; por “linguagens artísticas e objetos culturais” e por “formato da ação resultante”

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

O Quadro 1 demonstra que todas as hipóteses levantadas partem da condicionalidade de variação nas concepções assumidas sobre cultura. Diante disso, além dos argumentos referentes às teorias incremental e institucional, o estudo também se orientou pela literatura de cultura como objeto de política pública, em especial sobre as dimensões que cultura pode assumir no desenvolvimento de políticas culturais e as modalidades e instrumentos de intervenção associadas a cada uma delas.

Partindo do pressuposto da propensão a adoção do modelo incremental nos processos decisórios realizados por instituições públicas (P1), levantou-se, inicialmente, H1, a qual aponta que “políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados”. H1 foi analisada pelas perspectivas incremental e institucional a partir dos argumentos de que o orçamento é histórico e repetitivo e tende, portanto, à manutenção do *status quo*; e de “dependência de trajetória” colocados respectivamente por cada uma das lentes teóricas. Para a constatação de H1 (partindo da perspectiva incremental colocada por P1) a seguinte pergunta norteou a análise: “Políticas institucionalizadas e atores historicamente legitimados pelo Estado mantêm os benefícios orçamentários conquistados?” (Q1).

Considerando ainda a tendência ao modelo incremental em instituições públicas o estudo se propôs a investigar se governos que adotam concepções ampliadas sobre cultura possuem pouca margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado (H2). A hipótese foi analisada pela lente teórica incremental, a partir do argumento de que “decisões passadas constroem decisões futuras”. A pergunta que norteou esta hipótese foi: “Qual a margem de discricionariedade que diferentes governos possuem para condução de suas políticas culturais?” (Q2).

O segundo pressuposto deste estudo é o de que “os primeiros atores de um campo a serem legitimados pelo Estado tendem a possuir maior poder de barganha e, portanto, melhores condições de manterem benefícios historicamente adquiridos” (P2). Considerando a perspectiva do poder de barganha dos atores no campo, a hipótese de que as políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados (H1), foi analisada pelos argumentos incremental e institucional da “expectativa de continuidade de benefícios gerada nos atores” e da tendência à aproximação de atores do campo (isomorfismo), que repercutiram, como será demonstrado, em mecanismos específicos de fomento às linguagens artísticas.

O argumento referente ao modelo incremental foi adotado para análise do perfil das políticas altamente institucionalizadas (base orçamentária). Já o argumento da teoria institucional foi adotado para a análise das políticas mais vulneráveis, ou seja, que compõem a margem de discricionariedade do orçamento da SMC. A análise sobre a base orçamentária partiu da mesma pergunta colocada por Q1, mas, como demonstrado, sob outra premissa do modelo incremental – expectativa gerada nos atores de continuidade de seus benefícios conquistados.

O critério adotado para verificar a manutenção ou mudança nas políticas e atores que compõem a margem de discricionariedade foi verificar, respectivamente, se houve variação na distribuição de recursos entre as “modalidades de políticas” e “linguagens artísticas e objetos culturais”³. Para análise da margem de discricionariedade, portanto, as perguntas que nortearam H1 foram: “Mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para “modalidades de políticas” financiados pela margem de discricionariedade?” (Q3) e “Mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para linguagens artísticas e objetos culturais financiados pela margem de discricionariedade?” (Q4)

Um terceiro pressuposto foi definido para direcionar as análises sobre permanência e mudança na distribuição de recursos para cultura. Considerou-se que diferentes concepções assumidas sobre cultura refletem no perfil de políticas culturais desenvolvidas e, consequentemente, nos atores do campo contemplados por seus programas e ações (P3).

Diferente dos pressupostos anteriores, P3 não ressalta a tendência à permanência das estruturas de poder do campo, mas parte do argumento institucional de dinâmica dos campos. Com isso, são identificadas as mudanças marginais que concepções distintas de cultura podem gerar nas modalidades de ação do Estado em cultura.

Diante do argumento institucional sobre a dinâmica dos campos e mudanças nas estruturas de poder, levantou-se a seguinte pergunta de pesquisa: “As alterações nas concepções de cultura promovem mudanças no perfil de política e, consequentemente, dos atores beneficiados?” (Q5).

Apresentados pressupostos que orientaram as hipóteses definidas para o estudo e as perguntas de pesquisa que surgem a partir das mesmas, serão descritas a seguir as etapas metodológicas e Unidades de Análise definidas para a execução da análise.

³ Os significados de cada categoria estão descritos no “Dicionário” presente no Apêndice II e na subseção de Etapas metodológicas.

1.1.1 Etapas metodológicas e categorias de análise

Esta subseção apresenta as etapas metodológicas desenvolvidas para responder as perguntas de pesquisa e as categorias estabelecidas para a análise.

Para a averiguação das hipóteses levantadas o estudo propôs a criação de categorias de análise correspondentes a cada uma das perguntas de pesquisa. Assim, as linhas descritas no “Quadro Detalhado de Despesas”, para os diferentes anos de execução, foram classificadas a partir das categorias definidas. Considerando o período de 2009 a 2016, foram classificadas 54.525 linhas dos “Quadros Detalhados de Despesas” desses anos.

O desenvolvimento das categorias de análise foi construído e aprimorado ao longo da realização da pesquisa de acordo com a familiaridade adquirida pela autora com as atividades descritas nos Quadros de Despesas e consequente percepção sobre possibilidade de agrupamentos em categorias; e do processo paralelo de leitura de pesquisas sobre políticas culturais, as quais orientaram a escolha das mesmas.

O processo de classificação das rubricas orçamentárias⁴ com base nas categorias criadas, inevitavelmente, envolveu uma série de escolhas pela autora. O Apêndice II desta pesquisa contém um “Dicionário de Classificação” em que são apresentados os caminhos e escolhas do processo de classificação. Esse apêndice contém um quadro resumido das categorias de análise, o qual ilustra as etapas que serão descritas a seguir. Orienta-se que a leitura desta seção seja realizada em consulta paralela a tabela do Apêndice II.

As etapas metodológicas, que serão apresentadas a seguir, estão organizadas da seguinte maneira:

- Primeira etapa metodológica: Análise das diretrizes de ação da SMC definidas para as gestões de Kassab e Haddad;
- Segunda etapa metodológica: Classificação dos gastos em “Unidades de Análise”;

⁴ O processo orçamentário se divide em três estágios de execução da despesa são elas: empenho, liquidação e pagamento. O primeiro estágio da despesa, empenho, consiste no ato de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação do pagamento. Nesta fase a despesa não incorre em obrigação de pagamento pelo Estado, uma vez que o implemento de condição poderá ou não ser concluído. O segundo estágio da despesa corresponde a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, a partir de documentos comprobatórios do crédito. Ou seja, a liquidação é a comprovação de que as obrigações previstas no empenho foram cumpridas. O último estágio é o pagamento, que representa o débito da obrigação do Estado com seu credor (Lei Nº4320/64). Para este estudo foram considerados os valores liquidados registrados nos "Quadros Detalhados de Despesa". Para mais informações consultar: (Minitério da Fazenda, 2016)

- Terceira etapa metodológica: Definição da base da margem de discricionariedade orçamentárias – Constatação de H1 e H2 (orientadas por P1)
- Quarta etapa metodológica: Classificação das Unidades de Análise em “Modalidade de Políticas Culturais” e “Linguagens Artísticas e Objetos Culturais” – Categorias criadas para constatação de H1 (orientadas por P2); e
- Quinta etapa metodológica: Classificação das Unidades de Análise em “Formato da Ação Resultante” – Categoria criada para contestação de H1 (orientada por P3)

1.1.1.1 Primeira etapa metodológica: Análise das diretrizes de ação da SMC definidas para as gestões de Kassab e Haddad

O primeiro passo para o estudo sobre permanência e mudança na execução orçamentária da SMC, consistiu em analisar as diretrizes definidas por cada uma das gestões que compõem o recorte da pesquisa. Uma vez que as hipóteses construídas estão condicionadas à variação nas concepções de cultura, identificar as diretrizes colocadas por cada gestão levaria a compreensão sobre as concepções de cultura que deveriam orientar o desenvolvimento de políticas culturais nos diferentes governos.

Embora o recorte da pesquisa se inicie no ano de 2009, são apresentadas as diretrizes da SMC para as gestões de José Serra (2005 – 31/03/2006), Gilberto Kassab (31/03/2006 – 2008 e 2009 – 2012) e Fernando Haddad (2013 – 2016). A escolha por iniciar a análise de diretrizes da SMC em 2005 se deve ao fato de as políticas desenvolvidas entre 2009 e 2012 apresentarem fortes traços de continuidade da gestão anterior, tendo em vista a reeleição do então prefeito Gilberto Kassab e manutenção do mesmo secretário de cultura, Carlos Augusto Machado Calil.

O perfil de continuidade das ações levou a escolha de apresentar também, de forma bem sucinta, as diretrizes definidas para o CCSP para os anos de 2001 a 2004, quando Calil ocupou o cargo de diretor do equipamento, antes de suas duas gestões como Secretário da Cultura da SMC (2005 a 2012).

Para a análise das diretrizes de gestão da SMC foram consideradas as seguintes publicações oficiais:

- a) Centro Cultural São Paulo: 2001 a 2004
- b) Relatório de Gestão 2005-2008 - Secretaria Municipal de Cultura
- c) Revista em Cartaz. Edição Especial/dezembro de 2012 – Cultura em retrospectiva. Principais eventos, ações e investimentos da Secretaria Municipal de Cultura nos últimos 4 anos.
- d) Revista em Cartaz. Edição Especial/dezembro de 2016 - Culturas em quatro anos

Com o intuito de ampliar a compreensão da autora sobre as prioridades das gestões para além dos argumentos descritos nos relatórios oficiais, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com gestores da SMC, os quais aturam no período estipulado pelo recorte da pesquisa, em diferentes áreas⁵.

Abaixo são apresentadas as trajetórias de cada entrevistado(a) no campo da cultura:

- **Entrevistado 1:**

Trabalhou como assessor(a) na Diretoria do Theatro Municipal (2006 –2009); Assessor(a) de Gabinete da SMC (2009 –2013); Diretor(a) do Departamento de Expansão cultural

Entrevista realizada em 28 ago. 2017.

- **Entrevistado 2:**

Trabalhou como assessor(a) do Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura (2013 – 2016).

Atuou, prioritariamente, na coordenação do Plano Municipal de Cultura e produção de informações e indicadores da SMC. Entrevista realizada em 31 jul. 2017.

- **Entrevistado 3:**

Trabalhou como Diretor(a) Geral do Centro Cultural da Juventude; Coordenador(a) Geral Administrativo Financeiro (2014 – 2016).

Como Coordenador(a) Geral Administrativo Financeiro trabalhou em um projeto de desenvolvimento institucional da SMC, o qual visava uma reforma administrativa e uma reforma orçamentária para a pasta.

Entrevista realizada em 10 ago. 2017.

⁵ As hipóteses levantadas por este estudo, visam compreender mudanças e permanências que ocorrem na execução orçamentária a partir da adoção de concepções mais amplas sobre cultura. No desenho desta pesquisa, a gestão Haddad foi aquela que se orientou por políticas de cidadania cultural e, portanto, por uma concepção mais ampla de cultura. Diante disso, justifica-se o fato de a maior parte dos entrevistados ser composta por gestores que aturam durante o seu governo.

De forma geral, buscava-se com as entrevistas triangular os registros oficiais sobre as diretrizes com as práticas de gestão da SMC por meio da fala de pessoas que trabalharam diretamente na coordenação de políticas. No entanto, por atuarem em departamentos distintos, cada entrevistado também contribuiu para a análise de outros pontos específicos do estudo.

Por ter trabalhado nas duas gestões, as falas do Entrevistado 1 permitiram um panorama sobre as mesmas, seu olhar sobre as mudanças de diretrizes e as possibilidades de ação; os principais legados atrelados as diferentes perspectivas de gestão pública em cultura e as dificuldades envolvidas em cada uma delas.

A experiência do Entrevistado 2 na 3ª Conferência Municipal de Cultura e na coordenação do Plano Municipal de Cultura contribuiu para o entendimento sobre pontos prioritários para ação do Estado em cultura, em especial os definidos pela gestão Haddad e pela população do município de São Paulo. Além disso, por ter trabalhado no Gabinete da SMC O entrevistado 2 contribui com sua visão sobre as principais dificuldades enfrentadas para a efetivação das diretrizes colocadas pela gestão e os seus principais avanços.

O Entrevistado 3 trabalhou ativamente na reforma administrativa e orçamentária da SMC. Com isso, contribuiu com falas em que as diretrizes adotadas pela gestão da SMC eram analisadas pela perspectiva das complexidades orçamentárias e administrativas a elas envolvidas.

1.1.1.2 Segunda etapa metodológica: Classificação dos gastos em “Unidades de Análise”

A segunda etapa metodológica da pesquisa consistiu em verificar a distribuição orçamentária da SMC entre seus programas e ações.

Para isso, todas as despesas registradas no “Quadro Detalhado de Despesas” foram classificadas de acordo com a “Unidade de Análise”, ou seja, a categoria que identifica o programa ou ação ao qual o gasto se relaciona.

A classificação das rubricas em Unidades de Análises foi feita, pois, as demais variáveis definidas pelo estudo foram classificadas tomando-se como base o programa ou conjunto de ações atrelados ao gasto e não projetos específicos. Nesse sentido, por exemplo, projetos contemplados pela Lei de Fomento ao Teatro foram classificados como linguagem teatro, ainda que envolvam outras linguagens.

Demais especificidades definidas para a classificação dos gastos, bem como as Unidades de Análises definidas para o estudo, estão descritas no “Dicionário de Classificações” do Apêndice II.

Em maio de 2011 o Theatro Municipal passou de departamento da Secretaria Municipal de Cultura a Fundação de Direito Público. Diante disso, os valores executados pela Fundação Theatro Municipal deixam de ser registrados no “Quadro Detalhado de Despesas” no ano de 2013.

Para que os valores executados pela FTM fossem considerados na análise foi aberto um pedido de acesso à informação pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), solicitando os valores executados pela FTM, distribuídos por programação e custeio⁶.

Como os recursos da FTM disponibilizados em resposta ao pedido de acesso à informação não são registrados na mesma base de dados dos demais recursos da SMC, para o caso específico da FTM não foi possível identificar as Unidades de Análise que compõem o equipamento, mas os montantes totais liquidados em programação e custeio.

Acredita-se que, por não terem sido classificados com a metodologia desenvolvida neste estudo, há algumas divergências entre o que se considerou programação e custeio para o caso da FTM em relação às demais Unidades de Análise. Embora essa dificuldade não comprometa a validade da pesquisa, notas de rodapé apresentam as ressalvas colocadas para as análises.

1.1.1.3 Terceira etapa metodológica: Definição da base e da margem de discricionariedade orçamentárias –Constatação de H1 e H2 (orientadas por P1)

O P1 considera a tendência incremental dos processos decisórios em instituições públicas e, conseqüentemente, do modelo incremental nos processos de orçamentação pública. Como será demonstrado no capítulo teórico, o modelo incremental clássico ocorre quando há disponibilidade de recursos públicos para manutenção da base orçamentária e incremento.

⁶ Protocolo: 025814. Órgão: FTMSP. Data de abertura: 23/10/2017. Data Resposta: 17/11/2017. Consultar Anexo I.

Portanto, para a análise das hipóteses originadas a partir de P1, era necessário, inicialmente, analisar a disponibilidade de recursos da SMC a cada ano e a possibilidade de incremento. Para isso, verificou-se o montante total de recursos liquidados pela SMC nos anos definidos pelo recorte.

Em seguida, para constatação de H1, foram analisados os montantes destinados a cada Unidade de Análise e identificadas àquelas mais expressivas e que compunham a base orçamentária. Com isso, foi possível responder ao questionamento sobre a manutenção de benefícios orçamentários para políticas institucionalizadas e atores historicamente legitimados (Q1).

Definida a base orçamentária e os valores da SMC comprometidos com a base anual, foi possível identificar a margem de discricionariedade média das gestões (H2) e responder ao questionamento sobre seu valor (Q2).

1.1.1.4 Quarta etapa metodológica: Classificação das Unidades de Análise em “Modalidade de Políticas Culturais” e “Linguagens Artísticas/Objetos Culturais” – Categorias criadas para constatação de H1 (orientadas por P2)

O P2 considera o poder de barganha dos atores do campo e a tendência de os primeiros atores a serem legitimados pelo Estado manterem seus privilégios historicamente adquiridos (terem recursos orçamentários e políticas assegurados)

Diante disso, para constatar a tendência de as políticas institucionalizadas (base orçamentária) e atores legitimados manterem seus benefícios (H1) a metodologia empregada foi a mesma realizada para “Terceira etapa metodológica”. No entanto, para este caso, a manutenção da base orçamentária foi analisada pelo argumento incremental “da expectativa gerada nos atores de manutenção de benefícios”.

A etapa seguinte da análise também visava averiguar a tendência de políticas que fossem mais institucionalizadas e de atores que se legitimaram primeiro com o Estado manterem seus benefícios (H1), no entanto, sob a perspectiva das políticas que compõem a margem de discricionariedade da gestão.

Considerando o perfil das políticas que compõem a margem de discricionariedade (políticas mais vulneráveis), o primeiro passo para constatar H1 consistiu em identificar como as prioridades colocadas pelas gestões repercutiram na distribuição de recursos para as

diferentes modalidades de políticas. A categoria definida como “Modalidade de Política Cultural” corresponde aos tipos de políticas públicas, ou seja, a diferentes tipos de intervenção estatal no campo da cultura.

A análise da distribuição de recursos foi feita a partir da classificação das Unidades de Análise em quatro “Modalidades de Políticas Culturais”, além de infraestrutura:

- a) Difusão Cultural: envolvem programas e ações cujo objetivo é difundir eventos artísticos. Podem ser citados como exemplos algumas das programações de teatros distritais e centros culturais; Virada Cultural; shows promovidos em datas comemorativas.
- b) Promoção Cultural: envolvem programas e ações em que há participação ativa da população, ou seja, o beneficiário não é apenas espectador/público; programas e ações voltados à promoção da diversidade e expressões culturais; atividades de formação como oficinas e cursos.
- c) Pesquisa de Linguagem: envolvem programas e ações cujo objetivo é o desenvolvimento ou inovação de determinada linguagem artística. Como exemplo podem ser citadas as leis de fomento, editais para projetos artísticos, programas de exposições.
- d) Patrimônio Cultural: envolvem programas e ações cujo objetivo é a identificação, proteção e preservação do patrimônio material (monumentos, edifícios, sítios com valor histórico; estético; etnológico; antropológico) e do patrimônio imaterial (expressões de vida, tradições, saberes, transmitidos e recriados ao longo dos anos)
- e) Infraestrutura: envolve atividades relacionadas à construção e a obras de manutenção de equipamentos e departamentos da SMC. Não se incluem neste caso obras de restauro ou voltadas à manutenção do patrimônio material.

A partir da classificação e análise das modalidades de políticas foi possível responder a Q3, a qual questionava sobre a variação de recursos nas modalidades de políticas financiadas pela margem de discricionariedade.

Para constatar a tendência de atores legitimados manterem seus benefícios conquistados as Unidades de Análise foram classificadas a partir da categoria denominada “linguagens artísticas ou objeto cultural”, que corresponde à linguagem artística ou tema central ao qual a Unidade de Análise se refere.

Uma vez que as linguagens artísticas e os objetos culturais estão diretamente relacionados aos agentes culturais beneficiados pela política, essas foram as variáveis utilizadas para a análise envolvendo a distribuição de recursos entre atores do campo.

As “linguagens artísticas e objetos culturais” definidos para o estudo estão descritas no Apêndice II.

Realizadas as classificações das Unidades de Análise de acordo com as linguagens artísticas e objetos culturais definidos pela pesquisa foi possível responder a Q4, que questiona se mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para linguagens artísticas e objetos culturais financiados pela margem de discricionariedade.

1.1.1.5 Quinta etapa metodológica: Classificação das Unidades de Análise em “Formato da Ação Resultante” – Categoria criada para contestação de H1 (orientada por P3)

Como apresentado anteriormente, além dos pressupostos envolvendo a tendência a manutenção da ação do Estado em cultura e das próprias estruturas do campo, o estudo também considera as mudanças no campo e na ação estatal em cultura, decorrentes de alterações nas concepções sobre cultura pelos governos.

Nesse sentido, o P3 aponta que diferentes concepções assumidas sobre cultura refletem no perfil de políticas culturais desenvolvidas e, conseqüentemente, nos atores do campo contemplados por seus programas e ações.

Embora H1 ressalte a tendência à manutenção de benefícios para políticas institucionalizadas e atores legitimados, a hipótese também apresenta a possibilidade de alterações no perfil das políticas por gestões que assumem uma concepção ampliada de cultura.

Considerando a possibilidade de rearranjos nas estruturas de poder dos campos institucionais, a seguinte pergunta de pesquisa foi colocada: as alterações nas concepções de cultura promovem mudanças no perfil de política e, conseqüentemente, dos atores beneficiados? (Q5)

O método adotado para averiguar Q 5 considerou, além da distribuição de recursos entre as “modalidades de políticas” e “linguagens artísticas e objetos culturais”, a classificação das Unidades de Análise a partir da categoria denominada “formato da ação resultante”. Esta categoria se relaciona ao tipo de ação que resulta do gasto, as quais foram classificadas como:

- a) Evento: espetáculos, shows, exposições, exposições.
- b) Produto: produção de disco, vídeo, filme, série, livro, roteiro de filme, obra visual, blog, revista etc.
- c) Ação de formação, aula, workshop, palestra, oficina, seminário, elaboração de texto crítico; ações de articulação e troca de conhecimento entre grupos e produtores.
- d) Pesquisa de linguagem artística: envolve projetos que não possuem somente a finalidade de circulação ou apresentação de alguma obra, mas o desenvolvimento de processos de pesquisa e criação de produtos artísticos de núcleos específicos (leis de fomento às linguagens artísticas podem ser tomadas como exemplo de políticas cuja ação resultante é a pesquisa de linguagem).

A partir da análise sobre a distribuição de recursos pelas “modalidades de política”, “linguagens artísticas e objetos culturais” e “formato da ação resultante”, foi possível responder à Q5 e evidenciar mudanças decorrentes da alteração na concepção de cultura para o direcionamento de políticas culturais.

Além deste capítulo introdutório (Capítulo 1) e das Considerações Finais, este estudo está organizado em mais três capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma revisão da literatura sobre processos decisórios a partir das lentes teóricas incremental e institucional.

O Capítulo 3 apresenta uma revisão da literatura sobre cultura como objeto de política pública. Além disso, é feita uma breve retomada histórica do desenvolvimento de políticas culturais em contexto nacional e, especificamente, no município de São Paulo.

No Capítulo 4 são analisadas as diretrizes da SMC para as gestões consideradas neste estudo. O capítulo também contém as análises dos “Quadros Detalhados de Despesas” utilizados para responder as perguntas de pesquisa.

Por fim, são apresentadas as Considerações Finais, as quais retomam os principais argumentos utilizados para constatação das hipóteses, abrem algumas perguntas para pesquisas futuras e reflexões para que alguns dos limites colocados por processos decisórios estabelecidos de maneira incremental possam ser atenuados.

2 DECISÃO ESTATAL EM CONTEXTO DE CONFLITOS E DISPUTAS

O presente capítulo realiza uma breve evolução teórica sobre processos decisórios desenvolvida pela ciência política no contexto de análise de políticas públicas. Por meio da reconstrução histórica envolvendo os processos de decisão são apresentados os argumentos do modelo incremental, que orientaram a definição das hipóteses definidas para este estudo.

São apresentados também os argumentos da teoria institucional adotados para a construção do quadro analítico sobre permanência e mudança na distribuição de recursos para políticas culturais.

2.1 TOMADA DE DECISÃO EM CONTEXTO RACIONAL

Cientistas políticos do início do século XX, influenciados por desenvolvimentos científicos próprios às ciências naturais, passam a contestar a validade dos estudos até então elaborados sobre movimentos políticos e instituições governamentais (Denhardt, 2004).

Diante da busca por maior rigor metodológico, são desenvolvidas abordagens baseadas no “positivismo lógico”, através do qual deveriam ser estabelecidos critérios de validação e confirmação empírica para que conhecimentos fossem considerados verdadeiros. Com isso, os estudos realizados pelo campo pautaram no desenvolvimento de uma “ciência do comportamento humano” a construção de suas teorias científicas. Acreditava-se que por meio de observações objetivas do comportamento – assim como feito nas ciências naturais – e do isolamento de crenças subjetivas, seria possível determinar as “regularidades do comportamento humano”, a partir das quais seriam elaboradas teorias próprias às ciências sociais (Denhardt, 2004).

Além do isolamento de valores e crenças, as “regularidades no comportamento humano” eram interpretadas como independentes de seu contexto. Com isso, a natureza pública ou privada de organizações não representaria fator determinante para análises. Como consequência da supressão do contexto para a realização das análises, estudos em administração pública ficaram mais próximos àqueles desenvolvidos nas escolas de negócios do que aqueles realizados pela ciência política e a forte influência dos estudos que vinham sendo desenvolvidos

pela administração pública na realização inicial de análises científicas do governo, em 1930, “leva a coexistência de modelos precursores de análises de políticas públicas e medidas propositivas para a melhoria do Estado” (Marques *et al.*, 2013).

No contexto racional as análises de políticas públicas focavam o momento da tomada de decisão e eram pautadas sob o prisma da “racionalidade sinóptica”. Por meio desta perspectiva, pregava-se que os esforços dos indivíduos respondiam aos interesses das organizações (e não a crenças e valores próprios); e que havia possibilidade de compreensão do cenário que se desejava atingir em sua dimensão completa, bem como, de definição de todas as possíveis alternativas de políticas para se eleger o meio mais eficiente de se alcançar os fins desejados (Lasswell, 1936).

A partir de 1945 algumas complexidades envolvidas no processo de políticas públicas como: constatações acerca da incompletude de informações disponíveis; restrições humanas para processar uma infinidade de dados e escassez de tempo e recursos, apontam limites à “racionalidade sinóptica” (Denhardt, 2004).

Assim, o processo de política pública passa a ser sustentado pela “racionalidade limitada”. Por meio desta perspectiva, acreditava-se que, uma vez que não seria possível compreender o cenário de ação em toda sua amplitude, os limites à racionalidade deveriam ser minorados por meio de *inteligência, desenho e escolha* nos processos de decisão. Neste contexto, inteligência se relacionava as atividades realizadas para identificar as oportunidades para tomada de decisões; o design apontava alternativas de ações; e a escolha a seleção da alternativa que representasse a maior possibilidade de sucesso (Simon, 1945).

Ainda que se tenha considerado a impossibilidade de compreensão completa sobre o cenário para a tomada de decisão, a proposição de elencar as possibilidades de ação e de escolha entre a melhor ação possível mantinha o viés racional no processo de decisão. Somente nas décadas seguintes à racionalidade é efetivamente contestada, como será apresentado a seguir.

2.2 CONTESTAÇÃO À RACIONALIDADE E O COMPORTAMENTO INCREMENTAL

A partir do final dos anos e 1970 as inúmeras complexidades envolvidas no processo de políticas públicas passam a ser evidenciadas. Com isso, é reduzida a importância da

racionalidade e são abertos muitos outros pontos de objeção, os quais ressaltam o caráter conflitivo das políticas públicas, conforme analisa Sabatier (2007):

In short, understanding the policy process requires knowledge of the goals and perceptions of hundreds of actors throughout the country involving possibly very technical scientific and legal issues over periods of a decade or more while most of those actors are actively seeking to propagate their specific 'spin' on events (Sabatier, 2007).

Entre os primeiros autores a questionar o racionalismo na análise de políticas públicas Lindblom (1979) afirma não ser possível que administradores detenham controle absoluto para definir todos os valores fundamentais envolvidos no processo de política pública e, ainda que o tivessem, identificar e ordenar quais políticas alcançariam o máximo de eficiência para cada um deles seria implausível. Com isso, o autor coloca que a literatura extremamente normativa e prescritiva que até então vigorava desconsiderava as reais capacidades intelectuais e disponibilidade de informações capazes de serem processadas por administradores.

Diante das contestações às análises racionais, por considerar que estas negligenciavam o modelo possível de política pública, Lindblom (1979) propõe um modelo conhecido como “método das comparações sucessivas e limitadas”, em contraponto ao que chamou de “método das comparações racionais”.

No método proposto por Lindblom, o caráter conflitivo envolvido no processo de políticas públicas faz com que a definição de objetivos e a forma de obtenção dos mesmos ocorram simultaneamente. Com isso, os objetivos claramente definidos, que serviam como pré-requisitos para análises e ponderações de alternativas de políticas no modelo racional, são substituídos pela indistinção entre meios e fins no processo de política pública.

A partir dos estudos desenvolvidos por Lindblom são iniciadas as discussões acerca do incrementalismo, abordagem relacionada à teoria da decisão. O autor passa a considerar que nem sempre as preferências sobre objetivos de políticas são claras e que, quando o são, dificilmente haverá consenso entre os possíveis impactos atrelados a cada escolha. Diante disso, caberá aos gestores às decisões sobre objetivos no decorrer do processo. Nesta perspectiva, as decisões são feitas em pequena escala, possibilitando ajustes de interesse entre parceiros.

In summary, two aspects of the process by which values are actually handled can be distinguished. The first is clear: evaluation and empirical analysis are intertwined; that is, one chooses among values and among policies at one and the same time. Put a little more elaborately, one simultaneously chooses a policy to attain certain objectives and chooses the objectives themselves. The second aspect is related but distinct: the administrator focuses his attention on marginal or incremental values.

Whether he is aware of it or not, he does not find general formulations of objectives very helpful and in fact makes specific marginal or incremental comparisons (Lindblom, 1979).

Segundo o incrementalismo, decisões marginais tendem a minorar o conflito envolvido nas escolhas, pois o foco deixa de ser o critério final adotado para resolver os problemas colocados e passa a ser os meios graduais para a solução do problema, permitindo que atores com diferentes perspectivas concordem em propostas específicas no decorrer do processo (Lindblom, 1979).

Ao contrário do modelo racional – em que seriam listadas as alternativas de políticas; a capacidade de cada uma delas para o cumprimento dos objetivos desejados e assim realizada a escolha – pela abordagem incremental define-se um objetivo limitado possível de ser atingido por uma política; são apontadas possíveis opções disponíveis para seu cumprimento e escolhida àquela que concilie valores definidos e instrumentos disponíveis. As soluções tendem a ser parciais, mas repetidas constantemente em processo incremental (Lindblom, 1979).

Argumentava-se também que, o preceito racional de pensar determinada política em sua amplitude total exigiria considerar todos os cruzamentos que a mesma possui com as diversas funções que impacta. Nesse sentido, pensar uma política de cultura, por exemplo, envolveria considerar seus impactos em segurança, educação, em saúde e todos os outros possíveis impactos envolvidos na política adotada. O que novos teóricos passam a questionar sobre a perspectiva racional é que esta visão global imposta não seria de modo algum realizável, não só por questões práticas envolvidas em sua operacionalização, mas também por choque de valores e pelas centenas de interesses conflituosos que emergem dependendo do enfoque que é adotado para a política.

Autores adeptos ao incrementalismos, como Lindblom (1979) e Wildavsky (1992) apontam para a necessidade de que a realidade seja simplificada para que o processo de política pública possa ser considerado exequível. Isso, inevitavelmente, implicaria em negligenciar fatos e até objetivos considerados importantes, além de desconsiderar possíveis alternativas de políticas. Para teóricos racionais negligenciar tais fatos poderia ser interpretado como uma fuga ao ideal. No entanto, para as novas escolas que a sucederam, em que se inclui o incrementalismo, tais negligências devem ser interpretadas como uma aproximação com o realizável, que pode levar a cenários bem-sucedidos. Segundo a perspectiva incremental, não negligenciar o poder político envolvido nas decisões seria menos ingênuo do que negligenciar qualquer alternativa de escolha.

Para teóricos incrementais ignorar possíveis resultados de políticas públicas pode significar, em um contexto de pluralismo democrático, o equilíbrio entre interesses concorrentes. Considerando que grupos distintos negligenciariam consequências distintas de políticas, a ação marginal em torno de objetivos e valores seria um caminho para o desenvolvimento de um senso de equilíbrio (Denhardt, 2004).

Ainda em um cenário de disputas políticas, autores incrementais destacaram também, como pontos favoráveis decorrentes de práticas incrementais, o tempo de maior aprendizagem sobre o processo e a definição conjunta de objetivos e formas empíricas de obtenção dos mesmos. Além disso, o fato de decisões tomadas de maneira incremental não diferirem drasticamente do *status quo*, garantiria a possibilidade de que fossem corrigidas mais facilmente do que se fosse uma mudança drástica de longo período (Lindblom, 1979; Wildavsky, A. B., 1992).

Segundo a teoria incremental, uma vez que as falhas podem ser revertidas com mais facilidade, escolhas podem ser feitas com um maior segurança sobre o processo e conflitos podem ser administrados pelo grau limitado imposto à mudança, como destaca o trecho abaixo:

Making policy is at best a very rough process. Neither social scientists, nor politicians, nor public administrators yet know enough about the social world to avoid repeated error in predicting the consequences of policy moves. A wise policy-maker consequently expects that his policies will achieve only part of what he hopes and at the same time will produce unanticipated consequences he would have preferred to avoid. If he proceeds through a succession of incremental changes, he avoids serious lasting mistakes in several ways (Lindblom, 1979).

Como pode ser observado acima, o incrementalismo ressalta o caráter conflitivo dos processos de políticas públicas decorrente da impossibilidade de consenso sobre impactos atrelados às escolhas e do choque de valores e interesses de atores envolvidos nesses processos. Diante disso, as decisões são tomadas de maneira marginal, o que faz com que estas não promovam mudanças muito acentuadas no *status quo*.

A partir do argumento apresentado, foi elaborada a hipótese acerca da manutenção de benefícios para políticas institucionalizadas e atores culturais historicamente legitimados pelo Estado, colocada por H1, considerando-se a tendência ao modelo incremental no processo decisório de instituições públicas (P1).

A seguir serão apresentadas as demais especificidades envolvendo o modelo incremental associado ao processo orçamentário, bem como os argumentos que nortearam a elaboração das hipóteses relacionadas à distribuição de recursos.

2.2.1 INCREMENTALISMO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Uma vez que decisões e análises sobre políticas públicas implicam em responder as questões sobre *quem ganha o quê, por quê e como?* (Lasswell, 1936), a ruptura com a racionalidade resulta em uma nova interpretação não apenas para os meios (como) e fins (por quê) envolvendo as políticas públicas, mas também sobre a maneira como são distribuídos recursos para as mesmas.

O processo de orçamentação, no contexto racional, está inserido na vertente teórica “racional-compreensiva”, no qual é compreendido como uma atividade essencialmente prescritiva, fundamentada em medidas operacionais e normativas, cujo foco está na eficiência dos resultados (Peres, 1999).

A indistinção entre meios e fins no processo de política pública, inevitavelmente, incorreu em novos caminhos teóricos acerca da configuração orçamentária envolvida nestes processos, pois a impossibilidade de serem estruturados objetivos claramente definidos implica na inviabilidade de serem efetivados orçamentos sustentados por uma lógica “racional-compreensiva”.

Nesta mesma perspectiva, uma vez que o incrementalismo aponta que políticos não seriam capazes de pensar a política como um todo, dificilmente instituições públicas teriam condições de apontarem as melhores possibilidades de políticas necessárias para a estruturação de seus orçamentos. Ainda que quesitos operacionais, como medidas de eficácia, estímulo de custos e comparação de alternativas fossem levantados, muitos outros fatores contingenciais necessários de serem considerados não seriam realizáveis no tempo necessário para a elaboração orçamentária. Além disso, a busca por moldar processos decisórios à processos racionais implica em subestimar as pressões exercitadas por grupos organizados e a influência política dos mesmos (Wildavsky, A. B., 1992).

Partindo da rejeição às teorias normativas e considerando o orçamento como arena de disputas políticas envolvendo conflitos distributivos, estudos sobre orçamentação propõem análises descritivas a partir do “*behaviorismo sociopolítico*”, segundo o qual aspectos comportamentais e valores de atores chave valem mais do que o pragmatismo no processo de decisão orçamentária, com isso, a vertente incremental é adotada em estudos sobre o processo orçamentário (Denhardt, 2004).

Uma vez que valores condicionam as decisões, a perspectiva incremental para unidades orçamentárias afirma não ser possível que sejam realizadas revisões anuais em sua programação. Apenas uma pequena parcela sofre com acréscimos e decréscimos de recursos em orçamentos anuais. Diante disso, os principais fatores que determinam o tamanho e o conteúdo do orçamento de um ano é o orçamento do ano anterior (Wildavsky, A., 1964). Acredita-se, pela vertente incremental, que a maior parte do orçamento é fruto de decisões anteriores, como destaca o trecho abaixo:

[...] muitos itens são padronizados, simplesmente repetidos a cada ano pela simples razão de que não há motivos para contestá-los. Compromissos de longo alcance foram assumidos, e a parte deste ano é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. [...] alguns programas de duração continuada que se afigurem satisfatórios não são mais questionados. [...] 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. Ao contrário, toma-se por base o orçamento do ano anterior dedicando-se a maior parte da atenção a uma estreita margem de aumentos ou de reduções. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. A realidade política, dizem, restringe a atenção aos itens em que podem fazer algo – poucos programas novos e possíveis cortes nos antigos (Wildavsky, A., 1992 p. 46).

O fato de o orçamento tomar por base a estruturação do ano anterior cria o conceito de “base orçamentária”, a qual simboliza a expectativa de manutenção de grande parte dos programas com o mesmo nível de despesas dos anos anteriores. Apenas variações no nível de atividade da economia são capazes de promover acréscimos ou decréscimos na base orçamentária. Uma vez que políticas são incluídas à base orçamentária, assegura-se a manutenção de sua execução, sem que sejam realizadas revisões acuradas (Wildavsky, A., 1992)

Uma vez que de a base orçamentárias representa um patamar prévio de despesa, apenas uma pequena parcela de problemas é tratada a cada ano. Ou seja, os tomadores de decisão dedicam sua atenção a um menor número de alternativas, as quais tentem a resultar em medidas, relativamente, inovadoras para a gestão. Nesse sentido, as decisões não respondem, necessariamente, ao planejamento estipulado, mas as manifestações que surgem nos centros de decisões e são atacadas gradualmente e de forma sequencial.

O exposto acima evidencia que, pela perspectiva incremental – diferente da fundamentação sobre eficiência e eficácia presente no modelo racional – acredita-se que a manutenção de programas é sustentada pela expectativa política gerada aos grupos que

acessaram recursos públicos de que estes serão continuados. Portanto, mais do que a revisão acerca de resultados alcançados, na visão incremental, o poder de barganha de grupos de interesse é que condiciona o aumento e/ou manutenção de recursos para os programas desenvolvidos. Diante disso, constata-se que as decisões alocativas são baseadas em experiências passadas e na confiança de atores já fortalecidos no processo e fundamentadas em relações lineares e estáveis (Davis *et al.*, 1966).

A partir do argumento destacado acima, foi elaborada a hipótese acerca da manutenção de benefícios para políticas institucionalizadas e atores culturais historicamente legitimados pelo Estado, independente de concepções mais ou menos amplas assumidas pelos governos sobre cultura (H1), considerando-se a perspectiva do poder de barganha dos atores (P3).

A tendência a manutenção de programas, apresentada anteriormente, acarreta um outro fenômeno evidenciado pelo modelo incremental: a menor possibilidade de governantes adotarem novas políticas ou alterarem políticas em vigor. Souza (2006) argumenta que “[...] é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais”

O argumento apontado por Souza (2006) norteou o desenvolvimento de H2, a qual coloca que mesmo governos que adotam concepções ampliadas sobre cultura possuem pouca margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado.

Considerando os desenvolvimentos teóricos envolvendo incrementalismo e processo orçamentário, apresentados nesta seção, Core (2005) identifica como características centrais do modelo incremental o fato de este ser: **consensual**, uma vez que a maior parte dos recursos alocados segue o padrão de políticas adotadas anteriormente (base orçamentária); **histórico**, por haver repetição nas escolhas alocativas; **fragmentado**, uma vez que as decisões são tomadas de forma fracionada e em momentos distintos; **simplificado**, por serem as ações mais simples etapas para a consolidação de ações mais complexas e haver possibilidade de acúmulo de experiências para a realização de intervenções; **social**, por estar baseado no comportamento de seus atores e na relação que estes estabelecem; **satisfatório**, por ser a satisfação e não a maximização de recursos o objetivo final do processo orçamentário; **ajustável**, uma vez que os tomadores de decisão buscam ajustar novas demandas aos programas já existentes; **repetitivo**, por não buscar a solução instantânea dos problemas, que se prolongam em repetidas vezes pelos

orçamentos; e **sequencial**, pois os problemas são tratados em sequência cronológica e não simultaneamente (Core, 2005).

Como pode ser observado no Quadro 1, apresentado na Introdução deste estudo, os argumentos das lentes teóricas relacionadas as hipóteses da pesquisa são descritos com base nos termos apresentadas por Core (2005).

As características centrais do modelo incremental são identificadas em muitos estudos que tomam a unidade orçamentária para análise. No entanto, é necessário que sejam consideradas as condicionalidades para efetividade do modelo incremental. Sobretudo, aquelas que dizem respeito à necessidade de disponibilidade de recursos para que haja possibilidade do incremento.

Nesse sentido, estudos que envolvem orçamentação pública sob a perspectiva incremental devem considerar a variação na disponibilidade de recursos públicos das agências em análise para averiguar a adequação das lentes incrementais aos processos decisórios.

Diante disso, a seção seguinte faz uma breve apresentação dos avanços teóricos envolvendo os processos orçamentação incremental a partir da discussão sobre escassez.

2.2.1.1 Avanços ao Incrementalismo

No modelo incremental, diferentes normas orçamentárias são definidas para a base, que consistem nos custos constantes dos programas em atendimento, e para o incremento, recursos destinados a programas novos e em expansão. Uma vez que um programa é estabelecido tende a manter-se em orçamentos futuros, como custos de base (Wildavsky, A., 1992).

No entanto, não havendo recursos que não estejam comprometidos com decisões anteriores, novas reivindicações poderiam ser satisfeitas considerando apenas recursos já comprometidos com a base. Diante disso, Schick (1976) evidencia que a análise incremental da teoria orçamentária, é problemática em não considerar que para que exista a possibilidade de incremento é imprescindível haver recursos vagos que cubram acréscimos orçamentários e reivindicações por novos programas. Para o autor, sem crescimento econômico, novos impostos ou financiamento de déficit não há possibilidade de se considerar o incremento.

Schick (1976) relaciona a disponibilidade de recursos a possibilidade de incremento no orçamento, associando, assim, escassez e orçamento. São definidos para o modelo proposto quatro tipos de escassez: moderada, crônica, aguda e total.

A primeira delas, a escassez moderada, ocorre em situações em que o governo dispõe de recursos suficientes para financiar os programas vigentes, seus custos de crescimento e novos programas. A tendência é que este tipo de escassez tenha um tempo de vida curto, pois, uma vez que há aumento de recursos, a demanda por novos programas também cresce, comprometendo o recurso excedente.

Nestes períodos mais favoráveis, a tendência é de que sejam iniciados novos programas, fortalecidas medidas de planejamento e orçamento e projetada a possibilidade de ações plurianuais.

O incrementalismo orçamentário clássico é representado para Schick (1976) como a escassez crônica, pois nestas situações há recursos para manter a base e relativa folga para expansão dos programas, mas esta folga não seria suficiente para investimentos em programas mais abrangentes. Uma vez que em situações de escassez crônica a disponibilidade de recursos é restrita, aspectos de planejamento e orçamentação são desencorajados.

Na escassez aguda os recursos disponíveis não são suficientes para cobrir o aumento incremental dos programas. Nestes casos o foco é voltado para economia e eficiência, sendo adotadas medidas paliativas para o curto prazo. Nos períodos marcados pela escassez aguda há forte tendência de redução de despesas de programas mais vulneráveis, de custos administrativos, indiretos e de pessoal e desenvolvimento de políticas conservadoras que buscam soluções para que o equilíbrio seja reestabelecido.

Por fim, há a escassez total. Neste tipo de escassez os recursos disponíveis não são suficientes nem para cobrir as despesas que compõem o orçamento básico, sendo necessário que o governo deixe de executar programas fundamentais. O problema ultrapassa a questão do incremento, chegando a questões essenciais da ação pública.

No período em que Wildavsky iniciou o desenvolvimento de suas teorias a América vivia uma época clássica para orçamentação, que durou do final da segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1970. O processo orçamental era equilibrado, com receitas e despesas próximas, por isso cabiam discussões focadas no avanço incremental. No entanto, o próprio Wildavsky reconsidera alguns de seus argumentos acerca do incrementalismo orçamentário puro após observar a decadência do processo orçamentário e instabilidade das reformas de 1965. (Wildavsky, A. B., 1992).

Como será observado no Capítulo 4, no qual é apresentada a análise dos “Quadros Detalhados de Despesas” da SMC, embora haja variação nos recursos liquidados pela SMC no período definido pelo recorte do estudo, em todos os anos há possibilidade de manutenção da base orçamentária e, portanto, de efetividade do modelo incremental. A variação de recursos, no entanto, acarreta um contexto de disputas mais acirradas entre os programas que compõem a margem de discricionariedade.

Apresentados os argumentos do modelo incremental que nortearam o desenvolvimento do quadro analítico desta pesquisa, serão apresentados a seguir os argumentos da teoria institucional, também presentes no quadro analítico.

Assim como a perspectiva incremental, a teoria institucional considera aspectos políticos envolvidos na tomada de decisão. Alinhados a perspectiva incremental, serão descritos os argumentos da teoria institucional que evidenciam a tendência à permanência de políticas e estruturas de poder e, portanto, corroboram com as hipóteses de manutenção de benefícios para atores legitimados e políticas institucionalizadas.

No entanto, a teoria institucional também analisa mudanças nas estruturas de poder. Neste sentido, o estudo assume que a adoção de uma concepção ampliada de cultura pelos governos pode alterar o perfil de políticas e dos atores do campo que serão contemplados e, com isso, promover mudanças nas estruturas de poder do campo. Uma vez fortalecidos, os atores também irão elevar seu poder de barganha para novas conquistas.

2.3 PROCESSOS DECISÓRIOS PELA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

Como observado na seção anterior, pela perspectiva racional, os interesses e o contexto envolvendo os processos decisórios eram suprimidos pela crença de que os meios mais efetivos e eficazes poderiam ser alcançados através de instrumentos e técnicas preestabelecidos. Entretanto, a partir do momento em que as complexidades atreladas à tomada de decisões são evidenciadas, estas passam a ser compreendidas como respostas as disputas envolvendo interesses e valores diversos.

A ideia exposta acima acrescenta-se o argumento de que a ruptura com a racionalidade faz com que as escolhas transcendam os sistemas fechados aos quais as organizações eram

associadas e evidencia a importância dos ambientes em que atores diversos disputam para terem suas demandas e interesses assegurados.

Este estudo se propõe a uma análise sobre execução orçamentária ressaltando a vertente política atrelada à distribuição de recursos. Componentes teóricos que focam a importância do olhar para o ambiente institucional em que as disputas ocorrem complementam a análise sobre a tendência a permanência de benefícios orçamentários para atores historicamente legitimados e políticas institucionalizadas no campo da cultura.

A perspectiva institucional também complementa a análise por considerar não apenas a tendência à manutenção das estruturas de poder, mas incorporar argumentos sobre mudanças que diferentes perfis de política podem acarretar a estruturação do campo.

Esta seção apresenta uma breve evolução teórica acerca da teoria institucionalista. O objetivo de utilizar elementos da teoria institucional neste estudo não está em discutir aspectos particulares às configurações organizacionais, mas o sistema interorganizacional formado por políticas culturais, os quais compõe o campo cultural.

2.3.1 Permanência e Mudança nas análises institucionais de Políticas Públicas

Três perspectivas neoinstitucionalistas foram desenvolvidas no âmbito da ciência política para análises institucionalistas de políticas públicas: a racionalista, a histórica e a sociológica (Hall *et al.*, 2003)

Segundo a perspectiva racionalista, instituições são criações intencionais e deliberadas, que atuam no sentido de aumentar a eficiência do funcionamento da sociedade (Medeiros *et al.*, 2015).

Por esta perspectiva os funcionários estatais trabalham para compatibilizar seus interesses próprios aos interesses sociais. A visão racionalista ressalta a autonomia de funcionários estatais e a busca por atenderem às suas ideias e às necessidades de suas organizações. Segundo esta visão, o comportamento dos atores políticos é condicionado à otimização de escolhas entre as diferentes possibilidades de políticas (Skocpol, 1995).

Já a perspectiva histórica, assim como no modelo incremental, evidencia a centralidade das disputas e acordos entre grupos diversos nos processos decisórios. Por meio desta visão acredita-se que conquistas passadas geram efeitos sobre os processos decisórios

subsequentes e sobre a criação das instituições. Portanto, escolhas realizadas no memento em que uma política é iniciada exercerão influência no direcionamento futuro das políticas desenvolvidas no setor (Gains *et al.*, 2005).

Considerando-se que decisões passadas condicionam decisões futuras, o institucionalismo histórico argumenta só ser possível compreender a configuração de arranjos institucionais se estes forem inseridos aos seus contextos históricos. Nesse sentido, momentos específicos definidos para uma análise são respostas aos eventos e processos que os antecedem.

Para reforçar a importância histórica no desenvolvimento de instituições surge o conceito de “dependência de trajetória” (*path dependence*). Para o institucionalismo histórico a “dependência de trajetória” associada às estruturas de poder condiciona a continuidade de institucionalidades e políticas ao longo do tempo (Medeiros *et al.*, 2015).

Por essa perspectiva os custos de transição para uma alternativa previamente descartada se intensificam ao longo do tempo, com isso, a decisão pela manutenção da trajetória não é uma resposta direta a sua eficiência, mas aos custos envolvidos na ruptura com os percursos historicamente consolidados, como argumenta Bernardi (2012):

(...) depois de momentos formativos iniciais, uma opção de instituição ou política é escolhida (*critical junctures*) e cada passo nessa mesma trajetória produz consequências que aumentam a atratividade relativa desse *path* na próxima rodada, gerando um poderoso ciclo de autorreforço em que os custos de transição para outras alternativas aumentam consideravelmente com o tempo e tornam uma mudança radical ou reversão de curso cada vez menos provável. Desse modo, os resultados institucionais ou de políticas obtidos nos estágios iniciais de uma sequência se retroalimentam e reforçam, de forma que resultados antes plausíveis deixam de sê-lo, prevalecendo, antes, um padrão de mudanças que se restringem a ramificações (*branches*) dentro da mesma trajetória (Bernardi, 2012, P. 151)

Além dos custos de transição, a “dependência de trajetória” também pode ser uma resposta às crenças dos atores do campo sobre o que é considerado apropriado. Com isso, a continuidade de políticas pode estar associada à legitimidade que possui e ao fato de os atores acreditarem na necessidade de sua reprodução (Mahoney, 2000).

Pela perspectiva histórica, uma vez que uma política é adotada ela interfere o processo político posterior. A “dependência de trajetória” se sustenta no efeito de *feedback*, com isso, novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando as possibilidades para iniciativas futuras. Novas políticas também afetam a capacidade dos grupos para disputas políticas subsequentes. Quando grupos políticos e alianças defendem a expansão de uma política sinalizam o sucesso da política. O *feedback* positivo irá, portanto, estimular o

desenvolvimento de políticas semelhantes. Já o *feedback* negativo irá atuar no sentido de barrar a reprodução de políticas semelhantes (Skocpol, 1995).

Como observado, análises realizadas com base no institucionalismo histórico centram-se na construção e manutenção das instituições. Por considerar a reprodução dos padrões institucionais, esta visão reforça a tendência incremental da evolução das políticas públicas e a tendência à manutenção das estruturas de poder.

Para o caso deste estudo, a perspectiva histórica complementa as hipóteses construídas sobre a manutenção de benefícios para políticas institucionalizadas e atores legitimados pelo Estado (H1), orientadas pelo pressuposto da propensão a adoção do modelo incremental nos processos decisórios de instituições públicas (P1) e pelo maior poder de barganha de atores historicamente legitimados (P2).

Alguns contrapontos, no entanto, são colocados à “dependência de trajetória” por esta não considerar a capacidade de agência de atores culturais e coletivos, mesmo no que se relaciona à própria manutenção da instituição. Nesse sentido, argumentos da perspectiva sociológica complementam análises sobre a criação, permanência ou mesmo mudanças de instituições.

A perspectiva sociológica, ou teoria institucional das organizações, enfatiza as relações entre instituições políticas e identidades sociais e condiciona as mudanças ou permanências institucionais à busca por maior legitimidade de grupos socialmente ativos. Nesse sentido, analisa como fatores políticos e sociais se estabelecem para afetar identidades sociais e a capacidade de grupos envolvidos em jogos políticos (Rocha, 2005).

Os argumentos incrementais e de “dependência de trajetória”, adotados neste estudo, orientam as hipóteses pela perspectiva da base orçamentária. Políticas e atores que compõem a base orçamentária são blindados nas disputas e possuem seus benefícios assegurados.

No entanto, para compreensão sobre o comportamento das políticas que compõem a margem de discricionariedade dos governos e, portanto, estão inseridos em contexto de disputas mais intensas, o estudo considerou a influência que o ambiente, ou campo institucional, exerce sobre a maneira como grupos culturais atuam para se legitimarem com seus pares e com o Estado visando o atendimento de suas demandas e manutenção de seus benefícios.

2.3.2 Campo Institucional

Teóricos institucionais associavam o campo a um "setor" contendo todas as organizações que se pode imaginar que possam afetar uma determinada organização. As diferentes organizações que compõem um campo possuem interesses e perfis próprios, no entanto, em seus processos de interação compartilham um sistema de sentido comum (Scott e Meyer, 1983).

A ideia central dos estudos que emergiam sobre organização dos campos estava em compreender como se estabilizavam as diferentes arenas sociais compostas por atores que, mesmo compartilhando um sistema de sentido comum, disputam por recursos e poder. Estudos sobre campos organizacionais assumem, portanto, a disputa como elemento construtivo (Bourdieu, 1996). Assim, envolvem análises sobre como as organizações realizavam interferências em seus ambientes, são afetadas por interferências, como se relacionam com o Estado e criam as arenas em que são conciliadas ações de cooperação e competição.

O desenvolvimento de estudos organizacionais ressignifica a percepção sobre a legitimidade associada às estruturas formais. O foco de garantia de legitimidade das organizações se desloca da eficiência e efetividade das mesmas para o posicionamento que ocupam no campo. Com isso, o ambiente em que as organizações se inserem ganha centralidade em estudos envolvendo processos decisórios e fator determinante para que sejam compreendidas as tendências de permanência e mudanças nas estruturas de poder.

A Teoria Institucional pontuou a tendência a permanências nas estruturas do campo por meio da crescente similaridade observada entre organizações pertencentes a campos estáveis. Os argumentos acerca da necessidade de que as organizações se tornassem mais legítimas em seus ambientes, e não necessariamente mais eficientes, para se fortalecerem levou ao desenvolvimento de estudos, pelos autores da primeira geração das teorias organizacionais, que apontavam para a similaridade das organizações.

Para estes autores a burocratização e demais processos construídos em torno de uma imagem de racionalidade, os “mitos institucionalizados”, eram assimilados pelas organizações para que estas elevassem sua similaridade e legitimidade em relação ao ambiente e tivessem, assim, mais condições para lidar com suas incertezas, como apontam Meyer e Rowan:

[...] As institutionalized myths define new domains of rationalized activity, formal organizations emerge in these domains. (iB) As rationalizing institutional myths arise

in existing domains of activity, extant organizations expand their formal structures so as to become isomorphic with these new myths (Meyer e Rowan, 1977)

As pressões exercidas por meio de regras institucionalizadas por instituições hegemônicas no campo são denominadas pela teoria institucional de “pressões isomórficas”.

Parte dos estudos iniciais envolvendo os campos organizacionais se desenvolve em torno do argumento de que a partir do momento em que um campo se estrutura as organizações que o compõem ou o aderem, se modificam no sentido de elevarem sua compatibilidade com o ambiente e, conseqüentemente, com as instituições mais fortalecidas no campo. Os processos isomórficos destacados nas pesquisas relacionavam a estabilidade de um campo a um impulso à homogeneização do mesmo (Dimaggio e Powell, 1983).

Partindo de observações percebidas sobre a tendência à similaridade de organizações em um campo, Dimaggio e Powell (1983) desenvolveram três tipologias para a análise dos processos isomórficos, os quais, segundo os mesmos, podem derivar de mecanismos “coercitivos”, “normativos” ou “miméticos”.

O “isomorfismo coercitivo” é resultado de pressões formais ou informais exercidas sob a organização por organizações das quais depende ou por expectativas culturais na sociedade em que a organização se insere.

Nesse processo, à medida que organizações fortes no campo aumentam seu domínio sobre demais áreas, as estruturas organizacionais se moldam para refletirem as suas regras institucionalizadas. Com isso, organizações tornam-se cada vez mais semelhantes ao seu entorno.

Nem sempre os processos em que se identificam o “isomorfismo coercitivo” derivam de pressões explícitas. Muitas vezes, a necessidade de melhorar a comunicação com grupos hierárquicos mais fortes leva a estruturação de trabalhos cooperativos, e conseqüente aproximação de estruturas organizacionais (Dimaggio e Powell, 1983).

O isomorfismo normativo pode ser identificado em processos de formação e legitimação de uma base cognitiva comum e na configuração de redes profissionais que irão difundir as novas estruturas e regras da organização (Dimaggio e Powell, 1983).

A análise dos campos permite constatar que os processos isomórficos não ocorrem apenas em respostas à coerção ou autoridade, muitas vezes as objetivos ambíguos e tecnologias pouco desenvolvidas fazem com que organizações se moldem em outras melhor estruturadas como respostas a suas incertezas. A este mecanismo é dado o nome de “isomorfismo mimético” (Meyer e Rowan, 1977).

O que se observa é que pressões isomórficas normativas e miméticas atingem com mais frequência organizações mais “jovens” e que organizações mais antigas, muitas vezes, não respondem as pressões isomórficas e tem seus benefícios mantidos pela inércia organizacional. Isso decorre do fato de estarem a muito tempo no campo, e serem, portanto, mais fortalecidas e menos suscetíveis às disputas que nele ocorrem (Medeiros, 2013).

Entre os fenômenos que mais impulsionam a profissionalização de organizações está disputa por recursos orçamentários. Diante disso, organizações passam a se moldar aos critérios de seus financiadores Bartley (2007) ou de seus pares mais fortalecidos a fim de também serem contemplados com benefícios semelhantes.

Embora este estudo não se proponha a uma análise sobre a configuração organizacional de segmentos culturais específicos, cabe destacar a influência que organizações mais densas exercem sobre o campo no que diz respeito a mecanismos de legitimação e acesso a recursos.

No contexto paulistano, os mecanismos utilizados pela classe teatral para a implantação da Lei de Fomento ao Teatro foram replicados por representantes da dança e, mais recentemente do circo para que conseguissem benefícios semelhantes. A adoção dos mesmos mecanismos do teatro por outros segmentos artísticos pode ser identificada como resultado de pressões isomórficas que grupos mais institucionalizados no campo exerceram sobre seus pares.

Além de grupos artísticos, demais grupos culturais também se espelharam na experiência iniciadas pelo teatro e acessaram o legislativo na busca por mecanismos estatais que lhes garantisse maior estabilidade, resultando no Programa VAI e na Lei de Fomento à Periferia, que serão abordados no capítulo seguinte (São Paulo, 2003; 2016b).

Como será desenvolvido na análise, os mecanismos de fomento conquistados pela classe artística acabam tornando-se meios que garantem relativa segurança a atores culturais específicos. Diante disso, reforçam a tendência de permanência das estruturas de poder do campo pela perspectiva do poder de barganha de seus atores.

Neste estudo, as pressões isomórficas orientam a hipótese de manutenção de recursos para atores mais legitimados atendidos por recursos que compõem a margem de discricionariedade do orçamento (H1).

Além das pressões isomórficas, o fato de organizações historicamente legitimadas (atendidas por recursos da base orçamentárias) terem suas demandas atendidas pela inércia institucional, em reposta a “dependência de trajetória”, faz com que parcela dos recursos

orçamentários direcionados ao campo seja bloqueada com demandas específicas, comprometendo o desenvolvimento de novas políticas.

O fato de serem identificadas pressões isomórficas no campo e instituições cujos benefícios são assegurados pela inércia institucional, não sinaliza, no entanto, que o campo não sofra mudanças estruturais.

As análises sobre os processos isomórficos realizadas pela primeira geração de estudos organizacionais estavam fortemente alinhadas a explicações sobre estabilidade e permanência dos campos, uma vez que, na visão de autores da primeira geração de estudos organizacionais (Meyer, Scott, DiMaggio e Powell) as organizações do campo seguiam *scripts* sobre o que fazer para manterem sua legitimidade.

A nova geração de estudiosos passa a questionar o fato de a teoria institucional analisar somente como a conformidade ocorre em campos existentes, e de ser dada pouca atenção à emergência e transformação dos campos. Para estes autores a visão institucionalista subestima o papel da diferença de poder na estruturação dos campos, ainda que estes sejam estáveis, e nas ações de seus atores na busca por sua manutenção e fortalecimento de posições (Fligstein e Mcadam, 2015).

O compartilhamento de entendimentos construídos por atores ao longo do tempo evidencia os interesses comuns defendidos pelos mesmos e garante relativa manutenção das estruturas do campo. No entanto, é necessário considerar que são identificadas hierarquias entre tais atores e que são realizados movimentos no sentido de que as estruturas de poder sejam alteradas.

A hierarquia presente no campo repercute em relações de cooperação, bem como de competição entre os atores. Na busca pelo fortalecimento de um campo específico frente aos demais ou ao Estado, prevalecem os interesses compartilhados e as relações de cooperação são mecanismos adotados para a institucionalização geral do campo. No entanto, internamente podem ser identificadas relações de competição por legitimidade e recursos.

Ao serem consideradas as relações de poder e conflito existentes nos campos, os constantes movimento de seus atores para se fortalecerem são evidenciados. Conforme atores agem para mudarem suas posições, são geradas interpretações e repostas de seus pares e as condições do campo são ajustadas. Por meio da ponderação entre os interesses individuais envolvendo as organizações que compõem o campo e os interesses coletivos que visam seu fortalecimento, são realizadas mudanças marginais nas estruturas do campo.

Diante disso, ainda que a reprodução do campo seja a norma, sua estrutura vive constantes transformações incrementais. A ruptura com a tendência a reprodução de rotina, presente em grande parte das visões das teorias institucionais, faz com que o campo seja interpretado como um “fluxo que segue enquanto processos de disputas ocorrem” (Fligstein e Mcadam, 2015).

Conquistas de grupos sociais organizados, rearranjo de relações e estrutura de redes, influência de outros campos e fatores conjunturais geram as dinâmicas e mudanças do campo. “Com o fortalecimento de novos atores, novas preocupações e problemas entram em discussão, evidenciando a base situacional nas quais os campos se formam” (Fligstein e Mcadam, 2015).

Tomando como exemplo o campo cultural, a ampliação do próprio conceito de cultura pelo Estado representa o fortalecimento de novos atores e interesses e, conseqüentemente, a necessidade de adaptação de atores mais legitimados e reestruturação do campo. A ampliação do conceito de cultura intensifica relações de cooperação – uma vez que é de interesse de todos que o Estado amplie seu escopo de atuação no campo – mas também aumentam as disputas de grupos pela defesa de seus interesses individuais.

Em seu estudo sobre as influências da implementação do Programa Cultura Viva em organizações do campo organizacional da cultura, por meio da adoção de regras institucionais que abriam espaço a novas organizações e ações organizacionais, Medeiros (2013) identifica as pressões isomórficas normativas e coercitivas sofridas por organizações culturais para se adequarem às regras burocráticas.

No entanto, embora as organizações tenham se modificado para tornarem-se semelhantes às organizações mais legitimadas no campo, mudanças simbólicas puderam ser identificadas na estrutura do campo, uma vez que as novas instituições em muito se diferiam daquelas historicamente legitimadas (Medeiros, 2013).

O acesso aos recursos e a própria legitimidade alcançada entre os pares, por terem sido contempladas por um edital público, foi determinante para que muitas das instituições se fortalecessem no campo e promovessem mudanças marginais em sua estrutura.

Medeiros (2013) identifica o movimento bidirecional decorrente da inclusão de novas organizações no campo: estas sofrem pressão e se modificam, no entanto, promovem também mudanças no campo ao inserirem novas lógicas ao seu funcionamento.

A “dependência de trajetória”, as pressões isomórficas e a adoção do modelo incremental nos processos decisórios atuam no sentido de que sejam mantidas as estruturas de poder no campo e, portanto, assegurada a manutenção de benefícios a grupos determinados.

No entanto, a dinâmica dos campos demonstra que mudanças incrementais podem acontecer em decorrência de alterações nas estruturas de poder. Diante disso, um dos motivos que pode propulsionar as alterações na estrutura dos campos é a mudança no direcionamento de ações estatais.

Para o caso deste estudo, a perspectiva de mudança nas estruturas de poder complementa a análise proposta por considerar a possibilidade de alteração na distribuição de recursos orçamentários entre políticas e atores do campo a partir da adoção de concepções ampliadas sobre cultura para o direcionamento de políticas culturais (P3).

O capítulo a seguir apresenta especificidades sobre a configuração do campo cultural e os principais mecanismos e instrumentos de intervenção do Estado no setor. A partir de desenvolvimentos teóricos sobre a ação do Estado em cultura espera-se compreender como as políticas culturais desenvolvidas interferem na distribuição de recursos entre programas e atores do campo.

3 O ESTADO E O CAMPO CULTURAL

Como demonstrado no capítulo anterior, o modelo incremental evidencia a tendência a repetição nos processos de decisão de instituições públicas e afirma que mudanças ocorrem de forma marginal e gradual. Já abordagem institucional apresenta a tendência da manutenção das estruturas de poder pela força de seus atores no campo, no entanto, considera também a dinâmica do campo e a possibilidade de que mudanças incrementais ocorram ao longo dos anos.

Analisando as abordagens teóricas incremental e institucional em conjunto é possível, portanto, associar a força de atores do campo e a sua legitimidade com o Estado às conquista e manutenção de benefícios públicos, no caso específico desta pesquisa, de recursos públicos.

Considerando que o presente estudo busca, por meio da análise orçamentárias, compreender o comportamento dos gastos para o campo da cultura, é necessário que sejam identificados aspectos próprios a relação estabelecida entre Estado e o campo cultural.

Foram considerados para isso, dois aspectos determinantes para a definição do perfil e, conseqüentemente, de atores, envolvidos em políticas culturais: as modalidades de intervenção, as quais envolvem os conceitos assumidos pelo Estado sobre cultura e os mecanismos de intervenção, com destaque para as formas pelas quais o Estado financia projetos culturais⁷.

O presente capítulo apresenta as variantes históricas – em contexto internacional e nacional – envolvendo estas duas perspectivas de ação estatal em cultura, os diferentes perfis de políticas que emergem a partir de modalidades e mecanismos de intervenção diversos; seus objetivos e atores envolvidos. Ao final do capítulo espera-se que seja possível constatar as influências que a forma como o campo cultural se consolida, considerando o Estado como uma força interna ao campo, exercem sobre as políticas desenvolvidas e benefícios concedidos.

⁷ A escolha por conduzir os desenvolvimentos teóricos envolvendo a ação do Estado em cultura considerando as perspectivas de modalidade de intervenção e mecanismos de intervenção foi feita tendo como base a leitura de (Lima *et al.*, 2013).

3.1 MODALIDADES DE INTERVENÇÃO ESTATAL EM CULTURA

Os estudos sobre políticas culturais remontam ao século XX o início das abordagens sobre o tema. Isso se deve ao fato de ser este o período em que são concebidas as primeiras estruturas burocráticas específicas para o setor e, conseqüentemente, os primeiros programas e ações sistematizados como políticas públicas (Vasconcelos-Oliveira, 2016b).

Embora grande parte dos estudos identifique o século XX como inaugural das políticas culturais – especificamente a partir da criação do *Ministère des Affaires Culturelles*, em 1959, na França – a relação entre cultura e ações estatais já podia ser observada antes deste período. No entanto, por não serem orientadas por programas articulados e diretrizes voltadas às transformações do contexto social, estas não se configuravam ainda como políticas públicas.

Remente-se ao contexto de consolidação dos Estados modernos, iniciado na segunda metade do século XV, as primeiras intervenções estatais relacionadas à preservação do patrimônio histórico e construção da identidade nacional. O objetivo de o Estado desenvolver as primeiras ações de identidade e patrimônio estava na busca por se estabelecer a coesão social por meio da institucionalização de tradições e memória (Lima *et al.*, 2013).

Dentre os principais mecanismos adotados para o fortalecimento das nações estava, portanto, a construção de instituições voltadas à preservação do patrimônio, como museus e arquivos nacionais. Também passam a ser identificadas ações de restauro e tombamento de monumentos, transformados em símbolos da identidade nacional.

Além de ações voltadas ao patrimônio e consolidação da identidade nacional, as primeiras intervenções de organismos políticos realizadas para a produção e difusão de atividades artísticas também foram estabelecidas anteriormente ao século XX, através do mecenato realizado por grandes cortes. Contudo, é após a Segunda-Guerra Mundial, que as intervenções estatais voltadas à difusão cultural são sistematizadas em políticas de governo.

Neste momento, a concepção assumida sobre cultura no desenvolvimento de políticas culturais se restringia basicamente ao conjunto de manifestações que englobam arte legítima e seus sistemas de produção (Botelho, 2001; Coulangeon, 2011). Dentre as muitas concepções que o termo cultura pode assumir, aquela que a associa às manifestações artísticas representa um dos principais recortes adotados em políticas culturais e passa a ser concebida como a “dimensão sociológica de cultura”. Nesse sentido, cultura é associada aos meios de expressão

que englobam necessidade de especialização e formação de público, como ressalta Botelho (2001):

[...] [a dimensão sociológica de cultura se constitui] em âmbito especializado: é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão. Para que essa intenção se realize, ela depende de um conjunto de fatores que propiciem, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los (Botelho, 2001).

Diante da concepção assumida sobre cultura no pós 2ª Guerra Mundial o direito à cultura estava fortemente associado ao direito de acesso à alta cultura. Com isso, as políticas culturais formuladas no contexto do Estado de Bem-Estar Social, visavam à democratização do acesso a bens e serviços culturais, que até então eram consumidos apenas pelas elites. As ações realizadas pelo Estado para ampliar o público para a cultura se desenvolveram, no campo teórico, no paradigma da “democratização cultural” (Lima *et al.*, 2013).

Ocorre que, as políticas voltadas à democratização do acesso carregavam dois postulados que passam a ser fortemente questionados a partir da década de 1960. O primeiro deles decorria do fato de que somente a cultura erudita deveria ser difundida por meio das políticas de democratização da cultura e o segundo considerava que a adesão do público à obra aconteceria apenas com o encontro de ambos, sem que fossem considerados contextos sociológicos e barreiras simbólicas (Botelho, 2001).

A ação estatal fortemente concentrada no fomento às artes consagradas levou a uma série de críticas que apontavam para uma “imposição paternalista” do consumo cultural. A partir das críticas colocadas, o Estado é pressionado a ampliar seu escopo de ação para políticas que pautassem não apenas o desenvolvimento da cultura hegemônica, mas todas as culturas realizadas por diversos segmentos sociais (Botelho, 2016).

As críticas não se restringiram às políticas de difusão, também se direcionaram a concepção elitista assumida sobre o patrimônio simbólico. Nesse sentido, as políticas de patrimônio deixaram de ter como foco apenas a criação de órgãos de preservação de bens materiais e artísticos e os monumentos cívicos – visando à consolidação da identidade nacional – e passam a incluir políticas de valorização da diversidade identificada nas comunidades que compõem o Estado nacional. Com a ampliação do escopo das políticas de patrimônio, instituições voltadas à valorização étnica e da cultura popular e o patrimônio imaterial se estabelecem no escopo de ações fomentadas pelo Estado.

As contestações ao sentido restrito assumido sobre cultura levaram ao desenvolvimento de uma concepção ampliada do termo, a “dimensão antropológica de cultura”, na qual esta passa a ser considerada como expressão das relações que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo (Botelho, 2001). Diferente da “dimensão sociológica”, em que têm destaque as atividades produtivas, em sua “dimensão antropológica” cultura é ordinária (Williams, 1958), e se estabelece em torno dos modos de vida, identidades e diversidades, como pode ser observado no trecho abaixo:

[...] cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças, estabelecem suas rotinas. Dessa forma cada indivíduo constrói “pequenos mundos de sentido”, relacionados a interesses específicos e que lhes proporcionam uma relativa estabilidade. Nesse sentido, a cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau de “equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários” (Botelho, 2001).

Os debates realizados em nível supranacional, sobretudo no âmbito da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), são fundamentais para a compreensão acerca tanto da evolução do conceito de cultura, quanto do próprio perfil de políticas culturais. Até a década de 1960 poucas eram as menções sobre cultura nas recomendações, declarações acordos e convenções da UNESCO e, quando feitas, tratavam especificamente sobre os direitos autorais, o patrimônio e indústria cultural.

A partir da década de 1960 são intensificadas as discussões sobre o campo e surgem os primeiros questionamentos envolvendo o paradigma da democratização cultural, o qual foi amplamente discutido na Conferência de Veneza, em 1970, abrindo caminhos para que uma concepção alargada de cultura orientasse os debates e recomendações sobre as ações de Estados Nacionais em cultura a partir da década seguinte.

No ano de 1982, durante a conferência de *Mondiacult*, realizada no México, a noção ampla sobre cultura é estabelecida em nível supranacional. A partir de então, adota-se como conceito de cultura:

[...] en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Unesco, 1982).

A ampliação do conceito de cultura faz com que o Estado passe a desenvolver suas políticas não somente para o acesso à cultura legitimada, mas no sentido de promover o

desenvolvimento cultural autônomo. Com isso, os indivíduos não são compreendidos apenas como público consumidor de cultura, mas como cidadãos ativos nas atividades culturais. A incorporação de novos perfis de políticas culturais repercutiu, no campo teórico, no paradigma da “democracia cultural” (Botelho, 2016).

Por meio do paradigma da “democracia cultural”, a ação do Estado deveria se voltar à promoção de instrumentos para o desenvolvimento da produção cultural simbólica, na qual indivíduos, grupos e comunidades devem ser incluídos na realização de atividades culturais. Diante dos objetivos de política identificadas para cada um dos paradigmas destacados (democratização e democracia cultural) observa-se que os primeiros eram orientados pelos ideais iluministas de democratização do acesso e os segundos pelas concepções pluralistas de reconhecimento da diversidade e autonomia na produção cultural (Lima et al., 2013).

As políticas desenvolvidas pelo Estado a partir da contestação de sua ação restrita aos processos de democratização de acesso configuram-se em novas responsabilidades assumidas, as quais convivem com as historicamente consagradas. Nesse sentido, observa-se a ampliação do próprio escopo envolvendo os direitos culturais. Ao assumir uma concepção de cultura relacionada às artes e a erudição, os sujeitos detentores de direitos culturais se limitavam a artistas, intelectuais e aos consumidores específicos dos bens e serviços gerados. A partir da ampliação do conceito de cultura pelo Estado as políticas culturais assumem um compromisso com a cidadania e todos os indivíduos são compreendidos como sujeitos culturais detentores de direitos (Oliveira, 2015).

O caráter democrático que envolve a dimensão ampliada de cultura cria a necessidade de que o Estado estabeleça estratégias de ação, ampliando o escopo e perfil de suas políticas. Além do acesso aos meios de produção, difusão e fruição de manifestações artísticas, o Estado também assume a responsabilidade, por meio de políticas culturais, de que seja garantida e promovida a diversidade de expressões culturais e o reconhecimento de identidades.

O perfil cumulativo das políticas envolvendo os diferentes paradigmas responde ao fato de que, pela perspectiva cidadã, os direitos envolvidos em ambos devam ser assegurados. Ocorre que, pelas perspectivas incremental e institucional, a correspondente histórica que garante legitimidade aos grupos específicos, em especial grupos artísticos, tende a gerar e garantir maiores benefícios às políticas voltadas às manifestações culturais consagradas.

Este estudo levanta hipóteses sobre a distribuição de recursos públicos da SMC. Para realização da análise é necessário, portanto, compreender para além dos paradigmas que

orientaram o desenvolvimento de políticas culturais, os possíveis mecanismos de intervenção estatal adotados que podem ser adotados, os quais serão apresentados a seguir.

3.1.2 Mecanismos de intervenção Estatal em Cultura

Além dos objetivos envolvidos nas modalidades de intervenção – relacionados ao desenvolvimento histórico do próprio conceito de cultura assumido pelo Estado – outro aspecto importante de ser observado nas análises sobre a ação do Estado em cultura é o instrumento de intervenção utilizado, o qual é fortemente vinculado à ideologia estatal em vigor. Isso significa dizer que, além dos objetivos definidos, o modelo de financiamento adotado também gera impactos determinantes para os resultados da política e para a própria configuração do campo.

As modalidades de intervenção estatal às artes foram categorizadas por Harry Chartrand e Claire McCaughey (1989) em quatro modelos de financiamento, definidos a partir dos principais paradigmas internacionais: o “Estado facilitador”; o “Estado mecenas”; o “Estado arquiteto” e o “Estado engenheiro”. Embora os autores reconheçam a tendência de convergências dos modelos, apontam o de maior destaque para casos emblemáticos de cada um deles em diferentes países.

A partir do modelo de classificação desenvolvido, o “Estado facilitador” atua por meio da concessão de isenções fiscais para o desenvolvimento de atividades culturais. Este tipo de intervenção surge como um contraponto às intervenções estatais, consideradas “autoritárias” e possui como justificativa central de intervenção a possibilidade de se promover a diversidade do perfil de atividades financiadas, uma vez que as fontes de financiamento também são diversificadas (Chartrand e Mccaughey, 1989).

Por meio da ação do “Estado facilitador” cria-se uma relação de dependência entre os gostos dos incentivadores corporativos ou individuais e os projetos apoiados. O que ocorre, no entanto, como será observado para o caso brasileiro, é que em muitos casos, as preferências estão condicionadas a visibilidade que o investimento pode gerar para empresas responsáveis pelos apoios efetuados e o Estado diminui sua capacidade de direcionar os investimentos para atividades que respondam a interesses gerais do campo.

Os Estados Unidos são o exemplo representativo de “Estado facilitador”. A junção de um governo neoliberal a uma forte tradição de filantropia privada possibilitou o

desenvolvimento de um modelo de investimento para as artes sustentado por benefícios fiscais concedidos a pessoas físicas e jurídicas no país. No ano de 1965 o Congresso americano funda o *National Endowment for the Arts* (NEA), agência federal independente responsável por apoiar e financiar atividades artísticas, de formação, patrimônio e acesso por meio de parcerias com agências estatais e o setor filantrópico. Ainda que nos anos seguintes tenham sido criados conselhos nacionais e estaduais, a maior parte do financiamento para as artes é, ainda hoje, realizada por meio do NEA⁸.

Já o “Estado mecenas” atua pela elaboração de editais que permitem a execução do gasto pelos grupos ou indivíduos contemplados. Os incentivos efetuados são definidos por meio de um conselho de curadores, em um modelo de avaliação por pares. Por meio deste tipo de intervenção, o Estado define a quantidade de recursos que será concedida aos projetos, mas a decisão sobre o direcionamento dos recursos deve ser feita pelo conselho independente de interesses partidários (Chartrand e McCaughey, 1989).

Diferente do incentivo fiscal, o investimento por meio do mecenato tem uma maior preocupação com a excelência artística profissional, o que evidenciou um ponto sensível deste modelo de financiamento, muitas vezes questionado por seu caráter elitista no que diz respeito ao trabalho desenvolvido e ao público atingido.

Por outro lado, este modelo de intervenção apresenta duas características importantes para a mediação da ação estatal no campo. O fato de os projetos serem concebidos por representantes do campo e selecionados também com a participação de representantes do campo assegura certa autonomia em relação ao Estado sobre os parâmetros artísticos por estes estabelecidos.

O exemplo mais conhecido deste mecanismo de intervenção é o do governo inglês, que durante a 2ª Guerra Mundial criou o Comitê de Educação, Música e Arte e passou a atuar como “Estado mecenas”, visando distanciar as artes da política e da burocracia.

No “Estado arquiteto” o financiamento para as artes é realizado por meio da ação direta do Estado e, geralmente, é feito por burocratas, através de instituições específicas para o setor, como Ministérios ou Departamentos de cultura. Neste modelo de intervenção o objetivo central está na promoção do bem-estar social, sendo financiados projetos que visam desenvolvimento comunitário e não apenas atividades de profissionais reconhecidos no campo. Uma vez que a maior parte dos investimentos é feita por ação direta do Estado, um ponto de destaque deste

⁸ Para maiores informações consultar publicações oficiais do NEA. Disponível em: <<https://www.arts.gov/publications/e-publications>>. Acesso em 20 de agosto de 2017

modelo de intervenção é a não dependência dos artistas do sucesso de bilheteria para a manutenção de suas atividades (Chartrand e Mccaughey, 1989).

O papel de arquiteto tem início com as monarquias absolutistas dos séculos XVII ao XX. A França representa o caso mais emblemático deste tipo de intervenção, tendo sido, como visto anteriormente, o primeiro país a criar um ministério específico para o setor e que desenvolveu sua política cultural através do apoio a grandes equipamentos culturais geridos pelo poder público.

Finalmente, o “Estado engenheiro” financia atividades que respondam a objetivos políticos oficiais e não a excelência artística, com isso, as decisões sobre o financiamento para as artes variam de acordo com mudanças partidárias. Para manter este formato de intervenção, os meios de produção, como em empresas artísticas, são operados pelo Estado (Chartrand e Mccaughey, 1989).

Este modelo de intervenção é utilizado por governos totalitários, sendo o Estado soviético um exemplo clássico da intervenção estatal em cultura como meio para educação política, no qual observou-se o controle de todos os meios de produção artística.

Ainda que o estudo tenha sido desenvolvido para o contexto de políticas voltadas às artes, acredita-se que, para um contexto em que sejam implementadas políticas pautadas no paradigma de “democracia cultural”, podem ser mantidos os preceitos acerca da pluralidade de ações financiadas pelo “Estado facilitador”; de rigor técnico e conceitual de projetos financiados pelo “Estado mecenas”; e concentração em equipamentos culturais pelo “Estado arquiteto”. No entanto, não faz sentido replicar as ações do “Estado engenheiro” ao contexto de democracia cultural, uma vez que governos totalitários são marcados por restringir liberdades e não por valorizar as diversas formas de expressão e organização social.

A partir dos desenvolvimentos teóricos sobre as modalidades e mecanismos de intervenção em cultura procura-se, a seguir, estabelecer suas correspondentes históricas para o caso brasileiro e paulistano, em específico. Com isso, será possível compreender a configuração do campo a partir da ação estatal e, conseqüentemente, como são distribuídos os benefícios para os diferentes atores que o compõe.

3.2 POLÍTICAS CULTURAIS EM CONTEXTO NACIONAL

A relação entre cultura e política em contexto nacional também é iniciada antes mesmo que fossem estabelecidas ações sistemáticas e conjuntas para o campo pelo Estado brasileiro. O mecenato realizado durante o Segundo Império e ações pontuais para o patrimônio durante o período oligárquico podem ser identificadas como ações iniciais desta relação. No entanto, é apenas durante o governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945) que pode se dizer que foram estabelecidas as primeiras políticas públicas para a cultura (Rubim, 2007).

Os estudos sobre políticas culturais nacionais destacam duas experiências como inaugurais para as políticas de cultura no país. A primeira delas foi a implantação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, o qual foi dirigido por Gustavo Capanema (1934 e 1945). A segunda foi a criação do Departamento de Recreação e Cultura da Prefeitura de São Paulo em 1935, dirigido por Mário de Andrade entre os anos de 1935 e 1938.

Mesmo que em contexto municipal, as políticas realizadas na cidade de São Paulo foram muito inovadoras, havendo projetos realizados para além do território do município. Graças as contribuições das ações de Mário de Andrade, o Brasil vivencia, no período inaugural de sua ação sistemática em cultura uma experiência revolucionária (Calabre, 2009).

A concepção de cultura trabalhada pelo Departamento de Cultura ultrapassa as belas artes, incluindo as culturas populares no escopo de atuação. Também as políticas de patrimônio não são direcionadas somente ao tangível e de posse das elites, mas consideram também sua dimensão intangível e o fato de serem realizadas por diferentes comunidades e regiões do país. Nesse sentido, um dos projetos de grande destaque do Departamento foi a realização de missões etnográficas às regiões amazônicas e nordestinas.

Em contexto nacional também são realizadas ações diversas para a institucionalização do setor pelo Estado. No entanto, as intervenções iniciais em cultura em nível federal demonstram uma concepção mais restrita do termo, o qual esteve fortemente relacionada à “intelectualidade” e a também a instrumentos para a construção de uma identidade nacional e legitimação do governo ditatorial.

Utilizadas a favor das ideologias assumidas pelo governo, as políticas culturais realizadas durante a gestão de Getúlio Vargas, tiveram como objetivo central a promoção do acesso a produção artística e cultural legitimada, no âmbito das políticas da promoção e difusão cultural, e foram fortemente marcadas por censuras e doutrinamentos. No âmbito do

patrimônio, apesar de institucionalmente fortes, as políticas possuíam caráter elitista e viés classicista (Calabre, 2009).

Apesar da distinção entre as concepções assumidas para cultura em nível municipal e federal são destacadas semelhanças determinantes para a ação no campo, nos diferentes níveis: a descontinuidade e a fragilidade dos instrumentos de intervenção, sobretudo, para o financiamento das políticas.

Com isso, embora a ação de Mario de Andrade tenha sido inovadora e pudesse abrir caminho para que novas políticas que considerassem cultura em sentido ampliado fossem realizadas, o advento do Estado Novo, em 1937, barra a possibilidade de que fossem desenvolvidas políticas democráticas que pudessem ameaçar as perspectivas políticas em vigor.

O período entre meados da década de 1940 e 1960 é marcado por fraca intervenção no campo da cultura, as quais estiveram restritas, basicamente a regulamentação e continuidade de algumas das instituições criadas no período anterior. Muitas críticas à ação estatal em cultura eram sustentadas pelo argumento de que os recursos para a área eram usados de maneira a atender a interesses políticos e não políticas culturais sistemáticas, sendo direcionados, portanto, a ações pontuais e de pouca abrangência. A cultura estava à margem das ações governamentais, sobretudo durante a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, entre 1955 e 1965 (Calabre, 2009).

Um novo período de fortalecimento institucional das políticas culturais nacionais está, mais uma vez, associado ao autoritarismo político. Durante a segunda metade da década de 1960 surge nos quadros do governo a discussão sobre a necessidade da elaboração efetiva de uma política nacional de cultura. No entanto, apesar do estímulo ao desenvolvimento de estruturas para a cultura nos níveis estaduais e fortalecimento das ações em nível federal, o Conselho Nacional de Cultura, criado em 1966 para assumir o papel de elaborador de uma política cultural de alcance nacional, assumia uma postura bastante conservadora e, como esperado para um período ditatorial, as ações em cultura eram realizadas em um contexto de grande censura e pressões políticas.

Entre as realizações efetuadas pelo governo militar, destacam-se o desenvolvimento de estruturas de telecomunicação e implantação da indústria cultural, as quais serviam como ferramenta para a criação de símbolos nacionais, uma vez que, por meio da cultura midiática, era reproduzida a ideologia oficial.

Ainda que sob o comando de militares, a abrangência das ações em cultura é ampliada – seguindo as diretrizes colocadas pela Unesco nos encontros sobre políticas culturais,

realizados durante a década de 1970 e em 1982 – e, mesmo que com maior foco no fazer artístico, grupos populacionais diversos passam a ser abarcados no escopo das políticas culturais e as concepções sobre as políticas de patrimônio também são renovadas e ampliadas.

Ao final da ditadura militar é criado o Ministério da Cultura (1985), respondendo a pressões realizadas por gestores culturais e setores artísticos. Entretanto, os anos que marcam a transição do governo militar para o governo democrático são de intensa instabilidade para o campo cultural.

A ausência de recursos financeiros era apontada como um dos principais impeditivos ao desenvolvimento de políticas culturais. Após um longo período pertencendo a mesma pasta da Educação, o Ministério da Educação e Cultura – MEC, a criação de um ministério próprio a cultura foi considerada um agravante para os problemas financeiros para o campo, uma vez que, parte dos recursos até então destinados à cultura eram provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (Calabre, 2009).

Como pode ser observado, as ações em cultura eram, até o momento, basicamente voltadas às artes e ao patrimônio e realizadas por meio de ação direta do Estado. Uma vez que os momentos de maior intervenção estatal no setor ocorriam em períodos ditatoriais prevalecia o papel de “Estado engenheiro” e, portanto, o objetivo das políticas, em grande parte das vezes, estava no fortalecimento das políticas oficiais e não no desenvolvimento artístico de seus membros. Nesses contextos, não cabiam políticas que concebesssem cultura em sua dimensão antropológica.

A política cultural era associada às estruturas burocráticas necessárias a realização de seus objetivos, contudo, a fragilidade do campo frente aos demais setores de atuação pública e a instabilidade política levavam a descontinuidade de muitas delas.

Colocada como uma solução para os problemas relacionados ao financiamento para a cultura é implementada durante o Governo de José Sarney (1985 – 1989), a primeira lei de incentivo fiscal para a cultura do país.

Conhecida como Lei Sarney, a Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, responde a concepção neoliberal de cultura assumida pelo governo. Considerando que somente por meio da ação direta do Estado a situação do financiamento a atividades culturais estava bastante precária, o governo justifica a criação do incentivo fiscal como fruto da necessidade de que empresas e indivíduos fossem incorporados às responsabilidades pelo financiamento para a cultura (Calabre, 2009).

Como colocado na seção anterior, uma das justificativas à ação do “Estado facilitador” está em seu potencial de financiamento de perfis distintos de projetos, uma vez que são diversos os potenciais financiadores. No entanto, pela maneira como foi concebida e pela pouca tradição de adoção às medidas de incentivo fiscal por pessoas físicas no Brasil, os projetos contemplados por meio dos mecanismos de incentivo ficaram restritos a grupos específicos do empresariado e, conseqüentemente, o perfil e local de realização dos mesmos se restringiram aos interesses de mercado.

Com isso, muitas críticas foram direcionadas a Lei Sarney, sendo as mais marcantes aquelas em que eram questionados os critérios de transparência da Lei e as distorções de benefícios entre linguagens e regiões do país. Diante das críticas e alterações na política do Imposto de Renda, a Lei Sarney foi extinta.

Durante o governo de Fernando Collor (1990–1992), a ação estatal em cultura é intensamente fragilizada. O Ministério da Cultura é reduzido a Secretaria e inúmeras instituições são extintas. O ideal neoliberal assumido pelo governo faz com que seja retomado o mecanismo de incentivo fiscal e concede ao mercado muitas das responsabilidades envolvidas na manutenção das políticas culturais.

No ano de 1991, com Sérgio Rouanet à frente da Secretaria de Cultura, é criada a Lei que institui o Programa Nacional de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Rouanet. Considerando as várias críticas direcionadas à Lei Sarney, a Lei Rouanet aumenta a burocracia envolvida na captação de recursos e cria mecanismos distintos para a captação – mecenato, Fundo Nacional de Cultura (FNC) e Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). No entanto, a concentração regional de recursos e direcionamento, em grande parte, para projetos com repercussão midiática ou de fortalecimento de marca foram acentuados com o fortalecimento do mecanismo.

Mesmo que institucionalmente o campo apresente relativo progresso no governo de Itamar Franco (1992 – 1994), com retomada do Ministério da Cultura, a intensificação dos mecanismos de renúncia fiscal fez com que muitas vezes estas fossem confundidas com a própria política cultural, como pode ser observado no trecho descrito por Rubim (2007):

A combinação entre a escassez de recursos estatais e a afinidade desta lógica de financiamento com os imaginários neoliberais então vivenciados no mundo e no país fez com que boa parcela dos criadores e produtores culturais passasse a identificar política de financiamento e, pior, políticas culturais tão somente como as leis de incentivo. Outra vez mais a articulação entre democracia e políticas culturais se mostrava problemática. O Estado parecia persistir em sua ausência no campo cultural em tempos de democracia (Rubim, 2007).

A implantação de medidas que concedem benefícios fiscais para um determinado campo carrega, em essência, a intensão de promover o seu fortalecimento. No entanto, na ausência de políticas estruturadas e com objetivos bem definidos o recurso disponibilizado pode ser desviado para atender a interesses de campos “marginais”, os quais fogem ao escopo central do próprio campo, como ocorreu com as leis de incentivo à cultura que, em muitos aspectos, foram desvirtuadas para o atendimento às demandas empresariais. As maiores vantagens de financiamento para grupos cujos interesses se aproximam da iniciativa privada tem como consequência para o campo cultural a sua aproximação do marketing empresarial. Certamente, o ideal neoliberal e, conseqüentemente, maior legitimidade de empresas do que de instituições culturais, permitiu que as distorções nas leis de incentivo vigorassem.

É possível identificar que o sucesso de uma política pública não ocorre somente por meio da disponibilização de recursos para o setor, mas pelo esforço de o Estado estar alinhado às demandas e necessidades do campo. Nesse sentido, a legitimidade de instituições artísticas e culturais frente ao Estado representa, para além da necessidade de reconhecimento e incentivo dos trabalhos e ações, a abertura do Estado para compreender a pluralidade do campo e se capacitar para mediar interesses e desenvolver mecanismos legais, burocráticos e financeiros que atendam às necessidades postas. Obviamente, somente por meio de incentivos fiscais, muitas das demandas são negligenciadas.

Ainda que o incentivo fiscal se mostrasse uma alternativa frágil para o financiamento a cultura em contexto nacional, as décadas seguintes marcam a ampliação deste mecanismo para estados, municípios e para o setor do audiovisual, em nível nacional, com a criação da Lei nº 8685, de 20 de julho de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual.

Por meio da Lei do Audiovisual, institui-se a possibilidade de que 100% dos investimentos voltados a projetos nas áreas de produção, distribuição, exibição e infraestrutura do setor audiovisual, possam ser abatidos por seus investidores. A isenção total de recursos simboliza a possibilidade de decisão integral do mercado sobre o uso de um recurso público, sem que a contrapartida de recursos privados.

As intervenções de caráter neoliberal na cultura são intensificadas com a visão de Estado Mínio adotada por Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003). Os benefícios fiscais foram, em certa medida, capazes de incrementar a produção cultural, mas distorções nas leis a impossibilitaram de romper com a concentração regional e viciada de recursos e com a centralização das decisões sobre a aplicação de recursos públicos nas mãos do mercado. Ainda que os mecanismos de incentivo fiscal tenham sido amplamente criticados, não foram

realizados ajustes capazes de solucionar estas questões, nem tão pouco, desenvolvidas políticas culturais paralelas aos mecanismos de incentivo fiscal, que pudessem equilibrar a distribuição de recursos entre as diferentes regiões do país e diversificar atores os contemplados e o público.

A legitimidade das leis de incentivo não é aqui questionada, mas deve ser ressaltada a necessidade de este seja um mecanismo, entre vários outros, que permeia um contexto de cidadania cultural. Nesse sentido, não caberiam distorções como o uso de recursos para atender a interesses de mercado, a ausência de contrapartidas de recursos privados e ausência de políticas culturais com objetivos bem definidos.

O início dos anos 2000 marca um novo momento para as políticas culturais nacionais. O crescimento econômico vivido no país e a maior centralidade dada às questões culturais durante o governo Lula (2003 – 2010) possibilitaram muitos avanços para o setor. A ausência do Estado na elaboração de políticas culturais e a submissão do setor à lógica de mercado começam a ser questionadas durante a gestão de Gilberto Gil (2003 – 2008) a frente do Ministério da Cultura (MinC). Neste momento, o conceito de cultura assumido pelo Estado é ampliado o que repercute no desenvolvimento de políticas culturais alinhadas ao paradigma de democracia cultural. Na busca por garantir o caráter democrático das políticas públicas, são ampliados também os canais de participação da sociedade civil.

Visando o estabelecimento de uma estrutura de gestão capaz de assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura e amenizar os problemas históricos de escassez de recursos e mão de obra para o setor, neste período, é desenvolvido e implementado o Sistema Nacional de Cultura (SNC), o qual buscava uma gestão integrada e democrática de cultura por todo o território nacional (Oliveira, 2014).

A expansão da dimensão assumida pelo Estado sobre cultura repercute no desenvolvimento de novos perfis de políticas culturais, entre as quais merece destaque o Cultura Viva – Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, formulado no ano de 2004. Por meio do Cultura Viva os processos culturais desenvolvidos por comunidades passam a ser valorizados e financiados por transferência de recursos diretamente para pequenas organizações da sociedade civil. Com isso, organizações culturais até então suprimidas pelo mecenato passam a ser consideradas pelos mecanismos de financiamento estatal.

O novo desenho de política implantado pelo governo federal simboliza mudanças na composição do próprio campo cultural e das relações nele estabelecidas. Uma vez contempladas pelo edital do programa, as organizações culturais ampliam sua legitimidade frente as demais organizações e ao Estado, com isso, fortalecem sua posição no campo. No entanto, as

organizações são modificadas pelas pressões necessárias para se adequarem à burocracia estatal, o que faz com que se equiparem umas às outras, por meio de processos isomórficos, tornem o campo mais competitivo e as estruturas de relacionamento mais complexas (Medeiros, 2013).

Para que políticas culturais sejam efetivas é fundamental que sejam definidos objetivos e mecanismos de intervenção claros. O que se observa através da análise do histórico de políticas culturais nacionais, em linhas gerais, é que até o início da década de 1990 tanto os objetivos quanto os mecanismos de financiamento eram muito frágeis. Com isso, as políticas culturais foram marcadas pela descontinuidade de programas e desmonte de instituições. A partir da década de 1990, com o advento das leis de incentivo fiscal, é definido um mecanismo de financiamento para o setor, no entanto, os objetivos para uma política cultural são negligenciados e a responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas entregues ao mercado. Mais uma vez, foi possível constatar que se objetivos e mecanismos para sustentação das políticas não fossem casados não seriam concretizadas políticas de sucesso.

Os anos 2000 marcam o momento em que as duas modalidades aqui consideradas para o desenvolvimento de políticas culturais – seus objetivos propostos e seus mecanismos de financiamento– ocorrem simultaneamente e cultura passa a ser tratada em sentido amplo. Em virtude destes fatores é este o período de maior pungência para as políticas culturais em contexto nacional e de fortalecimento do campo.

Mesmo não compondo o escopo de análise deste estudo, cabe destacar que o contexto atual, no qual se vive intensa crise política e econômica, evidencia a relativa fragilidade do setor cultural. Embora muito mais institucionalizado, o setor cultural sofreu no ano de 2017 ameaças em relação ao desmonte do Ministério da Cultura, descontinuidade de muitas de suas políticas e grande retrocesso.

3.2.1 Políticas Culturais no Contexto Paulistano

Como observado na seção anterior, o momento inicial de desenvolvimento de políticas culturais no município de São Paulo é bastante inovador. Com Mário de Andrade à frente do Departamento de Cultura e Recreação da Cidade de São Paulo, medidas abrangentes são realizadas no campo.

Alinhada a muitos das ideias modernistas vigentes as políticas desenvolvidas na época convergiam uma amplitude de segmentos, nos quais se destacaram as pesquisas folclóricas, levantamentos demográficos, restaurações documentais, o investimento em bibliotecas, incluindo as itinerantes e populares, e parques (Calabre, 2009).

Como destacado também, assim como para o contexto nacional, as políticas culturais municipais no início de seu desenvolvimento eram marcadas pela descontinuidade e os projetos de Mário de Andrade foram interrompidos com o golpe do Estado Novo no final de 1937. Durante muitos anos a cultura foi renegada na pauta governamental e somente na década de 1970 são retomadas algumas medidas para o setor.

No ano de 1945 o Departamento de Cultura é vinculado à Secretaria Municipal de Cultura e Higiene e em 1947 é instituída a Secretaria Municipal de Cultura. No entanto, somente a partir de 1975, com Sábato Magaldi a frente da Secretaria Municipal de Cultura, que é que são identificadas políticas expressivas para o setor. Neste momento a SMC assume uma concepção de cultura voltada ao patrimônio e às artes e têm destaque ações voltadas preservação de monumentos, reformas de equipamentos e ampliação do serviço de bibliotecas.

A postura inovadora das políticas culturais do município volta a vigorar durante o governo de Luiza Erundina (1989 – 1992), com Marilena Chauí à frente da Secretaria Municipal de Cultura. Em um momento em que o governo federal atuava basicamente na promoção de leis de incentivo à cultura, Marilena Chauí defende que o papel do Estado em relação à cultura deveria ser o de “garantir direitos, criar direitos e desmontar prioridades” (Chauí, 2006)

Nesse sentido, somente por meio do rompimento com o conceito tradicional de cultura, poderiam ser estabelecidos e garantidos direitos e realizadas políticas plurais e democráticas.

Na busca por romper com a tradição de ações estatais realizadas como instrumentos de sustentação de governos militares ou populistas e com a tradição de entrega das decisões sobre a distribuição de recursos públicos ao mercado, é idealizada a política de Cidadania Cultural.

O entendimento de cultura como um direito circunscrevia o desenvolvimento de políticas na garantia da produção, participação, formação, experimentação, comunicação, informação e de espaços para a realização de atividades culturais. Para isso, a proposta da política de Cidadania Cultural se sustentava por quatro perspectivas: uma definição ampla de cultura, considerando sua dimensão antropológica; uma definição política de cultura, que em contexto democrático é entendida como direito de todo cidadão; uma definição conceitual de

cultura, como trabalho de criação de obras, de reflexão e memória; e uma definição dos sujeitos sociais como sujeitos históricos (Chauí, 2006).

No entanto, em um momento em que a concepção sobre os papéis do Estado no campo se mostravam bastante restritas no país, uma série de dificuldades foi enfrentada na tentativa de se desenvolver políticas abrangentes e inovadoras para a Cultura. Ainda assim, alguns avanços foram vivenciados neste período. Foram realizadas obras e restauração no Teatro Municipal e na Biblioteca Mário de Andrade, ampliados os serviços de bibliotecas e projetos de leitura. Na busca por descentralizar os equipamentos culturais pela cidade durante a gestão de Chauí foram criadas 14 Casas de Cultura em bairros periféricos. Criados como espaços para a realização de eventos artísticos e culturais, de formação, socialização de artistas e moradores locais as casas enfrentaram, entretanto, dificuldades relacionadas à sua manutenção, como destacado por Faria (1997):

[...] as casas de cultura que deveriam ser um polo de inversão de prioridades foram implantadas no último ano. Muitas delas ainda viveram esvaziadas até o final da gestão e sofriam da falta de verbas, de animadores, de divulgação e estrutura. Mesmo assim, as Casas de Cultura envolveram milhares de moradores na discussão de temas de interesse da comunidade e do país através de fóruns locais, ações descentralizadas e ações intersecretariais. (Faria, 1997)

A busca pelo desenvolvimento de políticas democráticas representava a incorporação de modalidades diversas de políticas públicas. Embora as modalidades de ação tenham sido ampliadas, os mecanismos de intervenção centravam-se, prioritariamente, na ação de um “Estado arquiteto”, em que são priorizados o desenvolvimento de instituições específicas para o setor. Ainda assim, devido à pressão de produtores a alguns grupos artísticos, foi instaurada, no ano de 1990, uma lei de fomento à cultura municipal, conhecida como Lei Mendonça (Lei Nº 10.923, de 30 de dezembro de 1990).

O projeto de Cidadania Cultural proposto por Marilena Chauí, por sua amplitude e caráter pioneiro no município, marca um grande avanço no debate sobre políticas culturais, contudo, em decorrência de entraves burocráticos encontrados, na prática, os avanços foram limitados. Durante as gestões seguintes a pauta de política cultural como um direito é enfraquecida e as tradicionais práticas clientelistas, bem como o mecenato, voltam a ser os principais mecanismos adotados para intervenção no setor cultural.

A vitória eleitoral de um governo esquerdista – gestão de Marta Suplicy (2001–2004) – representa uma janela de oportunidade para a retomada de políticas alinhadas ao ideal de democracia cultural na cidade. Além de uma maior propensão da gestão a pensar cultura de

forma abrangente, atores pertencentes ao campo cultural se mobilizaram para reivindicar a superação da predominância de um modelo neoliberal de intervenção em cultura, o que impulsionou o desenvolvimento de novos mecanismos de fomento tanto para as artes quanto para a valorização de processos culturais.

Como discutido anteriormente, os mecanismos de incentivo fiscal, pela forma como foram concebidos, atendiam, prioritariamente, a projetos alinhados aos interesses do marketing empresarial. Com isso, grupos artísticos que desenvolviam processos de criação e pesquisa que não se alinhavam às necessidades do mercado ficavam à margem da ação estatal para o financiamento de seus projetos. A postura neoliberal frente a políticas culturais fez com que a classe teatral se organizasse para contestar o processo de mercantilização da cultura e reivindicar financiamento público para manutenção dos seus processos de criação e pesquisa. A partir das discussões políticas colocadas por representantes do teatro sobre o papel do Estado em Cultura é estabelecido o movimento “Arte Contra a Barbárie”.

Os debates levantados são levados à Câmara dos Vereadores e da pressão realizada pelo movimento é originada a Lei de Fomento ao Teatro, a qual garantiu dotação orçamentária própria para o segmento.

A experiência do Teatro inspirou o segmento da Dança a reivindicar um mecanismo de fomento próprio. No ano de 2005 foi criada a Lei de Fomento à Dança, voltada ao fomento à dança contemporânea independente (São Paulo, 2005).

Por meio de processos isomórficos a dança também acessa o legislativo e utiliza-se de mecanismos semelhantes para conquistar direitos de acesso a recursos municipais que permitissem o desenvolvimento de projetos e pesquisa para a linguagem.

A partir da modalidade de fomento o Estado fortalece o seu papel de mecenas. Para a seleção dos projetos deve ser estabelecida uma comissão com representantes estatais e representantes da sociedade civil. Além disso, o desenvolvimento de projetos pontuais, contestado pela classe artística, é desestimulado pelas leis de fomento, que pautam o desenvolvimento de projetos continuados de pesquisa e criação artística por núcleos estabelecidos. Assim, a classe artística possibilita que a lógica de financiamento apenas a eventos e produtos artísticos seja repensada.

Durante a gestão de Marta Suplicy pôde-se observar o avanço no fomento não só para a classe artística, mas também para projetos de valorização de culturas indenitárias e territorializadas. No ano de 2003 foi criado o Programa de Valorização a Iniciativas Culturais

– Programa VAI, política pública voltado à juventude de regiões periféricas e com ausência equipamentos públicos culturais.

Assim como os fomentos ao teatro e a dança, o VAI também foi concebido no âmbito do legislativo, o qual teve papel fundamental no desenvolvimento de políticas públicas para cultura no município.

A participação social foi determinante para o desenvolvimento dos mecanismos de fomento. Foi a partir das discussões realizadas pela Comissão de Juventude, na Câmara Municipal, que começaram a ser pautadas a escassez de equipamentos culturais descentralizados; de apoio à produção cultural de jovens de regiões periféricas da cidade; e a impossibilidade de acessarem os recursos governamentais – por comporem, em sua maioria, grupos informais e, em muitos casos, ainda em processo de iniciação artística e cultural – que repercutiram na criação do VAI (Do Val, 2015).

Ana do Val (2015) aponta que dentre os atores que influenciaram a elaboração do Programa VAI destacam-se os militantes do segmento teatral, que fundiram seus interesses de revisão da lei de incentivo fiscal municipal aos interesses pautados pelos jovens na Comissão (cabe pontuar que alguns atores pertenciam a ambas as redes) e “formaram uma rede de interesse comum: a formulação de uma política pública para financiar de forma simples e direta, iniciativas culturais de jovens sem representação jurídica e localizados em locais desprovidos de infraestrutura e equipamentos” (Do Val, 2015).

Importante destacar que os processos que levam ao desenvolvimento de mecanismos de fomento fortalecem não apenas seus grupos beneficiados, mas repercutem o desenvolvimento do próprio campo. Ainda que haja momentos marcados por disputas internas, muitas são as medidas de cooperação que beneficiam o setor em sua relação com o Estado. Como colocado pela teoria institucional, a compreensão sobre os campos está justamente em analisar como grupos criam relações de cooperação e competição na disputa por legitimidade e garantia de benefícios. Esse processo, considerando a relação estatal, envolve o fortalecimento individual de grupos e a defesa de suas demandas comuns para melhor posicionamento de todo o setor. O fortalecimento do campo é importante para o fortalecimento dos grupos que o compõem e o contrário também pode ser verdadeiro, a institucionalização dos grupos pode servir ao fortalecimento do campo, seja por meio de ações conjuntas para conquistas de benefícios comuns, seja por meio de exemplos que impulsionam processos isomórficos.

Os direitos conquistados por grupos envolvem a necessidade de adaptação do Estados às necessidades postas pelas novas relações. Como observado anteriormente, entraves

burocráticos foram um dos pontos determinantes para que a política de Cidadania Cultural, de Marilena Chauí, cumprisse um papel mais conceitual do que prático. Nesse sentido, a necessidade de adaptação da burocracia a um novo perfil de política, que considera um conceito alargado de cultura, foi colocada para o desenvolvimento do VAI. Pela primeira vez, em contexto nacional, concretizou-se a possibilidade de que o financiamento para projetos culturais se voltasse não apenas a pessoas jurídicas, mas também a pessoas físicas.

Além da possibilidade de inscrição de pessoas físicas, também foram realizados cursos de elaboração de projetos, manual de Prestação de Contas, ampliação dos canais de comunicação e divulgação com os jovens e aproximação da equipe gestora da SMC com os executores do projeto (Do Val, 2015).

Por meio da Lei que instituiu o VAI os projetos poderiam ser renovados por duas vezes. Considerando a dificuldade de continuidade de muitas ações, movimentos e coletivos culturais passam a reivindicar novos critérios de renovação e a possibilidade de ampliação da faixa etária determinada pelo edital do programa. Deste processo nasce a proposta de criação de uma segunda edição do Programa, o VAI II, instituído em 2014.

O contexto de formação, posicionamento político e relação com o território são pontos comuns entre a maior parte dos jovens que tiveram projetos aprovados pelo VAI (Do Val, 2015). Considerando o contexto de formação, destacam-se as passagens de jovens por organizações não governamentais, movimentos sociais populares.

Jovens que participaram do Programa Vocacional – programa de formação artística, criado em 2001 – cujo objetivo é a instauração de processos criativos emancipatórios por meio de práticas artístico-pedagógicas também acessaram a recursos do VAI (Do Val, 2015). Inicialmente o Vocacional era voltado ao teatro, mas foi se ampliando para demais linguagens artísticas no decorrer dos anos e atualmente conta também com artistas-orientadores de música, dança, artes visuais e literatura.

Ainda no âmbito das políticas voltadas à formação, o município conta com a EMIA – Escola Municipal de Iniciação Artística, fundada na década de 1980. Por meio EMIA crianças de 5 a 12 anos participam de cursos que trabalham de forma integrada as linguagens de artes visuais, a dança, a música e o teatro.

O fato de jovens que participaram de programas de formação estarem entre aqueles contemplados pelo VAI evidencia a importância dos processos de formação na emancipação de jovens e amadurecimento na relação com o Estado.

Em um contexto democrático é garantida a população mecanismos que lhe permitem participar do processo de elaboração de políticas públicas e, conseqüentemente, realizar interferências na ação do Estado. O fato de os movimentos culturais e artísticos estarem no município impulsiona o desenvolvimento de políticas mais plurais e pautadas pelo paradigma de democracia cultural.

Os potenciais caminhos abertos por programas de formação cultural levaram ao amadurecimento dos grupos culturais e desenvolvimento de mecanismos de relação com o Estado. Além disso, a experiência vivida com as leis de incentivo fiscal, embora funcionando em lógica distinta, pode ter servido de influência para que grupos artísticos e culturais acessassem o legislativo na busca por leis de fomento. Soma-se ao fortalecimento dos grupos o amadurecimento desta instância governamental, que o distanciava de “políticas de balcão” e abria espaço para que demandas sociais fossem incorporadas em políticas para a área.

Um paralelo entre as políticas culturais municipais e federais permite evidenciar que, mesmo marcados por descontinuidade, muitos programas municipais foram fundamentais para um perfil vanguardista da política cultural de São Paulo e permitiram o desenvolvimento de uma atuação mais equilibrada entre mecanismos e modalidades de intervenção em cultura na cidade. Ainda assim, não há como negar a influência do contexto nacional sobre o município, o que justifica inclusive a descontinuidade de muitas de suas políticas de perfil inovador, e o próprio fortalecimento de segmentos culturais específicos impulsionados por ações federais desde o início de suas ações no campo, quando estas possuíam ainda um caráter muito mais político do que emancipatório.

A partir da retomada histórica sobre as modalidades e mecanismos de intervenção do Estado em cultura, em especial do município de São Paulo, este Estudo propõe uma análise sobre a distribuição de recursos público para a cultura e influência que a organização do campo exerce sobre as medidas distributivas.

A seguir são apresentadas as diretrizes que orientam o financiamento de políticas culturais no período definido pelo recorte do estudo, 2009 a 2016, e análises específicas sobre a distribuição dos recursos da SMC entre as modalidades e, conseqüentemente, grupos culturais.

4 A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO E SUAS DIRETRIZES DE AÇÃO (2005 A 2016)

As hipóteses definidas para este estudo possuem como fator de condicionalidade a variação nas concepções assumidas sobre cultura pelo Estado.

Diante disso, um dos motivos considerados para adoração do recorte temporal da pesquisa estava no fato de o período de 2009 a 2016 abarcar duas gestões da SMC cujas concepções assumidas sobre cultura foram bastante distintas. Assim, seria possível realizar análises acerca das hipóteses levantadas.

As perspectivas sobre o papel do Estado em cultura que nortearam as gestões da SMC durante os governos de Kassab e Haddad foram interpretadas, neste estudo, pelas diretrizes que cada uma das gestões considerou para o direcionamento de suas políticas.

Na busca por evidenciar quais foram os entendimentos sobre cultura e, conseqüentemente, as prioridades definidas para a SMC a primeira seção deste capítulo apresenta as principais diretrizes e políticas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Cultura.

Embora o recorte da pesquisa se inicie no ano de 2009, são apresentadas as diretrizes da SMC para as gestões de José Serra (2005 a mar./2006), Gilberto Kassab (mar./2006 a 2008 e 2009 a 2012) e Fernando Haddad (2013 a 2016). A escolha por iniciar a análise de diretrizes da SMC em 2005 se deve ao fato de as políticas desenvolvidas entre 2009 e 2012 apresentarem fortes traços de continuidade da gestão anterior.

A continuidade de políticas durante as duas gestões de Serra e Kassab se deve ao fato de que em ambas o cargo de Secretário da Cultura foi ocupado por Carlos Augusto Machado Calil, o que possibilitou o fortalecimento de uma concepção bem definida de cultura e da linha de atuação por ele estabelecidas ao longo dos anos.

O perfil de continuidade das ações levou a escolha de apresentar também, porem de forma bem sucinta, a trajetória de atuação de Calil na admiração pública para a cultura desde o momento em que ocupou o cargo de Diretor do CCSP (2001–2004). Em seguida foram apresentadas, em maiores detalhes, as prioridades colocadas por suas gestões como Secretário da SMC.

A reconstrução das diretrizes adotadas para SMC nos anos estipulados foi realizada por meio da análise de relatórios oficiais de gestão e da literatura envolvendo ação do Estado

em cultura. Visando aprimorar as interpretações sobre a gestão para a cultura em cada governo, foram realizadas entrevistas com gestores da SMC. Os relatórios oficiais utilizados e a trajetória dos entrevistados estão descrito no Capítulo 1 (Primeira etapa metodológica).

Após serem feitas as análises das prioridades da SMC, com base no referencial teórico de políticas culturais, na segunda seção deste capítulo são realizadas as análises referentes às hipóteses levantadas pela pesquisa. Estas foram feitas a partir da classificação dos “Quadros detalhados de Despesas” da SMC e orientadas pelas lentes teóricas incremental, institucional e de cultura como objeto de política pública.

4.1 A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE 2005 A 2012: PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO E DIFUSÃO ARTÍSTICA COMO FOCO DE ATUAÇÃO

A atuação de Calil a Frente da Secretaria Municipal de Cultura em suas duas gestões (2005 a 2012) apresentou fortes traços de sua experiência acumulada como Diretor do Centro Cultural São Paulo (2001 a 2004)⁹ como aponta a fala do Entrevistado 1:

[...] são muito parecidos [gestão do CCSP e da SMC] na forma porque ele [Calil] se propôs desde o início a um programa que era de requalificação dos equipamentos do ponto de vista físico e operacional [...] é interessante porque é uma linha de continuidade. Estava conversando recentemente com ele, ele fala exatamente isso: quando vira secretário, a experiência recente no Centro Cultural São Paulo foi muito fundamental porque o Centro Cultural São Paulo é uma mini Secretaria, é uma Secretaria em si mesma. É um equipamento que tem sala de cinema, de teatro, tem a ocupação do público, faz edital, tem sua biblioteca, tem acervo, todas as questões. (Entrevistado 1)

Ainda que as dimensões do equipamento e da pasta fossem bastante distintas, cabendo ao primeiro atender as demandas culturais localizadas em uma região específica da cidade de

⁹ Certamente, experiências anteriores de Calil na gestão pública para a cultura como assessor de Sábato Magaldi na Secretaria de Estado da Cultura de 1975 a 1979; diretor da Embrafilme de 1979 a 1986; na organização da Cinemateca em 1987, bem como, sua formação em cinema também foram determinantes para o estabelecimento da concepção de cultura que levou a consecução das diretrizes assumidas para a gestão da SMC nos anos em que atuou como Secretário. No entanto, foi a partir da experiência como diretor do CCSP que Calil conhece melhor a estrutura burocrática da SMC e as possibilidades para sua gestão.

São Paulo¹⁰ e a segunda atender as mais diversas demandas que emergiam de todo o município, as diretrizes seguidas para ambos foram marcadas por acentuadas semelhanças.

Durante sua gestão como Diretor de CCSP, Calil define as prioridades de ação em: “investimento em infraestrutura, reestruturação administrativa do equipamento e busca por equilíbrio entre atividades de programação e preservação de acervo”. Dentre as atividades de programação foram enfatizadas ações educativas para linguagens artísticas, com destaque para dança, artes visuais, teatro infanto-juvenil e cinema (São Paulo, 2004)

As prioridades de intervenção postas pela gestão do equipamento partiam de uma concepção de cultura que a relacionava, basicamente, ao fortalecimento de circuitos artísticos legitimados e a valorização do patrimônio.

Assim como para o CCSP, a primeira gestão de Calil como Secretário de Cultura do município define como missão de intervenção “buscar o equilíbrio entre duas linhas de atuação: a programação artística e o investimento em acervo e infraestrutura” (São Paulo, 2008).

Ampliando o perfil dos programas e ações realizados no CCSP para um contexto de disputas muito mais complexo, a gestão na SMC, evidencia-se ainda a priorização de políticas orientadas por uma concepção de cultura voltada às artes e ao patrimônio.

Ao assumir a SMC Calil aponta o desejo por marcar sua gestão como “revolucionariamente conservadora”, o que significava que mais do que qualquer grande novidade para o setor faria o trabalho de reestruturar a administração da Secretaria¹¹ e que sua “pequena revolução” seria a prioridade dada ao patrimônio (Calil, 2012).

Vale destacar que ações voltadas à preservação do patrimônio arquitetônico, da infraestrutura dos imóveis e acervos culturais foram potencializadas por comporem uma diretriz alinhada às prioridades definidas pela Prefeitura Municipal de “revitalizar” a região central da cidade. Desde a década de 1990 diferentes gestões da PMSP realizaram planos de ação para o centro de São Paulo e buscaram financiamento com o BID – Banco Internacional de Desenvolvimento para a realização de suas propostas de programas. Devido a uma série de fatores de cunho fiscal e político o primeiro financiamento do BID ocorre em 2001, para o

¹⁰ Segundo pesquisa de público realizada na gestão de Calil no CCSP 56% dos visitantes do CCSP eram jovens com até 25 anos, em sua maioria estudantes, de classe média e residentes na Zona Sul da cidade. Dentre os entrevistados 48% frequentavam o equipamento há mais de três anos, e 50% iam ao menos uma vez por semana ao CCSP. Os espaços mais procurados pelos frequentadores eram as bibliotecas (São Paulo, 2004).

¹¹ Destacam-se como importantes redesenhos na estrutura de gestão a criação do Sistema Municipal de Bibliotecas, composto por 60 bibliotecas públicas, a implantação de bibliotecas temáticas espalhadas por diferentes regiões da cidade, a elevação da BMA a Departamento, a Criação do Escritório de Cinema de São Paulo – ECINE (*São Paulo Film Commission*) e a criação do Departamento de Expansão Cultural, o qual passa a ser responsável pela coordenação dos programas de fomento e apoio às artes, pelos teatros distritais e Casas de Cultura.

Programa “Ação Centro”, que no ano de 2005, com a eleição de José Serra (PSDB), passa a ser denominado “Procentro”¹².

A partir da parceria estabelecida com o BID realizou-se a revitalização da Biblioteca Mário de Andrade; o restauro da fachada e ala nobre do Theatro Municipal; da sede da Escola municipal do Bailado; do Solar da Marquesa de Santos; e a reforma da Praça Coronel Fernando Prestes, para recuperação de suas características originais (Instituto Pólis, 2008).

Considerando que as ações para o patrimônio não foram fruto somente de diretrizes da PMSP, mas também da própria SMC, outras medidas foram tomadas para além daquelas definidas nos programas realizados com a parceria do BID, como o restauro do edifício do Conservatório Dramático e Musical de São Paulo; do Edifício do Cine Art Palácio; Circo Piolim; Edifício Capodô (Casa do Politécnico), das edificações da Vila Maria Zélia e Vila Itororó (São Paulo, 2008).

Além dos restauros, a busca pelo fortalecimento do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Compresp); e a Regulamentação do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (Funcap) também evidenciavam a centralidade do patrimônio para a gestão.

Os investimentos em recuperação de equipamentos não se concentraram apenas na preservação de patrimônios arquitetônicos, também foram realizadas obras para conservação e modernização de bibliotecas públicas e teatros distritais. Nesse sentido, era fortalecido o papel de arquiteto do Estado, fundamentado no ideal de estruturação de sistemas burocráticos específicos ao atendimento de ações do setor, por meio de intervenção direta.

Provavelmente, a experiência à frente de um equipamento do porte do CCSP serviu como estímulo e parâmetro para a necessidade de construção de equipamentos semelhantes. Com isso, além das medidas de infraestrutura, o período também marca a inauguração do Centro Cultural da Juventude, em 27 de março de 2006, e a concepção do Centro de Formação Cultural de Cidade Tiradentes (CFCCT). Ambos foram implantados em regiões com altos índices de vulnerabilidade juvenil, o CCJ em Vila Nova Cachoeirinha, Zona Norte, e o CFCCT no bairro Barro Branco, na Zona Leste.

O CFCCT foi concebido como centro de formação em profissões técnicas ligadas à arte e cultura e espaço para o desenvolvimento de atividades culturais como cinema, teatro,

¹² Para maiores informações sobre a reconstrução histórica do programa de reabilitação do Centro de São Paulo com financiamento do BID e análises das condições de controle social do programa consultar (Pólis, 2008).

circo, espaço de exposições e uma biblioteca¹³. Embora tenha sido concebido para formação técnica em cultura, o Entrevistado 1 destaca que uma das suas grandes frustrações em relação ao trabalho da SMC foi a pouca atenção dada ao CFCCT, o que a impossibilitou de cobrir uma lacuna ainda existente na formação técnica de jovens em cultura.

As atividades de formação desenvolvidas pela SMC eram prioritariamente voltadas à formação para as artes e realizadas por meio de instituições já consagradas no campo, como Escola Municipal de Bailado, Escola Municipal de Música, Orquestra Experimental de Repertório, Escola de Iniciação Artística. A SMC também possuía tradição no desenvolvimento de programas voltados à iniciação artística, por meio do Programa Vocacional e da Escola de Iniciação Artística (EMIA). Mesmo não sendo prioritárias, as ações de formação, já bastante consolidadas no escopo de atuação das SMC, mantiveram constância nos investimentos durante as duas gestões de Calil.

A análise do relatório de gestão da SMC permite constatar que a concepção de cultura que orientava suas políticas estava alinhada à sua “dimensão sociológica” e que as mesmas eram orientadas pelo paradigma de “democratização cultural”. As políticas de difusão cultural foram definidas como prioridades da gestão.

Grande destaque foi dado pela gestão à Virada Cultural, festival em que são realizados espetáculos musicais, teatrais, exposições entre outras atividades artísticas e culturais por 24 horas ininterruptas. A Virada Cultural teve início em 2005 e se fortaleceu ao longo dos anos.

Ainda que algumas atividades fossem realizadas em unidades do Serviço Social do Comércio (SESC), dos Centros Educacionais Unificados (CEUs) e equipamentos culturais estaduais, a maior parte das apresentações era realizada no centro da cidade. A concentração de apresentações artísticas no centro era sustentada pelo argumento de “recuperação simbólica” associado à recuperação física que a prefeitura vinha realizando na região. A principal justificativa colocada pela gestão para a necessidade de se investir na Virada Cultural estava em seu potencial de associar “reurbanização física e humana” do centro da cidade (São Paulo, 2008).

Embora uma das principais atividades de difusão da SMC fosse concentrada no centro da cidade, o ideário de que era necessário “levar cultura” a regiões economicamente vulneráveis apareceu como tônica de algumas das políticas de difusão realizadas. Nesse sentido,

¹³ Além de recursos da SMC o CFCCT também contou com recursos advindos de convênio entre a prefeitura e a Região Île-de-France, França.

destacaram-se as “Quebradas Culturais”, programa desenvolvido para levar apresentações artísticas para regiões periféricas.

Ações para difusão de livro e literatura também foram priorizadas pela gestão. Destacam-se as compras de novos ônibus para a circulação do programa “Ônibus Biblioteca”, que consiste em bibliotecas itinerantes que atendem regiões que não dispõem de equipamentos. O programa havia sido criado em 1337, mas estava praticamente paralisado. Os “Bosques da Leitura”, programa que possibilita acesso à leitura em parques municipais foram ampliados e foram criados os pontos de Leitura, minibibliotecas em equipamentos culturais.

Novos livros e assinaturas de periódicos foram adquiridos para as bibliotecas do então criado Sistema Municipal de Bibliotecas. Acreditava-se que além de reestruturar a gestão, a recuperação do “público perdido” das bibliotecas ocorreria com o investimento em novos exemplares (São Paulo, 2008).

É indiscutível a necessidade de que sejam feitos investimentos em livros e na própria estrutura das bibliotecas, contudo, como já evidenciado pela literatura, a partir do paradigma da “democracia cultural”, a relação entre os objetos das políticas culturais e seu público passa por fatores simbólicos, que ultrapassam a estrutura de gestão e acervo dos equipamentos. No entanto, os fatores simbólicos não desmontaram ter a mesma centralidade nas diretrizes da gestão.

Ainda em relação às artes, mas extrapolando a ação de “Estado arquiteto” para de “Estado mecenas”, observa-se a expansão das ações de fomento. Como demonstrado no capítulo anterior a estratégia utilizada por representantes de grupos culturais de aprovar leis de fomento para o desenvolvimento de seus projetos, iniciada com a Lei de Fomento ao Teatro em 2002, garante relativa estabilidade ao segmento. Buscando os mesmos benefícios e garantias do teatro, representantes da dança se mobilizam para conquistar uma lei que garantisse à linguagem os mesmos “privilégios”. No ano de 2005 é lançada, aos moldes da Lei de Fomento ao Teatro, a Lei de Fomento à Dança. Também fruto de articulação de grupos do campo, a lei prevê incentivos para que artistas possam viabilizar seus trabalhos, pesquisas e difusão da dança contemporânea.

O cinema, apesar de ser uma linguagem não abarcada por leis de fomento, possui forte tradição de incentivos públicos realizados pela SMC deste de a década de 1990. Assim como tradicionalmente já se realizava, os investimentos em audiovisual seguiram sendo realizados por meio de uma série de editais de copatrocínio destinados à produção, finalização de obras

em seus mais variados formatos (longas e curtas-metragens, roteiros, documentários e filmes de animação).

4.2 SEGUNDA GESTÃO CALIL E CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Como apresentado no início desta sessão, a segunda gestão de Calil a frente da SMC, seguiu uma linha marcada pela continuidade, o que demonstra mais do que a manutenção de diretrizes, o fortalecimento da concepção de cultura assumida pela SMC, pautada na valorização do patrimônio e de equipamentos culturais.

A revitalização da região central permaneceu como pauta prioritária, com isso, além da finalização das obras do anexo da BMA, do Theatro Municipal e da Casa da Imagem, outros projetos de restauro foram iniciados, como a do Solar da Marquesa, do antigo Conservatório Dramático e Musical de São Paulo, da antiga Cinelândia e da Fonte Monumental.

Além dos projetos de restauro foram realizadas obras de modernização em equipamentos da região central da cidade¹⁴ e em teatros distritais e bibliotecas públicas.¹⁵

O período também marca o lançamento do projeto da Praça das Artes, equipamento cultural projetado para abrigar às escolas e os corpos artísticos do Theatro Municipal de São Paulo – OSM, Orquestra Experimental de Repertório, Quarteto de Cordas, Coral Lírico, Balé da Cidade e Coral Paulistano, além das escolas de dança e de música¹⁶.

Após inauguração em 2006, o Centro Cultural da Juventude Ruth Cardoso (CCJ) inicia suas atividades. Como será observado a seguir, alguns dos programas iniciados no CCJ foram expandidos para toda a secretaria em anos seguintes. Um exemplo é o Programa Jovem Monitor cultural, desenvolvido para possibilitar a formação e vivências de gestão em cultura para jovens da região, que durante a gestão Haddad é ampliado para vários equipamentos da cidade.

No entanto, apesar de alguns programas desenvolvidos no CCJ terem sido ampliados para toda a Secretaria, o Entrevistado 3 destaca o distanciamento do equipamento da população residente em seu entorno no início das atividades ali realizadas.

¹⁴ Como a do Arquivo Histórico; da Torre da Memória Paulista, para servir de anexo ao Arquivo Municipal; e do Edifício Sampaio Moreira, primeiro arranha céu de São Paulo.

¹⁵ Das 52 Bibliotecas Públicas espalhadas por São Paulo, 40 foram reformadas entre os anos de 2009 e 2012.

¹⁶ Conservatório é integrado a praça das artes e voltar a ser a tradicional sala de concertos de câmara da cidade.

No CCJ, acho que tinha uma frustração grande quando eu cheguei. As pessoas enxergavam que ali estava um potencial muito desperdiçado, muito mal-usado por muito tempo. Tinha um entendimento da comunidade local de não poder se expressar lá, de não poder ocupar o espaço, o espaço era muito vazio. As pessoas não se identificavam em geral com o que era oferecido, elas tinham uma impressão de que o que era oferecido lá era para agradar pessoas de outras regiões, não delas. (Entrevistado 3)

A fala do Entrevistado 3 evidencia uma possibilidade de que o fato da gestão ter priorizado o investimento em estrutura física e, de certa forma, negligenciado barreiras simbólicas possa ter distanciado o equipamento de sua concepção inicial, de servir a população jovem residente na Zona Sul. Ao que a fala indica, era maior a possibilidade de que moradores de outras regiões se deslocassem para participar de algumas programações do que a participação da população residente em sua área circunscrita.

Seguindo a lógica de investimento na reestruturação física de equipamentos, ao completar 30 anos, em 2012, o Centro Cultural São Paulo passou por uma série de obras para modernização de suas salas de teatro e cinema. Outro equipamento que passou por obras de adequação de seu prédio foi o Pavilhão das Culturas Brasileiras. Já as obras de construção do Centro Cultural Cidade Tiradentes foram iniciadas no ano de 2009. Ainda sobre as ações em equipamentos, no ano de 2009 é criado o Centro de Memória do Circo (CMC), contendo bastidores e história do circo.

Em relação aos programas de difusão cultural, não há grandes inovações, apenas a intensificação de projetos já existentes, em especial os voltados ao acesso ao livro e à leitura. O ônibus-Biblioteca, que em 2005 contava com um ônibus, passa a ser realizado por doze ônibus em roteiros espalhados por diferentes regiões da cidade. Os Pontos de Leitura e Bosques da Leitura também foram ampliados para diferentes praças e equipamentos da cidade¹⁷. Ainda visando ampliar o acesso ao livro, a gestão marca o fim da digitalização de todo o acervo das Bibliotecas públicas, projeto que havia sido iniciado em sua gestão anterior.

Além da difusão e investimentos em restauro e obras, o terceiro ponto colocado pelas diretrizes da gestão Calil, a reestruturação institucional, teve como destaque a nova organização administrativa do Theatro Municipal, o qual passa a ser uma Fundação de Direito Público em 2012.

Os programas municipais de fomento, que no mandato anterior haviam ficado sob responsabilidade do então criado Departamento de Expansão Cultural foram concentrados em um núcleo específico, o Núcleo de Fomentos Culturais, subordinado ao Gabinete da Secretaria

¹⁷ Ao final das duas gestões 15 Pontos de Leitura e 13 Bosques de leitura haviam sido implantados.

Municipal de Cultura. A medida foi tomada com a justificativa de aprimorar o atendimento e acompanhamento dos projetos.

Como pode ser evidenciado, a gestão de Calil prioriza os investimentos em infraestrutura e em linguagens artísticas. Embora a SMC tenha optado por um recorte restrito para sua atuação, para o que se propôs, as ações foram reconhecidas como bem-sucedidas e, como coloca o Entrevistado 1, sua gestão teve um papel importante de conseguir fortalecer a pasta da cultura em um cenário em que a prefeitura não a colocava na centralidade de suas diretrizes:

Eu acho que de um modo geral o que o Calil se propôs a fazer, e ele conseguiu fazer muito bem, foi justamente retomar o protagonismo da Secretaria, ela amplia o seu orçamento, ela vai ampliando paulatinamente suas atividades. Isso não faz com que ela tenha importância no centro do governo do Kassab [...], mas ele apoiou a Secretaria orçamentariamente e permitiu que a Secretaria criasse essa musculatura que foi fundamental para quando entra o Juca e a equipe na gestão nova [...] (Entrevistado 1)

As perspectivas sobre cultura e, conseqüentemente, sobre o papel do Estado no setor são bastante distintas entre as gestões em que Calil esteve à frente da SMC e a gestão da pasta durante a gestão Haddad.

A centralidade dada ao patrimônio e a políticas orientadas pela “dimensão sociológica” de cultura durante a gestão Kassab dão espaço a diretrizes orientadas pela “dimensão antropológica” de cultura.

A seguir são apresentadas as prioridades colocadas para a SMC durante a gestão Haddad. Assim como para as gestões anteriores, a análise foi realizada a partir de documentos oficiais, os relatórios de gestão, e das entrevistas com gestores.

Diferente das gestões anteriores, em que um mesmo secretário ocupou a SMC por dois mandatos, na gestão Haddad três secretários ocuparam a SMC, Juca Ferreira (2013-2014), Nabil Bonduki (2015-2016) e Maria do Rosário Ramalho (2016). Embora tenha havido bastante troca de Secretários para um período curto, o Entrevistado 2 destacou que, em linhas gerais, as diretrizes centrais foram mantidas por todos eles.

4.3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE 2013 A 2016: VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E DE PRÁTICAS CIDADÃS COMO FOCO DE ATUAÇÃO

Durante o mandato de Haddad a diretriz de “valorização e ocupação de territórios da cidade como caminho para a universalização de direitos” orientou políticas de diferentes setores. O discurso do governo esteve centrado na busca da apropriação do município pelo cidadão, como pode ser observado no trecho abaixo de entrevista concedida pelo então prefeito à Rede Brasil Atual:

Nossa gestão mudou o paradigma. Tudo o que é espaço público está sendo ocupado na cidade. Pelo público. Tem um conceito que perpassa toda a administração: é a reapropriação do público pela cidadania. A praça wi-fi é isso, a ciclofaixa é isso, a faixa exclusiva de ônibus é isso, a comida de rua é isso, o carnaval de rua é isso. Agora, dois anos não mudam o que se fez nos últimos 50 anos. Mas minha aposta é que as pessoas compreenderão que uma nova cidade está sendo forjada (Haddad, 2015)

O conceito estratégico que permeava as ações e políticas da SMC de "ocupação do espaço público como território para o desenvolvimento de diversas práticas cidadãs" (São Paulo, 2016a) estava finamente alinhado à diretriz governamental geral adotada o que coloca muitas das pautas de cultura na centralidade de discursos e ações públicas.

Considerando a necessidade de valorização do território para efetividade da ação social, o olhar sobre os equipamentos culturais se diferencia da gestão anterior. Poucas são as medidas de infraestrutura realizadas. Apesar de algumas obras efetuadas em Bibliotecas do SMB e Teatros Distritais, esta claramente não foi uma prioridade da SMC. O Entrevistado 1 destaca que além de não serem prioritárias, os investimentos em infraestrutura foram comprometidos pela queda de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) destinados à SMC:

Um grande desafio da gestão Haddad era dar continuidade a obras grandes que estavam em curso. Essa não era uma prioridade do gabinete. Não andou muito bem. Mas também tem que se considerar uma coisa fundamental que é o fato de que na gestão do Juca, recursos do FUNDURB – o fundo vinculado aos projetos de desenvolvimento urbano na cidade – que estiveram disponíveis para o Calil para construção e reforma de equipamentos culturais, já não estavam depois para o Juca. Na gestão do Kassab, o FUNDURB recebia poucos projetos de áreas como habitação, então o Calil pôde utilizar recursos desses fundos, mas depois, na gestão do Haddad, a destinação para Cultura foi muito pequena. Teve uma queda brutal do quanto foi destinado para a Secretaria [de Calil] e o quanto estava disponível na gestão do Juca.

Então, diante destes dois fatores [prioridade da gestão e recursos disponíveis] o projeto da Praça das Artes e o Sampaio Moreira, que seria a sede da Secretaria, tiveram dificuldade de ir para frente. O que foi possível na época foi terminar, com o dinheiro desse fundo, os três teatros que estavam em reforma no DEC: o Teatro Artur Azevedo, o Paulo Eró e o Flávio Império. (Entrevistado 1)

Diante da queda de recursos disponíveis e do fato de investimentos em infraestrutura não serem prioritários para gestão, o caminho proposto para potencializar a ação territorializada foi o de “requalificação de espaços pouco aproveitados e integração de unidades da SMC para que se configurassem em Centros Culturais”¹⁸ (São Paulo, 2016a)

A gestão também atuou na incorporação das casas de cultura à rede de equipamentos da SMC. Após dez anos sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, estas foram reintegradas à SMC, atendendo a uma das demandas mais votadas na Conferência Municipal de Cultura em 2013. Apesar de algumas medidas estruturais para seu aprimoramento e do edital lançado em 2015 para realização de oficinas artísticas e culturais nos locais, o orçamento para reestruturação das casas era muito restrito. No entanto, para o Entrevistado 2, mesmo com pouco orçamento e capacidade de reestruturação das casas, a retomada para a SMC e mudança de coordenadores foram grandes avanços para a gestão dos equipamentos

Algumas coisas foram sendo feitas, claro que muito na precariedade, mas algumas casas foram sendo equipadas, com equipamento de som, por exemplo. Para as casas que estavam em condições mais precárias para uso foi feito um plano de reforma e começaram a fazer algumas reformas. Mas acho que a mudança mais substancial não envolveu tanto o orçamento, foi a mudança dos coordenadores das Casas. Que foi uma briga de mais de um ano, porque os coordenadores das casas eram funcionários das subprefeituras e, em sua maioria, eram cargos políticos, eles não tinham nenhum vínculo com cultura [...] nem se responsabilizavam pela gestão do equipamento. Então acho que essa mudança foi o mais importante, porque fomos colocando pessoas que trabalhavam com cultura na região. Então, articuladores, gestores culturais, artistas, agentes culturais das regiões foram assumindo a coordenação das casas e dando uma outra cara, permitindo que os grupos ocupassem o espaço. Não tinha orçamento nenhum, mas respondeu a demanda porque os movimentos culturais conseguiam

¹⁸ Equipamentos unificados em Centros culturais: Centro Cultural Olido, composto composto pela Galeria Olido, Sala Olido, Spcine Olido, Centro de Dança Umberto da Silva, Centro de Memória do Circo, Vitrine da Dança, Ponto de Leitura Olido e FabLab (em parceria com a Secretaria de Serviços); Centro Municipal de Culturas Negras do Jabaquara, criado a partir da integração da Biblioteca Pública Paulo Duarte, do Sítio da Ressaca e do Acervo da Memória e do Viver Afro-brasileiro CaioEgydio de Souza Aranha; Centro Cultural da Vila Formosa, formado pela Biblioteca Pública Paulo Setúbal e o Teatro Municipal Zanon Ferrite; Centro Cultural de Santo Amaro, composto pela Biblioteca Pública Prefeito Prestes Maia e o Teatro Municipal Leopoldo Fróes; além do Centro Cultural Tendal da Lapa e do Centro Cultural do Grajaú - Palhaço Carequinha, anteriormente implantados como casas de cultura. (Relatório). Em 2015, a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) lançou um edital para selecionar propostas de parceria para gestão compartilhada do Centro de Referência da Dança da Cidade de São Paulo (CRDSP), espaço localizado embaixo do Viaduto do Chá, onde funcionava a Escola Municipal de Bailado

conversar com os gestores e realizar atividades, muitas vezes os coordenadores eram pessoas que vinham dos movimentos. (Entrevisto 2)

Partindo do mesmo argumento de que era necessário adaptar a programação de equipamentos às necessidades e demandas da população, os equipamentos de grande porte, que receberam altos investimentos na gestão anterior, também tiveram suas programações e funcionamento reformulados. O caso mais representativo foi o da Biblioteca Mário de Andrade, que teve seu serviço de atendimento ampliado para 24h. Diferente da gestão anterior, que concebia o equipamento como um “centro de referência para pesquisadores” (São Paulo, 2012) o objetivo agora era de que a biblioteca pudesse atender a “demanda daqueles que não conseguiriam frequentá-la durante o horário comercial” e de que sua programação a aproximasse a lógica de funcionamento de um Centro Cultural (São Paulo, 2016a).

Ainda que tenham sido implementadas adaptações na programação dos equipamentos consagrados, o foco da gestão, como demonstrado anteriormente, estava na busca por assegurar o acesso aos meios de fruição, circulação e produção cultural pela qualificação de equipamentos já existentes e estímulo a iniciativas culturais em desenvolvimento. Estas medidas seguiam diretiva análoga às adotadas pelo governo federal desde 2004 com a implantação do Cultura Viva, o que levou a adesão do município ao programa e a implementação de uma Rede Municipal de Pontos de Cultura em 2013.

A busca por ações territorializadas levou também ao desenvolvimento de programas de difusão e promoção cultural estruturados em uma lógica de valorização e de circulação de diferentes formas de expressão artísticas e culturais vividas na cidade.

Em relação às ações de difusão destaca-se a criação do Circuito Municipal de Cultura, criado em 2013, com a finalidade de propagar pela cidade uma programação cultural abrangendo diversas linguagens artísticas; realizadas por artistas locais e artistas consagrados; por meio de circulação de seus espetáculos por regiões distintas da cidade.

Destacam-se também a descentralização das apresentações da Virada Cultural que, além dos palcos distribuídos pela região central, passaram a ter atrações em todas as subprefeituras da cidade; a ampliação do carnaval de rua, que a partir do cadastramento¹⁹ de blocos teve a estrutura de carnaval de rua organizada e distribuída pelos bairros da cidade; e a ampliação do Mês da Cultura Independente, festival inicialmente presente na programação do

¹⁹Além do cadastramento de blocos, a SMC também atuou no desenvolvimento de legislação municipal que organizasse o trabalho dos artistas de rua em sua ocupação do espaço público – Lei Municipal nº 15.776 (São Paulo, 2013b), seguida do Decreto nº 55.140 (São Paulo, 2013a).

Centro Cultural da Juventude que teve suas apresentações ampliadas e distribuídas por equipamentos e espaços abertos na cidade.

As intervenções artísticas pelo município também ocorreram no sentido de dar maior visibilidade a manifestações e “linguagens marginais”, o que pode ser expresso pela realização do “mês do Hip-Hop” e do painel de grafite nos muros da ladeira da Avenida 23 de Maio.

O conceito de descentralização abarcou para além das atividades de fruição, os recursos públicos para o desenvolvimento de projetos culturais. Nesse sentido as ações de fomento tiveram seus editais ampliados não só para atender às linguagens artísticas, mas também a demandas voltadas à Cidadania Cultural. A tendência de fortalecimento do papel de “Estado mecenas”, já marcada na gestão anterior, mostrava-se ainda mais intensa.

Além da adesão ao Programa Cultura Viva, citado acima, houve expansão do Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI) com a criação de uma segunda modalidade destinada a grupos e coletivos de jovens ou adultos de baixa renda, que tenham histórico de, no mínimo, 2 (dois) anos de atuação em localidades ou que foram contemplados na modalidade VAI I (São Paulo, 2013c).

O Entrevistado 1 destaca que o foco dado a agenda da cidadania cultural pela gestão Haddad permite a concretização de práticas que já vinham sendo pautadas em outras instâncias de Governo por Juca, no Ministério da Cultura, e Nabil, na Câmara de Vereadores.

[...] o VAI II já tinha um pré-projeto do Nabil protocolado na Câmara, Nabil era nosso vereador. Essa discussão já tinha avançado muito na Secretaria. No entanto, o Calil havia decidido não fazer o programa VAI II [...] logo que o Juca assume a SMC ele [Nabil] retoma a tramitação do projeto do VAI. E nessa agenda da cidadania era muito evidente que a ampliação do programa seria colocada em prática, assim coma a criação dos Pontos de Cultura e criação do Agente Comunitário. (Entrevistado 1)

Além da ampliação do VAI, uma nova modalidade de fomento foi criada para o estímulo ao desenvolvimento de linguagens e manifestações culturais periféricas, a Lei de Fomento à Cultura de Periferia (São Paulo, 2016b). A lei surge a partir da articulação dos movimentos culturais da periferia e segundo o Entrevistado 2, ganha fôlego a partir da organização dos grupos durante a 3ª Conferência Municipal de Cultura. O Entrevistado 2 coloca que os grupos tiveram participação ativa na Conferência o que potencializou a articulação com a Câmara e com a SMC para aprovação da Lei.

Outra ação relevante para as políticas de Cidadania Cultural foi o lançamento do Redes e Ruas – Edital de Inclusão, Cidadania e Cultura Digital. O edital foi criado em 2014 em caráter experimental, fruto de uma parceria entre as Secretarias Municipais de Cultura, de Direitos

Humanos e Cidadania e de Serviços. O objetivo do programa estava em fomentar projetos de cultura digital que estabelecessem relação com diversos territórios da cidade com ênfase nos telecentros, praças do Programa Wi-Fi Livre SP e pontos de cultura (São Paulo, 2016a).

Destacam-se também dois importantes projetos realizados no sentido de promover a articulação cultural em regiões específicas da cidade o Agente Comunitário de Cultura e o Aldeias. O primeiro foi realizado por meio do lançamento de dois editais, nos anos de 2014 e 2016, em que foram selecionados jovens residentes em regiões carentes de oferta de serviços e equipamentos culturais, os quais seriam responsáveis por “desenvolver processos de criação e produção culturais nas diversas linguagens, formas de expressão e práticas artísticas, relacionadas ao pensamento, formação, qualificação, criação e circulação” (São Paulo, 2016a).

O programa Aldeias configura-se como um desdobramento do programa Vocacional Aldeias, que ocorreu entre 2008 e 2013. O núcleo aldeias do Vocacional estava inserido na mesma lógica de formação artístico-pedagógica dos demais núcleos. O novo programa, iniciado em 2014, foi realizado no intuito de preservar costumes e o promover o fortalecimento de expressões culturais do povo Garani Mbya, em aldeias da na zona sul (Parelheiros) e zona noroeste (Jaraguá). Para isso, foram lançados editais de seleção de agentes culturais, em sua maioria indígenas, responsáveis por realizarem trabalhos em conjunto com as lideranças locais voltadas à manutenção dos valores da população indígena da cidade de São Paulo.

A centralidade dos equipamentos durante a gestão de Calil imprimia a relevância dada pela SMC para a estruturação de espaços adequados ao fazer cultural. Com isso, políticas voltadas aos jovens, sobretudo de regiões com maiores índices de vulnerabilidade social, foram pensadas como instrumentos a serem desenvolvidos em equipamentos, “cujos impactos seriam externalizados para toda a comunidade” (São Paulo, 2012). A retirada da centralidade dos equipamentos nas diretrizes colocadas pela gestão Haddad, representa uma nova concepção sobre os caminhos para a transformação social. A gestão pauta que “Jovens da periferia de São Paulo são protagonistas – e não mais público-alvo – de seus próprios projetos e iniciativas culturais” (São Paulo, 2016a).

Além dos fomentos a programas voltados à cidadania cultural, os fomentos às linguagens artísticas também foram ampliados, tanto por meio do aumento de recursos destinados às Leis de Fomentos ao Teatro, à Dança e aos editais de cinema quanto por meio da criação de novas modalidades de fomento.

No ano de 2014, atendendo a demanda de profissionais da área do teatro, é lançado o programa denominado Prêmio Zé Renato, cujo objetivo está em apoiar núcleos artísticos,

pequenos e médios produtores independentes a produzir e realizar temporadas ou circulação de apresentações pela cidade de São Paulo (São Paulo, 2014). Com a instituição do Prêmio Zé Renato, o teatro passa a contar com mais uma modalidade de fomento, além do realizado pela Lei de Fomento ao Teatro de 2002.

Durante a gestão Haddad, as demandas colocadas por profissionais do circo para apoio à produção, formação, pesquisa e itinerância passaram a ser consideradas, o que resultou na criação, em 2016, do Programa Municipal de Fomento ao Circo (São Paulo, 2016c).

No entanto, como será discutido na próxima seção, os recursos destinados ao circo eram bastante restritos em relação às linguagens já legitimadas pela SMC como o teatro, por exemplo, que já era a linguagem mais beneficiado por lei de fomento e teve seus recursos ampliados a partir da criação do Prêmio Zé Renato.

O audiovisual também teve suas ações de fomento ampliadas a partir da criação da Spcine – empresa de cinema e audiovisual de São Paulo, consolidada no ano de 2014. A empresa foi criada com o objetivo de atender às demandas e necessidades do mercado audiovisual através de apoio ao desenvolvimento de todas as suas etapas da produção.

Além do incremento do fomento ao audiovisual, a criação da empresa ampliou as ações de difusão para a área. No ano de 2016 é lançado o projeto Circuito Spcine, o qual consistiu na criação de uma rede de salas públicas de cinema do Brasil²⁰. O projeto foi idealizado para atender a “a democratização do acesso da população moradora em regiões carentes de equipamentos culturais, ao entretenimento audiovisual, avançando para além da barreira geográfica do centro expandido” (São Paulo, 2016a)

A SMC também intensificou sua atuação para a formação artística e cultural por meio da Escola Municipal de Iniciação Artística (EMIA), do Programa de Iniciação Artística (PiÁ) e do Programa Vocacional. Além dos incrementos no orçamento, o PiÁ e o Vocacional tiveram o número de vagas e de equipamentos atendidos pelos programas ampliados (São Paulo, 2016a).

Uma vez que o conceito norteador para ações da SMC estava no “desenvolvimento de práticas cidadãs”, outra diretriz central para a gestão foi a valorização da participação social. Desde o início da gestão uma série de encontros com representantes de setores culturais e sociedade civil foi realizada. Em fevereiro de 2013 tem início o “#existediálogoemSP”, série

²⁰ O projeto foi realizado por meio de parceria com a Secretaria Municipal de Educação, pois 15 dos 20 espaços de exibição estão nos Centros Educacionais Unificados (CEUs) e outros cinco em equipamentos culturais, entre eles o Centro Cultural São Paulo, que abriga duas salas (São Paulo, 2016a).

de encontros gerais e setoriais que se estende até dezembro do mesmo ano. O objetivo dos encontros estava em ouvir quais as demandas prioritárias e expectativas da população para a gestão municipal para acultura.

Seguindo a linha dos encontros até então realizados, em agosto de 2013 foi realizada a 3ª Conferência Municipal de Cultura, a qual buscava diagnosticar as políticas culturais desenvolvidas e elencar as prioridades de ações estratégicas para que as ações do campo pudessem ser aprimoradas. A experiência da Conferência estimulou os debates para a elaboração do Plano Municipal de Cultura, realizado pela primeira vez no município. A partir da tendência de estímulo à participação também foram realizados Grupos de Trabalho para a elaboração do Plano Municipal de Livro, Leitura e Biblioteca, demanda colocada por atuantes na área desde 2012.

Cabe destacar que a abertura de canais de comunicação da SMC, alinhada a perspectiva cidadão de políticas culturais, foi fator determinante para que os recursos destinados a agentes culturais, coletivos e organizações da sociedade civil fossem ampliados. As demandas pela concretização dos mecanismos de fomento expostos partiram de iniciativas de grupos articulados das periferias, sendo a Lei de Fomento à Cultura das Periferias e a criação de uma categoria de premiação para o teatro, que culminou no Prêmio Zé Renato, algumas das metas mais votadas dentre as elaboradas durante a 3ª Conferência Municipal de Cultura.

Ainda que a abertura à participação tenha possibilitado que novos perfis de projetos culturais alcançassem a agenda governamental, algumas críticas foram colocadas à gestão na condução de instrumentos de participação criados em ações concretas para a cultura na cidade. Uma das principais questões de contestação foi à concretização do Plano Municipal de Cultura no último ano de gestão e impossibilidade de que este fosse iniciado e aprovado como lei, garantindo a continuidade do que foi definido pelos grupos de trabalho envolvidos em sua elaboração.

Nesse sentido, o Entrevistado 1 destaca a clareza sobre as diretrizes de Calil como algo determinante para que estas fossem cumpridas no tempo da gestão, embora para isso os processos de participação não tenham sido priorizados. O Entrevistado 1 também destaca algumas falhas no processo do governo Haddad, em que a abertura à participação não considerou, para o desenvolvimento de alguns programas, o tempo da gestão.

[...] essa questão da participação formal na gestão Calil não vai ocorrer. O Calil entra com uma missão clara, ele tinha muita certeza do que ele queria fazer e do tempo que ele tinha para fazer isso. A gestão Haddad teve alguns problemas de *timing*. As coisas andam muito rápido na Prefeitura. Por isso, novamente, ele [Calil] ter sido

diretor do Centro Cultural São Paulo tinha dado para ele uma noção muito clara de que alguns processos ou você inicia muito rapidamente ou você não inicia. Na gestão do Juca isso [participação] ganha relevo, existe diálogo – o que até funciona – há vocalização de algumas demandas que vão resultar em programas, mas boa parte disso também se perde no processo. Enfim, não é que eu relativizo, porque eu acho importante a questão da participação social, mas a participação social sem *timing* não funciona. (Entrevistado 1)

Diferenciando-se da gestão anterior, as atividades voltadas ao patrimônio não tiveram a mesma centralidade, sobretudo aquelas relacionadas a restauro e preservação. Nesse sentido as principais atividades realizadas foram o restauro do Monumento à Independência, o início das obras de reestruturação da Vila Itooró, a qual contou com patrocínio do Banco Itaú Unibanco e da construtora Camargo Correia, por meio de incentivo da Lei Rouanet, e a reabertura da Chácara Lene, no ano de 2016.

As políticas de patrimônio realizadas entre os anos de 2013 e 2016 ocorreram muito mais no sentido de formação e reconhecimento da importância de bens materiais e imateriais²¹, do que em grandes medidas de infraestrutura para sua preservação. Entre as principais ações realizadas para a valorização do patrimônio histórico destaca-se a “Jornada do Patrimônio”, evento estruturado na realização de visitas e passeios a equipamentos do patrimônio municipal, palestras e oficinas sobre patrimônio material e imaterial.

A partir das prioridades identificadas para cada uma das gestões aqui apresentadas ficam claras as distintas concepções assumidas sobre cultura para os diferentes períodos de análise, as quais repercutem em diferentes diretrizes colocadas por cada um deles. O primeiro período apresentado, a gestão de Calil, esteve mais centrado na valorização de patrimônio e de equipamentos culturais e demonstrou nortear-se por modalidades de política mais conectadas a práticas consagradas de cultura. O segundo período, do governo de Haddad, foi marcado pela expansão do fomento a manifestações culturais plurais e nortear-se, portanto, por uma concepção de cultura centrada na valorização de atividades culturais autônomas.

Ainda que ideologicamente diretrizes diversas possam ser assumidas por diferentes gestões, e que os discursos construídos sejam potentes instrumentos de transformação social, a análise da execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura demonstra algumas das

²¹ As ações mais relevantes da SMC para o setor neste período foram a criação do Selo de Valor Cultural da Cidade de São Paulo, cuja finalidade estava em “auxiliar a gestão municipal no reconhecimento do patrimônio cultural do município e a regulamentação das Zonas Especiais de Proteção Cultural - Área de Proteção Cultural (Zepec-APC), por meio da qual se garante o exercício de atividades e preservação de valores aos bens reconhecidos com o Zepec – APC.

disparidades evidenciadas entre a prática da gestão e as concepções ideológicas assumidas por diferentes governos, como será discutido a seguir.

Apresentadas as diretrizes que nortearam as gestões da SMC, serão realizadas na seção seguinte as análises dos seus “Quadros Detalhados de Despesas”, em busca de responder as perguntas de pesquisa referentes a cada uma das hipóteses levantadas pelo estudo.

4.4 MUDANÇAS DE DIRETRIZES E DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA: A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA ENTRE 2009 E 2016

Esta seção tem como objetivo apresentar as respostas às perguntas de pesquisa definidas para este estudo e verificar a veracidade das hipóteses levantadas.

Inicialmente, H1 e H2 serão analisadas considerando a propensão a adoção do modelo incremental nos processos decisórios (P1). Neste momento, a análise irá centrar-se no comportamento da base orçamentária.

Em seguida, H1 será analisada pela perspectiva do poder de barganha dos atores do campo (P2) e das diferentes concepções assumidas sobre cultura pelos governos (P3). Com isso, além do comportamento da base orçamentária, serão apresentadas também as tendências a permanências e mudanças na distribuição de recursos para a margem de discricionariedade do orçamento.

4.4.1 Primeira etapa analítica: Elevada base orçamentária e reduzida margem de discricionariedade – Constatação de H1 e H2 (orientadas por P1)

As hipóteses definidas neste estudo foram analisadas considerando, inicialmente, o pressuposto de que “na prática rotineira das instituições públicas há uma propensão à adoção do método incremental nos processos decisórios, o que faz com que escolhas sejam realizadas de maneira gradual e em etapas sucessivas” (P1).

A tendência incremental dos processos decisórios da SMC foi analisada pela perspectiva da distribuição de recursos para seus programas e ações e os “Quadros Detalhados de Despesas” da SMC foram definidos como unidade de análise da pesquisa.

A Tabela 1 abaixo apresenta os valores totais liquidados pela PMSP entre 2009 e 2016, os valores liquidados pela SMC no mesmo período e a proporção do total liquidado da PMSP direcionado aos gastos da SMC.

Embora em termos absolutos o orçamento apresente períodos de expansão, os valores liquidados pelo setor seguem a mesma proporção de expansão ou redução dos valores liquidados pela Prefeitura do município. Isso indica que a pasta não se fortaleceu na disputa com outras funções a ponto de expandir seu pedaço do “bolo orçamentário” e ampliar sua capacidade de execução.

Tabela 1 - Porcentagem do valor liquidado pela SMC em relação ao total liquidado pela PMSP, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)

Ano	Total liquidado PMSP (R\$) – A	Total Liquidado SMC (R\$) – B*	% (B/A)
2009	38.647.827.518,51	362.633.004,92	0,94
2010	42.389.275.216,11	389.968.757,90	0,92
2011	44.470.595.313,86	453.546.132,09	1,02
2012	48.335.709.302,98	459.864.027,25	0,95
2013	48.117.314.388,69	409.059.400,91	0,85
2014	51.159.075.103,27	486.076.730,32	0,95
2015	49.845.534.635,74	508.783.675,53	1,02
2016	49.728.941.153,53	471.910.346,93	0,95

*Os valores liquidados pela FTM foram somados aos valores liquidados registrados no “Quadros Detalhado de Despesas”.

Fonte: Quadro Detalhado de Despesas da PMSP e informação recebida pela LAI (protocolo 025814).

Como apresentado pela literatura, para que exista possibilidade de incremento no orçamento é necessário haver recursos vagos que cubram acréscimos orçamentários e reivindicações dos programas (Schick, 1976).

Assim, para que haja possibilidade de o orçamento da SMC apresentar crescimento incremental é necessário que a Secretaria disponha de recursos suficientes para manter a sua base orçamentária, cobrir seu incremento e ter relativa folga para a expansão das demais políticas desenvolvidas.

A Tabela 1 demonstra uma tendência de crescimento orçamentário da SMC entre os anos de 2009 a 2011 e de 2013 a 2015. Neste cenário, há recursos para manter a base e relativa folga para expansão de programas.

Entre os anos de 2011 e 2012 o orçamento mantém-se, basicamente, constante. Nestas situações, políticas mais vulneráveis começam a ser ameaçadas, pois o crescimento incremental de políticas mais fortes também começa a ser comprometido.

A variação no montante de recursos entre os anos de 2009 a 2012 e de 2013 a 2015 aponta para uma situação de escassez crônica, em que pode ser identificado o “incrementalismo clássico” (Schick, 1976).

Entre os anos de 2012 e 2013 e de 2015 e 2016 identificam-se quedas nos valores liquidados da SMC. Diante deste cenário, para que a base orçamentária possa ser mantida o desenvolvimento de políticas menos institucionalizadas (que compõem a margem de discricionariedade) é comprometido e as disputas por recursos intensificadas, como será discutido no decorrer desta seção.

Por meio dos argumentos incrementais de que o orçamento é “histórico” e “repetitivo” e, portanto, tende à manutenção do *status quo*, e de “dependência de trajetória” apresentada pela teoria institucional, o estudo levantou a hipótese de que as “políticas mais institucionalizadas e os atores historicamente legitimados pelo Estado tenderiam a manter seus benefícios conquistados” (H1).

Considerando-se os valores liquidados pela SMC entre 2009 e 2016 observou-se que, em média, 18% deste total foi destinado a rubricas do TM e que a proporção entre valores liquidados pela SMC e o TM apresenta tendência crescente.

A Tabela 2 apresenta os valores totais liquidados pela SMC, pelo TM e a proporção entre os mesmos.

Tabela 2 - Porcentagem do valor liquidado pelo TM em relação ao total liquidado pela SMC, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)

Ano	Total liquidado SMC (R\$) – A*	Total liquidado TM (R\$) – B	% (B/A)
2009	362.633.004,92	49.678.304,64	14
2010	389.968.757,90	47.895.375,91	12
2011	453.546.132,09	68.220.691,42	15
2012	459.864.027,25	78.064.026,35	17
2013	409.059.400,91	81.773.453,61	20
2014	486.076.730,32	87.740.492,80	18
2015	508.783.675,53	122.349.955,32	24

*Média (2009 a 2016)

Fonte: Quadro Detalhado de Despesas da SMC e informação recebida pela LAI (protocolo 025814).

As obras de restauro do Theatro Municipal, realizadas com recursos do BID, são iniciadas em 2008 e finalizadas em 2011. Com isso, o TM teve sua programação suspensa entre setembro de 2009 e 12 de junho de 2011, quando foi realizada a reabertura oficial ao público. Em decorrência do interrompimento da programação para as obras de restauro, os valores liquidados pelo TM em 2010 são relativamente inferiores aos de 2009. No entanto, com o final

das obras, em 2011, e retomada da programação há uma elevação acentuada em seus recursos executados. O crescimento em seu montante liquidado é mantido até o ano de 2015.

Entre os anos de 2015 e 2016 é observada uma pequena queda nos valores absolutos liquidados pela FTM. No entanto é importante observar que neste período o total liquidado pela SMC apresenta uma queda proporcionalmente maior à registrada para a FTM. Isso indica que mesmo em um período em que a capacidade de execução da SMC é reduzida a FTM apresenta crescimento incremental.

A tendência de crescimento nos valores liquidados pela FTM e a expressiva proporção que representa no orçamento da SMC faz com que esta possa ser identificada como base orçamentária.

Ainda que o estudo não apresente em detalhes a execução de recursos da FTM por suas unidades de análise, é possível afirmar, pela descrição das rubricas apresentadas no orçamento, que todas elas são voltadas ao fortalecimento dos circuitos envolvendo as artes consagradas, seja no incentivo à produção, circulação ou mesmo formação de público. Diante disso, embora os programas e ações realizados pela FTM sejam diversos, sua atuação se insere em um perfil de política fortemente vinculado à “dimensão sociológica de cultura”, e, portanto, voltado ao fortalecimento de circuitos específicos de produção artística.

O fato de parte considerável do orçamento da SMC ser comprometida com gastos da FTM e de suas ações serem voltadas ao desenvolvimento de um “projeto artístico de excelência” aponta para a manutenção de políticas institucionalizadas e, conseqüentemente, de benefícios conquistados por atores legitimados pelo Estado.

Os argumentos incrementais envolvendo a manutenção do *status quo* e a “dependência de trajetória”, colocada pela teoria institucional, são evidenciados para o caso da cultura pela força que um equipamento historicamente legitimado, como a FTM, possui.

A análise da distribuição orçamentária da SMC demonstrou que além da base representada pela FTM, os gastos com custeio também podem ser identificados como base orçamentária.

O Gráfico 1 abaixo apresenta a variação total de recursos liquidados pela SMC²² [a exceção do Theatro municipal]²³ entre os anos de 2009 e 2016. A partir da desagregação do

²² Recursos destinados a projetos via renúncia fiscal não são contabilizados no “Quadro Detalhado de Despesas”, uma vez que não são liquidados e sim deduzidos de impostos. Portanto, a análise deste estudo não considera os projetos realizados via Lei Mendonça.

²³ Como apresentado na metodologia de pesquisa, os dados utilizados para a análise foram extraídos do “Quadro Detalhado de Despesas” da SMC. Por ter se tornado Fundação, os dados orçamentários da Fundação Theatro Municipal (2013 a 2016) não estão descritos nesta base. Os valores orçamentários da FTM foram

valor total de recursos liquidados em custeio, investimento e programação é possível destacar, inicialmente, que os valores destinados a atividades de custeio mantêm-se constantes em todo o período da análise.

Diante disso, observa-se que entre os anos de 2009 e 2016 há uma base orçamentária de aproximadamente 48% do orçamento anual da SMC [a exceção do Theatro municipal] comprometida com gastos de custeio.

Gráfico 1 – Evolução dos valores liquidados em custeio, investimento e programação pela SMC, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

Ações envolvendo programação e investimento compõem a margem de discricionariedade do orçamento dos diferentes governos e, como demonstrado no Gráfico 1, têm a quantidade de recursos disponível para sua realização condicionada pela disponibilidade de recursos excedentes dos pagamentos direcionados à base orçamentária representada por custeio²⁴.

Uma vez que o custeio se configura em base orçamentária, a curva de programação responde diretamente à variação do total liquidado pela SMC. Considerando-se que os gastos

disponibilizados por meio da Lei de Acesso a Informação e não foram fornecidos com o mesmo grau de desagregação do “Quadro Detalhado de Despesas”, o que impossibilitou a aplicação da classificação desenvolvida para a análise neste estudo. Acredita-se que parte do que foi considerado custeio na classificação desenvolvida para a pesquisa foi agregado ao valor de programação na descrição orçamentária fornecida através da LAI. Diante disso, optou-se por apresentar no corpo da pesquisa o gráfico com o comportamento orçamentário da SMC, sem considerar os valores executados pelo TM.

com custeio possuem menor possibilidade de variação, o aumento ou queda na execução da SMC repercute diretamente na capacidade de desenvolvimento de suas atividades de programação.

O fato de a análise orçamentária da SMC demonstrar maior estabilidade de gastos com custeio e a variação dos gastos com programação estarem condicionadas à variação do gasto total, evidencia a escolha por mecanismos de intervenção historicamente definidos pelas políticas culturais no município de São Paulo.

Ainda que atualmente o papel de mecenas da SMC tenha se ampliado e os instrumentos de intervenção em cultura sejam mais híbridos, o histórico de desenvolvimento de políticas culturais paulistanas foi marcado pela ação direta do Estado através de instituições específicas para o setor.

Como visto, tradicionalmente, o município de São Paulo condicionou suas políticas culturais a estruturas burocráticas fortes, relacionadas ao modelo de “Estado arquiteto”, e ao desenvolvimento de infraestrutura para equipamentos que representassem “lugares propícios ao fazer cultural”.

A ação direta do Estado em cultura por meio da SMC, seus departamentos e equipamentos além de representar a manutenção de um modelo de intervenção, representa a manutenção de interesses vinculados a este modelo de ação estatal no campo. Como exemplo, pode-se citar a concentração de recursos em regiões específicas da cidade em que se localizam equipamentos culturais clássicos, como museus, bibliotecas, teatros e centros culturais. A concentração de recursos reflete não apenas nos públicos destes equipamentos, mas nos próprios agentes culturais que terão acesso aos mesmos.

Embora o “Estado arquiteto” tenha surgido em um contexto de promoção do bem-estar social e se pautasse não apenas no desenvolvimento de atividades artísticas profissionais, mas no desenvolvimento comunitário, as desigualdades sociais que se refletem na distribuição de equipamentos pelo município acabam por reforçar neste modelo de intervenção, de certa forma, um meio para manutenção de privilégios a grupos específicos, tanto de usuários como grupos artísticos e culturais.

Pelo exposto acima é possível constatar que, a base orçamentária representada pela FTM evidencia a tendência a continuidade de políticas institucionalizadas e a base representada por gastos com custeio evidencia a manutenção de instrumentos de intervenção também institucionalizados.

Levantou-se a hipótese de que a desagregação dos recursos executados por um equipamento cultural em custeio e programação deveria apresentar curva semelhante à da SMC, em que a variação da curva total de recursos liquidados condiciona a variação da curva de programação.

Realizou-se o exercício de desagregação de gastos de custeio e programação para o caso da Biblioteca Mário de Andrade e foi possível constatar que, de fato, a curva de programação apresentou a mesma variação da curva total, como demonstra o Gráfico 2. Acredita-se que esta seja também a tendência dos demais equipamentos.

Gráfico 2 - Evolução dos valores liquidados em custeio e programação pela BMA, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

Como pode ser observado no Gráfico 2 acima, há uma acentuada queda no orçamento da BMA nos anos de 2013 e de 2015. No ano de 2013 observa-se elevada redução com gastos de programação e custeio apresenta tendência de crescimento. No ano de 2015, embora a queda nos valores liquidados afete tanto a curva de custeio quanto de programação, custeio mantém maior estabilidade.

O Entrevistado 3 ressalta que com a contenção de recursos imposta pela Secretaria de Finanças, no ano de 2015, o Gabinete da SMC cobre uma série de gastos da BMA, no entanto, como demonstra o Gráfico 2, em sua maioria foram os gastos de custeio os que receberam maior aporte do gabinete:

O problema é que da virada de 2015 para 2016 tem uma freada muito grande da Prefeitura em conter os gastos. Por exemplo, a BMA ficou sem recurso o ano inteiro, e a gente (Gabinete) cobrindo, renovando os contratos até quando dava, a gente foi segurando a onda de todo mundo. (Entrevistado 3)

O que o comportamento dos recursos executados permite averiguar é que a redução orçamentária para a pasta pode resultar em relativo “esvaziamento” de alguns equipamentos culturais, como ilustra a fala do Entrevistado 2:

Eu acho que a questão dos equipamentos é supersensível porque eles são espaços onde as coisas acontecem, mas, ao mesmo tempo, representam um custo enorme de manutenção que, muitas vezes, não dá o retorno que se espera. E isso é muito difícil de mudar porque quem vai assumir uma Secretaria e fechar um equipamento? É uma coisa que não pegaria bem para gestão, “Vou fechar uma biblioteca, um equipamento”. É difícil assumir isso. Mas os equipamentos envolvem um gasto grande de custeio e na hora de cortar você corta programação e não segurança. “Ah, está congelado o recurso temos que cortar [gastos] vamos fazer dois shows ao invés de quatro”. Você não vai romper contrato de segurança. Tem uma estrutura enorme de custeio dos equipamentos. Não estou fazendo julgamento de valor se é bom ou ruim. Por um lado, é bem é ruim porque você tem contratos altíssimos terceirizados para a manutenção desses espaços que poderiam ser pensados em outro formato, como gestão colaborativa, que trariam mais vida para os espaços do que o modo como é feito. Têm alguns equipamentos emblemáticos, o caso mais conhecido é o do Theatro Municipal porque é um custo muito alto de manutenção. (Entrevistado 2)

As falas apresentadas acima permitem constatar que o papel de arquiteto do Estado em cultura apresenta algumas fragilidades para manutenção de programas em períodos de crise e contingenciamento orçamentário. Ressalta-se, portanto, a importância de que sejam implementados sistemas híbridos de intervenção estatal em cultura para que a variação na disponibilidade de recursos para o setor seja amenizada pela pluralidade de estratégias de intervenção e com isso, possa ser evitada a manutenção de grandes estruturas físicas com baixa capacidade de impacto no setor cultural, para o caso de predominância do “Estado arquiteto” ou Engenheiro, e também a ausência destas estruturas públicas em Estados Facilitadores ou Mecenas. O argumento é válido não apenas pela perspectiva de manutenção de estruturas físicas, mas do próprio aparelho do Estado.

Como apresentado na seção anterior, as concepções de cultura assumidas nas gestões de Kassab e Haddad foram bastante distintas. Para cumprir com as prioridades de cada governo era necessário que fossem implementados além de mecanismos de intervenção, modalidades de políticas também diversas. No entanto, dado que os gastos com custeio e com a FTM se configuram em base orçamentária, parte expressiva do recurso segue o mesmo padrão de gasto nas duas gestões.

Uma vez que, em média 18% dos recursos da SMC compõem a base orçamentária representada por gastos com a FTM e que 48% dos gastos da SMC [a exceção da FTM] compõem a base representada pelo custeio, a pergunta de pesquisa derivada de H1, a qual questionava “se políticas institucionalizadas e atores historicamente legitimados pelo Estado mantêm os benefícios orçamentários conquistados?” (Q1) mostra-se afirmativa. Políticas voltadas às artes consagradas e estruturas burocráticas institucionalizadas estão relativamente asseguradas no contexto de disputas orçamentárias da SMC. Somente em situações de escassez aguda ou total as políticas e os instrumentos de intervenção legitimados estariam comprometidos.

Considerando-se que a programação do Theatro Municipal e o custeio da SMC representam juntos uma base, em média, de 64% do orçamento total da SMC, a hipótese de que mesmo governos que adotam concepções ampliadas sobre cultura possuem pouca margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado (H2) também é confirmada.

O quadro abaixo apresenta o percentual do total liquidado pela SMC direcionado a programações do TM e o percentual total de custeio da SMC. Por meio dos dados apresentados é possível responder a segunda pergunta colocada pela pesquisa (Q2): qual a margem de discricionariedade que diferentes governos possuem para condução de suas políticas culturais? Sendo a base orçamentária média representada por 64% do orçamento da SMC, a margem de discricionariedade dos governos é aproximadamente de 36%.

Tabela 3 – Porcentagem da base orçamentária em relação ao total liquidado pela SMC, por ano (atualizado pelo IPCA – set. 2017)

Ano	Total liquidado SMC – R\$ (A)	Total liquidado base orçamentária* – R\$ (B)	B/A (%)
2009	362.633.004,92	250.399.568,70	69
2010	389.968.757,90	248.616.639,98	64
2011	453.546.132,09	268.941.955,49	59
2012	459.864.027,25	278.785.290,41	61
2013	409.059.400,91	282.494.717,68	69
2014	486.076.730,32	288.461.756,87	59
2015	508.783.675,53	323.071.219,39	63
2016	471.910.346,93	317.991.552,75	67
Média (2009 a 2016)			64

*Total liquidado referente à programação do Teatro Municipal e ao custeio da SMC (incluindo o custeio da FTM).

Fonte: Quadro Detalhado de Despesas da SMC e informações recebidas pela LAI (e-SIC 025814).

Diante da expressiva base orçamentária, mesmo governos que assumam concepções mais amplas sobre cultura terão uma margem reduzida para novas políticas. Com isso, evidencia-se por meio da análise orçamentária da SMC a tendência incremental de que decisões passadas constriam decisões futuras e limitem a capacidade de os governos adotarem novas políticas ou reverterem as políticas em curso (Souza, 2006).

4.4.2 Segunda etapa analítica: Manutenção de benefícios para a FTM e para linguagens artísticas – Constatação de H1 (orientadas por P2)

O segundo pressuposto colocado por este estudo é o de que os “primeiros atores de um campo a serem legitimados pelo Estado tendem a possuir maior poder de barganha e, portanto, melhores condições de manterem benefícios historicamente adquiridos” (P2).

Como observado, mesmo que durante o governo Haddad o desenvolvimento de políticas culturais tenha sido orientado por uma concepção ampliada de cultura e as diretrizes tenham determinado a priorização de políticas de cidadania cultural, os recursos destinados à FTM mantiveram o perfil de crescimento acima do crescimento da própria pasta.

A literatura de políticas culturais evidencia que dentre as intervenções iniciais do Estado em cultura destacam-se aquelas direcionadas às artes. Portanto, as primeiras políticas a se institucionalizarem e, conseqüentemente, os primeiros atores a serem legitimados pelo Estado envolveram circuitos artísticos consagrados (Botelho, 2016).

O Theatro Municipal de São Paulo foi inaugurado ainda no início do Século XX. O equipamento foi construído aos moldes da Ópera de Paris e tinha como objetivo incluir o município no roteiro internacional de grandes espetáculos e trazer para a cidade artistas consagrados, em especial, da música lírica e do teatro.

Nos primeiros anos de atuação, os espetáculos apresentados no TM traziam da Europa instrumentos e coros, pois não havia na cidade um grupo orquestral completo. Com isso, é constatada a necessidade de que o Theatro mantivesse corpos artísticos próprios para atuarem em suas temporadas.

Assim, surgem os corpos estáveis do TM, os quais são compostos pela: Orquestra Sinfônica Municipal de São Paulo (vinculada ao TM desde 1936); Quarteto de Cordas da Cidade de São Paulo (criado em 1935); Coral Paulistano Mário de Andrade (criado em 1936);

Coro Lírico Municipal de São Paulo (fundado em 1939); Balé da Cidade de São Paulo (criado em 1968) e Orquestra Experimental de Repertório (criada em 1990).

Além da manutenção dos corpos estáveis, atividades de formação também passam a ser administradas pela FTM com a finalidade de preparar profissionais para se inserirem aos corpos artísticos. Atualmente, a Escola de Dança de São Paulo, a Escola Municipal de Música de São Paulo e Orquestra Experimental de Repertório compõem a Diretoria de Formação da FTM.

A maior parte do orçamento de programação da FTM, o qual corresponde à parcela expressiva do orçamento da própria SMC, relaciona-se à manutenção de seus corpos estáveis e às atividades de formação em artes.

Nesse sentido, a hipótese de que “ainda que concepções distintas de cultura possam ser assumidas em diferentes gestões, as políticas institucionalizadas e os atores culturais historicamente legitimados pelo Estado tendem a manter seus benefícios conquistados” (H1) é válida também pela perspectiva de que o modelo incremental do orçamento decorre da expectativa gerada em atores legitimados de que estes terão seus benefícios continuados.

A base orçamentária representada pela FTM é, em partes, consequência da garantia de que seus corpos estáveis, os quais representam atores fortalecidos no campo, possuem de que em situação de escassez moderada ou crônica estarão blindados nas disputas por recursos e terão suas políticas continuadas.

Considerando a perspectiva da cidadania cultural é inquestionável o papel do Estado no fomento às artes consagradas, em atividades de difusão e formação, e a manutenção e criação de infraestrutura para o desenvolvimento de atividades artísticas e culturais. O que este estudo evidencia, no entanto, é que do ponto de vista da distribuição de recursos, o perfil incremental do orçamento da SMC compromete a criação de novas políticas, novos modelos de intervenção e, consequentemente, a entrada de novos atores no escopo de ação estatal.

A análise sobre a distribuição de recursos para a FTM e para custeio permite constatar a manutenção de benefícios adquiridos para políticas legitimadas e atores consagrados. Assim, H1 se mostra afirmativa do ponto de vista da base orçamentária da SMC.

A manutenção e incremento da base orçamentária somada à variação dos valores liquidados pela SMC aos longo dos anos como destacado na Tabela 1, intensificam as disputas por recursos entre as políticas e os atores mais vulneráveis, os quais são atendidos por recursos da margem de discricionariedade. Diante disso, além de constatar H1 para a base orçamentária,

este estudo também se propõe a compreender como se distribuíram os recursos para as políticas e atores que compõem a margem de discricionariedade.

Para compreender a distribuição de recursos da margem de discricionariedade duas perguntas de pesquisa foram levantadas: Mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para “modalidades de políticas” financiados pela margem de discricionariedade? (Q3) Mudanças na concepção de cultura geram variação de recursos para “linguagens artísticas e objetos culturais” financiados pela margem de discricionariedade? (Q4)

Para responder às perguntas de pesquisa acima apresentadas o primeiro passo adotado foi identificar como as prioridades colocadas pelas gestões repercutiram na distribuição de recursos para as diferentes “modalidades de políticas”. Em seguida o estudo verifica se as mudanças no perfil de política repercutiram em mudanças nos grupos culturais beneficiados pelas mesmas, por meio da análise da distribuição de recursos por “linguagens artísticas e objetos culturais”.

Observou-se que a mudança de diretrizes entre as gestões de Kassab e Haddad altera o perfil de distribuição de recursos entre os tipos de política que compõem a margem de discricionariedade da SMC. Considerando a distribuição de recursos entre políticas de promoção, difusão, apoio às linguagens artísticas, patrimônio e investimentos, tem-se que durante a gestão de Calil, em média, 40% dos recursos eram direcionados a políticas de patrimônio e infraestrutura. A mudança de diretrizes colocadas pela gestão seguinte possibilitou um cenário de maior equilíbrio entre as políticas de difusão, promoção e apoio às linguagens artísticas, no entanto, reduziram-se drasticamente os investimentos em patrimônio e infraestrutura, como pode ser observado pelo Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução relativa dos valores liquidados por Modalidade de Política, por ano

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

As diretrizes colocadas para a SMC durante a gestão de Haddad visavam fortalecer o desenvolvimento de políticas de cidadania cultural. Para isso era necessário que fossem intensificadas as políticas orientadas pelo paradigma de democracia cultural, ou seja, as políticas de “promoção cultural”.

O que o Gráfico 3 permite constatar é que as escolhas da gestão pelo fortalecimento de políticas de promoção cultural não comprometeram o desenvolvimento de políticas de difusão cultural e apoio às linguagens artísticas. Durante a gestão Kassab as políticas de difusão cultural representaram cerca de 18% da margem de discricionariedade da SMC. Na gestão Haddad este valor chega a 26%. As políticas de apoio às linguagens artísticas também apresentam um crescimento na proporção do total representado pela margem de discricionariedade da SMC, variando de uma média de 23% na gestão Kassab para uma média de 39% na gestão Haddad.

No entanto, para que a proporção representada pelas políticas de promoção cultural variasse de uma média 10% na gestão de Kassab e atingisse 36% na gestão Haddad, as políticas de patrimônio e infraestrutura, priorizadas nas duas gestões de Calil, foram fortemente comprometidas na gestão seguinte da SMC. Na primeira gestão de Calil infraestrutura e

patrimônio representavam juntas quase 60% do valor total composto pela margem de discricionariade, no último ano do governo Haddad este valor chega a 3%.

As políticas de promoção cultural são as que apresentam maior crescimento entre uma gestão e outra, seguindo as diretrizes colocadas por Haddad. Em seguida, aparecem as políticas de apoio às linguagens artísticas.

Um dos fatores que impulsiona o crescimento de políticas de apoio às linguagens artísticas é o fortalecimento dos mecanismos legais de fomento as mesmas. Considerando todas as Unidades de Análise que compõem as diferentes modalidades de política, as que apresentaram maior crescimento ao longo dos anos foram as leis de fomento às linguagens artísticas.

Como observado nos capítulos anteriores, as políticas culturais no município foram influenciadas pela mobilização de grupos artísticos para conseguirem aprovar leis de fomento que garantissem relativa estabilidade de recursos para o desenvolvimento e pesquisa de suas linguagens.

Ainda que historicamente as ações estatais em cultura tenham priorizado o fortalecimento de circuitos artísticos, as políticas pertencentes à margem de discricionariade são mais vulneráveis do que aquelas pertencentes à base orçamentária. Para garantirem certa estabilidade na disputa por recursos, grupos culturais organizados buscam concretizar mecanismos que garantam a continuidade de benefícios orçamentários e, consequentemente, do desenvolvimento de seus projetos. O caminho utilizado por grupos artísticos paulistanos foi o acesso ao legislativo para a aprovação de leis de fomento às produções e pesquisa de linguagens.

Os grupos artísticos do teatro foram os primeiros a se mobilizarem para conseguirem a aprovação da Lei de Fomento ao Teatro. A partir de mecanismos isomórficos, representantes das linguagens da dança e do circo utilizaram-se de meios semelhantes para alcançarem os mesmos direitos e se colocarem nas disputas por recursos.

O Gráfico 4 apresenta a evolução de recursos destinados à projetos aprovados pelas Leis de Fomento ao Teatro, à Dança e ao Circo e Prêmio Zé Renato entre os anos de 2009 e 2016.

Mesmo não possuindo lei de fomento específica, muitos editais voltados ao cinema são lançados anualmente. Diante disso, a análise também apresenta a evolução de recursos liquidados para editais do cinema²⁵.

Gráfico 4 – Evolução dos valores aprovados via leis de fomento às linguagens artísticas e editais de fomento ao cinema, por linguagem artística, por ano

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

Pela análise do Gráfico 4 é possível criar um paralelo entre a sequência temporal em que cada uma das leis de fomento foi estabelecida e o montante de recursos direcionados às linguagens. O teatro, primeiro a institucionalizar um mecanismo de fomento próprio, é a linguagem cujos valores liquidados são mais expressivos. A dança, segunda a institucionalizar o mecanismo de fomento apresenta valores mais baixos que o teatro, mas bem superiores aos do circo, que teve lei de fomento aprovada somente em 2013.

O crescimento acentuado do fomento ao teatro a partir do ano de 2014 decorre da aprovação de um segundo mecanismo de fomento ao setor, o Prêmio Zé Renato. Como discutido na seção anterior, mesmo já sendo a linguagem mais beneficiada entre as

²⁵ Para o caso específico dos valores liquidados em editais das Leis de Fomento ao Teatro, Prêmio Zé Renato, Lei de Fomento à Dança, Lei de Fomento ao Circo e editais de cinema foram considerados os valores aprovados em editais e não os registros do “Quadro Detalhado de Despesas”. Como os projetos são liquidados em diferentes parcelas ao longo dos anos, os restos a pagar poderiam comprometer a análise sobre o valor disponibilizado para cada edital por ano. Diante disso, os valores utilizados para análise foram os aprovados para cada projeto, disponibilizados no site da prefeitura. Para o caso do cinema, os valores de 2015 e 2016 foram consultados no site da Spcine.

contempladas por Leis de Fomento, o teatro tem seus recursos intensificados pela aprovação de uma nova modalidade de fomento.

O Entrevistado 2 apontou que os representantes do teatro se destacaram como um dos mais ativos na 3ª Conferência Municipal de Cultura e estão entre os grupos mais institucionalizados. Diante disso, é possível argumentar que a institucionalização dos grupos amplia a possibilidade de que estes tenham suas demandas atendidas em detrimento daquelas colocadas por grupos menos organizados e aumenta as chances de que estes consigam institucionalizar também mecanismo de intervenção que mantenham ou mesmo ampliem os seus benefícios.

O Entrevistado 1 destaca a importância que grupos institucionalizados, como as cooperativas de teatro e dança exerceram para a criação de políticas específicas ao atendimento de suas demandas.

A cooperativa de teatro e cooperativa de dança têm importância desde o início desse século e são dois atores importantes da sociedade civil dentro da Secretaria. O pessoal do teatro que dá esse estopim na Secretaria, de certa maneira, para a institucionalização de programas que vão trabalhar o fomento a processos, seja para agentes que são profissionais, como no fomento ao teatro, seja no Vocacional do teatro. Eles (Lei de Fomento ao Teatro e Vocacional do Teatro) nascem da articulação dos grupos de teatro (Entrevistado 1).

Por meio da análise das entrevistas realizadas constatou-se que a mobilização de grupos artísticos através do legislativo, que levou a criação das leis de fomento, representa, por um lado, a conquista dos setores por relativa garantia de orçamento para o desenvolvimento de seus projetos. No entanto, por outro lado, as leis de fomento acabam sendo catalisadoras da segmentação do setor cultural e meios para a manutenção de benefícios de grupos culturais específicos.

O Entrevistado 2 destaca ainda a possibilidade destes mecanismos legais reforçarem a lógica corporativista existente no setor e a incapacidade dos mesmos para atenderem a pluralidade de demandas do campo:

Já mudei muito de opinião [sobre leis de fomento], acho que são conquistas importantes porque geram medidas mais difíceis de voltar a trás, como é o caso do fomento ao teatro, que tem mais de 10 anos, entra e sai gestão e ele permanece. A gente acreditava que a lei garantia alguma coisa²⁶. Por esse lado é bom que seja assim. Foi um caminho que os movimentos culturais foram encontrando para ter alguma garantia de programa e continuidade. Mas, por outro lado, cada um “cava seu

²⁶ Nesse trecho o Entrevistado 2 faz referência a instabilidade da SMC na atual gestão (André Sturm) a qual atingiu as leis de fomento, em especial o fomento à dança.

pedacinho”. Isso reforça uma lógica corporativa que existe na cultura. O teatro vai e consegue o fomento, em seguida vai a dança. Essa lógica de segmentação acaba sendo reforçada como se o fomento pudesse dar conta de toda a política cultural, de toda diversidade. (Entrevistado 2)

Neste mesmo sentido, o Entrevistado 3 destaca a maior institucionalidade do teatro como determinante para que estes alcancem novas modalidades de fomento, e aponta que, embora sejam conquistas alcançadas pela organização dos grupos, os fomentos geram alguns entraves à gestão na alocação de recursos:

[...] a história não começa hoje, esses grupos [de teatro] estão lá, talvez desde a época em que eu nasci, e tem uma tradição, uma forma de operar, uma forma de fazer pressão que levam as conquistas e ao ponto em que eles chegaram. Hoje, de fato, com o Prêmio Zé Renato e com as outras legislações anteriores, eles acabam tendo esse montante mais expressivo, comparativamente às outras linguagens. Do ponto de vista do gestor, às vezes dá até pena, porque você quer fazer um edital de circo, pequeno, 100 mil reais e não tem dinheiro, enquanto que o Prêmio Zé Renato precisa fazer 2 edições de 4 milhões. Então você pensa 'poxa, não poderia fazer 3 milhões e 900 para eu fazer um edital de 100 mil do circo?' (Entrevistado 3)

Embora os mecanismos de fomento às linguagens artísticas não possuam a mesma força e garantam aos seus atores beneficiados as mesmas possibilidades de continuidade das políticas realizadas pela base orçamentária, observa-se que as conquistas realizadas por grupos artísticos por mecanismos de fomento acabam, de certa forma, bloqueando parte dos recursos da margem de discricionariedade também para o fortalecimento de circuitos artísticos, em especial, de linguagens historicamente fortalecidas no campo, como o teatro e a dança.

Ainda que não possua lei de fomento específica, o cinema também está entre as linguagens mais contempladas por meio de editais. Desde a década de 1920 classes produtoras de cinema se institucionalizaram e reivindicam incentivos para o desenvolvimento da indústria cinematografia. As primeiras intervenções federais no setor se iniciam ainda na década de 1930 e embora tenha apresentado períodos de crise e de pouco investimento estatal, é possível alegar que a sua proximidade com a indústria fez com que intervenções específicas fossem dirigidas ao cinema, como a criação de empresas estatais e mesmo um mecanismo de incentivo fiscal federal próprio (Vasconcelos-Oliveira, 2014).

Não cabe a este estudo explorar as especificidades do cinema nacional, mas destacar a força que a linguagem possui no campo, a qual lhe garante benefícios estatais por meio de editais específicos, além de incentivos diretos²⁷.

²⁷ Para maiores informações sobre a organização do campo do cinema brasileiro ler Vasconcelos-Oliveira, M., 2014.

Assim como as linguagens artísticas mencionadas acima, a música e a literatura também se constituem em linguagens historicamente beneficiadas pela ação do Estado em cultura. Em relação às políticas de apoio às linguagens artísticas, contudo, estas não possuem mecanismos legais que lhes garantam acesso a recursos, como possuem o teatro, a dança e, mais recentemente, o circo.

O Entrevistado 2 argumenta que o fato de a música estar historicamente entre as linguagens mais contempladas pelas políticas de difusão, o que faz com que os seus representantes estejam entre os mais atendidos pelos contratos de programação, pode ter sido determinante para que o setor seja menos organizado do que aqueles que brigaram pelas leis de fomento.

A análise da distribuição de recursos por linguagens artísticas das políticas de difusão cultural permite constatar serem, de fato, a música e a literatura²⁸ as linguagens mais beneficiadas por esta modalidade de políticas, como pode ser observado pelo Gráfico 5.

²⁸ A maior parte das atividades de difusão classificadas como literatura correspondem a atividades de contação de histórias. Embora possua uma proximidade com o teatro, o fato de serem realizadas, na maior parte das vezes em bibliotecas e terem a finalidade de aproximação do público com os livros, fez com que estas fossem classificadas como linguagem literatura.

Gráfico 5 - Valores liquidados em políticas de Difusão Cultural, por tipo de linguagem, por gestão (atualizado pelo IPCA - set. de 2017)

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

Ainda que não sejam expressivamente contempladas por políticas de apoio às linguagens artísticas, música e literatura demonstram apresentar relativa garantia de recursos por meio de políticas de difusão cultural.

Analisando a evolução dos gastos com linguagens artísticas e objetos culturais, considerando-se todas as modalidades de política, é possível observar que as linguagens artísticas mencionadas pelos entrevistados como as mais institucionalizadas foram as que apresentaram maior crescimento em seus valores liquidados.

Os setores da música e da literatura, que durante a gestão Kassab possuíam valores liquidados mais próximos aos da dança e do audiovisual, embora tenham apresentado crescimento durante a gestão Haddad, cresceram em proporções menores em relação à dança e ao audiovisual. Muito provavelmente isto ocorreu em decorrência do fortalecimento do mecanismo de fomento à dança e da criação da empresa de cinema e audiovisual de São Paulo, a Spcine.

O crescimento de grande parte das linguagens e objetos culturais, em especial as manifestações culturais, vão em direção contrária a forte queda nos valores liquidados para patrimônio e obras.

O Gráfico 6 abaixo apresenta os valores liquidados por “Linguagens Artísticas e Objetos Culturais” durante as gestões Kassab e Haddad.

Gráfico 6 – Valor liquidado por tipo de Linguagem Artística e de Objeto Cultural, por gestão

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

O montante de recursos liquidados em projetos que contemplam as linguagens do teatro, da dança e do cinema através de editais específicos e, em menor proporção, através de atividades de difusão cultural, e a expressividade da música e literatura em políticas de difusão cultural sugerem a manutenção de benefícios para as linguagens artísticas, que se legitimaram primeiro com o Estado.

Pela perspectiva da margem de discricionariedade, questionou-se a variação nos valores liquidados em cada uma das modalidades de políticas financiadas pela margem de discricionariedade (Q3) e a manutenção de benefícios nas disputas envolvendo recursos que compõem a margem de discricionariedade para linguagens artísticas e objetos culturais (Q4).

A análise realizada nesta seção permite constatar que, do ponto de vista da distribuição de recursos entre as modalidades de política, a exceção das políticas de patrimônio e infraestrutura, todas as demais não apenas mantiveram, mas elevaram os seus valores

liquidados. Políticas de promoção cultural foram as que apresentaram maior crescimento por serem as priorizadas pelas diretrizes da gestão. Em seguida, as políticas que apresentaram maior crescimento foram as de apoio às linguagens artísticas, sobretudo pela institucionalização de leis de fomento específicas.

Do ponto de vista da distribuição de recursos entre linguagens artísticas e objetos culturais, observou-se também um aumento nos recursos liquidados para todos eles, a exceção dos objetos culturais relacionados às políticas de patrimônio e a investimento, ou seja, para patrimônio e obras.

Por terem sido as políticas de apoio às linguagens artísticas as que mais se expandiram, as linguagens artísticas, em especial aquelas asseguradas por instrumentos legais de fomento, foram as que apresentaram maior elevação nos recursos liquidados.

A expansão de recursos para políticas de difusão cultural e, sobretudo, de fomento às linguagens artísticas, aponta a tendência a manutenção de recursos para políticas mais institucionalizadas e atores legitimados a mais tempo pelo Estado.

No entanto, embora as ações do Estado em patrimônio estejam entre as primeiras intervenções públicas no campo, estas não se mostraram institucionalizadas o suficiente para serem continuadas com as mudanças de diretrizes na SMC e maior centralidade de políticas de promoção cultural.

Uma possível interpretação para o perfil orçamentário identificado para a margem de discricionariedade, ou seja, para os contextos de maior disputa, é a de que a continuidade das políticas está fortemente atrelada à organização dos grupos. Embora os objetos culturais envolvendo patrimônio sejam historicamente legitimados, assume-se que, por não terem sido desenvolvidos mecanismos de pressão como os realizados por grupos artísticos, estes sofreram redução orçamentária no momento em que as diretrizes da gestão Haddad pautaram a entrada de novos atores na disputa por recursos públicos.

Este estudo não se propôs a analisar a institucionalidade dos grupos, mas aponta para uma nova agenda de pesquisa em que a institucionalidade dos movimentos culturais e artísticos possa ser analisada em conjunto com a distribuição de recursos para políticas voltadas às suas demandas. Assim será possível compreender, de fato, como a institucionalidade dos grupos se relaciona ao fortalecimento ou enfraquecimento do setor nas disputas envolvendo recursos da margem de discricionariedade.

As políticas que compõem a base orçamentária são “blindadas” na disputa por recursos, com isso, os programas e atores a ela envolvidos estão assegurados mesmo com a

variação de recursos. A manutenção dos benefícios orçamentários para a base compromete, portanto, a distribuição de recursos entre as políticas da margem de discricionariedade e intensifica as disputas entre seus atores. Embora tenha sido observada tendência à expansão de recursos para a maior parte de modalidades, linguagens e objetos culturais, observa-se que a institucionalidade dos mecanismos e instrumentos de intervenção, pode estar atrelada a própria institucionalidade dos grupos artísticos e culturais.

4.4.3 Terceira etapa analítica: ressalvas a H1 e constatação de H3 (orientadas por P3)

A manutenção ou expansão de recursos orçamentários para atores culturais historicamente legitimados sugere uma tendência à permanência das estruturas do campo cultural. No entanto, é necessário destacar que as variações nas prioridades de gestão, colocadas pelas mudanças de diretrizes, criam possibilidade de que diferentes atores se beneficiem.

A centralidade conferida ao desenvolvimento de políticas de promoção cultural durante a gestão Haddad leva ao fortalecimento de novos atores no campo, o que possibilita relativa alteração em sua configuração.

A experiência bem-sucedida de aprovação de leis de fomento específicas para os setores artísticos, acima apresentadas, fez com que movimentos culturais ligados a questões identitárias, através de mecanismos isomórficos, acessassem o legislativo na tentativa de que também fossem aprovadas leis que, de certa forma, assegurassem o aporte de recursos públicos ao desenvolvimento de seus projetos. Como apresentado no Capítulo 3, no ano de 2004 foi aprovado o VAI em resposta a reivindicações de movimentos culturais.

A ação em cultura da gestão Haddad, na qual é reforçada a busca por políticas que concebem cultura em sua dimensão antropológica, representa a abertura de uma “janela de oportunidades” para o fortalecimento de políticas de cidadania cultural. Somado à abertura à participação social, movimentos culturais conseguiram, durante este período, aprovar uma nova edição do VAI, o VAI II, e a Lei de Fomento à periferia, ampliando consideravelmente o montante de recursos direcionado para produções culturais identitárias.

Além da aprovação dos mecanismos legais descritos, outros editais voltados à promoção cultural foram lançados durante a gestão Haddad, com destaque para o Programa Cultura Viva, o Redes e Ruas e o Bolsa Cultura.

O Gráfico 7 permite constatar a ampliação da atuação de “Estado mecenas” – por meio do qual o Estado atua pela elaboração de editais e compartilha a responsabilidade da gestão cultural com os indivíduos contemplados – durante a gestão Haddad. O Gráfico 7 demonstra também que, ainda que as linguagens artísticas se mantenham como maiores beneficiárias dos mecanismos de fomento, o governo Haddad destaca-se pela ampliação de editais voltados à promoção cultural.

Como apresentado anteriormente, a expansão destes editais foi possível pela redução de gastos com políticas de investimento e infraestrutura. Além disso, o crescimento nos valores liquidados pela SMC nos anos de 2014 e 2015 também possibilitou que políticas de promoção cultural fossem ampliadas.

Gráfico 7 – Valores liquidados por editais de fomento às linguagens artísticas e programas de cidadania cultural

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

Considerando que os campos são dinâmicos, a reestruturação da concessão de benefícios, decorrentes de mudanças de prioridades governamentais, pode desencadear mudanças incrementais na própria configuração do campo.

Como será demonstrado a seguir, embora a maior parte das linguagens artísticas e objetos culturais tenha expandido seus valores liquidados, a mudança de diretrizes da SMC repercute na variação da posição que as linguagens artísticas e objetos culturais ocupam no montante orçamentário destinado a cada uma delas durante as gestões de Kassab e Haddad.

O Gráfico 8 apresenta a proporção de recursos liquidados para as linguagens artísticas e objetos culturais durante a gestão Kassab (2009-2012). Observa-se que, em decorrência de

terem sido priorizados investimentos em infraestrutura e políticas de patrimônio, obras e patrimônio representaram 26% e 25% do recurso total da margem de discricionariedade da gestão. Estas foram seguidas pelas linguagens artísticas de teatro (14%); música (7%); e do audiovisual (6%), dança (6%), literatura (6%). O teatro era a linguagem mais beneficiada pelas políticas da época e havia um equilíbrio entre o montante de recursos destinados as demais linguagens.

As políticas de manifestações culturais representavam 5% do total dos recursos e eram bem menos expressivas do que as voltadas às linguagens artísticas, que juntas somavam 39% dos recursos.

Gráfico 8 – Proporção relativa dos valores liquidados por Linguagem Artística na Gestão Kassab (2009-2012)

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

A mudança na concepção de cultura adotada para o desenvolvimento de políticas culturais da gestão Kassab para a gestão Haddad repercute a proporção de recursos liquidados para linguagens artísticas e objetos culturais, como demonstra o Gráfico 9.

Gráfico 9 - Proporção relativa dos valores liquidados por Linguagem Artística na Gestão Haddad (2013-2016)

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

A ampliação de políticas de promoção cultural faz com que a proporção de ações de “manifestações culturais” seja ampliada de 5% da gestão de Calil para 15% na gestão Haddad.

Como discutido anteriormente, políticas de fomento às linguagens artísticas e de difusão também cresceram. O teatro segue sendo a linguagem mais expressiva (20%). A dança (12%) e a música (12%) dobram sua participação no valor total.

O cinema, linguagem fortemente institucionalizada, pela criação de uma agência específica ao setor apresenta considerável elevação em seus valores liquidados (16%). Parte da ampliação dos recursos pode estar envolvida a fase inicial de implantação da agência, portanto, é interessante que sejam realizadas análises como essa para os anos seguintes, a fim de se averiguar o comportamento orçamentário do cinema após a implementação da Spcine.

Literatura (6%) mantém-se constante e artes visuais (3%) apresenta um pequeno crescimento. Nestes casos, assim como para as políticas de patrimônio, pode-se relacionar a menor mobilização dos grupos por mecanismos de incentivo como determinante para a menor representatividade das linguagens. No entanto, são necessários estudos específicos sobre a institucionalização dos grupos para que possam ser feitas afirmações mais precisas sobre a relação entre a força dos grupos no campo e expansão de recursos políticas específicas.

Observa-se que, uma vez que a gestão Haddad não priorizou políticas de patrimônio e medidas de investimento em infraestrutura, os objetos culturais a elas relacionadas passam da liderança na proporção de recursos durante a gestão Kassab para objetos culturais muito pouco expressivos.

O que os Gráficos 8 e 9 permitem constatar que ainda que H1 (tendência incremental do orçamento) e H2 (manutenção de benefícios para políticas institucionalizadas e atores legitimados) tenham se mostrado verdadeiras, alterações nas concepções de cultura adotadas para o desenvolvimento de políticas culturais promovem mudanças no perfil de políticas financiadas, as quais podem repercutir em mudanças na própria estrutura do campo.

Além da mudança na distribuição de recursos entre linguagens artísticas e objetos culturais, que repercutem a mudança na distribuição de recursos entre atores do campo, as diretrizes colocadas pela gestão Haddad também alteram o perfil da ação resultante das políticas.

Gráfico 10 – Valores liquidados por Formato da Ação Resultante, por gestão

Fonte: Luísa Adib Dino, 2018.

Pela metodologia definida nesta pesquisa, as ações resultantes das atividades da SMC, descritas no “Quadro Detalhado de Despesas” foram classificadas como sendo de formação, apresentação, produto, pesquisa ou restauração.

Uma vez que a gestão Calil priorizou as políticas de patrimônio, as ações resultantes da SMC no período foram predominantemente de restauro. As alterações de prioridades colocadas pela gestão Haddad reduziram drasticamente os recursos destinados às ações resultantes de patrimônio e ampliaram as demais.

Como as políticas de fomento foram fortalecidas, ações envolvendo pesquisas de linguagem seguiram sendo as mais expressivas e elevaram sua proporção nos recursos. O mesmo ocorreu em relação às ações de apresentações artísticas.

O fortalecimento de políticas orientadas pelo paradigma de democracia cultural, em que os atores são ativos no desenvolvimento da política e não apenas público, fez com que as atividades de formação tenham apresentado o maior crescimento entre as ações resultante.

A manutenção de privilégios para determinados grupos culturais é, em partes, consequência dos aprendizados adquiridos pelos mesmos sobre como se relacionarem e garantirem legitimidade com o Estado. Acredita-se que, a partir do acesso a políticas culturais, atores beneficiados têm mais condições de aprimorar sua compreensão sobre a lógica de funcionamento do Estado e, conseqüentemente, terão mais capacidade de exercer pressão para o atendimento de suas demandas. O Entrevistado 1 destaca os processos de aprendizagem dos movimentos culturais a partir da passagem de jovens pelo Programa VAI:

O VAI foi muito importante para a criação de um grupo de ativistas, produtores e gestores de cultura, que foi compreender o Estado por dentro, eliminar barreiras físicas. Eles iam, frequentavam a Secretaria, iam lá prestar contas, a equipe da Secretaria visitava os projetos e acompanhava. Tem uma barreira simbólica de compreender como o Estado funciona. E a gente sabe muito bem que atores diferentes ocupam posições diferentes de acesso ao Estado. Então esses jovens [a partir do VAI], encararam a prestação de contas; acho que o projeto em si, a elaboração, a necessidade de você ter esse contato direto com a Prefeitura; como uma forma de aprendizado que funcionou muito bem para a criação de um grupo que depois vai se formando e ficando cada vez mais coeso. Acho que o movimento que rola na periferia talvez seja a maior expressão disso. Pessoas de localidades diferentes, com questões evidentemente próprias e peculiares, mas com a capacidade de criar uma agenda. Tanto é significativo, que por exemplo, o projeto de Lei de Fomento à Periferia foi assinado por acho que 15 ou 16 vereadores de partidos diferentes (...) acho que é sintomático também o poder de articulação deles [movimentos culturais] e do corpo a corpo que esses agentes, que estiveram à frente desse processo de criação da Lei da Periferia, fizeram. A pressão que fizeram, o processo de convencimento dos vereadores, então isso tudo é legatário. (Entrevistado 1)

Embora as políticas institucionalizadas e os atores legitimados tendam a manter seus benefícios, ao serem abertas “janelas de oportunidades” que possibilitam a inserção ou fortalecimento de atores menos legitimados no escopo de políticas culturais, estes, ainda que mais vulneráveis, terão melhores condições de desenvolverem mecanismos para se colocarem

nas disputas pela manutenção/ ampliação de seus benefícios e se organizarem para novas conquistas.

O fato de as “manifestações culturais” ocuparem posição privilegiada na proporção de recursos durante a gestão Haddad e de estas envolverem ações em que os beneficiários das políticas são ativos em sua execução, pode impulsionar o desenvolvimento de mecanismos que promovam o fortalecimento dos grupos, ampliem seu poder de barganha e a possibilidade de realização de projetos.

Assim, entende-se que políticas culturais podem, direta ou indiretamente, fomentar a mobilização e organização dos grupos e potencializar, a longo prazo, as mudanças nas estruturas de poder do campo.

No entanto, embora alterações nas concepções de cultura possam promover mudanças no perfil de políticas e atores beneficiados, confirmando Q5, é importante ressaltar que as análises acima apresentadas foram realizadas para os recursos que compõem a margem de discricionariedade das gestões. Considerando todo o recuso da SMC (base orçamentária + margem de discricionariedade) as mudanças mostram-se bastante insipientes, do ponto de vista da distribuição orçamentária. Certamente, do ponto de vista ideológico estas atingem um potencial que a estrutura de um orçamento não permite alcançar.

Da perspectiva da distribuição orçamentária, mesmo que possam ser identificadas alterações no financiamento de atividades culturais, estas não acompanham a dimensão que a perspectiva de cidadania cultural impõe a ação do Estado em cultura.

Como apresentado nessa seção, os gatos da FTM e de Custeio correspondem a base orçamentária da SMC e representam em média de 64% do seu orçamento total.

A pouca margem de discricionariedade dos governos intensifica as disputas e, na busca por maior segurança para a manutenção de benefícios, grupos artísticos e culturais exerceram pressão para a consolidação de mecanismos de fomento direcionados a demandas particulares.

Os grupos artísticos, há mais tempo legitimados pelo Estado, se beneficiam nas disputas por orçamento. Diante disso, além dos recursos pertencentes à base orçamentária, uma média de 22% dos recursos da margem de discricionariedade acaba comprometida com o fomento às linguagens artísticas.

Neste contexto, mesmo que governos assumam concepções ampliadas de cultura, dificilmente será possível garantir o equilíbrio entre as diferentes modalidades de políticas culturais e, conseqüentemente, que sejam fomentadas as mais amplas formas de expressões culturais.

Ainda que governos assumam uma concepção ampliada de cultura, a manutenção da base orçamentária e de benefícios a atores e políticas mais legitimados da margem de discricionariedade, provavelmente, irão repercutir no descompasso entre diretrizes e a prática da gestão.

Obviamente, a quebra de alguns paradigmas necessita de um período maior do que o de apenas uma gestão para serem consolidados. Da perspectiva ideológica, assumir uma concepção ampliada para cultura promove pequenas mudanças estruturais no campo, que podem se potencializar ao longo dos anos.

No entanto, as mudanças incrementais decorrentes da ampliação da concepção de cultura no desenvolvimento de políticas culturais acabarão condicionadas à necessidade de ampliação orçamentária para além dos custos da base orçamentária e serão, constantemente, ameaçadas pela alternância de poder e mudanças nas diretrizes colocadas, os quais impactam o contexto de disputas por recursos que compõem a margem de discricionariedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo realizou uma análise sobre permanência e mudança na execução orçamentária para políticas culturais a partir da mudança da concepção assumida sobre cultura pela SMC entre as gestões de Kassab (2009-2012) e de Haddad (2013-2016).

As prioridades de intervenção postas pela gestão Kassab partiam de uma concepção de cultura voltada, basicamente, a valorização do patrimônio e ao fortalecimento de circuitos artísticos legitimados, ou seja, cultura era considerada em sua “dimensão sociológica” e as políticas orientadas pelo paradigma da “democratização cultural”.

Já a gestão Haddad focou o desenvolvimento de práticas cidadãs, nas quais as políticas culturais deveriam ser orientadas pelo paradigma de “democracia cultural” e, conseqüentemente, cultura deveria ser concebida em sua “dimensão antropológica”.

Considerando-se as diferentes concepções de cultura assumidas pelas gestões, desenvolveu-se um quadro analítico no qual os pressupostos e hipóteses levantadas foram orientadas pelas lentes teóricas incremental, institucional e de cultura como objeto de política pública.

O primeiro pressuposto aponta a propensão a adoção do modelo incremental nos processos decisórios de instituições públicas (P1). Partindo deste pressuposto, levantou-se as hipóteses de que mesmo que concepções ampliadas de cultura fossem assumidas, as políticas culturais institucionalizadas e os primeiros atores do capo a serem legitimados pela Estado tenderiam a manter seus benefícios (H1), com isso, haveria baixa margem de discricionariedade para atender a grupos culturais legitimados mais recentemente pelo Estado (H2).

A análise do montante pago pela base orçamentaria confirma as duas hipóteses colocadas. Considerando os valores pagos pela SMC entre 2009 e 2016 observou-se que, em média, 18% do total executado foi direcionado a gastos da FTM e aproximadamente 48% do orçamento anual da SMC [a exceção do Theatro municipal] direcionou-se a gastos de custeio.

Considerando a base orçamentária média equivalente a 64% dos recursos da SMC, há baixa margem de discricionariedade para o desenvolvimento de novas políticas e expansão de políticas menos institucionalizadas.

Em um primeiro momento, portanto, o estudo constatou que a expressividade da base orçamentária representada pela FTM e por gastos de custeio revelam a tendência a continuidade

de políticas institucionalizadas e a manutenção de instrumento de intervenção também institucionalizados.

O segundo pressuposto colocado por este estudo é o de que os primeiros atores de um campo a serem legitimados pelo Estado tendem a possuir maior poder de barganha e, portanto, melhores condições de manterem benefícios historicamente adquiridos (P2).

Analisando-se H1 pela perspectiva do poder de barganha dos atores e da base orçamentária, é possível constatar que a manutenção de recursos da FTM, em grande parte direcionada à manutenção de seus corpos estáveis atende às expectativas geradas nos atores, historicamente legitimados, de que estes terão seus benefícios assegurados e estão blindados nas disputas orçamentárias.

A manutenção de recursos de custeio também atende aos interesses historicamente construídos acerca do instrumento de intervenção estatal no campo e tem na própria distribuição geográfica de recursos um indicativo de manutenção de benefícios não apenas para os “públicos” das políticas, mas dos próprios agentes culturais.

A expressividade da base orçamentária representada por gastos de custeio faz com que a curva de programação da SMC responda diretamente a variação em seu total pago. Diante disso, uma vez que os gastos com custeio são assegurados, a queda nos valores pagos pela SMC intensifica as disputas envolvendo o desenvolvimento de políticas que compõem a margem de discricionariedade.

Analisando H1 pela perspectiva da margem de discricionariedade, a manutenção de recursos direcionados às linguagens artísticas, em especial a partir do fortalecimento de mecanismos legais de fomento específicos, também evidenciou a tendência a manutenção de benefícios e maior poder de barganha de grupos a mais tempo legitimados pelo Estado.

Em relação a distribuição de recursos por tipos de políticas, a variação de recursos entre as modalidades distintas – na qual houve drástica redução para políticas de patrimônio e investimento, e crescimento das demais modalidades – levantou o argumento de que não são apenas as modalidades de intervenção mais legitimadas que garantem a continuidade de recursos para suas políticas, mas a própria organização dos grupos.

Embora patrimônio tenha se configurado em uma das primeiras modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura, acredita-se que por não ter sido exercida pressão como as desenvolvidas por grupos artísticos, as políticas de patrimônio se fragilizam na disputa por recursos no momento em que as políticas de promoção cultural ganham a centralidade do governo.

Diferente do que ocorre com a base orçamentária, em que atores e políticas têm seus recursos relativamente assegurados, atores que compõem a margem de discricionariedade possuem maior necessidade de institucionalizarem mecanismos de pressão e garantirem legitimidade para encarar as disputas decorrentes de variações orçamentária e da necessidade de manutenção e incremento da base orçamentária.

Observou-se a expansão de recursos para políticas de fomento às linguagens artísticas e de difusão cultural, as mais institucionalizadas entre as modalidades de ação em cultura e voltadas aos atores também mais legitimados.

Considerando ainda as linguagens artísticas, observou-se que aquelas cujos representantes foram identificados pelos entrevistados como mais institucionalizadas foram também as que apresentaram maior expansão nos valores liquidados para diferentes modalidades de política. Neste sentido, o estudo sugere o desenvolvimento de novas pesquisas que relacionem a institucionalidade dos mecanismos e instrumentos de intervenção a própria institucionalidade dos grupos artísticos e culturais atendidos pelas políticas.

O terceiro pressuposto definido para o estudo considerou as possíveis mudanças no perfil de políticas e atores contemplados por recursos públicos a partir de alterações nas concepções assumidas de cultura por diferentes gestões (P3).

Como demonstrado, ainda que H1 tenha sido comprovada, observou-se que, de fato, alterações nas concepções de cultura adotadas para o desenvolvimento de políticas culturais podem promover mudanças no perfil de seus atores beneficiados e no “formato de ação resultante”, o que pode repercutir em mudanças na própria estrutura do campo.

A centralidade das políticas de promoção cultural alterou a proporção de gastos entre linguagens artísticas e objetos culturais durante a gestão Haddad. Diante disso atores envolvidos com políticas identitárias elevam seus recursos e, portanto, a possibilidade de desenvolvimento de seus projetos.

A análise apontou também que o fato de projetos voltados ao fortalecimento de manifestações culturais autônomas ocuparem posição privilegiada na proporção de recursos durante a gestão Haddad e de estas envolverem ações em que os beneficiários das políticas são concebidos como cidadãos ativos em sua execução, pode se configurar em fator determinante para que sejam potencializados mecanismos de legitimação dos atores, de compreensão dos mesmos sob a lógica de funcionamento de Estado e as formas de acessá-lo e consequente ampliação do poder de barganha dos mesmos.

No entanto, embora as diretrizes colocadas durante a gestão Haddad tenham possibilitado relativa alteração na distribuição de recursos entre atores do campo e entre as modalidades de política, o modelo incremental adotado para os processos decisórios e a expressiva base orçamentária faz com que a possibilidade de desenvolvimento de novos perfis de política seja muito reduzida.

Diante disso, o equilíbrio necessário para a efetivação de políticas plurais, em um contexto de cidadania cultural, acaba dependendo de uma expansão orçamentária para a pasta da cultura, capaz de cobrir as demandas de atores menos legitimados.

Além da necessidade de expansão de recursos para promoção de equilíbrio entre modalidades e instrumentos de intervenção, o fato de os grupos legitimados mais recentemente pelo Estado serem atendidos por políticas que compõem a margem de discricionariedade, onde as disputas se concentram, faz com que a troca de gestão e mudança de prioridades gere instabilidades e ameaças ao desenvolvimento de políticas voltadas à promoção cultural.

Este estudo centrou-se nas mudanças que diferentes concepções assumidas sobre cultura geram na ação do Estado no campo pela perspectiva da distribuição orçamentária. Certamente a carga ideológica das alterações de diretrizes são capazes de promover mudanças incrementais na estrutura de gestão e mesmo na dinâmica de organização dos grupos que ultrapassam as possibilidades que análises centradas na execução de recursos são capazes de abarcar.

Considerando, no entanto, os limites evidenciados para a realização de mudanças na estruturação orçamentária, são ressaltadas as necessidades de que instrumentos legais e administrativos sejam desenvolvidos pelas gestões e concluídos a tempo de que ao menos os debates iniciados possam ser continuados e tenham assim, no longo prazo, perspectivas de mudanças estruturais mais profundas.

Além dos debates envolvendo a própria organização administrativa e orçamentária de SMC, cabem aos governos estruturarem também debates que questionem a estrutura corporativista em que as políticas se sustentam e os caminhos mais eficientes para que grupos culturais e instâncias públicas possam, de fato, desenvolver políticas plurais e democráticas.

Constatado o fato de o orçamento ser, em grande parte, estruturado com base em decisões passadas e responder às expectativas de manutenção de seus benefícios conquistados por atores específicos, algumas reflexões devem ser levantadas visando criar meios de se garantir diretrizes ampliadas de cultura não se restrinjam a momentos pontuais de inovação seguidos por períodos de retrocessos.

Neste sentido, é necessário considerar questões sobre como equilibrar o tempo da participação e o tempo da gestão para que ações e debates que promovam mudanças não sejam descontinuados e reiniciados a cada gestão; como equilibrar competição e cooperação em um campo marcado pelo corporativismo para reivindicação de demandas, como estruturar a SMC administrativamente para que os recursos de manutenção da pasta sejam utilizados de forma mais eficiente, como pensar estruturas de gestão que otimizam o funcionamento de equipamentos culturais.

REFERÊNCIAS

- BARTLEY, T. How Foundations shape social movements: the construction of an organizational field and the rise of forest certification. **Social Problems**, v. 54, n. 3, p. 229-255, 2007.
- BERNARDI, B. O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path Dependence*): Definições e Controvérsias Teóricas **Perspectivas**, v. 41, p. 137-167, 2012.
- BOTELHO, I. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011 >. Acesso em: 22 out. 2017.
- _____. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. In: BOTELHO, I. (Ed.). **Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios**. São Paulo: Edições SESC, 2016. p.19-39.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- BRASIL, H. G. Processo Decisório e a Questão Orçamentária: Uma Analogia. **Revista de Administração Pública** v. 27, 1993.
- CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. **Planning and Budgeting in Poor Countries** 6ª ed. United States of America: 2003.
- CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: 2009. 144.
- CALIL, A. **A DESPEDIDA DO 'REVOLUCIONÁRIO CONSERVADOR'**. Estadão. MENEZES, M. E. D. São Paulo 2012.
- CHARTRAND, H. H.; MCCAUGHEY, C. The arm's length principle and the arts: an international perspective - past, present and future. In: CUMMINGS JR, M. C. e SCHUSTER, J. M. D. E. (Ed.). **Who's to Pay for the Arts: The International Search for Models of Support**. Nova Iorque: American Council for the Arts, 1989.
- CHAUÍ, M. Cidadania Cultural: Relato de uma experiência institucional. In: ABRAMO, E. F. P. (Ed.). **Cidadania Cultural O direito à Cultura**. São Paulo, 2006. p.65-102.
- CINTRA, A. O. Sistema de Planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. **Revistas de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1977.

CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos. **Revista ABOP**, v. 23, n. 47, p. 49-70, 2005.

COULANGEON, P. As políticas culturais diante dos critérios de justiça: reflexões a partir do caso francês. **Revista Observatório Itaú Cultural**, maio-agosto de 2011. São Paulo: Itaú Cultural, n. 12, 2011.

D, P. U.; SANTOS, F. P. D. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In: PIRES, V. O. (Ed.). **Gestão Orçamentária Inovadora: desafios e perspectivas no Brasil: Versão Preliminar** (no prelo Ed. Senado Federal), 2015.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A. A Theory of the Budgetary Process. In: (Ed.). **The American Political Science Review**, v.60, 1966. p.529-547.

DENHARDT, R. B. **Theories of public organization**. 4th ed. Belmont, CA ; London: Thomson/Wadsworth, 2004. ISBN 0534612172 (pbk.) : No price.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisted: Institucional Isomorphism and Colletctive Rationality in Organization Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DO VAL, A. P. **Território, cidadania cultura e o direito à cidade: a experiência do programa VAI**. 2015. 200 (Mestre em Filosofia). Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Programa de Pós-graduação em Programa Culturais), Universidade de São Paulo, São Paulo.

FARIA, H. Uma política Cultural para a Cidade de São Paulo. In: (Ed.). **Cidadania Cultural em São Paulo 1989 - 1992** Leituras de uma política pública. São Paulo: Pólis, v.28, 1997. p.11-22.

FAZENDA, M. D. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília 2016.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2015. ISBN 9780190241452.

GAINS, F.; JOHN, P. C.; STOKER, G. **Path dependency and the reform of english local government**: Public Administration. 83: 24-45 p. 2005.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 7a ed., São Paulo, Editora Atlas, 1997. 7 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

_____. **Orçamento Público**. 13ª ed. São Paulo: 2005. 318.

HADDAD, F. **Haddad**: apropriação do espaço público pela cidadania é o eixo da gestão da cidade. Brasil 247. São Paulo 2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

INSTITUTO PÓLIS. **Controle Social de Políticas Públicas**: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo. Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Care Brasil, 2008. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/1171/1171.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2017.

LASSWELL, H. D. **Politics. Who gets what, when, how**. New York ; London: McGraw-Hill Book Co., 1936.

LEVI, M. **Uma lógica de mudança institucional**. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 34, n. 1, 1991.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, D. V. **O que são as Políticas Culturais?** Uma revisão Crítica das modalidades de atuação do Estado no Campo da Cultura. IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro 2013.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1979. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/973677> >. Acesso em: 03 set. 2018.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society** v. 29, p. 507-548, 2000.

MARQUES, E. A. P. P. N. C.; POLÍTICA. IN: MARQUES, E. E. F., C. (ORG.). **A política pública como campo multidisciplinar**. SÃO PAULO, EDITORA; UNESP, P. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. E. F., C. (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MEDEIROS, A. K.; 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 de Pública. Rio de Janeiro 2015.

MEDEIROS, A. K. D. **Políticas públicas e organizações culturais**: o caso do programa Cultura Viva. 2013. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2778293> >. Acesso em: 6 set. 2003.

NOGEUIRA, F.A. Gestão de Membresia: A relação entre associação e associados em três casos brasileiros. São Paulo, 2013. (Tese Doutorado - Fundação Getulio Vargas)

OLIVEIRA, D. J. D. **Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura**. 2014. 162 (Doutor em Direito) (Área de concentração: Direitos Humanos). Faculdade de Direito (Pós-Graduação em Direito), Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. **Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura**. São Paulo. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo 2015.

OLIVIERI, C. G. **Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2007. 206.

PERES, U. D. A. **A influência da inflação no processo orçamentário brasileiro**. Estudo de caso: execução orçamentária do estado de São Paulo de 1991 a 1997. 1999. 147 (Mestrado). Administração Economia de Empresas (Área de concentração: Economia de Empresas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

PÓLIS. **CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O FINANCIAMENTO DO BID PARA A REABILITAÇÃO DO CENTRO DE SÃO PAULO**. Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Care Brasil, 2008. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/1171/1171.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2017.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 2005.

RUBIM, A. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, v. 7, n. 13, p. 101-113, 2007.

SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. E. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª ed.: Westview, 2007.

SCHICK, A. O PPB e o Orçamento Incremental. **R. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 65-84, 1976.

SIMON, H. A. **Administrative behavior** : a study of decision-making processes in administrative organizations. New York ; London: Free Press, 1945.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. New York: Cambridge University Press, 1995.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre. 16 2006.

SÃO PAULO. **Lei 13.697 2003**. Lei de Fomento ao Teatro. Disponível em: <
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/noticias/?p=7298>>

_____. **Centro Cultural São Paulo (2001-2004)**. Secretaria Municipal de Cultura, Centro Cultural São Paulo. São Paulo, p.76. 2004

_____. **Lei 14.071 2005**. Lei de Fomento à Dança. Disponível em:
<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/fomentos/?p=7297>>

_____. **Relatório de gestão 2005-2008**. Secretaria Municipal de Cultura. São Paulo, p.143. 2008

_____. **Cultura em perspectiva**: principais eventos, ações e investimentos da Secretaria Municipal de Cultura nos últimos 4 anos. Em Cartaz. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura. Edição Especial: 64 p. 2012.

_____. **Decreto 55.140 2013a**. Dispõe sobre a apresentação de artistas de rua nos logradouros públicos do Município de São Paulo. Disponível em: <
http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=24052014D%20551400000.>

_____. **Lei 15.897 2013c**. Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais – VAI. Disponível em: <
https://drive.google.com/file/d/0B05i6L_Eild9clIYzNwVzdIa0E/view?pli=1>

_____. **Lei 15.951 2014**. Prêmio Zé Renato. Disponível em:<
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/edital_premio_ze_renato_7_edicao_final_1519130247.pdf>

_____. **Cultura em quatro anos**. Em Cartaz. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura. Edição Especial: 72 p. 2016a.

_____. **Lei 16.496** 2016b. Programa de Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo. Disponível em: < <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16496.pdf>>

_____. **Lei 16.598** 2016c. Programa Municipal de Fomento ao Circo. Disponível em: < <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16598.pdf>>

UNESCO. **Declaración de México sobre las políticas culturales** 1982.

VAL, A. P. D. **Território, cidadania cultura e o direito à cidade:** a experiência do programa VAI. 2015. 200 (Mestre em Filosofia). Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Programa de Pós-graduação em Programa Culturais), Universidade de São Paulo, São Paulo.

VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. **Novíssimo Cinema Brasileiro:** práticas, representações e circuitos de independência São Paulo: Tese (doutorado) em Sociologia - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo 2014.

_____. A dimensão simbólica da cultura e o lugar das artes na política cultural. **Políticas Públicas de Cultura.** São Paulo: Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo., 2016a. cap. 5, p.51-67.

_____. Cultura e Estado. In: (Ed.). **Políticas públicas de cultura.** Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. , 2016b. cap. 1, p.9-22.

WILDAVSKY, A. B. **Leadership in a small town.** Totowa, N.J.: Bedminster Press, 1964.

_____. **The politics of the budgetary process.** Boston: Brown and Company 1964.

_____. **The new politics of the budgetary process.** 2nd ed. New York, NY: HarperCollins Publishers, 1992.

APÊNDICE I – ROTEIRO ENTREVISTA

1. Na sua visão quais, eram as principais diretrizes da SMC na gestão Haddad? E quais foram os principais desafios dessa gestão?
2. Na sua visão quais eram os programas e ações mais importantes, em termos políticos e também em termos de orçamento?
3. E na área específica em que você trabalhou, quais eram as principais questões e os principais programas relacionados? E quais foram os principais desafios?
4. Quais são as principais mudanças nas políticas culturais que você destaca entre os governos Kassab e Haddad?
5. Em que medida você acredita que as mudanças identificadas nas políticas culturais levaram a alterações estruturais no orçamento municipal para a cultura? Poderia me dar alguns exemplos de como isso ocorreu?
 - a) Uma vez que o orçamento cresce pouco de uma gestão para outra, como foi possível que novas demandas fossem incorporadas?
 - b) A cultura é uma área conhecida por ter uma parte expressiva do seu orçamento vinculada por leis (como o VAI, ou as leis de Fomento a linguagens artísticas). Na sua opinião, quais são os pontos positivos e negativos disso? Há algum ponto de equilíbrio desejável?
6. O que você considera não ter mudado entre uma gestão e outra?
 - a) Considerando também os governos de José Serra e Marta Suplicy, o que você acredita que dificilmente muda entre uma gestão e outra? Por quê?
7. Como você percebe a situação atual da gestão para a cultura no município de São Paulo? Poderia listar as diretrizes que você considera serem de continuidade e de mudanças? E quais você acha que são os principais desafios atuais?

APÊNDICE II - DICIONÁRIO DE CLASSIFICAÇÃO

Unidade de Análise: identifica o programa ou ação ao qual o gasto se relaciona.

Modalidade de Política Cultural: corresponde aos tipos de políticas públicas, ou seja, a diferentes tipos de intervenção estatal no campo da cultura.

a) **Difusão Cultural:** envolvem programas e ações cujo objetivo é difundir eventos artísticos. Podem ser citados como exemplos algumas das programações de teatros distritais e centros culturais; Virada Cultural; shows promovidos em datas comemorativas.

b) **Promoção Cultural:** envolvem programas e ações em que há participação ativa da população, ou seja, o beneficiário não é apenas espectador/público; programas e ações voltados à promoção da diversidade e expressões culturais; atividades de formação como oficinas e cursos.

c) **Pesquisa de Linguagem:** envolvem programas e ações cujo objetivo é o desenvolvimento ou inovação de determinada linguagem artística. Como exemplo podem ser citadas as leis de fomento, editais para projetos artísticos, programas de exposições.

d) **Patrimônio Cultural:** envolvem programas e ações cujo objetivo é a identificação, proteção e preservação do patrimônio material (monumentos, edifícios, sítios com valor histórico; estético; etnológico; antropológico) e do patrimônio imaterial (expressões de vida, tradições, saberes, transmitidos e recriados ao longo dos anos)

e) **Infraestrutura:** envolve atividades relacionadas à construção e a obras de manutenção de equipamentos e departamentos da SMC. Não se incluem neste caso obras de restauro ou voltadas à manutenção do patrimônio material.

Linguagens Artísticas ou Objeto Cultural: corresponde à linguagem artística ou tema central ao qual a Unidade de Análise se refere (Ver tabela página 145)

Formato da Ação Resultante: corresponde ao tipo de ação que resulta do gasto, as quais foram classificadas como:

a) **Evento:** espetáculos, shows, exposições, exhibições.

b) Produto: produção de disco, vídeo, filme, série, livro, roteiro de filme, obra visual, blog, revista etc.

c) Ação de formação, aula, workshop, palestra, oficina, seminário, elaboração de texto crítico; ações de articulação e troca de conhecimento entre grupos e produtores.

d) Pesquisa de linguagem artística: envolve projetos que não possuem somente a finalidade de circulação ou apresentação de alguma obra, mas o desenvolvimento de processos de pesquisa e criação de produtos artísticos de núcleos específicos (leis de fomento às linguagens artísticas podem ser tomadas como exemplo de políticas cuja ação resultante é a pesquisa de linguagem).

Observações para a Classificação:

1 Estava em OPERAÇÃO (CUSTEIO) mas foi classificado como promoção:

- 1.1 Aquisição livros/assinatura revista/filme/obra de arte
Celebração de convênio para realização de projeto cultural com edição de livro/catálogo referente aos doze anos do Programa Municipal de Fomento ao Teatro.

2 Considerado custeio

- VIRADA CULTURAL 2014 - CONTRATAÇÃO SERV.PLANEJAMENTO, EXEC.E FISCALIZ., COMPREENDENDO O FORNECIMENTO DE INFRAESTRUTURA, CONSTITUÍDA POR EQUIP. E PRODUTOS, PESSOAL TÉCNICO E OPERACIONAL, P/O EVENTO "VIRADA CULTURAL 2014".
- 2.1 Adiantamento para participar de evento é custeio
- 2.2 Impressão e banner - mesmo que o recurso saia de programação foi considerado como custeio
- 2.3 Contratação da SPTuris para realização de serviços de infraestrutura, planejamento, apoio operacional e logístico dos eventos referentes ao MÊS DO SAMBA E CIRCUITO MUNICIPAL DE CULTURA
- 2.4 Complemento 2014 - Serviços de desinfestação do acervo bibliográfico da BMA- contrato 009/SMC/BMA/2010.
- 2.5 Serviço de sonorização e iluminação de equipamentos
- 2.6 Pagamento por indenização - Serviço Técnico Profissional de Assessoria de Planejamento e Gerenciamento de Produção na Jornada do Patrimônio 2016 - Suellen de Souza Leal
- 2.7 Transporte, mesmo que de obras, foi classificado como custeio, pois, em muitos casos, não há descrição do tipo de transporte ou finalidade de aluguel de carro.
- 2.3 Kit lanche para eventos
- 2.4 Participação/inscrição/viagem de servidores em congressos entra em custeio
- 2.5 Locação de palco sem especificar o evento
- 2.6 Locação de equipamentos para apresentação
- 2.7 Passagem mesmo que para eventos/feiras/show
- 2.8 INSS patronal em que não há especificação
- 2.9 Assinatura de sites/livros e revistas para uso interno da administração da SMC estão em custeio. Ex.: IOB Online
- 2.10 Regulatório Profission, assinaturas de jornal e revista descritos como para uso da administração da SMC.
- 2.11 contribuições previdenciárias
- 2.12 Materiais de construção dispense estão aqui
- 2.13 Indenização
- 2.14 Subvenção social
- Há gastos com custeios que são do Theatro Municipal (antes de ser FTM), mas estão agregados a gastos com custeio de outros equipamentos.
- OBS.: Pode haver ônibus do "CCJ visita" que foi classificado em custeio por não haver especificação na planilha se aluguel era destinado ao programa.

Vocacional	Vocacional não consta previdência e serviço patronal para todos os anos. Foram excluídos os valores de custeio para rodar dados. (Válido pra todos em que isso ocorre)
	Lingagens:
	Artes visuais só parece em 2012
	Projetos que não classificaram linguagem foram classificados como multilinguagem
Governo Aberto	Além das formações do edital também há produção de artigo
	Mesmo com produto (artigo) formato ação resultante é "atividade de formação", pois unidade de análise é o programa.
Cultura Viva	Além dos editais há assessoria de formação
Ônibus Biblioteca	Programa envolve a circulação dos livros e apresentações por isso formato da ação resultante pode ser apresentação/evento ou produto.
	Manutenção do ônibus é custeio, mas locação do ônibus é considerado como gasto com programação.
	Preservação do ônibus é custeio, portanto linguagem não classificada (99), mas termo de parceria para aluguel faz parte do programa e linguagem é literatura.
Jovem Monitor Cultural	Envolve o projeto realizado apenas no Centro Cultural da Juventude e sua expansão para toda a Secretaria Municipal de Cultura.
	Era parte do programa vocacional nos primeiros anos, na gestão Haddad virou programa específico. Estou considerando mesmo a Gestão Kassab como Unidade de Análise "Aldeias" para analisar o quanto o fato de ter virado programa desvinculado do Vocacional afetou o seu orçamento.
Aldeias	Linguagem consta como "manifestação cultural" para todos os itens pelo objetivo geral do programa, ainda que haja atividades de formação em audiovisual e algumas atividades de teatro.
	Comissão julgadora só aparece em 2016
PIA	No texto de item de despesa alguns gastos estão como EMIA e Vocacional, mas na verdade são de PIA.
	Projetos que não identificaram linguagem foram classificados como multilinguagem
	Células classificadas como lingam "literatura" não é referente a atividade de formação, mas publicação do livro EMIA.
	Apresentações de dança e teatro, por serem feitas em um ambiente de formação, foram classificadas como "Atividade de formação"

Emia	Há a produção de um CD, ação resultante é produto.
	Projetos que não identificaram linguagem foram classificados como multilinguagem
Vai	Linguagem "manifestações culturais" para todos que não sejam custeio.
	Inclui projetos, oficinas e alguns produtos
	Inclui além dos projetos gastos com assessoria.
Inclusão Digital (Redes E Ruas)	Linguagem "tecnologia, comunicação e cultura digital" para todos.
Aquisição Livro/Revista/Jornal/Dvd/	Não especificado se são destinados para biblioteca/público ou para a administração da SMC classificados como programação.
Círculo SP De Cultura	Quando não especificada a linguagem, comissão de programação classificada como multilinguagem.
	apresentações no ônibus biblioteca que eram parte integrante do CMC estão incluídas aqui e não na programação do ônibus biblioteca.
	Conversa com o autor no CMC é incluído nos gastos do CMC
	Inclui apresentação, palestra e oficina
	Atividades que são parte da programação do Domingo Meio Dia/ Concerto SP/Freestyle Feshon/ CCSP/ de Braços Abertos e também foram atividades do CSP de Cultura, foram classificadas como Unidade de Análise do CMC.
	Quando atividades envolvem apresentação e oficina a ação resultante considerada é "Atividade de Formação"
Sarau (Inclui Veia E Ventania)	Inclui Veia e Ventania; Projeto Sarau; Sarau Junino (nordestino); Sarau Sertanejo (caipira)
	Formato da ação resultante é "Atividade de Formação" porque participantes são ativos.
	Apesar de Poesia dos Quatro Cantos ser sarau, não entra na Unidade de Análise sarau, pois envolve literatura consagrada (mais perfil de difusão cultural); não é linguagem "manifestações culturais".
	Inclui gastos de comissão

Seminário/ Debate Gestão Cultura	Inclui atividades para: Plano Municipal Cultura, #participacultura - sistema; Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas - PMLLLB.
CCJ Visita	Locação de ônibus não é custeio e sim parte do programa.
	Considerado difusão cultural
Poesia Dos 4 Cantos	Pertence a programação do CCSP
Fomento Às Linguagens Artísticas	Consta publicação do livro de fomento. "Formato da ação resultante" é produto.
	Há realização de mostra de fomento à dança.
Terça No Centro	Pertence a programação do CCSP
	Concerto/Recital música
	Atividade do MCI que também está na programação de "Domingo no Centro" (Classificado como MCI)
	Perfil mais erudito
Quint Na Faixa	Linguagem sempre música
	Programação do Mês da Cultura independente na programação do Quinta na Faixa (Classificado como MCI)
	Programação do CCJ
Digitalização/Preserva ção Imagens; Obras; Acervo; Documento	Impressão livros de artistas renomados
	Seguro obras
	Serviço gráfico para livros sobre patrimônio/ arquivo. Neste caso, é diferente de publicações classificadas em "programação" porque a publicação do livro é um meio para a preservação/valorização do patrimônio.
	Encadernação para divisão de preservação

Virada Cultural	Razão social Cooperativa de Dança classificado como linguagem dança e Cooperativa de Teatro classificado como linguagem teatro
	Direito autoral da virada foi classificado nos gastos da Virada e não na Unidade de análise "direitos autorais"
Editais	Edital Primeiras Obras - CCJ; SITE SPECIFIC e Coreógrafos/ Novo Coreógrafos; Edital de Ocupação; Edital do CCJ; Programa Anual de Fotografia; Edital do CCSP; Edital Chamamento - CCJ; Edital Resenha; Concurso Paulista de Curta; Concurso para Seleção de Projetos em Arte; Concurso para Seleção de Projetos em Arte Concurso para Roteiro de Animação; Edital do CCJ; Artista Residente; Edital da Semana Paulista de Curta Metragem; Dança de Gala em Balé; Edital do CCSP; Concurso da Semana Paulista de Dança ; Concurso Semana Paulistana do Curta-metragem; Mostra Programa Anual de Exposição; Contação História; Semana de Dança
Semana/Festival/Encontro	Semana de Dança; Encontro internacional de discotecas; Ei, encontro de Improvisação; Circuito SP de Literatura
Mostras	Mostra Prêmio FEMSA Mostra do programa anual de exposição Curadoria/Exposição Museu
Oficinas	Foco no artista, mesmo que aberto ao público, Palhaçaria Paulistana; Encontro de Escritores; Exposição inaugural do Centro de Arqueologia ; 9ª Mostra de Teatro; Latinoamericana de Teatro de Grupo; 2ª Mostra Internacional de Teatro; 8ª Mostra de Fomento à Dança ; 38ª Mostra Internacional de Cinema; 7ª Mostra de Fomento à Dança

QUADRO DE CATEGORIAS DE ANÁLISE

TIPO DE POLÍTICA	UNIDADE DE ANÁLISE				FORMATO DA AÇÃO RESULTANTE	Linguagem artística/Objeto Cultural
	Promoção Cultural	Difusão Cultural	Apoio à Linguagem Artísticas	Patrimônio		Linguagens artísticas
Promoção Cultural	Cultura Viva - Pontos Cultura	Apresentação Musical/ Apresentação Espetáculo/ Performance	Editais - Artes	Ação Centro BID	Atividade de Formação	Audiovisual
Difusão Cultural (eventos)	Governo Aberto	Carnaval	Fomento às Linguagens Artísticas	Digitalização/Preservação de Imagens; Obras; Acervo; Documento/ Bem imaterial	Comissão/Curadoria	Circo
Apoio às Linguagens Artísticas	Vocacional	Circuito SP de Cultura	Prêmio Zé Renato	Educação Patrimonial Casas Históricas; Museus; Monumentos	Apresentação/Evento	Dança

Patrimônio	Jovem Monitor Cultural	Contação de História	Semanas/Festivais/Encontros	Jornada do Patrimônio	Produto/Acesso/Direito	Multilinguagem
Obra/Infraestrutura	Aldeias	Domingo no Centro	Mostra/Residência	Manutenção Patrimônio/seguro Equipamentos e Monumentos	Pesquisa de Linguagem	Teatro (Artes Cênicas)
Construção Equipamentos Culturais e Reforma	PIA	Datas Comemorativas (Natal, Dia do Trabalhador, Dia das Crianças, Festa Junina); Aniversário/Homenagem Bairro	Produção/Edição Vídeo; Livro; Texto; CD; Pintura	Monumenta	Criação Empresa (Spicine)	artes visuais
	EMIA	Difusão – EQUIPAMENTOS	Exibição de Filme - Licença/ Direitos Autorais	Aquisição de Obra de Arte	Preservação/ Restauro	Literatura
	VAI	Exposição			Custeio	Musica
	Bolsa Cultura	Mês da Cultura Independente (2o FLICT, II FLZS, Música nas Alturas) / Outubro Independente				

	Inclusão Digital (Redes e Ruas)	Quinta Independente				Objetos Culturais
	Sarau (incui veia e ventania)	Quinta na Faixa				Obra/investimento Equipamento
	Seminário/Debate aberto sobre (1) gestão para a cultura; (2) política pública - Plano Municipal Cultura/ Plano Municipal Livro e Literacia/ Conselho Municipal/ (3) Agenda dos Direitos da Juventude	Terça no Centro				Manifestações culturais Identidade; histórica
	Projeto/ festival envolvendo identidade cultural	Virada Cultural				Meio Ambiente/Esporte/Brincadeira/Saúde/ Moda/Mágica/Culinária/ Cidade
	CCJ Visita	A Hora do Choro				Participação para/na gestão; Pesquisa para Gestão (jovem monitor)
	Programa de Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo Edital nº 10/2016/SMC-NFC	Aquisição livros/Assinatura Revista; Jornal; DVD; Disco				Patrimônio

	Debate/Palestra/Seminário/Atividades Formação	9x Mário				Tecnologia, Comunicação e Cultura Digital (programas ou canais de televisão, rádio, Internet; conteúdos circulados via mídia impressa)
	SP Território Digital/ 1º Encontro Municipal de Cultura Digital na Cidade/ Projeto cultura digital	Clássicos do Domingo				
	Oficina artes, Oficina cultural (yoga, xadrez, esportes, jogos, gastronomia, informática, elaboração projetos), Oficina livre	Concerto ao Meio Dia no CCSP				
		Poesia dos Quatro Cantos				
		Ônibus Biblioteca				

Fonte: Elaboração própria

ANEXO I – ORÇADO X REALIZADO FTM

**FUNDAÇÃO
THEATRO MUNICIPAL
DE SÃO PAULO**

São Paulo, 17 de novembro de 2017.

Ofício nº. 295/FTMSP/2017

Referência: Solicitação de informações através do "e-sic".

Senhora Luísa Adib Dino,

Permita-nos encaminhar as informações solicitadas através do sistema E-SIC, contudo salientamos que estão ausentes os dados referente a 2012, já que naquele ano a Fundação Theatro Municipal estava em vias de implementação e os dados não foram migrados para sistema de orçamento e finanças da Fundação.

Atenciosamente,

RENATA APARECIDA PEREIRA DA SILVA ARAÚJO

Diretora de Gestão

Fundação Theatro Municipal

A Senhora

Luísa Adib Dino

ORÇAMENTÁRIO 2013 - ORÇADO X REALIZADO		I	J	K	L	M
Fundação Theatro Municipal de São Paulo		Orçamento	Congelado	Disponibilizado	Realizado/Empenho	O/R
		Atual		I-J	K-N	L/I
6.431 - Operações e Manutenção da FTMS						
3.1.90.1100.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.508.347,00	0,00	1.508.347,00	1.107.139,81	73%
3.1.90.1300.00	Obrigações Patronais	365.004,00	0,00	365.004,00	241.451,70	66%
3.1.91.1300.00	Obrigações Patronais	843.337,00	0,00	843.337,00	0,00	0%
3.3.90.1400.00	Diárias - Civil	20.000,00	0,00	20.000,00	8.100,95	41%
3.3.90.3000.00	Material de Consumo	345.215,63	0,00	345.215,63	258.379,64	75%
3.3.90.3300.00	Passagens e Despesas com Locomoção	7.200,00	0,00	7.200,00	7.200,00	100%
3.3.90.3600.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	1.138.706,43	0,00	1.138.706,43	970.528,21	85%
3.3.90.3900.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	11.684.605,44	0,00	11.684.605,44	10.616.388,49	91%
3.3.90.4600.00	Auxilio-Alimentação	164.000,00	0,00	164.000,00	84.900,78	52%
3.3.90.4700.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	170.940,00	0,00	170.940,00	170.940,00	100%
3.3.90.4900.00	Auxilio-Transporte	65.000,00	0,00	65.000,00	19.119,34	29%
4.4.90.5200.00	Equipamentos e Mat. Permanente	30.000,00	0,00	30.000,00	29.999,64	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6431		16.342.355,50	0,00	16.342.355,50	13.513.608,56	83%
6.432 - Realização de Atividades da FTMS						
3.3.50.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica (OS)	12.728.716,39	0,00	12.728.716,39	12.728.716,39	100%
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	67.491,90	0,00	67.491,90	67.400,00	99,9%
3.3.90.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	5.131.196,00	0,00	5.131.196,00	3.105.703,06	61%
3.3.90.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	6.682.500,00	0,00	6.682.500,00	6.679.390,00	100%
3.3.90.47.00.00	Obrig Tributárias e Contributivas	511.400,00	0,00	511.400,00	511.400,00	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6432		25.121.304,29	0,00	25.121.304,29	23.092.609,45	92%
6.434 - Remuneração de Prest. Serv. Artístico das Escolas						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	3.885.684,00	0,00	3.885.684,00	3.869.993,00	100%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	763.429,60	0,00	763.429,60	763.429,60	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6434		4.649.113,60	0,00	4.649.113,60	4.633.422,60	100%
6.435 - Remuneração de Prest. Serv. Artístico dos Corpos Estáveis						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	19.306.209,01	0,00	19.306.209,01	19.089.147,72	99%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	3.680.485,87	0,00	3.680.485,87	3.680.485,87	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6435		22.986.694,88	0,00	22.986.694,88	22.769.633,59	99%
6.436 - Remuneração de Bolsistas da Orquestra Experimental de Repertório						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	1.519.780,11	0,00	1.519.780,11	1.503.103,25	99%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	307,20	0,00	307,20	0,00	0%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6436		1.520.087,31	0,00	1.520.087,31	1.503.103,25	99%
6.437 - Orquestra Sinfônica Jovem Municipal						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	75.278,00	0,00	75.278,00	57.241,78	76%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	811,00	0,00	811,00	0,00	0%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6437		76.089,00	0,00	76.089,00	57.241,78	75%
TOTAL GERAL		70.695.644,58	0,00	70.695.644,58	65.569.619,23	92,75%

Fonte: SOF

ORÇAMENTÁRIO 2014 - ORÇADO X REALIZADO		I	J	K	L	M
Fundação Theatro Municipal de São Paulo		Orçamento Atual	Congelado	Disponibilizado I-J	Realizado/Empenho K-N	O/R L/I
2100 - Administração da Unidade						
3.1.90.1100.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.383.347,00	0,00	1.383.347,00	1.383.347,00	100%
3.1.90.1300.00	Obrigações Patronais	245.004,00	0,00	245.004,00	245.004,00	100%
3.1.91.1300.00	Obrigações Patronais	20.000,00	0,00	20.000,00	20.000,00	100%
3.3.90.3000.00	Material de Consumo	88.457,05	4.904,32	83.552,73	71.979,15	86%
3.3.90.3300.00	Passagens e Despesas com Locomoção	200,00	200,00	200,00	0,00	0%
3.3.90.3600.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	219.774,57	17.000,00	219.774,57	202.774,57	92%
3.3.90.3900.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	6.068.793,10	612.180,98	5.456.612,12	5.262.404,51	96%
3.3.90.4600.00	Auxilio-Alimentação	138.000,00	0,00	138.000,00	137.999,30	100%
3.3.90.4700.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	45.000,00	800,00	44.200,00	44.200,00	100%
3.3.90.4900.00	Auxilio-Transporte	23.000,00	0,00	23.000,00	23.000,00	100%
3.3.90.9200.00	Despesa de Exercícios Anteriores	11.119,62	0,00	11.119,62	11.119,62	100%
4.4.90.5200.00	Equipamentos e Mat. Permanente	29.893,00	29.893,00	0,00	0,00	0%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 2100		8.272.588,34	664.978,30	7.607.610,04	7.401.828,15	97%
6.432 - Ações de Difusão Cultural da Praça das Artes						
3.3.50.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica (OS)	35.389.245,66	0,00	35.389.245,66	35.389.245,66	100%
3.3.50.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	6.362.556,00	0,00	6.362.556,00	3.370.095,00	53%
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	27.076.167,33	496.793,52	26.579.373,81	26.437.196,31	99%
3.3.90.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	422.000,00	42%
3.3.90.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	400.000,00	20.000,00	380.000,00	379.265,00	100%
3.3.90.47.00.00	Obrig Tributárias e Contributivas	5.255.275,29	99.302,72	5.155.972,57	5.155.972,57	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6432		75.483.244,28	616.096,24	74.867.148,04	71.153.774,54	95%
6.434 - Remuneração de Prest. Serv. Artístico das Escolas						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	8.200.945,82	79.527,88	8.121.417,94	8.020.397,55	99%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	1.164.492,56	0,00	1.164.492,56	1.164.492,56	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6434		9.365.438,38	79.527,88	9.285.910,50	9.184.890,11	99%
TOTAL GERAL		93.121.271,00	1.360.602,42	91.760.668,58	87.740.492,80	94,22%

Fonte: SOF

ORÇAMENTÁRIO 2015 - ORÇADO X REALIZADO		I	J	K	L	M
Fundação Theatro Municipal de São Paulo		Orçamento Atual	Congelado	Disponibilizado I-J	Realizado/Empenho K-N	O/R L/I
2100 - Administração da Unidade						
3.1.90.1100.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.432.332,90	0,00	1.432.332,90	1.430.328,37	100%
3.1.90.1300.00	Obrigações Patronais	255.454,00	0,00	255.454,00	255.454,00	100%
3.1.91.1300.00	Obrigações Patronais	20.879,00	0,00	20.879,00	20.879,00	100%
3.1.91.9200.00	Despesa de Exercícios Anteriores	2.665,27	0,00	2.665,27	2.665,27	100%
3.3.90.3000.00	Material de Consumo	72.730,30	0,00	72.730,30	72.730,30	100%
3.3.90.3900.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	2.498.505,49	0,00	2.498.505,49	2.498.505,49	100%
3.3.90.4600.00	Auxílio-Alimentação	145.020,00	0,00	145.020,00	144.620,00	100%
3.3.90.4700.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	4.098,50	0,00	4.098,50	4.098,50	100%
3.3.90.4900.00	Auxílio-Transporte	23.975,00	0,00	23.975,00	23.975,00	100%
3.3.90.9200.00	Despesa de Exercícios Anteriores	51.331,40	0,00	51.331,40	51.331,40	100%
4.4.90.5200.00	Equipamentos e Mat. Permanente	4.333,12	0,00	4.333,12	4.333,12	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 2100		4.511.324,98	0,00	4.511.324,98	4.508.920,45	99,95%
3.400 - Construção, Requalificação ou Reforma de Equipamentos Culturais						
4.4.90.5100.00	Obras e Instalações	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	0%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6432		1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	0%
6.432 - Ações de Difusão Cultural da Praça das Artes						
3.3.50.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	8.000.000,00	0,00	8.000.000,00	2.693.000,00	34%
3.3.50.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Jurídica (OS)	81.151.200,42	0,00	81.151.200,42	81.151.200,42	100%
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	17.724.513,55	0,00	17.724.513,55	17.724.513,55	100%
3.3.90.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	686.293,62	0,00	686.293,62	7.750,00	1%
3.3.90.47.00.00	Obrig Tributárias e Contributivas	3.484.215,20	0,00	3.484.215,20	3.484.215,20	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6432		111.046.222,79	0,00	111.046.222,79	105.060.679,17	95%
6.434 - Ações de formação das Escolas de Música e Dança do Theatro Municipal e da Praça das Artes						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	10.909.515,20	0,00	10.909.515,20	10.909.287,67	100%
3.3.90.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Jurídica	125.000,00	0,00	125.000,00	125.000,00	100%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	1.432.361,65	0,00	1.432.361,65	1.432.361,65	100%
3.3.90.47.00.06	Obrigações Tributárias e Contributivas	313.706,38	0,00	313.706,38	313.706,38	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6434		12.780.583,23	0,00	12.780.583,23	12.780.355,70	100%
TOTAL GERAL		128.338.131,00	0,00	128.338.131,00	122.349.955,32	95,33%

Fonte: SOF

ORÇAMENTÁRIO 2016 - ORÇADO X REALIZADO		I	J	K	L	M
Fundação Theatro Municipal de São Paulo		Orçamento Atual	Congelado	Disponibilizado I-J	Realizado/Empenho K-N	O/R L/I
2100 - Administração da Unidade						
3.1.90.1100.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.501.226,00	0,00	1.501.226,00	1.429.508,13	95%
3.1.90.1300.00	Obrigações Patronais	296.327,00	0,00	296.327,00	290.444,57	98%
3.1.91.1300.00	Obrigações Patronais	40.000,00	0,00	40.000,00	10.392,36	26%
3.3.50.3900.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	83.360,53	39.921,03	43.439,50	43.439,50	100%
3.3.90.3000.00	Material de Consumo	143.676,48	36.625,48	107.051,00	71.289,02	67%
3.3.90.3900.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	5.093.599,60	100.813,14	4.992.786,46	3.383.116,96	68%
3.3.90.4600.00	Auxilio-Alimentação	310.198,06	0,00	310.198,06	298.270,33	96%
3.3.90.4700.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	40.000,00	0,00	40.000,00	1.408,92	4%
3.3.90.4900.00	Auxilio-Transporte	48.234,34	0,00	48.234,34	47.748,71	99%
4.4.90.5200.00	Equipamentos e Mat. Permanente	1.068.000,00	1.068.000,00	0,00	0,00	0%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 2100		8.624.622,01	1.245.359,65	7.379.262,36	5.575.618,50	75,56%
3.400 - Construção, Requalificação ou Reforma de Equipamentos Culturais						
4.4.90.5100.00	Obras e Instalações	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	0%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6432		1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	0%
6.432 - Ações de Difusão Cultural da Praça das Artes						
3.3.50.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	8.000.000,00	8.000.000,00	0,00	0,00	0%
3.3.50.39.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica (OS)	96.057.200,00	180.000,00	95.877.200,00	95.877.200,00	100%
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	3.145.000,00	413.233,33	2.731.766,67	2.731.766,67	100%
3.3.90.39.00.06	Outros Serv de Terceiros - P. Juridica	600.000,00	529.820,59	70.179,41	68.500,00	98%
3.3.90.47.00.00	Obrig Tributárias e Contributivas	555.353,33	0,00	555.353,33	555.353,33	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6432		108.357.553,33	9.123.053,92	99.234.499,41	99.232.820,00	100,00%
6.434 - Ações de formação das Escolas de Música e Dança do Theatro Municipal e da Praça das Artes						
3.3.90.36.00.00	Outros Serv de Terceiros - P. Fisica	10.764.195,39	22.949,45	10.741.245,94	10.719.639,55	99,80%
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	1.742.210,63	0,00	1.742.210,63	1.742.210,63	100%
TOTAL DA DOTAÇÃO - 6434		12.506.406,02	22.949,45	12.483.456,57	12.461.850,18	100%
TOTAL GERAL		129.489.581,36	10.392.363,02	119.097.218,34	117.270.288,68	90,56%

Fonte: SOF