UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

RAFAEL KIEFER KRUCHIN

Sobre os usos sociais da cultura

observações acerca do Programa “Fábricas de Cultura” do Estado de São Paulo

São Paulo

2017

RAFAEL KIEFER KRUCHIN

Sobre os usos sociais da cultura

observações acerca do Programa “Fábricas de Cultura” do Estado de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Sylvia Gemignani Garcia

São Paulo

2017

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.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

K94s	<p>Kruchin, Rafael</p> <p>Sobre os usos sociais da cultura: observações acerca do Programa "Fábricas de Cultura" do Estado de São Paulo / Rafael Kruchin ; orientadora Sylvia Garcia . - São Paulo, 2017. 136 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Sociologia. Área de concentração: Sociologia.</p> <p>1. Programa "Fábricas de Cultura". 2. Brasilândia . 3. Cultura. 4. Políticas Públicas . 5. Pobreza. I. Garcia , Sylvia, orient. II. Título.</p>
------	--

KRUCHIN, Rafael Kiefer. **Sobre os usos sociais da cultura**: observações acerca do Programa “Fábricas de Cultura” do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

À minha mãe, Suzana, e ao meu pai, Samuel

Às minhas irmãs, Mariana e Carolina

AGRADECIMENTOS

É como diz João Cabral de Melo Neto, um galo sozinho não tece uma manhã...

Numerosos colegas, amigos e familiares foram grandes incentivadores durante a realização deste trabalho. O apoio que recebi se deu, muitas vezes, num clima descontraído, de maneira indireta, e não comportaria a formalidade do agradecimento nominal. Às vítimas diretas do processo de gestação dessa dissertação, o agradecimento “formal” também não daria conta do desejado. Entretanto, ousarei fazê-lo na esperança de manifestar minimamente minha gratidão.

Não poderia deixar de agradecer aos professores das disciplinas que cursei durante o primeiro ano do mestrado: ao Prof. Brasília Sallum, à Profa. Maria Helena Augusto, ao Prof. Eduardo Marques e ao Prof. Fernando Pinheiro. Todos eles lembrando constantemente que estudar ciências sociais é apaixonante.

Gostaria de agradecer imensamente aos colegas do Grupo de Pesquisa em Sociologia da Educação, Cultura e Conhecimento. Em especial àqueles que acompanharam de perto e contribuíram muito com a trajetória toda da minha pesquisa, do projeto à dissertação: à Profa. Sylvia Garcia, à Profa. Ana Paula Hey, e aos colegas Francesco, Elisa, Cesar, Aline, Mariana e Maria.

À Maria Carlotto e ao Edison Bicudo, pelos comentários na banca de qualificação, responsáveis diretos pelo amadurecimento das ideias aqui expostas.

Aos colegas da salinha da pós, em especial ao Ivo, ao Edu e ao Francesco, por me lembrarem *sempre* que fazer mestrado é também tomar café e água com gás na Tia Bia.

À toda turma de mestrado do PPGS 2015, pelo prazer de ter tido colegas excelentes dividindo as salas de aulas, os corredores da FFLCH e, não tão poucas vezes, as mesas de bar. Ao Cesar e ao Michel, pelas longas discussões sobre sociologia de tudo (rs!) e ao Pedro, que além de ter se tornado um amigo, é também um excelente professor de francês. *Merci beaucoup!*

Aos amigos de fora da USP, agradeço imensamente por terem tornado possível esse penoso e ao mesmo tempo satisfatório processo.

Ao Tom, amigo da vida toda, pelas risadas, pela parceria de longa data e por ter sempre me ajudado a aparar com bom senso os delírios desse mundo.

Ao Carioca, que não gosta mais desse apelido, por estar sempre junto.

Ao Fefa e ao Pedrinho, pela amizade que cresce, por terem suportado sempre com paciência e entusiasmo minhas digressões sobre meu tema de pesquisa e, é claro, também pelas viagens pra Chapada dos Veadeiros e pra Bolívia durante o período de mestrado.

À Lina, pelas várias noitadas em sua casa regadas a cerveja, muito papo noite adentro, e sempre um bom samba. Agradeço também por ter me ajudado a fazer os fluxogramas!

À minha mãe, Suzana, e ao meu pai, Samuel, por terem sempre apoiado as minhas escolhas e terem me dado suporte nos meus momentos mais descabelados.

À minha irmã Carolina, pela companhia desde pequeno, ou no mesmo quarto, ou no quarto ao lado.

À minha irmã Mariana, por ter sido a minha inspiração inicial para entrar de cabeça nesse mundo que são as ciências sociais.

Agradeço especialmente à minha orientadora de mestrado, Sylvia Gemignani Garcia, por ter sido muito receptiva quando manifestei interesse em sua orientação, por ter sido uma orientadora extremamente dedicada e compreensiva e, principalmente, pela enorme contribuição no meu processo de formação.

Agradeço ao CNPq pela concessão da bolsa de mestrado, que possibilitou a dedicação integral à pesquisa.

*Na vida cotidiana, dominação é, em primeiro lugar,
administração.*

(Max Weber)

*Eu mesmo tenho frequentemente lembrado que, se
existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de
lutas.*

(Pierre Bourdieu)

RESUMO

KRUCHIN, Rafael Kiefer. **Sobre os usos sociais da cultura**: observações acerca do Programa “Fábricas de Cultura” do Estado de São Paulo. 2017. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Propõe-se, nesta dissertação, a observação do Programa “Fábricas de Cultura” do Governo do Estado de São Paulo para investigar e problematizar um caso empírico de política pública que concebe a cultura como *meio* para a transformação social de setores populacionais específicos e delimitados territorialmente no mundo da pobreza. Para isso, é feita uma reconstrução histórica do contexto em que surge a política e do seu processo de implementação, complementada por uma análise empírica de seu funcionamento a partir de incursões em campo na unidade Brasilândia. Esses movimentos analíticos permitem ressaltar o caráter histórico e político do Programa, de sua concepção à sua implementação. Em especial, a observação exploratória de seu funcionamento permite caracterizá-lo como exemplar da perspectiva moral e de despolitização das políticas públicas voltadas para os “jovens pobres”, tal como vem apontando a literatura contemporânea.

Palavras-chave: Programa “Fábricas de Cultura”; Brasilândia; Cultura; Políticas Públicas; Pobreza.

ABSTRACT

KRUCHIN, Rafael Kiefer. **On the social uses of culture:** observations about the program of the State of São Paulo "Fábricas de Cultura". 2017. 136 f. Dissertation (Master's) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

This dissertation aims to observe the “Fábricas de Cultura” (Culture Factory) program of the Government of São Paulo in order to investigate and question an empirical case of public policy that conceives culture as a *means* for the social transformation of specific population groups, which are territorially delimited in the world of poverty. To that end, this study performs a historical reconstruction of the context in which the policy emerged and of its implementation process, complemented by an empirical analysis of its operation based on fieldwork in the Brasilândia unit. These analytical movements allow us to emphasize the historical and political character of the Program, from its conception to its launch. Particularly, the exploratory observation of its operation allows us to characterize it as an example of the moral perspective and de-politicization of the public policies directed at the "poor young people", as the contemporary literature has been pointing out.

Keywords: "Fábricas de Cultura" Program; Brasilândia; Culture; Public Policy; Poverty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ASSAOC	Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CEU	Centro Educacionais Unificados
CFCs	Centro Fábricas de Cultura
COFIEIX	Comissão de Financiamentos Externos
DEM	Partido Democratas
EA	Entidade Associada
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
IVJ	Índice de Vulnerabilidade Juvenil
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MinC	Ministério da Cultura
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Organizações Sociais de Saúde
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCIS	Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social
PROAC	Programa de Ação Cultural

PSB	Partido Socialista do Brasil
PSDB	Partido da Social Democracia
PT	Partido dos Trabalhadores
RO	Regulamento Operacional
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEC	Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
UFC	Unidade de Formação Cultural
UGP	Unidade Gerencial do Programa
UM	Unidade de Monitoramento
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USP	Universidade de São Paulo
VAI	Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
I POBREZA COMO PROBLEMA, CULTURA COMO RECURSO E REFORMA COMO SOLUÇÃO.....	17
1.1 Dimensões da pobreza: do direito e da cidadania às políticas sociais.....	17
1.1.1 Violência e pobreza na periferia: como resolver a questão social?.....	18
1.1.2 Deslocamentos no debate público: o surgimento da ação conjunta do Estado e da sociedade civil.....	20
1.1.3 Periferia do trabalhador <i>versus</i> periferia da marginalidade.....	22
1.1.4 Vetor ascendente e vetor descendente como “polos” interdependentes.....	25
1.2 A cultura como objeto de políticas públicas.....	27
1.2.1 Desenvolvimento econômico, economia criativa ou economia da cultura.....	30
1.2.2 Mais cultura, menos conflito – a cultura no campo socioassistencial e a juventude como alvo.....	35
1.2.3 Uma programação “inclusiva”.....	37
1.3 Redesenho social: reforma administrativa e as redefinições das fronteiras entre o público e o privado.....	39
1.3.1 As Organizações Sociais.....	43
II ATIVANDO SABERES E DEFININDO CONCEITOS: A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA “FÁBRICAS DE CULTURA”.....	48
2.1 A primeira fase da política: desenhando as concepções do BID.....	50
2.2 A segunda fase da política: do primeiro mundo para a dimensão real da implementação.....	65
III A RACIONALIDADE POLÍTICA DO “FÁBRICAS DE CULTURA” DO PONTO DE VISTA DA PESQUISA DE CAMPO.....	93
3.1 Das dimensões do espaço.....	95
3.2 Uma moral dominante para os pobres.....	101
3.3 Cidadania dos direitos estabelecidos.....	113
3.4 A ocupação.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	131

INTRODUÇÃO

Atualmente, o discurso oficial que justifica a temática da cultura como *recurso para o desenvolvimento social e econômico*, presente em variadas instituições governamentais no Brasil e no mundo, tornou-se predominante. Difundida originalmente por organismos internacionais dominantes em escala global, a concepção da cultura *como meio* consagrou-se como a principal orientação legítima no contexto contemporâneo da atuação política na área cultural. Como resultado de um trabalho político e simbólico, o discurso se universalizou e passou a influenciar políticas públicas em âmbito transnacional.

Segundo aponta a literatura, o movimento de intervenção política na esfera cultural se consolidou na cena pública mundial entre os anos de 1970 e 1980, amplamente estimulado pela atuação da UNESCO na “exportação da virtude política” (GUILHOT, 2003). No Brasil, em matéria de políticas culturais, essa circulação internacional de ideias se desdobrou, entre outras coisas, em políticas públicas que vinculam a produção das artes e da cultura às dimensões sociais de combate às chamadas vulnerabilidades sociais (RIZEK, 2011), atreladas sempre a discursos de cidadania e desenvolvimento.

Na tentativa de adentrar este amplo debate, o objetivo central desta pesquisa é analisar, a partir de uma perspectiva sociológica, os usos sociais da cultura no âmbito das políticas públicas, utilizando-se como recorte empírico o Programa “Fábricas de Cultura” do Governo do Estado de São Paulo, iniciado em 2001 e voltado para segmentos populacionais e territoriais específicos no mundo da pobreza, a saber, jovens nas chamadas áreas vulneráveis da cidade de São Paulo. A escolha de um caso específico de política se deu pela necessidade de reconstrução de um caso empírico que permitisse analisar as particularidades institucionais de uma política que, por sua vez, revela questões ligadas a um contexto mais amplo, que é o da entrada da cultura na agenda das políticas públicas. O caso deste Programa aparece como *um dos pontos possíveis* de condensação de uma miríade de discursos governamentais que ora se opõem, ora se complementam, a respeito da necessidade de políticas para a área cultural, fundamentados principalmente por discursos de desenvolvimento social e econômico e como contribuição para a cidadania.

Além disso, a escolha se deu também pelo fato de o programa “Fábricas de Cultura” abarcar diversos pontos com os quais pretende-se dialogar e problematizar nesta pesquisa, quais sejam, por ser uma política recente, isto é, fundada dentro do paradigma contemporâneo do papel da cultura nas políticas públicas; por ter contado com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fato que permite situar o Brasil dentro da “agenda

global” dos organismos internacionais na promoção da cultura; e por ser direcionada às populações pobres e vulneráveis, traço central na problemática deste trabalho, que deve ser investigada por ter se tornado predominante nos discursos e práticas socioassistenciais em escala transnacional.

Para construir essa análise balizada por uma abordagem histórico-política e relacional preocupada em observar, por meio da instrumentalização teórica e da investigação empírica, a dinâmica das concepções dominantes em seu funcionamento na prática, o presente texto foi dividido nos seguintes capítulos:

O primeiro capítulo tem por objetivo traçar um caminho histórico-política que traz à baila algumas dimensões centrais para situar o contexto mais amplo em que surge o Programa “Fábricas de Cultura”, que é o da incorporação da cultura na agenda das políticas públicas brasileiras, a saber: o surgimento de políticas sociais para os pobres, a incorporação da cultura como recurso para melhorias sociopolíticas e econômicas e, por fim, a contextualização da Reforma do Estado elaborada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em 1995, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Na primeira parte deste capítulo é traçado um mapa geral sobre o processo de surgimento das políticas sociais para os pobres, que culmina, entre outras coisas, em propostas e práticas de intervenção cultural que têm como discurso o afastamento da violência e das vulnerabilidades. Na segunda parte – dada a relação que se estabelece entre política de cultura e trabalho social – objetiva-se traçar um panorama do surgimento, disseminação internacional e incorporação nacional da ideia de cultura e ações culturais como possíveis articuladores de processos de desenvolvimento sociopolíticos e econômicos. Na terceira parte, desenvolve-se o momento histórico em que são entronizadas ou acentuadas as ideias que redesenharam a questão social no Brasil, fazendo emergir diversas políticas públicas (incluindo as culturais) voltadas para resolução de problemas como a miséria, a pobreza, a violência e as vulnerabilidades a partir da lógica da nova administração pública e do gerencialismo, que sucede em novas formas de gestão cultural por meio das parcerias entre o Estado e a sociedade civil e na criação das figuras jurídicas das Organizações Sociais.

No segundo capítulo é feita uma reconstrução da gênese e desenvolvimento do “Fábricas de Cultura” para descortinar o funcionamento e a organização do governo do Estado de São Paulo na gestão do Programa escolhido para análise empírica. Objetiva-se desnaturalizar o movimento narrativo da política, presente nos discursos e documentos oficiais, que neutraliza e naturaliza a mesma, tratando-a como parte de um consenso universal. Assim, situando o “Fábricas de Cultura” em um contexto de disputas no espaço social, são

evidenciadas mudanças e redesenhos em suas concepções e formas de gestão que vão de encontro com a narrativa linear e neutra apresentada institucionalmente. Junto a isso, é feito um esforço para evidenciar sociologicamente o que foi chamado de “maquinaria” da política, isto é, a ativação de um fluxo de instituições e especialistas com expertises bastante delimitadas que evidenciam a busca por saberes especializados enquanto valor de intervenção na esfera pública. Dito de outro modo, propõe-se demonstrar o fluxo de instituições e saberes ativados para a construção científica do problema social (índices, consultorias, avaliações, etc.) e que contribuem de maneira estratégica para produção da legitimidade política.

No *terceiro capítulo* propõe-se uma discussão em torno da maneira pela qual a racionalidade da política “Fábricas de Cultura” do Estado de São Paulo projeta a gestão da arte e da cultura, envolvendo os valores e as lógicas da gestão cultural. A partir das incursões em campo e das entrevistas realizadas na unidade do Programa localizada na Brasilândia, discute-se a aplicação das diretrizes institucionais nas práticas concretas dos agentes, revelando dilemas e tensões que favorecem a ideia de que o “Fábricas de Cultura” não é um lugar onde os públicos podem exercer as manifestações culturais de maneira espontânea, mas onde certos valores sociais dominantes são promovidos.

Por fim, nas *Considerações Finais* são retomadas as principais conclusões e achados da pesquisa. Resgatando cada capítulo especificamente, é delineado de maneira resumida o caminho percorrido na dissertação e a linha argumentativa utilizada para apresentar os resultados do trabalho realizado.

I POBREZA COMO PROBLEMA, CULTURA COMO RECURSO E REFORMA COMO SOLUÇÃO

1.1 DIMENSÕES DA POBREZA: DO DIREITO E DA CIDADANIA ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

Como pensar as relações complexas entre territórios urbanos e pobreza que ancoram crescentemente a indistinção entre práticas culturais e trabalho social, cada vez mais entrelaçados em programas sociais e culturais de combate “à exclusão”, propondo novas formas de “inserção” e/ou “inclusão social”? (RIZEK, 2011, p. 132).

A questão, central para este trabalho, da incorporação da cultura na agenda das políticas públicas voltadas para setores sociais definidos, principalmente, por seus altos índices de pobreza, não pode aparecer dissociada do lugar que a pobreza ocupa na relação entre sociedade e política. Assim, objetiva-se agora traçar o caminho anterior à incorporação da cultura na agenda das políticas públicas, que é o processo mais amplo de surgimento das políticas sociais para os pobres.

Vera Telles (2001, p. 13), quando tratando da questão social na cena brasileira, na virada dos anos 1980 para os 1990, e dos impasses e dilemas da construção democrática de um país recém saído da ditadura militar, traz à baila um célebre texto de Roberto Schwarz em que ele comenta a impressão que o Brasil sempre deu de dualismos, disparates e contrastes de todos os tipos. A autora faz essa ponte justamente para problematizar uma sociedade que, no período, se quer moderna, cosmopolita e civilizada, mas que convive com a realidade da pobreza, da violência, do arbítrio e da desigualdade.

Assim, para compreender plenamente as dinâmicas sociais brasileiras recentes, principalmente ligadas às políticas públicas, é imprescindível passar pelas mudanças que ocorreram no retorno à democracia e os novos elementos que esse processo trouxe para as questões da pobreza e das desigualdades e suas implicações.

Como já é sabido, o processo de industrialização e urbanização aconteceu no Brasil num período curto de tempo, muito por conta da rápida e massiva onda migratória das áreas rurais para as grandes e ricas metrópoles brasileiras, principalmente no período da ditadura militar (MARQUES, 2011). São Paulo, por exemplo, contou com uma enorme população pobre que migrou para a cidade durante o processo de industrialização acelerado do regime militar entre 1960 e 1980. Esses migrantes ocuparam em larga escala assentamentos precários, favelas nas periferias e espaços segregados em que puderam construir de maneira irregular

suas próprias casas (MARQUES, 2011, p. 1). Esse movimento, que surgiu não da falta de desenvolvimento econômico, mas justamente como resultado dele, gerou novas classes e grupos sociais e novos padrões de mobilidade e conflito (TELLES, 2001, p. 13).

A referida onda migratória foi apenas parcialmente absorvida pelos mercados urbanos e pela indústria, o que gerou, conseqüentemente, desemprego e trabalhos precários (informais), acompanhados da formação de territórios, nas áreas mais pobres, marcadas por desigualdades, precariedades e ilegalidades, bem como de um aumento significativo nos indicadores de crime e de violência na cidade de São Paulo (MARQUES, 2011, p. 7; TELLES, 2001; FELTRAN, 2008).

Esse cenário, que marcou a virada para a década de 1990, e atingiu seu ápice na virada do século, produziu enorme segregação entre os grupos mais abastados localizados nas áreas centrais (com maior acesso aos benefícios do ambiente urbano) e a população pobre e migrante, concentrada nas periferias, carentes de recursos, serviços e aparelhos urbanos.

1.1.1 VIOLÊNCIA E POBREZA NA PERIFERIA: COMO RESOLVER A QUESTÃO SOCIAL?

Não obstante a explosão nos níveis de pobreza e violência no Brasil pós-ditadura, a temática da pobreza sempre existiu neste país que surgiu desigual enquanto tal. Como sugere Feltran (2015), a expansão do trabalho assalariado foi a principal aposta brasileira para a mediação de conflitos estruturais até os anos de 1980. Ampliar o acesso ao mercado de trabalho resultaria na incorporação dos anseios de mobilidade social de famílias rurais, pobres e católicas ao projeto de modernização e urbanização do país (FELTRAN, 2015, p. 2). O autor vai mais adiante dizendo que

a gramática do trabalho e dos direitos do trabalhador continha uma aposta, portanto, numa saída política e estatal de mediação do conflito urbano. Até os anos de 1980, essa aposta funcionou como gradiente político e difundiu noções como democracia e direitos da cidadania no tecido social. A contrapartida para as desigualdades produzidas pela livre concorrência seria a aquisição de direitos civis, políticos e sociais. Os pobres seriam incorporados aos mercado e à cidadania como contrapartida social da espoliação. A cidade industrial teria sua comunidade política amparada pela presença estável, ainda que subalterna, dos trabalhadores (FELTRAN, 2015, p. 2).

Durante o regime militar, por motivos óbvios, o Estado impediu que a pluralidade da sociedade fosse representada. Havia um bloqueio seletivo ao acesso à legitimidade pública,

legitimidade que garantiria o “direito a ter direitos” (FELTRAN, 2008, p. 36). Assim, os anos seguintes à queda do regime militar representaram não somente esse momento de piora no mercado de trabalho em metrópoles como São Paulo, com enorme crescimento na taxa de desemprego, trabalho precário e violência, mas também de mais liberdade de expressão. Por isso, foi só no período de redemocratização que alguns segmentos sociais pouco representados puderam se (re)articular, reivindicando espaços de expressão política em torno de questões que afetavam a vida individual e coletiva de grupos sociais. Os principais atores populares dessas reivindicações foram chamados de “novos movimentos sociais” (FELTRAN, 2008, p. 36; MARQUES, 2011, p. 21; PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

Coube a esses movimentos em torno de questões sociais o papel de instituir vetores de divulgação das reivindicações populares por parte daqueles que ocupavam as periferias das cidades (PAES DE PAULA, 2005). Desde os anos 1970, os movimentos sociais foram considerados atores por excelência de mediação dos interesses das periferias urbanas no mundo público (FELTRAN, 2008, p. 37). Cabia a estas vozes das periferias reivindicar publicamente os direitos dos “trabalhadores”, fazendo emergir demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche, como também por direitos e cidadania, protestando contra o custo de vida, o desemprego etc. (PAES DE PAULA, 2005, p. 39). “As periferias urbanas, neste período, puderam então ser ‘representadas’ por todo um campo de atores, que embora nunca tenham sido hegemônicos, foram aceitos na cena pública como portadores de interesses legítimos” (FELTRAN, 2008, p. 38).

Segundo Telles,

De fato, sob o impacto das lutas sociais que agitaram toda a década de 80, a nossa velha e nunca resolvida questão social foi colocada no centro das promessas que acenavam com a construção de uma sociedade capaz de conciliar maior liberdade e maior igualdade. Depois de quinze anos de arbítrio e repressão, uma conflituosidade inédita atravessou as mais diversas dimensões da vida social e fez ecoar por toda a sociedade, através de reivindicações diversas, a exigência por uma ordem de vida mais justa e mais igualitária. A partir daí, a questão social ganhou dimensão institucional evidente: enquanto “dívida social” a ser resgatada para que este país esteja à altura de uma modernidade pretendida como projeto, foi incorporada à agenda política das forças oposicionistas que se articularam na transição democrática; com o fim do regime militar, compôs o elenco dos compromissos assumidos pela Nova República, foi proclamada como prioridade e se transformou em peça obrigatória do discurso oficial (TELLES, 2001, p. 14).

Instituiu-se, nesse contexto, um nexu normativo bastante forte entre as noções de democracia e de justiça social – a ideia de que era preciso reconhecer direitos – com foco privilegiado nas periferias urbanas (FELTRAN, 2008). Segundo Feltran, “a construção da democracia, centro de elaboração do projeto político em pauta nas esquerdas do país, deveria produzir ‘inclusão social’ destas periferias, rumo à igualdade” (FELTRAN, 2008, p. 39).

Nesse sentido, o tom de urgência com que essa face contemporânea da pobreza condiciona o debate que corria no processo de redemocratização das instituições políticas se percebe por dois motivos que se complementam. De um lado, a pobreza aparece como sinal de atraso para um país que se pensa e se pretende um país do futuro, isto é, tamanha pobreza não poderia existir para um país que se quer moderno e que se espelha na imagem projetada das luzes do primeiro mundo (TELLES, 2001, p. 19). Por outro lado, com os altos índices de pobreza e aumento substancial da violência, havia um tom de urgência que situava a questão social. Surgia uma consciência pública sobre as implicações da miséria que advogava veementemente a necessidade de políticas sociais abrangentes para o país.

1.1.2 DESLOCAMENTOS NO DEBATE PÚBLICO: O SURGIMENTO DA AÇÃO CONJUNTA DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL

O caminho percorrido desde a (re)aparição dos movimentos sociais na cena pública retirou paulatinamente as periferias urbanas movimentistas do centro do debate público. No contexto de elaboração da Constituinte de 1988, quando diferentes forças políticas debatiam propostas de um novo referencial para as relações entre Estado e sociedade, muitas políticas públicas passaram a incorporar canais de participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas (PAES DE PAULA, 2005, p. 39). Os movimentos sociais, que representavam as vozes das periferias, faziam sua inserção institucional apostando na ação conjunta entre sociedade civil e Estado. Assim, nos anos 1990, o debate (principalmente entre sociólogos e cientistas políticos) se deslocou dos movimentos sociais para o conjunto de parcerias, conselhos, relações entre sociedade civil e governos que instituíam mecanismos de participação social nas políticas públicas (FELTRAN, 2008, p. 40).

Segundo Feltran (2008, p. 40), no contexto de relações entre a sociedade e o Estado, houve, nos anos 90, três deslocamentos estruturais que limitaram a presença e a centralidade dos movimentos sociais como atores de representação dos interesses das periferias urbanas na cena pública, dando lugar às chamadas “parcerias”:

1) com a ampliação dos convênios com governos para o atendimento direto, em contexto da reforma do Estado, a “sociedade civil movimentista” se tornou progressivamente menos reivindicativa e mais profissionalizada, e viu chegar mais perto o marco discursivo do “terceiro setor” empresarial; 2) os partidos políticos de esquerda, mediadores por excelência entre movimentos sociais e Estado, com a consolidação do sistema político e de sua posição, passaram basicamente a mediar o fluxo contrário, tomando as associações de “base” (que se mantiveram sob influência) [*sic*] como braços subalternos de sua organização; 3) os governos instituídos por esta “contra-esfera pública”, atores centrais no campo político e já submetidos à reforma estatal, passaram a impor às organizações “de base” sua lógica de gerir a questão social, que é radicalmente distinta da lógica movimentista de tipo reivindicativo (FELTRAN, 2008, p. 40).

Ao longo dos anos 1990, “a tecnificação e a profissionalização das organizações sociais e populares já era uma tendência da estrutura associativa da sociedade civil brasileira” (FELTRAN, 2008, p. 40). Assim, os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 passaram a fazer parte do jogo político instituído, que seguia a lógica da nova administração pública e dos princípios do gerencialismo (PAES DE PAULA, 2005, p. 38), reestruturando-se para atuar com os governos e para atender às necessidade de gestão das políticas públicas que já os havia alcançado. No plano da institucionalidade (profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado), não era a combatividade, mas a capacidade de administrar e se articular politicamente o que importava (FELTRAN, 2008, p. 41; PAES DE PAULA, 2005, p. 38).

Desse modo o processo promoveu efeitos ambíguos em relação ao caráter da participação política. De acordo com as palavras de Feltran:

Paradoxalmente, essa capilaridade era simultânea à percepção, por parte dos movimentos sociais, de que sua capacidade de interferir nas pautas da discussão pública diminuía significativamente. Contradição: inseridos institucionalmente, os atores populares ocupavam posição muito menos central, no debate público, do que quando agiam por fora dos mecanismos institucionais. A entrada dos anos 2000 já é marcada, inclusive na literatura, pelo questionamento acerca da possibilidade destes atores serem figurados como sujeitos sociais “representativos” dos interesses dos setores populares (...) A grande maioria das entidades de periferia, cujo histórico remete ao campo movimentista, hoje poderiam ser lidas como sujeitos consolidados da interface entre sociedade e Estado. Mais do que isso, como sujeitos subalternos do campo político instituído (FELTRAN, 2008, pp. 41-42).

Em vista do fato de que a circulação de demandas que saíam das periferias para o mundo público se tornara menos operante, é preciso olhar para o núcleo estratégico do Estado, e suas parcerias, para entender o aparecimento de certas políticas públicas que surgiram no contexto em que os movimentos reivindicativos já existiam de maneira subalterna ao campo político instituído.

Resumindo, a busca pela ampliação da democracia no Brasil depois dos anos de arbítrio e repressão tornou a questão social mais evidente. Do ponto de vista das reivindicações dos setores populares, ampliaram-se as demandas por direitos e os movimentos sociais tiveram papel muito importante no que diz respeito a tornar as exigências das periferias uma pauta social. Do ponto de vista institucional, da gestão pública e do núcleo do Estado, o intuito de melhorar as condições sociais surgiram como resposta às reivindicações populares e ao aumento da pobreza, e também enquanto “dívida social” a ser resgatada para que o país pudesse manter o projeto pretendido de modernidade. A questão social, do ponto de vista descendente, com foco na população pobre (entendida enquanto público-alvo), na Nova República, estabeleceu-se como prioridade no discurso oficial, expressando-se na ampliação de políticas públicas e do acesso a serviços públicos nas periferias de São Paulo (FELTRAN, 2008; PAES DE PAULA, 2005; TELLES, 2001). Esse movimento elucidou a corrente que se iniciou enquanto reivindicações por direitos e cidadania nos anos 1980 mas que se institucionalizou enquanto políticas sociais específicas principalmente nos anos 1990 e 2000.

1.1.3 PERIFERIA DO TRABALHADOR *VERSUS* PERIFERIA DA MARGINALIDADE

A ampliação de políticas públicas e as melhorias nas condições gerais de água, limpeza urbana (lixo) etc. – fruto de processos como a reforma política, o retorno à democracia e os movimentos sociais –, não eliminou as enormes irregularidades que marcavam São Paulo (MARQUES, 2011, p. 24): nos anos 2000, 1,2 milhões de habitantes, 11,2% do total da população do município de São Paulo, viviam em favelas e 1,3 milhões em moradias irregulares (MARQUES, 2011, p. 24).

Mais ainda, como já dito anteriormente, a inserção institucional dos movimentos sociais, que passaram a fazer parte do jogo político instituído, acarretou, para esses movimentos, uma perda de posições centrais para interferir nas pautas da discussão pública. “O vetor ascendente de circulação de demandas, que saíria das periferias e caminharia ao mundo público, torna-se menos operante. E assim, cai a capacidade dos moradores das periferias utilizarem estas associações como canais de expressão política” (FELTRAN, 2008, p. 43). Por isso, durante a década de 1990, outras formas de representação e expressão de identidades e interesses, menos públicas ou políticas, aparecem com mais força nas periferias urbanas, reconfigurando o conflito urbano em formas não negociadas de resolução

(FELTRAN, 2008, p. 43).

Se ao final do período autoritário os operários sindicalizados e os participantes de Comunidades de Base católicas¹ (parte integrante dos movimentos sociais) eram vistos como lideranças comunitárias em favelas e periferias, durante a década de 1990 e, principalmente na virada do século, os integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC) passam a ter, nestes locais, bastante mais força (FELTRAN, 2015). Nesse sentido, como nos diz Feltran,

Se há quarenta anos o horizonte discursivo da resolução do conflito urbano entre os pobres era sobretudo político – atos públicos, luta por direitos, construção de um partido – agora o horizonte é o conflito violento: bater de frente com a polícia, virar a cadeia, apavorar a playboyzada. Se a batida do samba era expressão de um conflito social que podia ser expresso em sorrisos e metáforas bem humoradas, o rap e o funk das periferias são tão mais carrancudos quanto menos palatáveis ao gosto das elites (FELTRAN, 2015, p. 2).

É nesse contexto que a ideia de direito universal e cidadania perde seu sentido inicial, dando espaço para novos modos de tratar "os pobres", nos quais a pobreza se associa menos à carência de direitos do que ao crime, ao perigo e à violência. Assim, "os pobres" passam a incluir, expressivamente, "os bandidos", que não estão credenciados à existência cívica (TELLES, 2001); a eles não são oferecidos direitos como o são para aqueles que têm uma vinculação profissional. Emerge, nesse momento, o discurso que concebe as políticas sociais nos territórios de pobreza muito mais como prevenção à violência ou ajuda aos pobres do que como direito universal (LAUTIER, 2014). Segundo Bruno Lautier, começa a ser operada, desde o final dos anos 1980, uma mudança no “regime de governabilidade” em que as políticas públicas de luta *contra* a pobreza vão sendo substituídas por políticas *para* os pobres – grupos populacionais específicos entendidos como público-alvo das chamadas políticas focalizadas. Nesse contexto, segundo o autor, os direitos particularizados passam a ser preferíveis em relação aos direitos universais (LAUTIER, 2014, p. 467). Quanto a essa mudança, Lautier completa:

Polarizando todas as políticas sociais na questão da ajuda aos pobres (não se generaliza a educação primária; promove-se a escolarização de crianças pobres; não se cria um sistema generalizado de saúde de base; promove-se o acesso dos pobres à saúde; não se providencia a construção de equipamento de esgotamento sanitário nos bairros periféricos: promove-se o saneamento dos bairros pobres, etc.), elimina-se uma noção forte (os direitos sociais) em

¹ As mobilizações dos movimentos sociais retornaram nos anos de 1970, “período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

² Não obstante a existência, em algumas unidades, de uma programação destinada também a um

benefício de uma noção mais do que fraca: trata-se de uma noção vazia. Essa operação é, em si mesma, uma operação de despolitização (LAUTIER, 2014, p. 474).

A mudança que se produz nesse momento de despolitização das políticas sociais no âmbito da pobreza (assunto que será melhor elaborado no terceiro capítulo) é acompanhada de um outro ponto de inflexão: “a substituição da ‘luta contra a pobreza’ pela ‘luta contra a vulnerabilidade’” (LAUTIER, 2014, p. 468), em que discursos morais, como os de empoderamento de populações específicas, passam a substituir os argumentos de cunho estrutural (repartição de renda, combate à pobreza etc.). Nos termos de Feltran (2014), a “clivagem moral” das políticas públicas reconfigura o enquadramento conceitual da questão social enquanto “violência urbana”, distanciando-a do plano político ao opor a figura do cidadão de bem, inserido na esfera econômica, às figuras da ameaça à comunidade, o “bandido”, o “drogado” ou o “jovem perigoso”. É nesse contexto que se insere o surgimento e a implementação do Programa “Fábricas de Cultura” como uma das diversas propostas e práticas de intervenção cultural com o discurso da prevenção da violência nas periferias e territórios da “precariedade” na cidade de São Paulo (RIZEK, 2011, p. 128). Como aponta a autora, em reflexão sobre esse crescimento da intervenção governamental de orientação cultural nas periferias e territórios da cidade de São Paulo:

A questão que acabou se constituindo então diz respeito à gestão da vida, da sobrevivência e das expressões culturais que passariam a configurar um novo modo de pensar e gerir a pobreza e seus territórios, na perspectiva da inserção, inclusão, “autoestima”, antídoto e afastamento da violência e das drogas, etc., estratégias e políticas denominadas como “de juventude” (RIZEK, 2011, p. 128).

Esta citação encontra respaldo tanto no fato da política “Fábricas de Cultura” ser destinada à juventude², quanto no fato de ser uma estratégia para evitar que esses jovens, circunscritos por espaços com altos índices de violência, sejam levados às práticas tidas como desviantes. Essa ambição da política é explicitada no contrato de gestão Nº 01/2011, firmado

² Não obstante a existência, em algumas unidades, de uma programação destinada também a um público mais velho, o público alvo principal do Programa são os jovens. Segundo consta no Contrato de Gestão Nº 01/2011, “a missão dos CFCc [as Fábricas de Cultura] é promover a participação dos jovens, especialmente entre 15 a 21 anos, e promover os atrativos e meios para isso, inculcando-lhes valores como corresponsabilidade, participação, transparência e autonomia” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011a, p. 25). Segundo documentos mais recentes, como o Projeto Artístico-Pedagógico (2014), o público prioritário vai dos 8 aos 21 anos. Conforme publicado no Diário Oficial (pág. 47. Executivo – Caderno 1. Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOSP) de 22 de fevereiro de 2014). Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/66680870/dosp-executivo-caderno-1-22-02-2014-pg-47>>. Acesso em abril de 2017.

entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Cultura, e a associação Catavento Cultural Educacional (qualificada como Organização Social de Cultura):

Os CFCs serão estruturados com atividades de dança, música, circo e teatro, principalmente, além de outras afins como leitura, jardinagem, cerâmica, xadrez etc., que representam um polo de atração para os jovens, dando-lhes oportunidades para o lado útil da sociedade e diminuindo as de desvios (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011a, p. 23).

Não se trata de dizer que todas as políticas de cultura que passam a existir depois desse período tenham como único intuito a redução da violência. O que está sendo defendido é que essa ideia, até aqui construída teoricamente, se materializa empiricamente em diversas políticas sociais, incluindo as culturais. No movimento do poder público de inclusão da cultura como catalisadora do desenvolvimento social, a prevenção à violência e aos desvios a partir dessas políticas aparece, no caso brasileiro, de maneira significativa, a exemplo do caso específico acima citado, referente à política “Fábricas de Cultura” do Governo do estado de São Paulo.

1.1.4 VETOR ASCENDENTE E VETOR DESCENDENTE COMO “POLOS” INTERDEPENDENTES

Os primeiros parágrafos desse capítulo trazem à baila a dimensão conceitual e teórica desse Estado moderno que se reorganiza em novas formas, em um novo quadro de problematização do social, a partir da abertura política, em que se responde às demandas de parte da população e aos anseios de um Estado que ser quer moderno. Nesse sentido, há uma interdependência de interesses no que diz respeito às políticas sociais, nas quais se incluem as políticas culturais.

Segundo Pierre Bourdieu (2014, p. 466),

construir a nação, construir o Estado, construir a nação a partir do Estado é favorecer a “integração” dos dominados. Integração: eis mais uma dessas palavras que foi muito empregada em contextos políticos diversos, e que hoje ressurgem mas quer dizer duas coisas. É um movimento para o centro, é uma participação na *illusio* (entrar no jogo) e, ao mesmo tempo, integração se opõe a secessão, ao fato de sair do Estado.

Desta forma, para o autor, gerir o Estado é gerir também a relação de interdependência entre dominantes e dominados. Isto é, gerir os casos em que os interesses dos dominantes e

dos dominados são interdependentes, como por exemplo a questão da pobreza no caso brasileiro, que aparecia não só como problema dos pobres, mas também para os grupos dominantes interessados na realização de um projeto de Brasil moderno e desenvolvido. Quanto a essa relação de interdependência, Bourdieu diz:

As classes dominadas são objetivamente perigosas e o interesse bem compreendido leva ao que se chamou de “coletivização dos riscos”: trata-se de responder por medidas coletivas a perigos que atacam universalmente. Portanto, pode-se dizer que um dos motores da filantropia e, paralelamente, do Welfare State³ – e isso sempre foi uma das dimensões do papel dos filantropos, que se interessavam pela política da saúde ou pela política da manutenção da ordem econômica e simbólica – [consistiu em] domesticar os dominados, ensinar-lhes o cálculo, a poupança. Um papel importante da escola do século XIX consistia em minimizar a periculosidade – como se diz hoje – dos dominados. Um dos meios de minimizar essa periculosidade era justamente levar em conta todos os casos em que os interesses dos dominantes e dos dominados são interdependentes, como por exemplo o cólera (BOURDIEU, 2014, p. 468).

Ainda do ponto de vista dessa interdependência, que vale para pensar também os sistemas de proteção social (DRAIBE, 2003), muitas das políticas sociais surgem, entre outros motivos, a partir das exigências feitas por parte dos movimentos sociais e das periferias, dominados que forçam os dominantes a fazerem concessões na medida em que são perigosos também “porque se mobilizam, porque protestam, porque fazem motins de fome, porque ameaçam não só a saúde pública como a segurança coletiva e a ordem pública” (BOURDIEU, 2014, p. 468). Há, assim, um interesse de ordem, e esse interesse não vem somente dos dominantes. Para os dominados, há a opção de fazer dissidência, sair, excluir-se, fazer secessão. Esquece-se, porém, que essa alternativa, associada à perda dos benefícios da ordem, pode ser bastante custosa. “Os benefícios da ordem, repito, jamais são nulos” (BOURDIEU, 2014, p. 468), daí a reivindicação por direitos por parte dos dominados. Nessa perspectiva de interesse na ordem é que Bourdieu sugere que a distribuição de direitos (acesso ao exercício dos direitos do cidadão) surge como projeto de Estado como consequência da relação de interdependência entre dominantes e dominados.

A responsabilização do Estado nas questões sociais não indicava, porém, que estaria em curso o modelo de Estado-providência. Como será discutido mais adiante neste capítulo, as transformações sociais indicavam um novo quadro de regulação da questão social,

³ O uso dessa citação de Bourdieu, em que é mencionada a filantropia e o Welfare State, não implica assumir que o momento político tratado no contexto brasileiro pós-ditadura seja de um Estado de bem-estar social. A intenção é somente fazer a ponte com a ideia de um Estado que pressupõe a responsabilização pública também para questões referentes à desigualdade social.

“caracterizado pela reestruturação do Estado, crescentemente com mais funções de mediação do que de execução direta das políticas públicas” (OTA, 2010, p. 175). A busca pelo avanço em direção à modernidade globalizada, ao desenvolvimento do país, que se seguiu à abertura política, principalmente no período de Fernando Henrique Cardoso na presidência⁴, pressupôs

acatar tanto as transformações do papel do Estado como a consequente dinâmica do mercado, realidade que abrange as mais variadas dimensões da sociedade, movimento ao qual a cultura não tem como escapar e sequer deve furtar-se, condição mesma do seu compassamento com as tendências mundialmente mais avançadas (ARRUDA, 2003, p. 178).

Em vista dessas questões sociais e tendências internacionalizantes do país, a agenda reformista processada logo no início da Nova República, que visava acertar as contas com o período autoritário e resolver a questão da crescente desigualdade, pressupunha um reordenamento das políticas sociais consagrando novos princípios de atuação do Estado: direito social, comprometimento do Estado com o sistema (e o papel complementar do setor privado), seguridade social e descentralização (DRAIBE, 2003). Como veremos no próximo item, investiu-se em um sistema de proteção social e na sociedade civil em que a cultura foi passando a ser vista como uma das maiores atrações⁵.

1.2 A CULTURA COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O discurso oficial que justifica a temática da cultura no âmbito das políticas públicas tornou-se predominante, incorporado pelos grupos dominantes como a única orientação realista no contexto contemporâneo. Como resultado desse trabalho político e simbólico a

⁴ A entrada da cultura na agenda das políticas públicas modernas tem como marco principal as conferências de Organismos Internacionais, como as da Unesco nos anos 1970 (LIMA; ORTELLADO & SOUZA, 2013). Por isso a referência aqui ao governo FHC, principal período da aproximação da cultura com a dinâmica neoliberal da mundialização, com Francisco Weffort à frente do Ministério da Cultura (1995-2002) (ARRUDA, 2003).

⁵ Importa ressaltar que o campo de atuação do Estado na cultura é bastante vasto e se configurou sempre como um espaço de disputas. Isto é, não obstante muitas políticas de cultura terem surgido a partir da perspectiva de redução da violência, como o caso do “Fábricas de Cultura”, isso não significa que havia consenso quanto a essa justificativa para os usos da cultura no âmbito das políticas públicas. A produção do consenso estava apenas no fato de que a perspectiva cultural passa a ser associada a discursos de cidadania e desenvolvimento. No âmbito discursivo e de atuação, ficam claras as diferenças entre os vários tipos de políticas culturais que surgiam em âmbito federal, estadual e municipal: há, por exemplo, as políticas de consolidação da identidade e preservação do patrimônio; as políticas de intervenção e regulação econômica do setor cultural; e as políticas de difusão e produção cultural. Para uma discussão mais aprofundada dos vários tipos de políticas culturais que se constituíram historicamente, ver LIMA; ORTELLADO & SOUZA, 2013.

concepção se universalizou e, como diz Bourdieu (2014, p. 61) sobre o particular que se torna universal, tornou-se aquilo sobre o que todos estão de acordo, por estar inscrito na ordem social em determinado momento do tempo.

Quanto ao consenso sobre as políticas públicas que vicejam no campo socioassistencial, principalmente o campo das práticas destinadas à juventude localizada à margem das formas mais eficazes de apropriação da riqueza social, diz-se que ajudam em questões como a redução da violência, inclusão social, autoestima, cidadania etc. (OTA, 2010, p. 171; RIZEK, 2016; YÚDICE, 2013). Em relação ao desenvolvimento econômico, considera-se a cultura como uma boa forma de ampliar o setor criativo no conjunto das atividades econômicas, em termos de participação no PIB, na criação de empregos, incentivo ao turismo etc. (LIMA; ORTELLADO & SOUZA, 2013). Essas duas formas de utilização da cultura aqui expostas separadamente são, em muitos casos, bastante permeáveis⁶.

A partir de uma perspectiva crítica das concepções generalizantes e um tanto abstratas que justificam a entrada da cultura na agenda das políticas públicas, é possível afirmar que esse processo só pode ser compreendido se consideramos os arranjos gerados por sua difusão, nos vários contextos nacionais e institucionais. Como surge a ideia de que a cultura pode ser incorporada no âmbito do exercício da cidadania? Ou como um *recurso* para o desenvolvimento sociopolítico? Ou como um *negócio* para o desenvolvimento econômico? Como a cultura surge enquanto um empreendimento e investimento popular que se dissemina pelas periferias das metrópoles brasileiras como estratégia de afastamento de jovens da violência?

No campo da política governamental, é crescente a importância que o tema da cultura adquire a partir da segunda metade do século passado. Foi na França, principalmente, onde se aprofunda e institucionaliza o movimento de intervenção estatal na esfera cultural. A criação, por volta dos anos 1960, do Ministério dos Assuntos Culturais, sob direção de André Malraux, aparece como marco da ideia de que as autoridades públicas têm responsabilidade para com a vida cultural dos cidadãos (RUBIM, 2009, p. 95)⁷. A entrada da cultura na agenda das políticas públicas, e toda sua fundamentação conceitual, estava associada à ideia de que a cultura poderia contribuir para o desenvolvimento e para a cidadania, sustentando as ações

⁶ O discurso da Economia Criativa explicita o incentivo ao desenvolvimento econômico fundado, entre outras coisas, também na inclusão social (RIZEK, 2016, p. 190).

⁷ Nessa época, a ideia era a de democratização cultural, mas vale ponderar que o intuito dessa iniciativa era de democratizar a cultura canonizada (RUBIM, 2009).

políticas que pretendiam *ampliar o acesso* às grandes obras da alta cultura (VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2009).

A possível contribuição da cultura ao desenvolvimento, quando este é entendido como movimento para suprimir as barreiras sociais, simbólicas e econômicas que marcam a situação social (BOTELHO, 2001), inspirou, inicialmente pelo exemplo francês, políticas públicas de diversos países, inclusive o Brasil. Mais adiante, porém, a força da inserção de políticas culturais na agenda das políticas públicas internacionais se deu principalmente pelas atividades desenvolvidas no campo da cultura pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (LIMA; ORTELLADO & SOUZA, 2013, p. 2; RUBIM, 2009, p. 97).

A “invenção” francesa das políticas culturais bem como sua amplificação internacional patrocinada pela UNESCO possibilitam pensar o período entre os anos de 1970 e 1980 como de emergência do tema na cena pública mundial (RUBIM, 2009, pp. 99-100). Não se trata de entender que as intervenções na esfera cultural são fruto apenas de influências externas por que, como ressalta Rubim,

o lento e gradual processo de desagregação do autoritarismo e a necessidade do regime de obter algum grau de hegemonia, já que não podia mais recorrer cotidianamente à violência mais aberta e cruel, por certo tem impacto nesta continuada busca de intervenção na esfera cultural, cooptando intelectuais e artistas (RUBIM, 2009, p. 100).

É verdade que, no Brasil, é possível identificar a elaboração e implementação de políticas culturais muito antes desse marco internacional: no governo de Getúlio Vargas, em especial na gestão do Ministro Gustavo Capanema (1934-1945), e durante a ditadura militar (CALABRE, 2014, p. 141). Não obstante, o marco da entrada da cultura na agenda das políticas públicas contemporâneas, de circulação transnacional, tem como ponto de referência as conferências da Unesco nos anos 1970. Essa atitude contemporânea subjaz à concepção de política cultural que se legitima no governo de FHC, “impondo a atualidade inescapável da inserção da cultura na dinâmica internacional” (ARRUDA, 2003, p. 178).

Dessa forma, a conjuntura externa não pode ser menosprezada na compreensão das tessituras das políticas culturais no Brasil. Muito pelo contrário, entende-se aqui ser fundamental pensar na agenda globalizante de países de primeiro mundo para compreender a emergência do tema das políticas de cultura no país.

Como afirma Bourdieu (2002) sobre a circulação internacional de ideias, as grandes profecias, que circulam internacionalmente, são polissêmicas, essa é uma de suas virtudes, e é

por isso que elas atravessam lugares, os momentos, as gerações e etc., porque as ideias (grandes ideias ou usos estratégicos de ideias que se fazem valer como profecias) não levam consigo seus contextos e são interpretadas em função da estrutura dos diferentes campos de origem e recepção. Foi assim que a primeira conferência intergovernamental sobre aspectos institucionais, administrativos e financeiros das políticas culturais, realizada em Veneza, no ano de 1970, contou com temáticas que trouxeram à tona um apelo à atuação dos estados na promoção da cultura. Com isso, a repercussão do tema sobre políticas públicas culturais, amplificada pela atuação da UNESCO, alcançou muitos países (EVANGELISTA, 2003).

A natureza dessas iniciativas (ou pelo menos boa parte delas) podem então ser vistas no registro das “cruzadas democráticas” protagonizadas pelas grandes organizações internacionais que se lançaram na exportação da virtude política (GUILHOT, 2003, p. 209). Quanto a isso, é importante considerar o apelo aos acordos internacionais e à solidariedade internacional para facilitar a difusão de ideias em escala mundial, que estava sendo capitaneado pela UNESCO, a exemplo da *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (2002). No Brasil, em matéria de políticas culturais, essas cruzadas se desdobraram, entre outras coisas, em uma nova forma de indistinção que assimila a produção das artes e da cultura às dimensões sociais de combate às vulnerabilidades e aos desvios, com foco principal no público jovem (RIZEK, 2011), e na inserção da cultura nessa dinâmica mundializada dos mercados, em que é posta a relevância da cultura para o desenvolvimento econômico (ARRUDA, 2003).

1.2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ECONOMIA CRIATIVA OU ECONOMIA DA CULTURA

O compassamento da cultura com o desenvolvimento econômico ganha força, no Brasil, após a ditadura militar. A inclusão da cultura no cenário da globalização e na dinâmica de mercado é expressiva durante a gestão de Francisco Weffort, à frente do Ministério da Cultura no governo de Fernando Henrique Cardoso. No período, o MinC publicou a cartilha intitulada “Cultura é um bom negócio” (*apud* BELEM & DONADONE, 2013), sobre o incentivo a investimentos públicos e privados na área cultural, recursos que cresceram ostensivamente durante a gestão Weffort/FHC, principalmente aqueles de incentivo fiscal, em que se destaca a Lei Rouanet (BELEM & DONADONE, 2013). Arruda (2003) lança mão de

um trecho de Weffort⁸ (2000, pp. 64-65 *apud* ARRUDA, 2003, p. 179), em que fica clara a relação que se estabelece, no período, entre desenvolvimento econômico e cultura:

A relevância do mercado para a cultura e, de outro lado, a da cultura para o desenvolvimento econômico talvez sejam aí as mais significativas diferenças impostas pela época atual às concepções de cultura, no Brasil, desde Mário de Andrade e dos pensadores dos anos 20 e 30 (...). Diferentemente daquela época, porém, hoje é impossível deixar de reconhecer a relevância do mercado no campo da cultura, assim como a da cultura na economia.

O impacto das chamadas “cruzadas democráticas” no Brasil, no âmbito da cultura como recurso econômico e como estratégia de desenvolvimento, torna-se explícito ainda no tema da Economia Criativa. Desde os anos 1960, segundo apontam Lima, Ortellado & Souza (2013, p. 8),

uma ampla e diversa literatura começou a indicar que a economia industrial estava sendo substituída por uma outra na qual o dinamismo econômico se concentraria nos setores dedicados à comunicação e à manipulação de informações. Se o processo de geração de valor nas economias capitalistas estava migrando das atividades industriais para as atividades “informacionais” então a cultura, domínio do simbólico, passava a ter grande relevância econômica.

A principal experiência de intervenção econômica no campo da cultura, que se tornou paradigmática no que se refere à economia criativa, foi a experiência conduzida pelo Partido Trabalhista britânico (*Labour Party*) de fomentar as indústrias criativas na década de 1990 (MARCHI, 2014). A trajetória da economia criativa, por mais que remonte às últimas décadas do século XX, ganhou expressão mundial a partir dos anos 2000. Tal abordagem, a despeito de que já circulasse nos países anglófonos, ganhou projeção internacional e se disseminou muito por conta dos estímulos de organismos internacionais, principalmente a ONU e suas agências. No Brasil, a equação entre cultura e desenvolvimento econômico no âmbito da economia criativa ganhou força a partir da realização da reunião da United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), na cidade de São Paulo, em 2004. Segundo aponta Rizek (2016, p. 189), essa reunião deu início a uma importante clivagem nas políticas públicas do Ministério da Cultura:

Difundia-se a estratégia de reversão dos resultados econômicos decorrentes da crise dos anos 1980 – identificação e priorização dos setores que

⁸ WEFFORT, Francisco. *A cultura e as revoluções da modernização*. Rio de Janeiro, Fundo Nacional de Cultura, 2000.

pareciam resistir melhor aos tempos de vacas magras – por meio da chamadas ‘indústrias criativas’, a saber, publicidade e propaganda, arquitetura, arte e mercado de antiguidades, computadores e videogames, artesanato, design, moda, filme e vídeo, música, artes performáticas, editoração, software, TV e rádio.

A gestão de Gilberto Gil e de Juca Ferreira no MinC teriam aberto espaço para a institucionalização da diretriz da economia criativa, que passaria a fazer parte dos discursos oficiais como recurso econômico inesgotável, inclusive com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que, “a partir de 2006, incorporaria a economia da cultura à estrutura operacional da instituição, tratando-a como um dos setores apoiados pelo banco” (RIZEK, 2016, p. 190).

No Brasil, segundo aponta Gilberto Gil (2013), ministro da cultura entre os anos de 2003 e 2008, durante o processo de redemocratização, ampliou-se a demanda por um redimensionamento da questão cultural enquanto responsabilidade do estado e da sociedade. A consequência disso foi a criação, em 1985, do Ministério da Cultura e de secretarias de governos estaduais e municipais para a cultura. Assim, “as noções de cultura como economia, cidadania e riqueza simbólica de inestimável valor para a nação foram se fortalecendo, e os exemplos desse fortalecimento se multiplicando” (GIL, 2013, p. 17).

Todo esse movimento em direção à economia da cultura ganha centralidade no primeiro governo Dilma, quando Ana de Hollanda, à frente do Ministério da Cultura, implementa a Secretaria de Economia Criativa em 2012. O *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014* é um documento que sustenta a criação da secretaria e lança o plano de gestão para o período de 2011 a 2014. Já no primeiro parágrafo de abertura do documento, a Ministra lança mão de uma declaração feita pela ONU em dezembro de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento, caracterizado como direito humano e dever do Estado. Em seguida, Hollanda (2012) explicita que a Constituição Brasileira de 1988 segue a Declaração da ONU, “tratando o Direito ao Desenvolvimento como um direito fundamental, baseado nas prestações positivas do Estado que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural” (HOLLANDA, 2012, p. 11), efetivando, assim, o que chama de dignidade da pessoa humana. No parágrafo seguinte, ela destaca ainda mais o foco das discussões sobre Economia Criativa nos Organismos Internacionais:

Vinte e três anos da data [sic] de aprovação do texto final da nossa Constituição, o Ministério da Cultura vem lançar o Plano da Secretaria da Economia Criativa (2011-2014), a mais nova secretaria do MinC, no Governo Dilma Rousseff. A economia criativa tem obtido destaque no foco das discussões de instituições internacionais como a UNCTAD (Conferência

das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) sendo considerada um eixo estratégico de desenvolvimento para os diversos países e continentes, no novo século (HOLLANDA, 2012, p. 11).

Luciano Coutinho (2012), presidente do BNDES, também dá seu parecer sobre a importância da cultura para o desenvolvimento, em seu nome e em nome do Banco:

Iniciativas de institucionalização, formulação e implementação de políticas voltadas para a valorização e apoio das atividades produtivas intensivas em cultura são mais do que oportunas. Hoje se reconhece que quanto mais denso, diverso e rico o conteúdo cultural de uma sociedade, maiores as suas possibilidades de desenvolvimento. O vigor das manifestações culturais mais enraizadas permite sua preservação e difusão e pode representar uma significativa alternativa de inclusão produtiva, seja pelas oportunidades de criação de emprego e renda, seja pela ampliação do acesso e da qualificação desses serviços (COUTINHO, 2012, p.12).

As várias partes desse documento deixam claro que a Secretaria de Economia Criativa, surgida no governo Dilma Rousseff, simboliza o desafio do MinC de formular, criar e monitorar políticas públicas na área cultural para um novo desenvolvimento fundado, entre outras coisas, na ideia de inclusão. O Plano da Secretaria da Economia Criativa (2012, p. 35) evidencia que não se pode deixar de assumir a inclusão como princípio fundamental para o desenvolvimento de políticas de cultura – ou, como formulam também, num sentido mais amplo, fundamental para o desenvolvimento do Estado brasileiro – na área da economia criativa: inclusão produtiva (formação e qualificação profissional e da geração de oportunidades de trabalho e renda) e inclusão social (direito de escolha e direito de acesso aos bens e serviços criativos brasileiros). É nesse sentido que foi dito anteriormente que o discurso que sustenta a cultura como recurso para o desenvolvimento econômico é permeável ao discurso das políticas públicas que vicejam no campo socioassistencial (desenvolvimento social), em que se defende inclusão social, cidadania, autoestima, inserção e redução de conflitos sociais, principalmente de jovens em áreas chamadas vulneráveis⁹.

As questões aqui tratadas passam por diferentes momentos históricos. A concepção da cultura como recurso para o desenvolvimento econômico e social, desde o fim da ditadura militar, manifesta-se em políticas culturais que passam por períodos bastante diferentes em termos histórico-políticos. Justamente por isso, a cultura como recurso, no espaço político, é fator de incessantes disputas. Olhando, por exemplo, para o primeiro governo do Partido dos

⁹ Consta no Plano da Secretaria de Economia Criativa que parte do foco desse plano é direcionado à juventude inserida no mapa da pobreza.

Trabalhadores em relação ao Ministério da Cultura, vemos que há uma forte oposição em relação ao período anterior, de Fernando Henrique Cardoso, quanto à reduzida atuação do Estado na gestão cultural. Segunda aponta parte da literatura sobre o tema (BOTELHO, 2016; CALABRE, 2014; RIZEK, 2016, p. 189; RUBIM, 2008), no período Lula, com Gilberto Gil à frente do MinC, há uma intenção de se distanciar das chamadas políticas culturais neoliberalizantes do período FHC, e o Estado passa a atuar de maneira ativa no campo das políticas públicas para a cultura. E não só na esfera federal dão-se as disputas dessa natureza: as diferentes gestões do PSDB na Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, que optaram por fazer a gestão da cultura via Organizações Sociais, confrontavam, de alguma maneira, as prerrogativas do Ministério da Cultura de parte do período do governo do PT¹⁰.

Além dessa oposição mais evidente em relação à gestão da cultura entre os governos FHC e Lula, há, no interior do próprio PT, bastante dissenso em relação às políticas de cultura, principalmente no que diz respeito à gestão de Marta Suplicy e de Ana de Hollanda e suas divergências em relação às gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira¹¹. Dessa maneira, constata-se que o espaço partidário também não é o espaço do consenso.

Assim, sem ignorar os conflitos e disputas em torno das concepções de política cultural, busquei evidenciar não as disputas no que se refere aos usos da cultura pelos diferentes grupos e agentes políticos (definição do termo, forma de gestão etc.), mas o consenso em torno do fato de que a cultura aparece como recurso para o desenvolvimento econômico e social em todos esses momentos histórico-políticos e para todos esses grupos dirigentes. Como sabemos, o mundo social é um lugar de lutas entre os pontos de vista, e não o espaço do consenso (BOURDIEU, 2014, p. 57), porém, “ainda que partes em competição se oponham umas às outras (dissenso), todas compartilham algumas pressuposições fundamentais (o consenso no dissenso), constitutivas do próprio funcionamento do campo” (VANDENBERGHE, 2010, p. 33). Segundo Vandenberghe (2010, p. 33), essa ideia de “consenso no dissenso”, não apenas pressupõe, mas também reforça o consenso, “ou para

¹⁰ Segundo matéria do jornal *Folha de S. Paulo* (01/05/2010), a respeito da posse de Andrea Matarazzo na Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e suas convergências com a gestão anterior: “a gestão do ex-secretário João Sayad à frente da pasta também foi marcada pela defesa do modelo das organizações sociais, em que entidades privadas recebem verbas públicas para gerir órgãos culturais no Estado, o que levou a um confronto direto entre a Secretaria da Cultura paulista e o Ministério da Cultura, que defende um modelo mais estatizante”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0105201030.htm>>. Acesso em maio de 2017.

¹¹ Segundo matéria do jornal *o Estado de S. Paulo* (11/09/2012), “Ana de Hollanda sinalizou desde o primeiro mês de governo que caminharia em direção oposta aos seus antecessores, Gilberto Gil e Juca Ferreira (...)”. Disponível em: <link.estadao.com.br/noticias/geral,ana-de-hollanda-sai-do-ministerio-da-cultura,10000034917>. Acesso em maio de 2017.

dizer o mesmo de modo um pouco diferente (...), o conflito na verdade contribui para a emergência de uma compreensão compartilhada”. Nesse sentido, as disputas em relação ao *modo de conduzir* a cultura para o desenvolvimento econômico e social acabam por evidenciar a crença compartilhada no valor daquilo que está em causa nas lutas, que é justamente a utilidade da cultura como expediente para melhorias econômicas e, como veremos no próximo item, sociais.

1.2.2 MAIS CULTURA, MENOS CONFLITO – A CULTURA NO CAMPO SOCIOASSISTENCIAL E A JUVENTUDE COMO ALVO

As políticas públicas de cultura são invocadas para resolver problemas que anteriormente eram de competência econômica e política, sob a alegação de que o apoio a atividades culturais, além de promover o desenvolvimento econômico, reduz conflitos sociais (YÚDICE, 2013). A ideia desse aporte cultural para o desenvolvimento social é de que a cultura, ao fortalecer laços simbólicos, identidades e valores, convívio e pertencimento, pode estimular tanto a promoção da cidadania como de valores comunitários de grupos periféricos e em situação de vulnerabilidade social (VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2012, p. 1), evitando, entre outras coisas, os chamados desvios.

Desse modo um outro elemento observável no âmbito das “cruzadas democráticas”, por parte dos organismos internacionais, e das (re)definições do papel da cultura como recurso é o discurso em torno da importância da juventude na formulação das políticas públicas (SOUZA, 2009). O marco teórico da produção do discurso da juventude como alvo preferencial das políticas sociais estatais foi o ano de 1985, declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o *Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz*. Depois disso, boa parte das ONGs e projetos sociais na América Latina passaram a atender às recomendações internacionais (SOUZA, 2009). Assim, o “público alvo” das políticas públicas sociais, incluindo as culturais, tem sido a juventude (OTA, 2010), independentemente do fato de ser um abuso formidável do termo tentar definir a juventude como um todo (BOURDIEU, 1983).

Enquanto as estatísticas públicas não cessam de alardear a condição de vulnerabilidade dos jovens, cresce a atenção dirigida a eles nos últimos anos no Brasil por parte da “opinião pública”, da academia e de grande parte dos atores políticos e de instituições, governamentais e não governamentais, que prestam serviços sociais (ABRAMO, 2003; OTA, 2010). Quanto a isso, Abramo (2003, p. 221) diz:

O espaço do mundo social, o espaço público, que numa primeira e mais concreta dimensão pode ser representado pela rua, ou pela praça, sempre foi visto como um espaço potencialmente perigoso para o jovem. Assim é que vamos encontrar no imaginário social uma associação constante entre a presença de jovens nas ruas e o desregramento e/ou desvio: seja porque nas ruas os jovens estão expostos a perigos e comportamentos corruptores (contrários aos esforços educativos que eles encontram nas escolas), seja porque os jovens nas ruas desenvolvem comportamentos transbordantes, disruptivos, perturbando a ordem e a paz públicas.

Na verdade, ao longo das décadas, a figura juvenil como categoria social vai, aos poucos, se transformando (ABRAMO, 1997). Nos anos 1990,

as figuras juvenis mais em evidência são os jovens pobres que aparecem nas ruas, divididos entre o hedonismo e a violência: meninos de rua, jovens infratores, gangues, galeras, tribos; e, principalmente, jovens em ‘situação de risco’ (risco para si próprios e para a ordem social), dos quais aqueles envolvidos no tráfico, matando e morrendo muito cedo, são uma das imagens mais dramáticas e ameaçadoras dos nossos tempos (ABRAMO, 1997, p. 33).

Dessa maneira, a cultura, sempre atrelada a discursos de cidadania e desenvolvimento, encontra no público jovem o alvo para políticas sociais. Essa entrada do segmento juvenil no imaginário político, portanto, não estava revivendo as antigas problematizações sobre desigualdade e justiça dos “idos da modernização brasileira” entre as décadas de 1950 e 1970 do século XX (OTA, 2010, p. 183). Os novos desenhos da política brasileira que se faziam depois da ditadura militar, e que se consolidavam com a reforma do Estado (essa questão será desenvolvida no item 1.3 deste capítulo), traziam uma “novidade”: as circunstâncias sociais instáveis passaram a constituir boas oportunidades de negócio (OTA, 2010, p. 183). O campo das políticas sociais, incluindo as políticas de cultura para a juventude, refletiam uma tendência política do campo social em proceder a um maior atrelamento com a esfera econômica, em favor de uma maior permeabilidade com o mercado (OTA, 2010, p. 183).

Assim como em vários outros terrenos, no campo da cultura dentro da esfera socioassistencial, a pobreza, antes entendida como negativo da mercadoria, signo supremo das insuficiências históricas por justiça,

transforma-se em matéria virtuosa e estratégica da “*cultura do novo capitalismo*”. É nesse rearranjo, a um só tempo, econômico e político, que ganham visibilidade e consenso ideias como “*responsabilidade social*”, “*terceiro setor*”, “*desenvolvimento sustentável*”, etc. Objeto prioritário das ações do campo socioassistencial, o segmento infanto-juvenil das classes

populares é particularmente afetado pelo discurso da responsabilidade social do mercado, partilhado tanto pelo mundo empresarial quanto pelos agentes públicos. Especificamente, a juventude, categoria polissêmica, ora sociológica ou política, ora demográfica ou cultural, é tomada como “*público alvo*” dos investimentos no novo campo socioassistencial (OTA, 2010, p. 179, grifos do autor).

Esse novo entendimento das possibilidades da cultura, somado ao imperativo da questão juvenil (ABRAMO, 2003) e às novas configurações políticas, rendeu um forte empenho por parte de setores públicos e empresariais em desenvolver políticas públicas de cultura para a juventude.

1.2.3 UMA PROGRAMAÇÃO “INCLUSIVA”

Como vimos, a cultura entra na agenda das políticas públicas como possível articulador de processos de desenvolvimento¹² de modo que é entendida como caminho para sustentar e fortalecer o exercício da cidadania e processos de desenvolvimento coletivo em espaços vulneráveis (BOTELHO e FIORE, 2005; RIZEK, 2011; RUBIM, 2009; VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2009; YÚDICE, 2013). Nesse sentido, vê-se que grande parte das iniciativas se dão em megacidades, como São Paulo, em que há um contexto maior de espaços geossociais periféricos, privados do acesso aos serviços e benefícios do ambiente urbano “desenvolvido”.

Quando se está tratando de políticas públicas como a que é objeto de investigação deste trabalho, é importante definir o escopo da ideia de difusão cultural. Inicialmente, principalmente no modelo francês, a preocupação política com a cultura associava-se a divulgar e propagar a “alta cultura” com “C” maiúsculo, isto é, a cultura legítima das grandes obras consagradas. Nesse caso, a cultura socialmente legitimada deve ser difundida entre os grupos sociais que não têm acesso a ela. A crítica ao modelo, que surge logo em 1968, na França, dirige-se precisamente ao caráter elitista da concepção de cultura que estava sendo utilizada politicamente (RUBIM, 2009). Essa crítica abre espaço para a perspectiva posteriormente utilizada pela UNESCO, e que se consolidou no debate recente, ligada à ideia de diversidade cultural, em uma definição mais ampla do conceito que reconhece a pluralidade social das manifestações simbólicas e promove a integração entre a cultura e a

¹² O cerne do debate público atual em que a questão cultural está inserida está muito apoiado nos conceitos fundantes da UNESCO. Na Constituição brasileira, a palavra “desenvolvimento”, associada ao termo “cultura”, aparece três vezes, duas delas por força de emendas constitucionais recentes, explicitando que a correlação entre esses dois termos é bastante atual (PEDROSO, 2013, p. 25).

vida cotidiana (BOTELHO e FIORE; FLEURY, 2009; LIMA; ORTELLADO & SOUZA, 2013; RUBIM, 2009; UNESCO, 2002; VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2009).

A atuação dos Estados na promoção da cultura, amplamente difundida pela UNESCO, e que reconhece a pluralidade das manifestações culturais (democracia cultural), se tornou consensual, se universalizou. Não à toa, os discursos que estão diretamente ligados à promoção da cultura, a saber, democracia, diversidade, cidadania, inclusão (social e cultural), desenvolvimento, etc., aparecem em quase todas as políticas culturais atuais, para não dizer todas, inclusive no Brasil. Assim, o debate da diversidade e inclusão se articula com a consolidação do investimento brasileiro na cultura como recurso para o desenvolvimento.

É importante destacar novamente o papel que os grandes organismos internacionais tiveram na formação das concepções de cultura e de seus usos para o desenvolvimento dos países. No caso do Brasil, um dos exemplos mais claros dessa influência está no *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014*, como já dito anteriormente. Porém, muitos anos antes do surgimento desse plano, a UNESCO e outros organismos internacionais já trabalhavam para expandir suas concepções sobre os usos da cultura pelo mundo. Como consta na *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (2002), a concepção difundida pela UNESCO é de que o respeito à diversidade das culturas, à tolerância, ao diálogo e à cooperação, no que eles chamam de um clima de confiança mútua, estão entre as melhores garantias da paz e da segurança internacional.

Na verdade, todo o movimento que se consolida nos anos seguintes do fim da ditadura militar, ao longo da década de 1980, que passa a compreender a cultura no âmbito dos direitos sociais (vide, por exemplo, a inclusão do lazer como direito do cidadão na constituição de 1988), e com potencial de desenvolvimento, com Celso Furtado como Ministro da Cultura, está bastante ligada à circulação internacional de ideias sobre a cultura (ARRUDA, 2003).

Com o tempo, esse potencial da cultura como desenvolvimento foi ganhando força, e as concepções sobre esse papel transformador da cultura, sob influência internacional, se consolidando. Durante a década de 1980, a noção de diversidade cultural já circunscrevia discussões em pauta na esfera cultural. Na elaboração da constituição de 1988, quando foi estabelecido que o Estado trabalharia no sentido de garantir o exercício dos direitos culturais da população e incentivar manifestações culturais, a visão que classifica uma diversidade de atividades (jogos, leitura, passeios etc., e não somente as manifestações artísticas) na rubrica cultura também foi se consolidando (VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2009, p. 69).

A concepção de cultura com a qual o “Fábricas de Cultura” trabalha será melhor abordada nos próximos capítulos, mas frente à discussão aqui estabelecida, vale observar que

a concepção de espaço multidisciplinar, que dispõe de atividades as mais variadas, e não somente a difusão das expressões artísticas socialmente legitimadas, pontua também a consolidação da visão ampla de cultura adotada pelo “Fábricas de Cultura”.

1.3 REDESENHO SOCIAL: REFORMA ADMINISTRATIVA E AS REDEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

No decorrer desse capítulo foram tratadas questões que estão diretamente ligadas a uma espécie de redesenho da questão social bastante relacionado com o contexto da reforma da organização e funcionamento do aparato estatal elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em 1995, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Todas essas questões, a saber, a ampliação de políticas sociais, a ampliação dos convênios, o terceiro setor, a política gerencial, a redefinição de políticas públicas, exclusividade ou não exclusividade de ações do estado, internacionalização da política etc., são entronizadas ou acentuadas pela chamada Reforma do Estado, implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Vale antecipar que não se pretende aqui, de modo algum, reduzir ao fenômeno do neoliberalismo o modo como foram administradas as políticas públicas e a crescente valorização da cultura como recurso, até porque, para um único exemplo, há um enfraquecimento das políticas culturais no governo de Fernando Collor, diferentemente de outros governos neoliberais, como vemos em seu maior aprofundamento na tentativa neoliberal de reduzir a atuação do Estado nos assuntos culturais, a exemplo da extinção do Ministério da Cultura (RUBIM, 2009, p. 101)¹³. Por outro lado, há no contexto da Reforma da Gestão Pública (ou administração pública gerencial), que pretende substituir a administração pública burocrática, o avanço de ideias neoliberais que se associam diretamente à forma como surgiram determinadas políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 23). Por isso, importa também saber que o discurso da nova gestão apresenta como objetivos principais “espalhar e sistematizar o espírito de empreendimento em todos os domínios da ação coletiva, em particular no serviço público, fazendo da inovação o princípio universal de organização” (DARDOT e LAVAL, 2016, p.154).

¹³ Além disso, há diferenças e semelhanças no projeto político do PT e do PSDB quanto à reforma do Estado e à administração pública que não poderiam se reduzir a explicações relativas ao “grau de neoliberalismo” de um partido ou de outro (PAES DE PAULA, 2005).

De fato, em vários países da América Latina a reforma do Estado e suas relações com o mercado, desencadeada a partir do início dos anos 1990, ocorreu simultaneamente à redemocratização das instituições políticas. Muitos governos de países então chamados “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos”, ancorados na ideia de uma insatisfação crescente com os resultados socioeconômicos do intervencionismo estatal, abandonaram as formas de organização e funcionamento do Estado que haviam prevalecido durante o século XX para admitir uma reforma da organização e funcionamento do aparato estatal (PACHECO, 2010).

Também no Brasil, essas medidas de ajuste irromperam na sequência do longo período autoritário que marcou a ditadura militar. Porém, o debate sobre a adesão mais explícita às políticas orientadas pelo mercado, ao objetivo fiscal de redução dos gastos públicos e à diferenciação entre atividades exclusivas e atividades não exclusivas do Estado ganhou força durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e com a criação do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que teve como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (1995-1998). As novas propostas de ajuste, então, eram acompanhadas de promessas de maior eficiência no uso dos recursos públicos e de mais qualidade dos serviços prestados à população (LOUREIRO; TEIXEIRA & MORAES, 2009). Neste contexto de promessas de melhoras e, em cidades como São Paulo, de uma intensificação da violência urbana (MARQUES, 2011), surge nessa época e, com mais força ainda na virada do século, “a ampliação das políticas compensatórias e de gestão de segurança, dos territórios e das populações, em geral na forma de convênios entre governos e organizações civis de base para a implementação de ‘projetos sociais’: profissionalização, apoio familiar, atividades culturais, etc.” (FELTRAN, 2010, p. 209), e também parcerias entre o Estado e setores privados do mercado, em que o Estado seria incumbido do papel de regulador (GODOY, 2015) de atividades econômicas que poderiam ser racionalizadas pelo mercado, como defendia Bresser Pereira no contexto da Reforma Gerencial de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 24).

Boa parte da literatura que se propõe a pensar o público e o privado nas dimensões das cidades, chama a atenção para a associação de diversos atores – mais ou menos organizados em torno de interesses comuns – em processos de governança. Contudo apontam para a centralidade dos modelos de organização privados para a delimitação do regime de governança e sua orientação política nas cidades europeias (LE GALÈS, 2000) e brasileiras (MARQUES, 2013). A justificativa central, amplamente compartilhada, aponta para os limites financeiros e administrativos da atuação do Estado, que devem ser enfrentados a partir

da perspectiva de (e em associação com) setores privados individuais e coletivos (LE GALÈS, 2000).

Delinea-se uma nova forma de divisão do trabalho entre Estado e sociedade na qual o monitoramento, ou mais precisamente, a regulamentação se define como o âmbito central de atuação do poder público (LEVI-FAUR, 2005). Tal diretriz aparece justamente em um momento dominado pelo discurso do neoliberalismo como fenômeno de desregulamentação das regras financeiras e mercantis. A ideia é de que, na realidade, o fenômeno do neoliberalismo foi acompanhado por um aumento substancial no volume da regulação e de novas formas de controle político, social e econômico. Desta forma, o Estado que intervinha antes de forma positiva, diretamente, torna-se, com o neoliberalismo, um Estado Regulador. A intervenção política, descrita nos termos econômicos de entrega direta do serviço, é, progressivamente, repassada a terceiros, empresas privadas e organizações da sociedade civil, e os governos assumem o papel de controlar e influenciar os serviços distribuídos por meio de acordos contratuais – por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados mediante algum grau de autonomia/flexibilidade em sua gestão (PACHECO, 2010, p. 196) –, regras e regulações para conduzir os serviços prestados (LEVI-FAUR, 2005).

Fica claro que essa redefinição das fronteiras entre o público e o privado é justificada como o único meio para alcançar eficiência e qualidade na distribuição de serviços para a população. Enredada na questão, também de circulação internacional, de uma suposta ineficiência, burocratização e lentidão da ação estatal no combate à pobreza e à exclusão social, tal redefinição é apresentada como um fenômeno inexorável. Quanto a tais justificativas instituídas, de acordo com Garcia e Carlotto,

As mudanças na administração de empresas que reagem à crise econômica da década de 1970 induzem o fortalecimento e a sistematização das práticas administrativas que se cientificizam progressivamente, formalizando conceitos, modelos e instrumentos. Configurada como teoria organizacional, ela passa a competir com as ciências sociais em torno da descrição coerente e adequada à realidade empírica dos processos de ação coletiva no interior das instituições (GARCIA e CARLOTTO, 2013, p. 658).

A dimensão, colocada pelas autoras, do surgimento da teoria organizacional aplicada à universidade pode ser deslocada também para outras configurações institucionais, como, por exemplo, o redimensionamento das fronteiras entre o público e o privado adotado por diversas políticas públicas, como o “Fábricas de Cultura” e outras políticas, culturais ou não. Assim, os valores e concepções que vêm de órgãos vinculados ao Estado, a exemplo da Secretaria de

Cultura do Estado de São Paulo, que servem como justificativa para esse modelo de organização da política aqui tratada, devem ser vistos como construções sociais.

Para compreender melhor a noção, de caráter abstrato, de que as parcerias com as OS, por parte da Secretaria de Cultura, conferem mais agilidade administrativa à gestão da cultura e mais qualidade na entrega dos serviços, seria preciso ir além da justificativa instituída e da ideia abstrata do termo “Reforma do Estado”. Porém, não é objetivo aqui reconstruir a gênese e difusão dessas ideias que redesenham a relação entre política e sociedade; interessa dizer que essas novas formas de organização entre as instituições públicas e privadas (ou de direito privado), que surgiram das tendências políticas transnacionais, marcaram o processo de redemocratização brasileiro.

Nesse sentido, a atenção ao arranjo específico brasileiro permite esclarecer que as tendências globalizantes convergiram nos modelos de organização política no Brasil da Nova República. “Todos conhecemos as muitas análises da vida política brasileira que tratam do sentimento de atraso que perpassa a cultura nacional e alimenta a receptividade às tendências externas, vistas como modernas, desenvolvidas e avançadas” (GARCIA e CARLOTTO, 2013, p. 673). A decisão de enfrentar uma reforma da administração pública, a partir da perspectiva ampla de Reforma do Estado, foi introduzida por uma elite dirigente que estava fortemente conectada com as instâncias de difusão das tendências políticas globalizantes. De fato, visitar e/ou investigar centros de referência tidos como meios seguros de modernização é uma tarefa essencial daqueles que estão no comando (GARCIA e CARLOTTO, 2013, p. 673), muitas vezes enquanto estratégia de legitimação de grupos dirigentes que capitalizam internamente os saberes, contatos e títulos adquiridos no exterior (GUILHOT, 2003).

Assim, Bresser-Pereira, quando nomeado ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, declara que dispunha de algumas poucas ideias da nova administração pública através do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo* (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 22). Ambos os autores são estadunidenses e propõem o uso da iniciativa privada para gerar mais eficiência nos serviços distribuídos para o público. O Ministro relata que, para conhecer mais a respeito das ideias de Nova Gestão Pública, viajou para a Inglaterra logo no início do governo, tomando conhecimento da bibliografia que havia sido desenvolvida no período, principalmente naquele país (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 22). Quanto à origem de seu conhecimento adquirido, ele diz:

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da

reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico], principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas ideias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países socialdemocratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 23).

Pode-se dizer, então, que tais tendências globalizantes ganharam evidência no Brasil sobretudo a partir da década de 1990 e se consolidaram com o projeto da Reforma do Estado, culminando em novas formas de administrar e organizar as atividades públicas e sociais e, junto a isso, abrindo espaço, como veremos no próximo item, para a criação da figura jurídica das Organizações Sociais.

1.3.1 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A consolidação do projeto de Reforma do Estado visava, em termos gerais, aumentar a eficiência do executivo, nas suas diferentes esferas – União, Estados e Municípios – por meio de parcerias com o então chamado terceiro setor, localizado entre o público e o privado e incorporando elementos de ambos em uma nova configuração (CARLOTTO, 2008, p. 184). Em 1998, uma Lei Federal¹⁴ criou no Brasil uma nova figura institucional, as Organizações Sociais. “Tratava-se de um novo esforço no sentido de dar ao aparelho do Estado flexibilidade, agilidade e abertura à participação da sociedade civil” (COSTIN, 2005, p. 1). Logo após a aprovação da Lei, diversos estados passaram a estudar essa figura jurídica e muitas Organizações Sociais foram criadas em estados e municípios (COSTIN, 2005, p. 2).

Em São Paulo, por exemplo, ainda no ano de 1998, foi aprovada a Lei de Organizações Sociais. Após a aprovação, dezoito hospitais tiveram sua gestão absorvida por OSs. A lei previa a utilização do financiamento estatal mediado por contratos de gestão tanto para a área de saúde como de cultura. Em relação à cultura, a ação foi feita de última hora pelo então secretário de estado da cultura, Marcos Mendonça, que incluiu um inciso para esse

¹⁴ A Lei nº 9637/98, sancionada em 15 de maio de 1998, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

fim, já que o documento havia sido concebido na Secretaria de Saúde, restrito à questão hospitalar (COSTIN, 2005, p. 3).

Por aproximadamente uma década, o Governo do Estado de São Paulo permaneceu sob comando do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), entretanto, desde a entrada do Partido da Social Democracia Brasileira no poder, em 1995, na ocasião em que foi eleito Mário Covas, a administração paulista mudou e o partido segue à frente do estado até os dias atuais. Quando Mário Covas assume, é nomeado Marcos Mendonça, então deputado estadual, como Secretário de Cultura, sendo esse o momento em que começam as tratativas para a implementação do modelo de Organizações Sociais na área da cultura (MATTA, 2013, p. 46).

O processo se estendeu no tempo, até o início da década seguinte. Como descreve Costin (2005, p. 9):

Em 2003, ao se reestruturar a Secretaria de Cultura, as OS entraram novamente em pauta, mas, desta vez, apesar de se iniciar imediatamente o trabalho de preparação da OSESP, optou-se por qualificar antes associações que iriam assumir equipamentos menos complexos. A possibilidade de se estudar o desenho e execução de contratos de gestão na área cultural, em alguns casos práticos, antes de estendê-los a todos, bem como os impactos em associações que operavam anteriormente como meros apoiadores, no cotidiano de instituições agora qualificadas como OS, reforçou a escolha por serviços mais simples.

Assim, iniciou-se em 2004 o modelo de gestão via OS com o Projeto Guri, programa governamental que cria orquestras de jovens em áreas especificadas como de risco social. Desde então, a experiência prosseguiu e o Estado de São Paulo vem assumindo esse modelo de gestão para outros projetos, como o “Fábricas de Cultura”, sob a alegação de que encontraram nessas parcerias as condições de flexibilidade que faltavam ao ordenamento jurídico público (COSTIN, 2005, pp. 9-10).

Ao longo dos anos do PSDB no Governo do Estado de São Paulo, desde a chegada de Mário Covas até os dias atuais, o modelo de gestão via OS não encontrou fortes resistências – ao menos não significativas a ponto de ameaçar a implementação do modelo nas diferentes áreas. Não obstante, a Emenda Constitucional número 19, que sustentou juridicamente a Reforma do Estado, foi alvo de muitas controvérsias¹⁵. Ela foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida no ano 2000, no Supremo Tribunal Federal, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em conjunto com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido

¹⁵ Para informações detalhadas sobre as controvérsias em torno da Emenda Constitucional número 19, ver Carlotto (2008, pp. 184-194).

Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista do Brasil (PSB). Esses partidos “formavam, em 1998, o bloco de oposição, na Câmara Federal, ao governo de Fernando Henrique Cardoso, ligado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao PFL, atualmente DEM” (CARLOTTO, 2008, p. 185). A lei das Organizações Sociais também foi contestada judicialmente pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrático Trabalhista por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) em 1998¹⁶, que “solicitava a suspensão imediata da referida lei, bem como das atividades exercidas pelas Organizações Sociais¹⁷” (CARLOTTO, 2008, p. 187).

A história da votação da Emenda Constitucional nº 19¹⁸, que cria a figura jurídica dos Contratos de Gestão, sob a qual funcionará a política “Fábricas de Cultura” a partir de 2011, evidencia que não houve consenso quanto à sua aplicação para gestão das atividades culturais no Brasil. De todo modo, independentemente das críticas e ações judiciais que sofria, o modelo das OS foi defendido e implementado no Governo do Estado de São Paulo, incluindo a área cultural. Dessa maneira, a criação das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão teve grande impacto no que diz respeito à institucionalização das políticas culturais contemporâneas no Brasil¹⁹ – principalmente em Estados e Municípios –, e mais especificamente no Estado de São Paulo desde a entrada do PSDB no governo, em profunda convergência com o movimento de liberalização econômica protagonizado pelo mesmo

¹⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923-DF, de 01 de dezembro de 1998.

¹⁷ A Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo PT e pelo PDT contra a Lei das Organizações Sociais foi indeferida por maioria simples de votos, depois de vários anos de discussão (CARLOTTO, 2008, p. 189).

¹⁸ Guardadas as devidas proporções dessa pesquisa, não é objetivo do presente trabalho discutir a fundo a Lei das Organizações Sociais. Desta maneira, indico aqui somente que houve polêmicas também quanto ao fato de o PT, um dos partidos que entraram com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal em oposição à Lei das OSs, ter utilizado o modelo de gestão via OS posteriormente. Um trecho de matéria do jornal *Folha de S.Paulo* (10/05/2010) elucida um pouco os contornos dessa polêmica: “Na época, o então ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, idealizador das OSs, foi acusado pelo PT de fazer uma reforma administrativa neoliberal. ‘Nunca fui neoliberal na vida. Meu interesse era ampliar o estado social, com mais investimento em educação, saúde, ciência e cultura. O PT estava equivocado e percebeu. Tanto que utiliza o mesmo modelo’, diz”.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1005201014.htm>>. Acesso em maio de 2017.

¹⁹ Ao longo do tempo, as propostas contidas no plano diretor foram sendo incorporadas às agendas dos governos subnacionais, principalmente na esfera estadual. Segundo Pacheco (2010, p. 195), “O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), fórum que reúne os secretários estaduais de Administração, constitui-se num importante espaço de veiculação dessas ideias”.

partido no âmbito federal, e com a Reforma do Estado, cujo epicentro residia na diminuição da presença estatal e na privatização de empresas e serviços (CARLOTTO, 2008, p. 189).

Essa contextualização permite situar sociologicamente o processo mais amplo que definiu os novos modos de gestão pública, mostrando que o Programa “Fábricas de Cultura” foi uma política inserida no contexto político de Reforma do aparelho de Estado, na medida em que aponta para a externalização de serviços estatais a partir da diminuição do Estado e da contratualização de serviços sociais. Dito de outro modo, a política específica, no que diz respeito ao modelo de gestão, está em consonância com o “cenário externo” em que foram definidas as novas concepções que demarcam as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado.

Nesse sentido, esses novos modos de ação que redesenham a questão social são constituídos, entre outras coisas, por relações entre instituições que acoplam as práticas culturais ao terreno da ação social para populações em condições precárias de vida, “resultantes de parcerias entre OS’s, ONG’s, Estado em suas várias dimensões e instâncias, na constituição de um campo sócio assistencial que confere à pobreza novas nomeações, investindo-a de práticas e discursos bastante consensuais” (RIZEK, 2011, p. 139).

* * *

Neste capítulo, percorreu-se um caminho histórico-político cujo objetivo foi situar o contexto mais amplo em que se situa o debate da incorporação da cultura na agenda das políticas públicas; desta maneira, abre-se espaço para a investigação empírica que se seguirá nos próximos capítulos.

Resumidamente, nos primeiros itens foram discutidas certas dimensões da pobreza, o lugar que esta ocupa na relação entre sociedade e política e a emergência das políticas sociais na Nova República; com isso, chegou-se na discussão sobre a sociedade civil movimentista que se torna menos reivindicativa, questão atribuída à ampliação dos convênios com governos, que tornaram os movimentos sociais mais institucionalizados e profissionalizados, surgindo daí o marco discursivo do terceiro setor empresarial. No plano da institucionalidade, foi discutida a centralidade da ideia de política gerencial, dos movimentos sociais que passaram a fazer parte do jogo político instituído seguindo a lógica da nova administração pública e do gerencialismo, em que a capacidade de articulação política e a capacidade de administrar (principalmente o uso de práticas de gestão do setor privado) importaram mais do que a ideia de combatividade.

Mais adiante, com a questão centrada nos usos da cultura e na sua dimensão enquanto recurso para o desenvolvimento econômico e social, falou-se das políticas que introduziam a cultura como objeto de extrema relevância econômica, como exposto na ideia de empreendedorismo cultural e economia criativa (ou economia da cultura), e também da redefinição de políticas públicas para o segmento juvenil no campo da pobreza, atrelado a discursos de cidadania e desenvolvimento, em que se evidencia a tendência política em proceder, entre outras coisas, a uma maior articulação com a esfera econômica, em favor de uma maior permeabilidade com o mercado.

Falou-se também no processo de redemocratização – e da sua relação com a internacionalização de concepções políticas e da busca pela chamada modernidade globalizada –, em que a questão cultural foi redimensionada enquanto responsabilidade do Estado e da sociedade, fruto da reestruturação do Estado, crescentemente com mais funções de mediação do que de execução direta das políticas públicas, culminando numa contextualização da reforma administrativa e das redefinições entre o público e o privado.

II ATIVANDO SABERES E DEFININDO CONCEITOS: A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA “FÁBRICAS DE CULTURA”

Passemos agora para uma descrição mais minuciosa da política pública utilizada como recorte empírico para a pesquisa. Além de explicitar o desenvolvimento da política, a etapa deste capítulo pressupõe reconstruir a gênese do “Fábricas de Cultura” para, como diz Bourdieu (2014, p. 166), fazer ressurgir o arbitrário dos inícios. O Estado, na medida em que esconde uma enorme teia de disputas e interesses que deram origem a diversos atos de Estado, se faz admitir como lugar neutro. A imposição dessa lógica da obviedade, da naturalização e neutralidade, existe na medida em que uma instituição [ou uma ação do Estado] consegue se impor implicando o esquecimento de sua gênese, fazendo crer que sua trajetória era a única trajetória possível. Quanto a isso, Bourdieu diz:

Em outras palavras, um dos efeitos do poder simbólico associado à instituição do Estado é justamente a naturalização, sob forma de doxa, de pressupostos mais ou menos arbitrários que estiveram na própria origem do Estado. Assim, só a pesquisa genética pode nos lembrar que o Estado, e tudo o que dele decorre, é uma invenção histórica, um artefato histórico, e que nós mesmos somos invenções do Estado, que nossos espíritos são invenções do Estado. Fazer uma história genética do Estado, e não uma “genealogia” no sentido de Foucault, é o único antídoto verdadeiro ao que chamo de “amnésia da gênese”, inerente a toda institucionalização exitosa, a toda instituição que conseguiu se impor implicando o esquecimento de sua gênese (BOURDIEU, 2014, p. 166).

Se hoje olharmos para o histórico das “Fábricas de Cultura” a partir das informações disponíveis no site da Secretaria de Cultura e no site das Organizações Sociais responsáveis pela gestão do Programa desde 2011, Poiésis e Catavento Cultural, vemos que o histórico narrativo da política começa quando os primeiros edifícios são inaugurados e uma nova forma de gestão é definida. Assim, parece que a política começa de fato com a inauguração dos prédios. Porém, numa aproximação maior com o desenvolvimento da mesma e em entrevistas feitas com pessoas que trabalharam no “Fábricas” nos primeiros anos, de sua idealização às várias fases de implementação e desenvolvimento do projeto, e a partir de uma análise documental disponibilizada em sites oficiais e por esses entrevistados, vê-se que a história começou bem antes, e que as mudanças no Programa – em algumas concepções e nas formas de gestão – contribuem para mostrar que seu desenvolvimento não se deu de forma linear e neutra como os documentos e discursos tendem a sugerir. Os diferentes secretários de cultura, os diferentes modos de condução e gestão e a relação da política com as exigências do Banco

Interamericano de Desenvolvimento são fatores diretamente associados ao constante redesenho da mesma.

Além de descortinar esse processo de naturalização, será feito um esforço para abordar e evidenciar a estratégica de tecnicização e a importância do conhecimento especializado para a construção da política em questão (LAUTIER, 2014). Desde o desenho inicial do “Fábricas de Cultura” até o formato atual, o conhecimento técnico e especializado foi acionado em todas as etapas, em que foram ativados fluxos entre instituições com expertises bastante delimitadas, especialistas e outras tantas figuras próximas ao que Foucault (2006) chamou de “cientista-perito”, evidenciando a busca por saberes especializados enquanto elemento constitutivo da intervenção governamental na esfera pública.

Para reconstruir a gênese da política e seu desenvolvimento, utilizar-se-á como base entrevistas feitas com antigos e atuais funcionários da política “Fábricas de Cultura” e uma análise documental. Importante ressaltar que uma das principais fontes que possibilitou a reconstrução da gênese e desenvolvimento do Programa, o Histórico da Política (SILVA, 2013)²⁰, não estava disponível oficialmente. Esse documento foi elaborado no âmbito da Secretaria de Cultura pelo assessor de pesquisa João Luiz Máximo da Silva²¹, e me foi enviado por e-mail pelo antigo técnico-cultural do Fábricas de Cultura, Paulo Cardoso, que trabalhou no “Fábricas de Cultura” de 2005 a 2010. Tal documento foi desenvolvido entre 2012 e 2013²², e, segundo consta nele mesmo, serviu de subsídio para preparação de um novo

²⁰ O Histórico (SILVA, 2013) não está disponível oficialmente, e me foi enviado por e-mail ainda em formato doc., com o texto que foi produzido por membros da Secretaria de Cultura e depois encaminhado para o BID, segundo o entrevistado Paulo Cardoso (Informação Pessoal). Esse documento é o único que oferece uma descrição um pouco mais detalhada do cronologia da política e, apesar de ele estar respaldado no documento do Projeto Artístico-Pedagógico (2014), principalmente no item “Marco Situacional”, a descrição só é mais detalhada nele mesmo. Como não encontrei documentos oficiais que descrevessem a cronologia da política com o mesmo detalhamento que este, algumas vezes ele será citado.

²¹ João Luiz Máximo da Silva possui graduação e licenciatura em História pela Universidade de São Paulo - USP (1991), mestrado em História Social pela USP (2002) e doutorado em História Social pela USP (2008). Atualmente é professor de História da Gastronomia no Centro Universitário Senac, integra o banco de pareceristas do Ministério da Cultura e é assessor científico da Fapesp. Trabalhou na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (2009-2010) como assessor para produção de caderno de história para os professores do EJA da rede municipal. Foi professor da Faculdade de Tecnologia Hotec, nos cursos de Gastronomia e Nutrição nas disciplinas de História da Alimentação, Metodologia e Sociologia (2010-2012). Na Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo foi assessor de pesquisa no Projeto “Fábricas de Cultura” (2012-2013). Informações disponíveis em: <<https://www.linkedin.com/in/joao-luiz-maximo-da-silva-50400034/>> e <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4791280J1>>. Acesso em abril de 2007.

²² Ainda segundo Paulo Cardoso, o Histórico foi desenvolvido como parte do processo de conclusão da parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Informação Pessoal).

plano pedagógico e de um sistema de avaliação e monitoramento²³. Por mais que o arquivo não esteja disponível oficialmente, encontra respaldo principalmente no item “marco situacional” do Projeto Artístico-Pedagógico do “Fábricas de Cultura” (2014)²⁴, que, segundo informado em entrevista pelo Superintendente da Poiesis, Kluk Magri Neto²⁵, foi revisado pela Unidade de Formação Cultural da Secretaria de Cultura em 2013 com a colaboração da Poiesis e da Catavento, as duas Organizações Sociais gestoras do Programa à época.

2.1 A PRIMEIRA FASE DA POLÍTICA: DESENHANDO AS CONCEPÇÕES DO BID

Esta fase inicia-se em 2001²⁶, quando Mario Covas (PSDB) ocupava o cargo de governador do estado de São Paulo e Marcos Mendonça,²⁷ o de secretário da cultura, e vai até

²³ O antigo Programa Pedagógico (2010) foi elaborado em 2007 e atualizado em 2010. O novo, hoje chamado de Projeto Artístico-Pedagógico, foi elaborado em 2013 e publicado oficialmente em 2014.

²⁴ Conforme publicado no Diário Oficial (pág. 47. Executivo – Caderno 1. Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOSP) de 22 de fevereiro de 2014). (Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/66680870/dosp-executivo-caderno-1-22-02-2014-pg-47>, acessado em janeiro de 2017).

²⁵ Kluk Magri Neto é Superintendente do Instituto de Apoio à Língua, à Cultura, e à Literatura – Poiesis desde abril de 2015, e Assessor de Diretoria do Programa Fábricas de Cultura também na Organização Social Poiesis desde janeiro de 2012. Kluk é formado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, em 1997. Depois, cursou MBA em Gestão Empresarial, na USP (2003-2004), outro MBA em Empreendedorismo Social, Gestão do Terceiro Setor na Fundação Instituto de Administração – FIA (2009-2010) e um curso de Gestão Cultural na Universitat de Girona (2011-2012). Trabalhou como Gerente de Planejamento e Controle na Editora Abril (2004-2007), depois como Gerente de Planejamento e Programação no Instituto Abril (2007-2010). Foi Gerente Executivo na Escola São Paulo – Economia Criativa (2010-2011) e, desde 2012, trabalha na Poiesis nos cargos acima descritos. Informações retiradas do LinkedIn, disponível em: <<https://br.linkedin.com/in/kluk-magri-neto-9789a643>>. Acesso em janeiro de 2017.

²⁶ Importante destacar que a definição da data de início do Programa não parece ser muito precisa, pois varia até mesmo entre os documentos oficiais da Secretarias de Cultura e das Organizações Sociais. Por exemplo, no Projeto Artístico-Pedagógico (2014), consta que o início do Programa foi em 2001, ao passo em que no Contrato de Gestão firmado entre a Secretaria de Estado da Cultura e a Organização Social Catavento Cultural e Educacional, em 2011, consta que o Programa teve início em 2005. Informações disponíveis em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/66680870/dosp-executivo-caderno-1-22-02-2014-pg-47>> e <http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/Organizacoes%20Sociais/Catavento_CG_n%C2%BA_01_2011.pdf>. Acesso em abril de 2017.

²⁷ Marcos Mendonça nasceu em São Paulo, em 1945, e foi um dos fundadores do PSDB. Formado em Direito pela Universidade de São Paulo, em 1968, logo no início da carreira jurídica assumiu o cargo de Procurador, na Procuradoria do Município. Antes de se tornar Secretário de Cultura, foi vereador em São Paulo, de 1983 a 1994 e assumiu a Presidência da Câmara Municipal em 1985/86. Depois disso, foi convidado pelo Governador Mário Covas para assumir o cargo de Secretário da Cultura do estado de São Paulo, função que exerceu de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002. Durante os anos de 2004 a 2007, foi presidente da TV Cultura. Informações disponíveis em: <<http://cmais.com.br/biografia-de-marcos-mendonca>> e <<http://www.marcosmendonca.com.br/>>. Acesso em janeiro de 2017.

2007, quando assume José Serra (PSDB) o governo e João Sayad a Secretaria da Cultura. Segundo Silva (2013, p. 3), o programa remonta a 2001,

quando surgiu a ideia de um financiamento pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para um programa de inclusão social de menores carentes por intermédio da cultura no âmbito do governo do Estado de São Paulo. No dia 16 de agosto de 2001 foi solicitada pelo secretário de cultura do Estado de São Paulo [Marcos Mendonça] análise e encaminhamento de Carta Consulta ao COFIEX (Comissão de Financiamentos Externos) para obtenção de financiamento do BID para implantação do Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social – PCCIS. O objetivo era estabelecer um programa cultural em áreas mais violentas da cidade de São Paulo, visando um impacto social. Os Centros Educacionais Unificados (CEU) da prefeitura de São Paulo e as experiências de combate à violência em Medellín na Colômbia eram fonte de inspiração para o programa. O foco deveria ser a oferta de cultura para grupos juvenis, considerados mais vulneráveis à violência, em áreas pouco assistidas pelo poder público em relação à cultura.

Acessando esses documentos que, a princípio, me auxiliariam nessa reconstrução genética, me deparei ainda mais com a questão da lógica do “esquecimento genético” ao qual Bourdieu se refere (2014, p. 166). A colocação de Silva (2013) segundo a qual o programa remonta a 2001, quando *surgiu* a ideia de um financiamento pelo BID para um programa de inclusão social por intermédio da cultura, sugere que o Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social: Fábricas de Cultura (PCCIS) não foi criado, mas *surgiu*. Olhando para o item do Marco Situacional do Programa, no Projeto Artístico-Pedagógico (2014), vemos que

O Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social: Fábricas de Cultura (PCCIS) *surgiu* a partir da *constatação da necessidade* de um programa de governo que enfrentasse o desafio da inclusão social de jovens de áreas carentes da cidade de São Paulo. Em conversas *entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Secretaria de Estado da Cultura*, em 2001, *iniciou-se* uma discussão sobre a possibilidade de implantação de um programa de inclusão social nas áreas mais violentas da Cidade de São Paulo, visando um impacto social (PROJETO [...], 2014, p. 5 grifos nossos).

Neste parágrafo, vemos também que o programa *surgiu*. A ideia do surgimento impede que, a partir de tais documentos, saibamos quem idealizou o programa, como e por que. A ideia de que ele surgiu, ao invés de ter sido criado, pensado, elaborado e “disputado”, induz ao entendimento de que não houve disputas ou visões discordantes quanto à ideia e ao modelo, tornando-o óbvio e evidente. A narrativa é feita como se não pudesse ter sido diferente, como se não houvesse outra possibilidade além da apresentada, fazendo linear uma

história que, na realidade, contava com vários devires possíveis (BOURDIEU, 2014, p. 165-167).

Mais ainda, nesta mesma citação, está dito que a conversa foi entre o BID e a Secretaria de Cultura, o que impede que identifiquemos os agentes presentes nas negociações e que assumamos que não houve visões contrárias ou discordantes dentro dessas instituições. Os termos destacados estão ou na voz passiva, como *iniciou-se*, ou no sujeito indeterminado, como *surgiu*, ou generalizados como instituição, sem que possamos, também, identificar os grupos e agentes de cuja ação dependem a produção e a reprodução institucionais.

Continuando com este mesmo olhar para a narrativa apresentada, vemos que o Programa, que inicialmente se chamava Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social – PCCIS, previa a implantação de polos para diversos projetos diferentes: Projeto Guri; Universidade Livre de Música na Periferia; Fábricas de Cultura. Em setembro de 2001, o então secretário da Fazenda do governo de Geraldo Alckmin²⁸, Fernando Maida Dall’Acqua²⁹, encaminha uma Carta Consulta ao COFIEIX³⁰ para que pudesse obter o financiamento para os projetos, US\$ 20 milhões por parte do BID e US\$ 10 milhões de contrapartida do Estado para

²⁸ Geraldo Alckmin nasceu em 7 de novembro de 1952, em Pindamonhangaba, interior de São Paulo. Formou-se em medicina pela Faculdade de Taubaté. Iniciou-se na política quando se filiou ao antigo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) aos 19 anos. Elegeram-se vereador em Pindamonhangaba em 1972. Quatro anos depois, em 1976, foi eleito prefeito da mesma cidade. Nas eleições de 1982 foi eleito deputado estadual. Em 1988, como deputado constituinte, foi um dos fundadores do PSDB. Entre 1991 e 1994, presidiu o PSDB paulista. Em 1994 foi escolhido por Mario Covas como candidato a vice-governador do Estado de São Paulo, vencendo as eleições no segundo turno. Covas e Alckmin venceram novamente no segundo turno das eleições de 1998. Em 2000, concorreu pelo PSDB à Prefeitura de São Paulo, mas acabou ficando em terceiro lugar. Foi governador de São Paulo entre 2001 e 2006, quando renunciou do cargo para disputar a Presidência da República pelo PSDB, tendo sido derrotado por Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2010, foi eleito governador, e em 2014, novamente, cargo que ocupa até hoje.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/especial/2014/eleicoes/candidatos/governador/geraldalckmin-45.shtml>>. Acesso em abril de 2017.

²⁹ Fernando Maida Dall’Acqua possui graduação em Agronomia Pela Escola Superior de Agronomia Luiz Queiroz (1970), mestrado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas – SP (1974) e doutorado em Desenvolvimento Econômico pela University of Wisconsin-Madison (1982). Secretário da Fazenda em 2001 e 2002, durante governo de Geraldo Alckmin. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Econômica e Financeira nos setores público e privado. (Informações retiradas do Currículo Lattes, acessado em janeiro de 2017).

³⁰ “A COFIEIX avalia projetos que buscam recursos externos vindos de Organismos Multilaterais ou Bilaterais de Financiamento, como o Banco Mundial – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Para a avaliação é preciso preencher a Carta-Consulta, instrumento que deve conter a proposta detalhada – desde a previsão de custos até o planejamento da obra, por exemplo” (Secretaria de Assuntos Internacionais, Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/comissao-de-financiamento-externo-cofiex>>. Acesso em janeiro de 2017.

a implantação do PCCIS. Este modelo que previa implementar polos para diversos projetos *foi modificado*, e o foco/destino do dinheiro foi para as Fábricas de Cultura, que seriam construídas nas regiões mais vulneráveis (SILVA, 2013, p. 3).

Por mais que este documento de Histórico da Política (SILVA, 2013), entre todos os encontrados, seja o mais detalhado no que diz respeito ao processo de constituição do Fábricas de Cultura no tempo, não há informações nem dados disponíveis para explicar essa decisão de modificar o modelo, não se sabe quem tomou a decisão nem por que. Novamente a informação foi passada na voz passiva – “foi modificado” e não “alguém modificou” –, naturalizando o processo.

Segundo Silva (2013), no final do ano de 2002 e início de 2003, representantes do BID se reuniram com uma equipe da Secretaria da Cultura para a definição do programa. Acionando uma ampla rede de elementos e saberes heterogêneos (instituições, medidas administrativas, enunciados científicos, decisões regulamentares), e fixando conceitos para a orientação da política, as discussões registradas designam o conceito do programa, o processo participativo, a escolha dos locais para implantação, a análise dos projetos culturais existentes, a sustentabilidade, o acompanhamento e avaliação, o financiamento, o marco lógico, o regulamento operacional, o desenvolvimento da linha de base, a sistematização das informações em uma base de dados do programa.

A meta a ser atingida era a promoção de inclusão social de crianças e jovens em situação de risco social. Na visão do BID e da Secretaria de Cultura, o Programa Fábricas deveria ser uma resposta integrada para reduzir a violência com participação da comunidade e ação intersecretarial (SILVA, 2013, p. 4).

Ainda que a citação seja feita de maneira a naturalizar o processo que culminou nas decisões da política, o consenso é posto em torno da questão da redução da violência e das vulnerabilidades. A partir da reconstrução genética do Programa e da elaboração de seu desenvolvimento, percebe-se que durante toda a construção do primeiro desenho da política é utilizado o argumento do enfrentamento das chamadas vulnerabilidades e da violência, fato que fica ainda mais claro se olharmos para o constante respaldo em torno do dispositivo criado para justificar a escolha dos locais de implementação, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ).

Em entrevista com o assistente técnico-cultural do “Fábricas de Cultura” entre 2005 e 2010, Paulo Cardoso (nome fictício)³¹, ele diz que o próprio BID determinou que, para começar esse trabalho social, deveria ser feita uma pesquisa sobre onde estão as vulnerabilidades da cidade de São Paulo. Então parte do Banco, segundo o informante, a ideia de que o “Fábricas” deveria trabalhar nas regiões onde estão localizadas essas vulnerabilidades. É difícil evidenciar, a partir dos documentos disponíveis, qual a origem da ideia de atuar nas áreas de mais vulnerabilidade juvenil. Segundo o Marco Situacional presente no Projeto Artístico-Pedagógico (2014, p. 5), foi a partir de conversas entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo, em 2001, que as discussões sobre um programa de inclusão social nas áreas mais vulneráveis da cidade foram iniciadas. Assim, a origem da escolha que relacionava cultura, redução da violência e vulnerabilidade não fica clara. Não obstante, segundo informações de dois entrevistados, essa demanda vinha diretamente das diretrizes do financiamento do BID (Informação Pessoal). Tais informações estão respaldadas também pelo que Lautier (2014) chamou de passagem à retórica da vulnerabilidade, já indicada no primeiro capítulo. Isto é, de que a substituição operada a partir do final dos anos 1980 da luta contra a pobreza pela luta contra a vulnerabilidade está muito associada à capacidade do discurso das instituições internacionais de entabular e definir conceitos e argumentos internacionalmente (LAUTIER, 2014, p. 469).

Como indicado pela própria fundação responsável por seu desenvolvimento, pelo Programa Pedagógico (2010) e pelo Histórico da Política (SILVA, 2013), o Índice de Vulnerabilidade Juvenil foi especialmente criado pela Fundação Seade para subsidiar a escolha dos distritos nos quais o “Fábricas” seria implantado:

O Índice de Vulnerabilidade Juvenil foi concebido, em 2002, como sinalizador dos espaços territoriais da cidade de São Paulo a serem priorizados na implementação de atividades culturais, no âmbito do projeto Fábricas de Cultura da Secretaria Estadual de Cultura, financiado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Embora inspirado por esse projeto, o indicador passou a ser de domínio público e tornou-se referência para ações públicas e privadas que tivessem como horizonte promover um

³¹ Segundo o próprio Paulo Cardoso, que explicou seu cargo de maneira resumida, sua função era de articulação entre a sociedade civil e o Programa. No Regulamento Operacional (2003, p. 20), consta que “o Assistente Técnico-Cultural será o principal responsável pela realização e garantia da qualidade das atividades artísticas e culturais realizadas no âmbito do CFC”. Paulo, que já havia sido Secretário de Cultura de Santo André, foi contratado para o cargo pela Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo.

crescente processo de pacificação e resgate da autoestima de adolescentes e jovens (SEADE, 2007, p. 1)³².

Para a construção do indicador, como sugere a própria Fundação Seade (2007), foram considerados dois fatores: as estatísticas disponíveis e os fenômenos entendidos como atuantes nos cenários de riscos juvenis, especificando três deles como os principais: deficiências educacionais, mortes por homicídio e maternidade na adolescência. Tendo como frente principal esses três fenômenos, os 96 distritos da capital paulista, de forma desagregada, passaram por um processo de reorganização. A partir da premissa de que “pode-se admitir que, em áreas de concentração de pobreza, os jovens tendem a assumir determinados comportamentos de risco que são, por sua frequência, legitimados pelo ambiente social em que vivem” (SEADE, 2007, p. 9), os 96 distritos foram agrupados em quatro tipos de área, segundo o grau de vulnerabilidade de sua população à pobreza: áreas pobres, áreas de classe média baixa, áreas de classe média, áreas ricas.

Áreas pobres envolvem 19 distritos administrativos localizados nas áreas geográficas mais periféricas. Em 2005, concentravam 31,4% dos paulistanos, dos quais 8,9% eram jovens. *Áreas de classe média baixa* são compostas por 25 distritos administrativos, abrigam 31,1% da população, sendo 8,3% jovens. *Áreas de classe média* englobam 35 distritos administrativos, com 26,9% do total da população do município, da qual 7,2% eram jovens. *Áreas ricas* compostas por 17 distritos administrativos localizados na área central, com 10,6% da população e a menor proporção de jovens (6,0%)³³.

Para cada uma das dimensões tidas como principais no que diz respeito aos riscos juvenis – exposição do contingente juvenil à violência urbana, o nível educacional e a gravidez na adolescência – elegeu-se uma variável que a representasse: taxa de mortalidade por agressões (homicídios) na população masculina de 15 a 19 anos, por 100 mil habitantes; a taxa de fecundidade na faixa etária de 14 a 17 anos; e, para questões relativas à escolaridade, considerou-se a faixa etária de 15 a 17 anos, sendo calculados dois indicadores: a proporção de jovens de 15 a 17 anos que não frequentam escola no total de pessoas dessa faixa etária e a proporção de jovens de 15 a 17 anos que frequentam o ensino médio. A média dessas

³² O documento de evolução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil – IVJ, está disponível no Programa Pedagógico (2010), desenvolvido em 2007 e atualizado em 2010, e também online. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/ivj/ivj_2000_05.pdf>. Acesso em março de 2017.

³³ A Fundação Seade, para geração das áreas homogêneas segundo vulnerabilidade à pobreza, utilizou como referência o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, elaborado pela mesma Fundação, “que possibilita classificar o espaço em uma escala de vulnerabilidade à pobreza da população ali residente: nenhuma vulnerabilidade, vulnerabilidade muito baixa, baixa, média, alta e muito alta” (SEADE, 2007, p. 9).

variáveis foi transformada numa escala que varia de 0 a 100 pontos, em que cem corresponde à maior vulnerabilidade (SEADE, 2007, p. 3).

Aplicada a metodologia de pontuação criada para cada área e da constatação de que os três fenômenos elencados, e acima descritos, estavam presentes nas áreas mais pobres da capital segundo a agrupação supracitada, é que foram definidas as regiões de atuação do Fábricas de Cultura, entendendo-se que “o ambiente socioespacial em que vivem os jovens paulistanos afeta suas chances de progresso e não pode ser desconsiderado no desenho de políticas e programas sociais” (SEADE, 2007, p. 6).

Além da construção do IVJ para definição dos locais de implementação, a partir de 2003 foram sendo estabelecidas as bases para um sistema de registro, monitoramento e avaliação a ser desenvolvido pela Fundação Seade:

Foi definida a contratação da Fundação Seade pela Secretaria de Cultura para realizar as seguintes atividades: desenvolvimento da Linha de Base, desenho e aplicação dos questionários, sistematização da informação dos registros dos beneficiários e dados secundários que alimentariam a avaliação. Além disso, o Seade seria responsável pelo desenvolvimento e implantação da base única de dados do programa, composta pelo registro dos beneficiários, das Entidades Associadas e arte-educadores. No início de 2003 foi realizado um encontro de técnicos do Seade e da Secretaria de Cultura para discutir a definição de um sistema de registro dos beneficiários, monitoramento e avaliação do programa. Esse sistema foi desenvolvido no ano de 2004 e o contrato assinado em 2005. Seguindo o formato do programa, foram definidos preliminarmente os nove distritos onde poderia ser implantado o Programa Fábricas de Cultura (segundo avaliação feita pela Fundação Seade baseada no IVJ- índice de violência juvenil *[sic]*): Brasilândia, Cachoeirinha, Cidade Ademar, Capão Redondo, Jardim Angela, Itaim Paulista, Jardim Helena, Lajeado e Sapopemba (SILVA, 2013, p. 4-5).

Enquanto os edifícios das Fábricas de Cultura não ficavam prontos, as atividades artístico-culturais foram desenvolvidas nos distritos selecionados (segundo o IVJ), por Entidades Associadas (EAs)³⁴. Para tanto, em 2003 começou a ser elaborado o Regulamento Operacional (RO)³⁵, que definiu a Unidade Gerencial do Programa³⁶ responsável pela

³⁴ Na definição do Regulamento Operacional (RO) (2003, p. 30-31), as Entidades Associadas são organizações da Sociedade Civil (OSC) ou organizações comunitárias que trabalham com crianças e adolescentes. O contrato de serviços entre a Secretaria de Estado da Cultura (SEC) e a Entidade Associada incluía as obrigações de ambas as partes, o direito da SEC e do BID de inspecionar, a qualquer momento, as instalações e as atividades, bem como penalidades por descumprimento dos termos contratuais. No próprio relatório aqui utilizado consta a minuta modelo de contrato padrão entre a SEC e a EA.

³⁵ Até o presente momento, não foram encontrados dados oficiais que identifiquem em qual instância foi elaborado tal regulamento, nem quem foram os responsáveis por sua elaboração. Vale ressaltar novamente que este documento, apesar de oficial (norma aprovada pela Secretaria de Cultura do

execução e acompanhamento do mesmo. Nesse documento foi definido o procedimento de escolha e relação com as Entidades Associadas³⁷, que são os grupos que já desenvolviam atividades nas regiões onde seria implantado o “Fábricas de Cultura”: ONGs, Organizações da Sociedade Civil, Associações de Bairros, escolas, casas de cultura ou centros culturais da Prefeitura Municipal de São Paulo, igrejas, organizações religiosas e demais entidades que oferecessem serviços sociais a crianças e adolescentes.

Assim, na fase de planejamento das atividades, haveria uma fase de diagnóstico para compilar informações necessárias para planejar as ARTividades³⁸ específicas que seriam realizadas em cada distrito. Para o cumprimento desse objetivo, foram feitas avaliações para identificar as entidades mais relevantes nos distritos de intervenção do Programa, bem como levantamento de suas condições de infraestrutura e das atividades que realizavam. Como sugere o RO (2003, p. 9), feita essa identificação, seriam realizados três diagnósticos destinados a mapear o que chamaram de inequidades mais estratégicas, com o objetivo bastante ambicioso de reduzir ou mesmo eliminar “desigualdades e inequidades entre adolescentes do sexo masculino e feminino, levando em conta as variáveis de gênero, identificação étnico-racial e relativas à pessoa portadora de deficiência física ou mental”. Esses diagnósticos, como consta no Regulamento Operacional (2003), tinham como intenção

Governo do Estado de São Paulo mediante a resolução N. SC 29, publicada no DOE-SP de 28 de maio de 2004), não está disponível publicamente e me foi enviado por e-mail por um dos entrevistados desta pesquisa, que informou ter sido o Regulamento Operacional (2003) elaborado entre o Estado de São Paulo e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, como resultante de acordo e procedimentos de ambas as instâncias (Informação Pessoal).

³⁶ No Regulamento Operacional (2003, p. 13), consta que o esquema de execução do Programa teve como Mutuário o Estado de São Paulo, com garantia do Governo Federal, e como agência executora a Secretaria de Estado da Cultura (SEC), por meio de uma Unidade Gerencial (UGP) vinculada diretamente ao Gabinete do (a) Secretário (a) de Estado da Cultura. A UGP, responsável perante o BID pelas informações relacionadas à implementação do Programa, tinha como função planejar, coordenar, supervisionar e avaliar técnica e financeiramente a execução do Programa.

³⁷ Ainda segundo o RO (2003, pp. 30-53), as EAs poderiam ou não ser elegíveis para participar do Programa. Para a escolha das mesmas, era solicitado que cada uma manifestasse seu interesse em participar e, junto a tal manifestação, que apresentasse informações i) relativas às áreas de expressão cultural que poderia estar interessada em participar; ii) status jurídico; iii) descrição do espaço físico disponível e possíveis necessidades de adequação e reforma; iv) descrição das atividades realizadas e o número de crianças e adolescentes que atendem no momento da inscrição; v) anos de experiências com crianças e adolescentes. As EAs elegíveis, que eram selecionadas pela Unidade Gerencial do Programa, deveriam ter i) personalidade jurídica; ii) experiência mínima de dois anos de trabalhos com crianças e adolescentes na área; iii) espaço físico adequado ou adaptável e iv) ter sido reconhecida pela comunidade durante o processo de Planejamento Participativo.

³⁸ Segundo Silva (2013), para caracterizar as atividades disponibilizadas aos participantes, foi criado o termo ARTividades, atividades artístico-culturais baseadas nas seguintes linguagens: Artes Cênicas, Artes Visuais, Artes Musicais, Multimídia e Leitura.

produzir elementos para a construção da linha de base do Programa, para orientar o desenvolvimento de “conteúdos de equidade” nos currículos das ARTividades e das capacitações, e para orientar o desenvolvimento de uma política cultural da SEC.

A fase dos “diagnósticos” seria feita mediante a mobilização de outras instituições, mais saberes especializados, previstas para compor “a dança institucional” da política. Isto é, para realizar o mapeamento das Entidades e recursos existentes nos distritos, estava prevista a contratação de uma consultoria especializada. Segundo o RO (p. 36-37), a UGP também contrataria consultorias especializadas para realizar três diagnósticos específicos sobre aspectos de desigualdades de gênero, de identificação étnico-racial e relativas à pessoa portadora de deficiência física ou mental, em cada um dos distritos de intervenção do Programa, para que recomendações fossem feitas para assegurar a participação dos grupos mais excluídos nas atividades. Apesar de não terem sido encontradas informações sobre se esse procedimento foi ou não realizado durante a primeira fase da política, sabe-se que o diagnóstico seria feito a partir de dados quantitativos provenientes do censo por distritos e de registros oficiais de educação, saúde e emprego, e que os dados qualitativos viriam de grupos focais para captar visões, percepções e atitudes dos próprios beneficiários sobre as desigualdades de gênero, de raça e etnia, e de deficiências físicas ou mentais, assim como seu nível de consciência sobre tais exclusões. Assim, foi se fazendo todo um fluxo de conceitos, saberes, instituições, medidas administrativas e decisões regulamentares para que se pudesse começar o planejamento das chamadas ARTividades.

Uma vez realizado o cadastro das EAs e o diagnóstico de iniquidades por distrito, mais instituições foram incorporadas para o desenvolvimento da política. A Unidade Gerencial do Programa (UGP) contratou duas instituições, a Diagonal Urbana e a Pombas Urbanas³⁹, para realizarem diagnósticos com vistas à elaboração de um Plano Cultural para os distritos selecionados. A ideia geral era que a instituição fizesse esse diagnóstico de forma participativa com crianças e jovens de 7 a 19 anos da Comunidade, de modo a permitir que as atividades culturais constantes do plano fossem escolhidas e priorizadas em consequência da manifestação desses jovens.

³⁹ A informação a respeito da contratação de ambas instituições, a Diagonal Urbana e a Pombas Urbanas, me foi concedida em entrevista. Nos documentos oficiais disponíveis na internet, não encontrei informações a esse respeito, apenas no Histórico da Política (SILVA, 2013), também encontrado de maneira não oficial. O entrevistado Paulo Cardoso, já mencionado anteriormente, me forneceu por e-mail dois relatórios, inicial e intermediário, de diagnóstico (2004b; 2005) e a Proposta Técnica do Pombas Urbanas (2004a). Quanto à outra instituição, não foram encontrados documentos.

Ao buscar nos relatórios de diagnóstico (2004b; 2005) e na proposta técnica (2004a) informações sobre os perfis institucionais do Pombas Urbanas e da Diagonal Urbana, pouco pude encontrar. Em apenas um dos três documentos oficiais, que não estão disponíveis publicamente, evidenciava-se o *status* jurídico de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP⁴⁰. Uma breve descrição da Pombas Urbanas, no item “antecedentes” presente na proposta técnica apresentada pelo instituto em agosto de 2004, que poderia ajudar na elucidação do tipo de instituição de que se tratava a contratada para realização dos diagnósticos, acaba por obscurecer:

O Instituto Pombas Urbanas nasceu no bairro de São Miguel Paulista em 1989, zona leste de São Paulo, desenvolvendo trabalhos com crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social. A sede da instituição situa-se na Cidade Tiradentes, distrito que apresenta um dos mais altos índices de conflitos sociais do município de São Paulo. Realiza no local o projeto “Arte em Construção” que objetiva promover o desenvolvimento local, cultural e humano através da arte, atendendo as necessidades da comunidade de expressar-se com arte, focalizando a formação de crianças e adolescentes, promovendo a troca, construção e multiplicação de novos conhecimentos e saberes, tendo o jovem como protagonista das ações (INSTITUTO POMBAS URBANAS, 2004a, p. 3).

A descrição supracitada, dos antecedentes, sem que se identifiquem os agentes que fizeram parte da construção do Instituto, se apresenta de maneira consensual, como um consenso universal que reforça um ponto de vista de maneira neutra. Não obstante, o consenso aponta para o fato de que a política seguia, pelo menos em termos formais, o discurso sobre a importância da participação da juventude na formulação das políticas públicas, amplamente difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1985. De acordo com o que Souza (2009) apresenta em seu trabalho sobre o protagonismo juvenil e o discurso em torno da importância da juventude na formulação das políticas públicas, vê-se que o BID é também um organismo internacional que busca implantar as diretrizes declaradas pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1985, sobre a importância da participação da juventude e a ideia de empoderamento das comunidades (SOUZA, 2009). Tal informação

⁴⁰ A definição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é fruto da Lei Federal 9.790, de março de 1999. Uma OSCIP é uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Ou seja, as entidades típicas do terceiro setor. O Ministério da Justiça é o órgão que avalia, reconhece e expede o certificado de OSCIP. Informações disponíveis em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em maio de 2017.

permite situar a ONU na rede institucional que é articulada para criar a “maquinaria” da política.

Segundo o entrevistado Paulo Cardoso que, como já mencionado, trabalhou no “Fábricas de Cultura” de 2005 a 2010, houve diversas reuniões entre o Governo e o BID para que entrassem em uma postura comum sobre o caminho da ação. Ele diz que o projeto era uma coisa nova para o Estado e o BID tinha no seu pressuposto a questão do desenvolvimento local, entendido aqui como a ideia de empoderamento das comunidades. A ideia de um plano participativo, como consta no Regulamento Operacional (2003, p. 9), diz respeito a um instrumento de planejamento e acompanhamento das atividades em cada distrito, de tal sorte que a oferta do Programa respondesse de maneira condizente às necessidade e características específicas das comunidades. Segundo Cardoso, na perspectiva do BID,

[em] uma cidade como São Paulo, cheia de contradições e com uma diversidade muito grande, era preciso dar força à sociedade civil, para que a sociedade civil também contribuísse de uma forma para minorar os problemas sociais, para ter algumas propostas, vamos dizer assim, de superação disso. E, por outro lado, o Estado de São Paulo vinha num crescente de crime muito grande. E então, o que aconteceu? Na época do finalzinho do Mário Covas, o Estado achou que essa proposta do BID de desenvolvimento local, mais as preocupações deles com a violência, seria uma forma de entrar nos bairros, através de um serviço cultural, e, enfim, você tentar saber, adequar como resolver esse problema com a população. Então, o que aconteceu? O que o BID disse? “Se vocês fizerem um trabalho onde de fato vocês vão empoderar a sociedade civil, nós entramos”. Aí o Estado disse que tudo bem.

Seguindo as orientações definidas pelo BID para a concessão de financiamento, foram integrados diversos serviços ao Programa para que todas os requisitos fossem atendidos, tendo em vista enfrentar a questão da vulnerabilidade pelo empoderamento das comunidades e o protagonismo juvenil, entre outros. Além das Entidades Associadas (EA), a Unidade Gerencial do Programa (UGP) e a Fundação Seade, no RO (2003, pp. 34-35) consta que seria contratado como assessor do Programa o Comitê Intersecretarial de Combate à Violência⁴¹;

⁴¹ Conforme apresentado no RO (2003, p. 33), “O Comitê Intersecretarial de Combate à Violência, formado por representantes de nove secretarias estaduais (dentre as quais a Secretaria de Cultura) e outros órgãos estatais, tem como objetivo combater a violência por meio da prestação de serviços sociais integrais em áreas selecionadas de intervenção. Dado que este Comitê tem como objetivo desenvolver ações integrais e coordenadas entre as Secretarias Estaduais que o compõem, no marco do Programa ele desempenhará um papel de assessor e articulador dos distintos setores, contribuindo desta maneira para dar uma resposta integral às necessidades das comunidades e para aprimorar o impacto das intervenções artísticas e culturais”. As funções do Comitê são as seguintes: i) informar a UGP semestralmente sobre as ações de prevenção à violência que se estejam realizando ou venham a ser realizadas em cada distrito de intervenção do Programa; ii) Acompanhar o planejamento das ações

seriam constituídos Conselhos Consultivos em cada distrito⁴² e um Comitê de Jovens Assessores⁴³. O uso gramatical *seria contratado*, ao invés de *foi contratado*, se deve ao fato de que há poucas informações sobre essa primeira fase da política, e quase nada disponível publicamente. Por outro lado, independente do fato de não terem sido encontrados documentos ou agentes que pudessem comprovar se de fato tal processo aconteceu como planejado, é possível identificar mais dispositivos, instituições e saberes previstos para compor a rede criada para dar corpo à política.

O processo de avaliação do andamento da política deveria iniciar-se quando 90% dos recursos do Programa já tivessem sido desembolsados (SILVA, 2013). A Fundação Seade seria a responsável por formular o sistema de avaliação, e terceirizar a avaliação final mediante a contratação de universidades, centros de estudos⁴⁴, grupos de especialistas associados para este fim ou consultorias especializadas, ativando mais fluxos de recursos e informações, instituições, saberes e expertises para a “maquinaria” da política. Em 2005 foi concluído o desenho do Sistema de Avaliação e Acompanhamento e efetivada a assinatura do contrato com a Fundação Seade.

Conforme o Regulamento Operacional (2003, p.14), a Unidade Gerencial do Programa, responsável perante o BID pelas informações relacionadas à implementação, caberia planejar, coordenar, supervisionar e avaliar, técnica e financeiramente, a execução do

do Programa; iii) Identificar e propor à UGP espaços de articulação entre as intervenções do Comitê e as do Programa.

⁴² A ideia era de constituir os Conselhos Consultivos em cada distrito por meio de resolução do Secretário de Estado da Cultura, e sua função principal, como presente no RO (2003, p. 33), seria de “zelar pelo bom funcionamento do CFC bem como das ações implantadas pelo Programa com as Entidades Associadas (EA), a fim de assegurar que as necessidades locais sejam asseguradas”. As funções principais dos conselhos seriam i) de divulgar as ações do Programa e promover participação da comunidade; ii) fazer articulação com os serviços públicos já existentes na comunidade; iii) acompanhar o planejamento das ações do Programa; iv) informar a comunidade sobre os avanços na implementação das ações contempladas nos Planos Participativos e v) acompanhar a gestão do CFC distrital mediante discussão semestral dos relatórios de acompanhamento da implementação do Programa.

⁴³ Segundo o RO (2003, pp. 34-35), seria constituído um comitê de jovens em cada distrito, composto por representantes dos beneficiários de cada EA, “com o fim de realizar ações de controle social e assegurar que as prioridades da comunidade sejam atendidas”. Funções: i) acompanhar as atividades culturais em sua comunidade e identificar situações que possam ser melhoradas com vistas a aumentar a participação dos jovens e assegurar o impacto das intervenções; ii) ter um papel ativo no desenho e acompanhamento dos planos participativos; iii) identificar as demandas dos beneficiários e da comunidade a respeito dos pontos de melhoria referentes à execução do Programa, propondo possíveis soluções.

⁴⁴ Para a construção do primeiro Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa “Fábricas de Cultura”, a Fundação SEADE contou com o apoio técnico do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec).

Programa. Porém, seu desenho seria de responsabilidade de consultorias especializadas por área de expressão, que deveria elaborar projetos preliminares de trabalho. Em 2005, foram contratados especialistas para trabalharem em cada uma das linguagens definidas para a política – a saber, Artes Cênicas, Artes Visuais, Artes Musicais, Multimídia e Leitura – e para ajudarem a desenhar a grade de atividades que seriam oferecidas nos distritos. Os relatórios dessas consultorias foram entregues em dezembro de 2005 (SILVA, 2013, p. 7).

Foi nesse momento que começaram a aparecer problemas que levaram ao que chamaremos de segunda fase da política. Em 2006 começa a se manifestar a crise do desenho inicial, qual seja, a passagem das concepções do BID para as dimensões reais da implementação. Mesmo já tendo sido contratadas as consultorias que dariam suporte ao Programa e já feitos os diagnósticos por parte dos institutos Diagonal Urbana e Pombas Urbanas com vistas à elaboração de um Plano Cultural para os distritos selecionados, a SEC e toda “maquinaria” a ela vinculada não conseguem iniciar as atividades como previsto. Segundo Silva (2013, p.7), consta como problema a definição do relacionamento da Secretaria de Cultura com as Entidades Associadas que aplicariam as programações, a necessidade de adaptações em algumas Entidades Associadas e a efetivação de convênios para a contratação de arte-educadores e coordenadores⁴⁵.

Nesse meio tempo, segundo descrito no documento de Histórico da Política (SILVA, 2013, p. 8), no esforço de iniciar a construção das Unidades do “Fábricas de Cultura”, que surgiram os entraves burocráticos – não especificados – e optou-se, assim, pela ampliação da rede de instituições vinculadas à política a partir da realização de um convênio com a Prefeitura Municipal para que fossem utilizados os CEUs como locais alternativos. Esses problemas e outros ligados à gestão – também não especificados –, “acabaram por provocar uma grande discussão, tendo em vista a necessidade de mudanças na relação com as Entidades e no contrato como um todo” (SILVA, 2013, p. 8). É dito ainda que a SEADE enfrentava dificuldades para aplicar o sistema de avaliação e monitoramento nos territórios e também que, devido a questões de ordem burocrática, não foram instalados computadores nas EAs, dificultando o trabalho dos arte-educadores, que no lugar de alimentar o sistema de monitoramento na ponta, teriam que fazê-lo na Secretaria.

⁴⁵ Aqui, novamente, é preciso fazer uma digressão justificando que, por falta de documentos e agentes que saibam explicar precisamente o que aconteceu, as informações não são precisas quanto ao tipo de problema que gerou as dificuldades para o início das atividades. Assim, é a partir de entrevistas feitas, contatos informais e documentos não disponíveis publicamente que cheguei à informação de que houve problemas de atraso no início das atividades.

Nota-se que não há informações sobre o tipo de discussão gerada por esses problemas ligados à gestão, nem mesmo entre quais instituições ou agentes, o que impede que possamos situar socialmente a discussão e identificar o conflito precisamente. Ainda assim, segundo entrevista informal feita por telefone com uma pessoa que pediu para não ser identificada, e que trabalhou no relatório de diagnóstico do Instituto Pombas Urbanas, a relação entre a Secretaria do Estado de Cultura e as EAs era bastante impositiva. A secretaria, segundo as palavras do entrevistado, “chegava botando a banca”, isto é, cobrava muita coisa, como infraestrutura, diversos relatórios, mas dava muito pouco apoio.

Também não constam informações a respeito de quais dificuldades e entraves burocráticos se referem no Histórico da Política (SILVA, 2013, p. 8). Ainda conforme o entrevistado mencionado acima, as demandas da SEC eram descabidas: cobravam computadores e uma infraestrutura para alimentar o sistema nas pontas, sendo que na região, à época, não havia sequer internet, além de ser uma região muito pobre e com EAs que contavam com muito poucos recursos. Ele diz que, além de descabidas, as exigências eram muitas, e por isso que o pessoal das pontas discordava, o que gerava muita discussão.

O desenvolvimento do “Fábricas de Cultura”, tal como proposto neste capítulo, segue, a partir deste momento, para o início do que se chamou de segunda fase da política. A título de síntese, apresento abaixo um fluxograma que descreve de maneira resumida o fluxo gerado pelo primeiro desenho do Programa, em que consta a rede de instituições e saberes que gerou a “maquinaria” da primeira fase da política.

2.2 A SEGUNDA FASE DA POLÍTICA: DO PRIMEIRO MUNDO PARA A DIMENSÃO REAL DA IMPLEMENTAÇÃO

Junto a essas questões que se apresentavam como dificuldades e conflitos no primeiro momento de implementação da política, alterações no desenho do Programa começaram a aparecer quando da mudança de gestão da Secretaria, quando saía João Batista de Andrade⁴⁶ e entrava João Sayad⁴⁷. Esse ponto de inflexão no desenho inicial do “Fábricas de Cultura” deve ser visto sob a ótica de que o perfil de cada secretário, e das equipes a ele vinculadas, pode influir de maneira bastante determinante na implantação de modelos de gestão (MATTA, 2013, p. 61). Conforme relatado por Paulo Cardoso, essa mudança se dá porque, com a entrada de João Sayad, que ele define como muito conservador, a relação com o público começou a mudar. Ele diz:

Quando o Estado viu que a gente já estava trabalhando com as entidades, as entidades estavam contribuindo e tal, o Estado de São Paulo, que é um Estado extremamente conservador, quando ele viu que os Conselhos seriam impeditivos de algumas práticas políticas, ele começou a questionar. Como ele questionou isso? Quando o Fábricas muda para uma outra gestão, que é a gestão do João Sayad (...) Quando você chega na questão do João Sayad, aí você tem uma outra postura, de nitidamente achar que a questão... de que era preciso rever essa questão da participação e que também a forma como foi elaborado o Fábricas era muito difícil porque o Estado podia ficar refém da população. Que, na verdade, talvez o caso melhor seria ter representantes somente dos alunos e que também não deveria dar essa grana para a readequação das entidades [EAs]. Aí nitidamente a gente tá

⁴⁶ João Batista de Andrade, doutor em Comunicações pela Universidade de São Paulo, é escritor, roteirista e cineasta. Nascido em Ituiutaba (MG), em 01/dezembro/1939, foi Secretário de Cultura de 2005 a 2007, durante a gestão de Geraldo Alckmin. Disponível em: <<http://joabatistadeandrade.blogspot.com.br/p/quem-e-joao-batista-de-andrade.html>>. Acesso em março de 2017.

⁴⁷ João Sayad, nascido em São Paulo, no dia 10 de outubro de 1945, bacharelou-se em economia pela Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), em 1967. Em 1970, concluiu seu curso de mestrado em economia no Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da FEA/USP. Em 1973, transferiu-se para os Estados Unidos, onde obteve o título de *Master of Arts* na Universidade de Yale, mesma em que formou-se doutor com o *Philosophy Doctor* (PhD) em economia, em 1976. Tornou-se, em 1978, livre-docente do Departamento de Economia da FEA/USP. Foi nomeado vice-diretor do IPE em 1979, mesmo ano em que trabalhou como consultor do Banco Mundial no estudo de crédito rural. Em 1983, assumiu a Secretaria da Fazenda de São Paulo, no governo de Franco Montoro (1983-1987). Foi ministro do Planejamento no governo de José Sarney. De 2001 a 2003, foi secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico da prefeitura de São Paulo durante a administração de Marta Suplicy. Em setembro de 2004, tornou-se vice-presidente de Finanças e Administração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 2007, foi nomeado secretário de Cultura de São Paulo pelo governador José Serra (2007-2010). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sayad-joao>>. Acesso em março de 2017.

vendo um outro governo. O projeto Fábricas era muito simplório, deveria ter algo mais substancial aos olhos vistos [mais chamativo] e algo também que pudesse acomodar as manifestações patrocinadas pelo Estado, tipo OSESP... E aí que criou o Programa Fábricas, que você pode ver que todos têm um teatro ao lado. Antes não (...) Foi aí que ficou a Fábrica e do lado aquele teatrão enorme que encareceu pra cacete (...) Aí o que o Estado faz? A gente não vai mais fazer as oficinas [como antes], nós agora vamos fazer uma oficina que acabe num espetáculo.

Quanto à mudança de gestão impactando o desenho da política, César Pereira (nome fictício), arquiteto contratado pela Secretaria de Cultura para realizar o projeto das Unidades do “Fábricas de Cultura”, diz o seguinte:

[O projeto arquitetônico] era uma coisa simples, simplérrima... Foi exatamente assim: nós tínhamos feito um teatro, um espaço de múltiplo uso, tipo o teatro que tem aqui na treze de maio, bacana, que parece um cubinho, que tem vários usos internos, que você pode montar (...) Tinha um coordenador na Fábrica de Cultura, um cara tão bacana, ele está hoje trabalhando com o pessoal do Itaú Cultural. Ele, o Wagner, um sociólogo (...) ele me pôs em contato com todas as áreas do conhecimento que estariam nas Fábricas de Cultura (...) Nós também íamos nas comunidades, era um trabalho, na minha opinião, muito bem estruturado como princípio. Nós analisamos todas as pesquisas que já tinham sido feitas⁴⁸, falamos com os líderes comunitários, fomos visitar cada terreno, enfim, era um mundo bacana. Quando o João Sayad assume, ele fala “eu não gosto nada dessa lataria aí” (...) Aí um dos pedidos dele, que nós recusamos totalmente, que ele queria um teatro de ópera. Eu falei “o senhor me desculpa, um teatro de ópera na periferia?” [e ele disse que] ópera era popular. Eu falei “bom, isso era lá atrás, a ópera era uma coisa popular mesmo, mas no século XVI, sei lá, hoje não é mais. E outra coisa, o teatro de ópera, não sei se o senhor sabe, mas eu como técnico tenho que dizer, só a caixa cênica tem que ter 28 metros de altura, não dá pra colocar um monstro de 28 metros de altura [nessas localidades]”. Bom, só sei que ele acabou fazendo sair uma coisa que eu costumo dizer que é (...) a gente praticamente abriu mão. Tinha uma turma ligada a ele, digamos, muito arrogante, que não ouvia. Tudo muito diferente da outra gestão, em que a gente tinha uma participação total. Nessa passagem [de gestão] as coisas se modificaram totalmente (...) [O João Sayad] queria uma coisa mais clássica (...) a gente teve que assimilar, não tinha muito o que fazer (...) ele era impositivo, a verdade é essa, ele não ouvia ninguém (...) Tinha um assessor dele, que agora eu estou lembrando (...) que ele chegou na mesa (...) e jogou três revistas de arquitetura e decoração de Nova York, aí ele queria fazer uma parede do jeito que tinha na revista. Isso você faz na sua casa, no seu apartamento, aqui é uma obra pública (...) E era uma coisa meio chique, meio burguesa estúpida (...) Para nós foi uma tristeza.

⁴⁸ Referência às pesquisas de diagnóstico das regiões feitas pelos Institutos contratados e ao Índice de Vulnerabilidade Juvenil definido pela Fundação SEADE.

Nesse contexto, então, é que, já em 2007, começou a busca por um novo modelo para o projeto (SILVA, 2013). Os entrevistados acima apontados chamaram atenção para o fato de que a mudança na política se deu por conta da troca de gestão, evidenciando ainda mais a influência da mudança de secretário na construção da política.

Ainda em 2006, quando foram contratados consultores especialistas – para elaboração de projetos preliminares de Dança, Multimeios, Música, Teatro, Artes Visuais e Leitura, e da grade de atividades –, houve, por parte dos mesmos, um questionamento da utilização do IVJ como parâmetro para o programa Fábricas de Cultura, que, segundo opinavam, deveria ser um indicador para o governo e não para pensar o desenvolvimento das atividades (SILVA, 2013, p. 8). A despeito de não haver mais informações a respeito dessas críticas – a saber, para quem a crítica foi direcionada, como foi recebida, se foi repensada a ideia ou não etc. –, sabe-se que a mudança na gestão da secretaria em 2007 foi o ponto de partida para uma nova configuração, em que a questão da violência e a justificativa da política com respaldo no IVJ ia perdendo espaço.

Silva (2013, p. 8-9) também apresenta a ideia de que o ponto de partida para a mudança no formato das atividades e para a reformulação do Programa – comunicada através do Ofício FC 241/2007, de 11 de julho de 2007 – foram as mudanças de gestão, com José Serra⁴⁹ no governo e João Sayad na Secretaria de Cultura. Não há, porém, identificação dos agentes que estavam debatendo a necessidade de mudança no Programa em termos de suas concepções e referências. É explicitado apenas que o novo programa pedagógico seria concebido de maneira mais ampla, baseado no tripé Música, Teatro e Dança. A descrição da mudança nas concepções é feita da seguinte forma:

⁴⁹ José Serra nasceu em São Paulo. Foi estudante de engenharia na Escola Politécnica da USP mas, por conta da perseguição pelo governo militar, foi forçado a seguir para o exílio sem concluir seu curso. No exílio, passou a estudar economia e, na Universidade do Chile, fez mestrado nessa área, tornando-se, depois, professor pela mesma Universidade. Após o golpe do general Pinochet, em 1973, Serra foi para os Estados Unidos, onde obteve outro mestrado e doutorado em Ciências Econômicas pela Universidade de Cornell. Por dois anos foi professor do Instituto de Estudos Avançados de Princeton. Em 1978, voltou para o Brasil e tornou-se professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e editorialista da Folha de São Paulo. Ajudou a fundar o PMDB. No governo Franco Montoro (1983-1987), foi secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Elegeu-se deputado federal por São Paulo em 1986 e reelegeu-se em 1990. Em 1988 foi um dos fundadores do PSDB, sendo relator de seu programa. Em 1995 foi eleito senador por São Paulo. Ocupou os ministérios do Planejamento e Orçamento e da Saúde no governo de Fernando Henrique Cardoso. José Serra candidatou-se a presidência da república em 2002, perdendo a eleição no segundo turno para Luís Inácio Lula da Silva. Nos anos seguintes, elegeram-se prefeito de São Paulo e governador do Estado de São Paulo. Em 2014, foi eleito senador e em 2016, assumiu o ministério das Relações Exteriores do governo do presidente Michel Temer. Disponível em: <<http://www.joseserra.com.br/biografia/>>. Acesso em abril de 2017.

Aconteceram mudanças na Concepção Artístico-Pedagógica do Programa com dois eixos formadores: relação entre cidadania e cultura e a formação continuada dos arte-educadores. *A nova concepção artístico-pedagógica* *elegeu* o desenvolvimento de atividades que privilegiassem o corpo para dar novo significado ao conjunto de representações individuais e sociais (SILVA, 2013, p. 10, grifos do autor).

Novamente, a forma gramatical a partir da qual é colocada a mudança evidencia a neutralização da disputa. Como descrito na citação acima, não identificamos como foram feitas, negociadas ou disputadas as mudanças, apenas que *aconteceram*. É posto que quem *elegeu* o desenvolvimento de atividades que privilegiassem o corpo foi a *nova concepção artístico-pedagógica*, e não agentes específicos, que têm objetivos, concepções e interesses também específicos.

Seguindo ainda com a ideia de uma nova concepção, no documento evidencia-se que o foco do novo programa pedagógico é a integração entre diferentes linguagens artísticas, a reflexão de questões de sociabilidade dos grupos e o aprofundamento de temas que formem o cidadão. É a partir desse chamado novo foco que é indicado, de maneira *en passant*, um ponto de inflexão do Programa: “o foco desloca-se das questões relacionadas à vulnerabilidade social dos jovens e passa a orientar-se a atividades que privilegiem o corpo, por meio da integração entre as diferentes linguagens artísticas” (SILVA, 2013, p. 10).

Depois dessa única frase a respeito dessa ruptura, nada mais foi escrito a esse respeito no Histórico da Política (SILVA, 2013). Porém, se olharmos para o Programa Pedagógico, elaborado em 2007 e atualizado em 2010, fica claro o processo de deslocamento da centralidade da questão da violência como principal justificativa de atuação da política. Quatorze páginas do Programa Pedagógico (2010) ainda são exclusivamente dedicadas ao Índice de Vulnerabilidade Juvenil, explicando a evolução do Índice, os resultados, gráficos demonstrativos, etc. Porém, ao mesmo tempo em que a questão das vulnerabilidades ainda aparece, não é mais evidenciada diretamente a ligação entre a promoção de conteúdos artísticos em áreas pobres e a redução da violência, como, por exemplo, se vê presente no Regulamento Operacional (2003).

Nesse contexto de mudanças, segundo descrito muito brevemente por Silva (2013, p. 9) no documento Histórico da Política, foi contratada uma Organização Social, entre 2007 e 2010, para gerir os recursos do tesouro e para a operacionalização da gestão e execução de atividades e serviços na área cultural. Tal contratação da OS ASSAOC (Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo), porém, não consta em nenhum dos outros

documentos com os quais se dialogou em toda a pesquisa. Em contato feito por telefone com o coordenador da Unidade de Formação Cultural (UFC) da SEC, obtive a informação de que, de fato, foi firmado o contrato com a ASSAOC. De todo modo, segundo o mesmo informante, esse modelo de contrato não se deu no mesmo formato que os contratos de gestão consolidados depois de 2011, com a Poiesis e a Catavento Cultural. Não houve convocação pública no Diário Oficial já que, segundo o informante, não havia à época outras instituições culturais, cadastradas como OS, com os requisitos necessários para o exercício das funções pretendidas pelo contrato. Porém, segundo informação muito pouco acessível e conquistada com um pouco de insistência, houve um questionamento por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE), por volta de 2007 e 2008, quanto à escolha da OS e ao modelo de convocação. Foi recomendada a mudança, por parte do TCE, sem aplicação de multas. Em vista dessas informações é que, segundo Silva (2013) e o mesmo informante, o modelo de gestão via contrato de OS se consolidou no “Fábricas de Cultura” a partir de 2011.

Além do contrato de gestão acima descrito, foram contratadas novas consultorias programáticas para ajudar na formulação do conteúdo do Programa. O objetivo era a elaboração do plano pedagógico das áreas, da grade de atividades, definição das condições materiais, definição do perfil dos arte-educadores e idealização, planejamento e realização dos espetáculos (SILVA, 2013, p. 10). A ideia de espetáculo aparece também como um ponto de inflexão: se, segundo a narrativa da política (SILVA, 2013, p. 11), o oferecimento de um projeto de longo prazo – Projeto Espetáculo – representaria parte da mudança para melhor formar o cidadão a partir de novas linguagens, para Paulo Cardoso foi nesse momento que o projeto se tornou “inodoro” para a população. Ele diz que, mesmo tendo havido movimentações de pessoas e grupos reivindicando participação, elas não foram levadas em conta. Isso, para ele, define a grande mudança da primeira para a segunda fase da política, o corte epistemológico da política, que é quando o Estado, com João Sayad à frente da SEC, segundo as palavras do entrevistado, “se empodera e passa a tomar decisões de maneira mais autônoma em relação à população”.

Durante esse mesmo período marcado por reformulações, foi criada uma nova atividade, o Projeto Núcleo Luz, hoje gerido pela Organização Social Poiesis. A partir de contato feito com uma produtora cultural do Projeto Núcleo Luz, me foram enviados por e-mail quatro arquivos: o portfólio do Projeto, um Power Point de uma palestra feita por membros do Projeto em uma escola de Santo André no final do ano de 2015 e dois *releases*, em formato doc., feitos para divulgação na imprensa.

Um dos *releases* do Núcleo Luz parece ser o mais completo em informações sobre o Projeto, que oferece bolsas-auxílio, alimentação e transporte aos chamados aprendizes da região metropolitana de São Paulo. O título do texto aparece da seguinte forma: “Núcleo Luz promove transformação social e cultural a partir da paixão pela dança”. Na primeira frase do primeiro parágrafo é feita a afirmação de que “dançar transforma vidas!”. Depois de indicado que ali estaria o caminho para a transformação social e cultural, começa a explicação do Projeto. Segundo o *release*, a intenção é ampliar o universo cultural de famílias de baixa renda, por meio “da vivência mais profunda na dança, da criação de espetáculos, da interface com outras linguagens artísticas, além da participação em diversas atividades socioeducativas”.

Apesar de esses textos serem mais recentes, comparando com o que é descrito no Histórico da Política (SILVA, 2013, p. 11), eles correspondem também ao princípio orientador do projeto, em seu início. Antes dos contratos de gestão terem sido firmados com as Organizações Sociais, a sede do Núcleo Luz era, assim como hoje em dia, na Oficina Cultural Oswald de Andrade, situada no Bom Retiro, no centro de São Paulo, mas muitas atividades eram também desenvolvidas nas Entidades Associadas dos distritos de atuação do “Fábricas de Cultura”. Com o fim do modelo de gestão via convênios com EAs e a consolidação do modelo de gestão por contratação de Organizações Sociais (mudança que será retomada adiante), hoje a sede do Núcleo Luz é também na Oficina Cultural Oswald de Andrade, e gerida pela Poiesis, mas com atividades agora desenvolvidas também nas unidades do “Fábricas de Cultura”, e não nas Entidades Associadas.

Segundo o mesmo *release* e informações presentes no site da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo⁵⁰, o Projeto é dividido em dois, o Ciclo I e o Ciclo II. O primeiro é voltado para jovens entre 14 e 19 anos que tenham alguma experiência na prática corporal (dança, circo, teatro, capoeira, esportes, etc.). São oferecidas 50 vagas preenchidas por jovens remanescentes do ano anterior e/ou aprovados no processo seletivo, e que tenham disponibilidade de segunda a sexta no período da manhã e aos finais de semana quando houver apresentações. Outro critério de seleção chama bastante atenção: ter renda familiar mensal de até 1 salário mínimo por pessoa. Depois de criada toda a “maquinaria” da política, com contratos os mais variados de consultorias especializadas para avaliação e escolha dos locais, desenvolvimento de índices, consultorias especializadas em cultura, entre outras

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.fabricasdecultura.org.br/nucleo-luz/faca-parte.php>>. Acesso em abril de 2017.

muitas instituições selecionadas para compor o fluxo de saberes ativado para criar a política, o critério de seleção para o Núcleo Luz é bastante simples: renda mensal familiar. O Ciclo II é voltado para jovens entre 17 e 24 anos, com algum conhecimento técnico-artístico em dança e que tenham interesse, segundo descrevem, em instrumentalizá-lo para atuarem como bailarinos dentro do cenário descrito como independente. São disponibilizadas 30 vagas a cada dois anos, preenchidas pelos jovens aprovados no processo seletivo. Para se candidatar nesse Ciclo II, o jovem precisa ter Ensino Médio Completo ou estar cursando o 3º ano; ter conhecimento de conteúdos das técnicas de dança clássica e contemporânea; disponibilidade de segunda a sexta em período integral e aos finais de semana quando houver apresentações; e ter renda familiar mensal de até 1 salário mínimo por pessoa.

Ao longo do *release* são feitas menções ao fato de que os chamados aprendizes “já começam a trilhar caminhos profissionais e ganham destaque em Leis de Incentivo à Cultura”⁵¹ e que alguns já estão também participando de eventos classificados como importantes, apesar de não terem sido definidos quais eventos são esses. Essa colocação também evidencia um certo afastamento em relação ao primeiro desenho da política que focalizava na questão do empoderamento das comunidades e valorização da dimensão local.

⁵¹ Entre os exemplos dos grupos que conseguiram incentivo cultural estão: *Com[Som]antes Cia de Arte* (9 aprendizes), contemplado pelo VAI 2014 e 2015; *Coletivo Calcâneos* (6 aprendizes), contemplado pelo VAI 2015; *Dois Rumos Cia de Dança* (3 aprendizes), contemplado com o VAI 2015; *Fragmento Urbano* (5 aprendizes), contemplado pelo Fomento à Dança 2015, PROAC 2010 e VAI 2010; *Coletivo Válvula* (6 aprendizes), contemplado pelo VAI 2015; *NOS QUATRO*, (4 aprendizes), contemplado pelo VAI 2015; e *Batuque Arte* (3 aprendizes), contemplado pelo VAI 2014 e VAI II 2015.

O Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais - VAI, foi criado [durante a gestão de Marta Suplicy] pela lei 13540 e regulamentado pelo decreto 43823/2003, com a finalidade de apoiar financeiramente, por meio de subsídio, atividades artístico-culturais, principalmente de jovens de baixa renda e de regiões do Município desprovidas de recursos e equipamentos culturais. Em 16 de outubro de 2013, o projeto de lei 453/2010, que amplia o programa VAI – Valorização de Iniciativas Culturais, em vigor desde 2004 em São Paulo, foi aprovado na Câmara Municipal de São Paulo e seguiu para sanção do prefeito Fernando Haddad, dando origem à Lei nº 15.897/2013. As informações detalhadas sobre o funcionamento do VAI estão acessíveis no site da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo.

Disponível em:

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/fomentos/index.php?p=7276>>. Acesso em abril de 2017.

O PROAC foi criado em 20 de fevereiro de 2006 [ainda durante a gestão de Geraldo Alckmin] por meio da [Lei Estadual 12.268](#). Existem duas modalidades do ProAC: *O PROAC ICMS*, que funciona por meio de incentivos fiscais, e o *PROAC Editais*, que funciona por meio de concursos públicos (os editais). As informações detalhadas sobre o funcionamento do PROAC estão acessíveis no site da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo.

Disponível em:

<<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.426e45d805808ce06dd32b43a8638ca0/?vgnextoid=9708493731a91410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnextchannel=9708493731a91410VgnVCM1000008936c80aRCRD>>. Acesso em abril de 2017.

A ideia de consagração da política aparece pela abertura de possíveis perspectivas de profissionalização e participação em “eventos importantes”, dando um tom certamente mais elitista do que aquele valorizado dentro das dimensões iniciais do BID.

Mais indícios dessa ruptura com o desenho inicial estão presentes em alguns exemplos de espetáculos apresentados, todos referenciados na cultura erudita. São eles o “Pedrinho Luz”⁵² (2007), inspirado no balé russo Petrouchka; “Villa Luz – Mestiçagem, a rota das nossas Histórias” (2009), baseado em vida e obra de Villa-Lobos; e “Rito de Passagem” (2011), inspirado em *A Sagração da Primavera*, de Stravinsky.

A criação do Núcleo Luz e da lógica de atividades que culminam em um espetáculo, assim como um foco da política menos preponderante no sentido de evidenciar a redução da violência como objetivo do “Fábricas de Cultura” foram os primeiros fatores que começam a marcar a mudança da política da primeira para a segunda fase, com José Serra no governo e João Sayad na Secretaria de Cultura.

Dentro desse cenário de mudanças, e por conta do fato de que a Fundação SEADE seguia sem conseguir aplicar o sistema de avaliação e monitoramento nos territórios, foi tomada a decisão de desenvolver um novo Sistema de Acompanhamento e Avaliação, voltado para a chamada “nova concepção artístico-pedagógica” (SILVA, 2013, p. 13). Para tanto, em 2009, foi contratado o cientista político Leandro Piquet⁵³ para fazer um novo desenho de avaliação do Programa e também uma empresa de consultoria para implantar o novo sistema. Em 2010 outras mudanças na gestão do programa abriram espaço para uma nova

⁵² A descrição feita no documento Histórico da Política (SILVA, 2013, p. 11) sobre o espetáculo *Pedrinho Luz* permite perceber um pouco melhor a dinâmica do Núcleo Luz: A primeira edição, feita em todas as regiões atendidas pelo Programa (nove distritos), iniciada em setembro de 2007, contava com ensaios gerais de uma vez por semana. A partir de maio de 2008, os ensaios gerais foram triplicados, “objetivando a efetivação do espetáculo”. O espetáculo foi apresentado em temporada no Teatro Sérgio Cardoso e em diversos CEUs e espaços culturais da cidade, além de algumas cidades do interior do Estado. A informação é de que em 2008, *Pedrinho Luz* fez 50 apresentações gratuitas para um público total de 11.054 espectadores. Segundo Silva (2013, p. 12), em parceria com a Secretaria do Estado, os participantes do Núcleo Luz passaram por avaliações médicas por meio do Projeto Balada da Saúde na Casa do Adolescente de Pinheiros. É descrito que essa relação com a Secretaria de Saúde aconteceu especificamente no espetáculo do Projeto Pedrinho, e não há informações quanto aos outros espetáculos. Mais ainda, não foram encontradas informações em documentos oficiais que comprovem ser esse tipo de parceria uma prerrogativa do Núcleo Luz.

⁵³ Leandro Piquet possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988), especialização em métodos quantitativos de pesquisa pelo ICPSR, Universidades de Michigan (1992 e 1993) mestrado em Ciência Política pelo IUPERJ (1990) e doutorado em Ciência Política pela mesma instituição (1998). Pesquisador visitante do Taubman Center da JFK School of Government (2007) é professor doutor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (NUPPs) da mesma universidade. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/index.php/leandro-piquet-carneiro>>. Acesso em maio de 2017.

reconfiguração da política. O governo do Estado de São Paulo foi assumido interinamente por Alberto Goldman⁵⁴ no lugar de José Serra, e na Secretaria de Cultura, Andrea Matarazzo⁵⁵ substituiu João Sayad. Nesse momento, começa a ser redefinido o programa político-pedagógico e a política passa a assumir novas configurações. No âmbito das atividades, por exemplo, além dos projetos que já aconteciam, outros estavam previstos para agregarem a agenda das atividades culturais⁵⁶.

No âmbito da gestão, seguindo o que já vinha ocorrendo em outras políticas da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo e em outras políticas públicas – como as de saúde, por exemplo⁵⁷ –, a mudança de governador e de secretário de cultura marca também a

⁵⁴ Alberto Goldman nasceu em São Paulo, no dia 12 de outubro de 1937. Graduou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica de São Paulo, por volta de 1960, e não chegou a concluir o curso de pós-graduação em ciências sociais e políticas iniciado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Durante a graduação, filiou-se, em 1956, ao Partido Comunista Brasileiro (PCB); em 1970, filiou-se ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB); em novembro de 1979, filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do qual se desligou em 1985, oficializando sua adesão ao recém-legalizado PCB, cuja liderança exerceu até 1987. Durante sua trajetória na vida pública, teve dois mandatos como deputado estadual, seis como deputado federal, além de ter ocupado três secretaria estaduais e o Ministério dos Transportes. Em 2006, foi eleito vice-governador de São Paulo, ao lado de José Serra. Em abril de 2010, tornou-se governador interino, cargo que exerceu até 1 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/goldman-alberto>> e <<http://albertogoldman.org/conheca-me>>. Acesso em abril de 2017.

⁵⁵ Andrea Matarazzo nasceu em São Paulo, no dia 22 de novembro de 1956. É graduado em administração de empresas. Filiado ao Partido Social Democracia Brasileira (PSDB) (1991 -2016), foi Secretário estadual de energia e presidente da Companhia Energética de São Paulo (CESP) durante o governo Mário Covas. Foi assessor especial do Ministério da Educação e Cultura, em 1991 e 1992, e Secretário de Política Industrial do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, em 1992 e 1993. Entre 1999 e 2001, foi ministro-chefe Secretaria de Comunicação da Presidência da República, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 2001 e 2002 foi embaixador do Brasil em Roma. Em 2005, foi nomeado subprefeito da região da Sé (2005-2007) pelo prefeito José Serra, na cidade de São Paulo e, depois, acumulou a subprefeitura com o cargo de Secretário de Serviços e Secretário de Coordenação das Subprefeituras de São Paulo (2007-2009), na gestão de Gilberto Kassab. Entre os anos de 2010 e 2012, foi Secretário de Cultura, nas gestões de Alberto Goldman e Geraldo Alckmin. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/matarazzo-andrea>> e <<http://andreamatarazzo.com.br/bio/>>. Acesso em abril de 2017.

⁵⁶ Por volta de 2010 começou a ser elaborado o Projeto Rede, posteriormente chamado de Fábrica Aberta, que previa uma proximidade com outras organizações e movimentos nos distritos de atuação do Programa. Como consta no relatório anual de atividades apresentado pela Poiesis, referente ao ano de 2015 (p. 3), no Programa Fábrica Aberta houve, por exemplo, cessões de espaço para ensaios de grupos artísticos (formados ou não por aprendizes do “Fábricas de Cultura”) e ações de articulação com instituições e organizações, culturais ou não, das regiões dos CFC’s (por exemplo, escolas, instituições de ensino e assistência/desenvolvimento social). Disponível em: <<http://www.poiesis.org.br/new/transparencia/relatorios/relatorio-anual-2015-fabricas-de-cultura.pdf>>. Acesso em abril de 2017.

⁵⁷ Cf., por exemplo, notícia do Portal do Governo, 18/12/2001, em que o governador Geraldo Alckmin renova os contratos de gestão com Organizações Sociais de Saúde (OSS). Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/eventos/alckmin-renova-contratos-de-gestao-com-organizacoes-sociais-de-saude/>>. Acesso em abril de 2017.

consolidação do modelo de contratação de Organizações Sociais, baseado no plano proposto em 1995 pelo Governo Federal e adotado em 1998 como parte da estratégia do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MATTA, 2013, p. 47).

Nessa fase, principalmente a partir do momento em que, no lugar do interino Alberto Goldman, Geraldo Alckmin assume novamente o Governo do Estado, o modelo de Organizações Sociais é implementado e as unidades começam a ser inauguradas. A introdução desse tipo de gestão, como descrito no capítulo anterior, remonta às redefinições do papel do Estado que acompanharam o processo de redemocratização brasileiro (a partir do início dos anos 1990), presentes principalmente na reforma da organização e funcionamento do aparato estatal por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrael), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (PACHECO, 2010, p. 191).

O plano diretor adota a contratualização de resultados como estratégia tanto para a melhoria dos resultados alcançados pelas organizações públicas (via maior autonomia, clareza de propósitos e mensuração de seus resultados) como para *accountability* dessas organizações (por meio da publicização de informações que possibilitem o controle social) (PACHECO, 2010, p.192).

Como consta no Portal da Transparência Estadual do Governo do Estado de São Paulo⁵⁸, a figura institucional da Organização Social (OS) – organizações híbridas entre o Estado e a sociedade, de direito privado mas com finalidades públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001) –, foi criada no Brasil em 1998, por meio da Lei Federal nº 9.637, com o intuito de viabilizar a execução de atividades não exclusivas do Estado⁵⁹ por organizações da sociedade civil. Essa lei estabelece que o Executivo pode qualificar como organização social pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que realizem atividades destinadas a pelo menos uma das seguintes áreas: saúde; cultura; esporte; atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência; atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes; proteção e conservação do meio ambiente; promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento.

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/o-que-sao/>>. Acesso em abril de 2017.

⁵⁹ As atividades que aqui foram chamadas de “não exclusivas do Estado” são consideradas, no plano diretor definido por Bresser-Pereira, como “necessariamente públicas”, uma vez que estão vinculadas a direitos tidos como fundamentais (saúde, educação, cultura, etc.) ou por gerarem externalidades que não devem ser apropriadas privadamente, como pesquisa e tecnologia, não podendo, portanto, ser privatizadas (PACHECO, 2010, p. 193).

No caso da política “Fábricas de Cultura”, foram feitas parcerias com Organizações Sociais de Cultura⁶⁰:

As **Organizações Sociais da Cultura** são entidades da sociedade civil sem finalidade lucrativa, qualificadas nos termos da Lei Complementar nº 846/1998 e do Decreto nº 43.493, de 29/09/1998, as quais por meio de contrato de gestão firmado com a Secretaria da Cultura podem administrar equipamentos públicos de arte e cultura como museus, bibliotecas, teatros, escolas de formação artístico-cultural e também realizar programas, projetos e atividades de fomento e difusão da arte e cultura, entre outras estabelecidas em contrato⁶¹.

No Diário Oficial, no dia 18/01/2011, o Secretário de Estado da Cultura divulgou uma Convocação Pública⁶² para recebimento de propostas de entidades privadas sem fins lucrativos, que possuam qualificação como organização social de cultura, interessadas em celebrar contrato de gestão com a Secretaria para o gerenciamento do Programa Fábricas de Cultura. O processo de convocação para gestão de equipamento, programa cultural ou grupo artístico se inicia com a publicação de Resolução da Secretaria da Cultura contendo as diretrizes da política pública para o objeto em questão e um Termo de Referência para a elaboração da proposta técnica e orçamentária a ser apresentada pelos proponentes. Segundo informado no Portal do Governo do Estado de São Paulo (Transparência Cultura), “as propostas são analisadas por instâncias internas da Pasta, e uma Organização Social é selecionada”⁶³. Nota-se que no momento em que se trata de critérios e agentes para seleção, a explicação é formulada de maneira a retomar o tom vago e neutro apontado anteriormente.

Quanto à justificativa para a escolha das parcerias por meio de contratos de gestão, a ênfase é dada, na maior parte dos casos, na agilidade: “Na avaliação da Secretaria de Cultura, responsável por construir as instalações e fiscalizar o trabalho das OSs, a parceria confere

⁶⁰ A Secretaria da Cultura do Governo do Estado vem adotando esse modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura desde 2004 (MATTA, 2013, p. 56).

⁶¹ Texto retirado do Portal da Transparência Estadual do Governo do Estado de São Paulo Disponível em: <<http://www.transparencia.sp.gov.br/organizacoes.html>>. Acesso em abril de 2017.

⁶² Seção 1 – Poder Executivo, p. 27.

⁶³ Informações retiradas do Portal do Governo do Estado de São Paulo – Transparência Cultura. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/convocacoes-publicas/?keywords=fabricas+2012&atuacao=&objeto=#search-results>>. Acesso em abril de 2017.

mais agilidade administrativa à gestão da cultura, o que significa mais qualidade no serviço prestado à população”⁶⁴.

A base para o contrato com as Organizações Sociais foi o programa de trabalho que começou a ser elaborado em 2010, baseado em seis linguagens artísticas: teatro, dança, literatura, artes visuais e audiovisual. As Organizações Sociais concorrentes eram apenas a Organização Social Catavento Cultural e Educacional e a Organização Social Poiesis – Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura, e ambas foram selecionadas para firmar parceria com o projeto: a Poiesis, responsável pela gestão das fábricas das zonas Norte e Sul (Vila Nova Cachoeirinha, Jardim São Luís, Capão Redondo, Jaçanã e Brasilândia) e a Catavento Cultural e Educacional para gerir as unidades da Zona Leste (Itaim Paulista, Parque Belém, Sapopemba, Vila Curuçá e Cidade Tiradentes).

Ambas Organizações Sociais firmaram o contrato de gestão com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Cultura, em 2011, período em que o Titular da Pasta era Andrea Matarazzo. O tempo de vigência do Contrato foi estipulado em cinco anos. No caso da OS Catavento Cultural e Educacional, responsável por gerir as unidades da Zona Leste, a vigência do contrato de nº 01/2011, era do 21/02/2011 a 20/02/2016⁶⁵ (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011a). A unidade do Parque Belém, gerida também pela Catavento, contou com um contrato exclusivo, de nº 03/2012, por ser a única unidade que já dispunha de um prédio para as atividades. Localizada no Parque Estadual do Belém, a unidade foi instalada em um edifício de 1930, antiga FEBEM. Seu prazo de vigência era de 22/06/2012 a 30/06/2016 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). No caso da Poiesis, responsável pela gestão das unidades da Zona Norte e Sul, a vigência do contrato de nº 07/2011 era do 20/12/2011 a 30/06/2016 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011b). No início do período de vigência do contrato, as unidades ainda não estavam todas prontas e, com a iminência de ficarem prontas novas unidades, termos de aditamento (modificações nos contratos) eram feitos, tendo em vista a inclusão das mesmas.

Como consta no Projeto Artístico-Pedagógico, elaborado em 2013 e publicado oficialmente em 2014 (PROJETO [...], 2014, p. 1), a viabilização financeira deste plano de trabalho está baseado nas seguintes fontes: transferência de recursos da Secretaria de Estado

⁶⁴ Fragmento retirado do site do Instituto Para o Desenvolvimento do Investimento Social: Disponível em: <<http://www.idis.org.br/fabricas-de-cultura-abrem-espaco-para-parcerias-entre-setores-publico-e-privado>>. Acesso em abril de 2017.

⁶⁵ Informações disponíveis no site da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/FabricasDeCultura/unidades/parque_do_belem.html#.WOFjMIMrLUo>. Acesso em abril de 2017.

da Cultura conforme cronograma previamente estabelecido; receitas provenientes de parcerias, contribuições e doações de entidades ou pessoas físicas; geração de recursos por meio de obtenção de patrocínios a projetos incentivados pelas leis de renúncia fiscal e captação de recursos advindos de projetos aprovados em editais de fomento e fundos setoriais públicos; e rendimentos de aplicações financeiras. Quanto aos gastos, não há informações nos documentos sobre a continuação ou manutenção da relação do “Fábricas de Cultura” com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Por meio de contato feito por telefone com o coordenador da Unidade de Formação Cultural (UFC) da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, me foi passada a informação de que a parceria com o BID acabou em 2014, e que o dinheiro inicial, repassado pelo Banco ao Programa, foi utilizado, a partir de 2011, basicamente para as obras de adequação da unidade do Parque Belém (antiga FEBEM) e para a construção das outras nove unidades (Informação Pessoal).

Assim sendo, a maior parte do orçamento para a gestão da política vem dos recursos repassados pelo Estado. No Portal do Governo do Estado de São Paulo, no link da Transparência Cultura⁶⁶, constam os principais dados anuais de gasto, cuja fonte são os Relatórios Anuais da OS e Pareceres Anuais de Prestação de Contas – SEC.

O contrato de gestão da Organização Sociais Poiesis, de nº 07/2011 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011b), segundo consta no Portal do Governo do Estado de São Paulo - Transparência Cultura, contou com um valor global de contrato de R\$ 145.665.864,75. Abaixo a tabela com informações sobre os principais dados de gastos anuais:

⁶⁶ Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/fabricas-de-cultura-zonas-norte-e-sul-2011-2015/>>. Acesso em abril de 2017.

Tabela 1. Principais Dados Anuais	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos repassados pelo Estado (em R\$)	8.600.000	12.125.946	26.625.000	48.875.000	32.990.525
Receita financeira (em R\$)	14.827	540.670	1.107.731	2.240.363	2.605.599
RH – N° de Funcionários	—	118	245	345	364
RH – Despesas (em R\$)	—	6.078.106	15.374.656	20.454.030	23.497.956
N° total de cursos	—	739	1.524	1.731	1.909
Público total atendido	—	142.256	324.000	679.259	779.169

Fonte: Transparência Cultura – Governo do Estado de São Paulo⁶⁷.

O contrato de gestão da Organização Social Catavento, de nº 01/2011 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011a), contou com um valor global de contrato de R\$ 133.591.154,83⁶⁸. Abaixo a tabela com informações sobre os principais dados de gastos anuais:

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/fabricas-de-cultura-zonas-norte-e-sul-2011-2015/>>. Acesso em abril de 2017.

⁶⁸ O contrato de gestão da Organização Sociais Catavento, de nº 03/2012 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012), especificamente em relação ao contrato de gestão da unidade Parque Belém, que, como já foi explicado, possuiu um contrato específico, contou com um valor global de R\$ 26.449.292,50. Foi feita a opção por não inserir a tabela com informações sobre os principais dados anuais desse contrato, uma vez que as outras tabelas não têm dados desagregados por unidades. Do ponto de vista relacional, em que o objetivo seria comparar dados mais globais referente ao conjunto das unidades de cada contrato, a tabela específica de uma unidade não seria de grande utilidade. Mais ainda, pelo fato de a unidade em questão ter sido a única que não contou com a construção de um prédio, a comparação ficaria também imprecisa.

Tabela 2. Principais Dados Anuais	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos repassados pelo Estado (em R\$)	21.300.000	23.310.858	20.400.000	36.243.700	28.681.176
Receita financeira (em R\$)	998.765	540.425	1.016.475	1.315.909	1.316.661
RH – N° de Funcionários	183	266	313	357	376
RH – Despesas (em R\$)	5.773.342	14.827.436	16.215.470	21.345.512	23.885.029
N° de cursos oferecidos	344	2.104	4.844	2.263	3.282
Público total atendido	192.651	406.092	478.749	615.485	666.513

Fonte: Transparência Cultura – Governo do Estado de São Paulo⁶⁹.

As tabelas acima evidenciam que, do início de ambos os contratos de gestão, firmados em 2011, até o último ano do período de vigência dos mesmos, houve um aumento significativo do número de funcionários, do número de cursos oferecidos e do público total atendido, o que, a princípio, explicaria o aumento significativo dos recursos repassados pelo Estado entre 2011 e 2015. Essa perspectiva, porém, não explica o elevado aumento nos recursos repassados pelo Estado entre 2013 e 2014, como mostram ambas as tabelas. Na tabela 1, referente ao contrato de gestão com a OS Poiesis, os recursos quase dobraram de 2013 para 2014, o que poderia ser explicado pelo aumento de quase o dobro do público total atendido. Porém, de 2014 para 2015, o público total atendido continua aumentando, e o número de cursos e de funcionários aumenta também, mas os recursos repassados caem quase que em um terço. Na tabela 2, essa perspectiva que relaciona os recursos repassados pelo

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/fabricas-de-cultura-zona-leste-2011-2016/>>. Acesso em abril de 2007.

Estado com aquilo que é oferecido se mostra ainda menos lógico do ponto de vista da leitura da tabela. Houve um aumento significativo dos recursos repassados entre 2013 e 2014, ao mesmo tempo em que, no mesmo período, o número de cursos oferecidos caiu quase que pela metade e, ao mesmo tempo, o público atendido aumentou. Já entre 2014 e 2015, o número de cursos oferecidos volta a aumentar, e as despesas, público total atendido e o número de funcionários segue aumentando, mas os recursos repassados pelo Estado caem de maneira significativa.

Relacionando os aspectos gerais das tabelas 1 e 2, ambas disponibilizadas pelo site da Transparência Cultura do Estado de São Paulo, vê-se que, do ponto de vista de tornar transparente os dados de gastos, relacionando-os com os dados anuais de despesas, o total de cursos e o público atendido, não há muito proveito nas tabelas. Ao invés de favorecer um entendimento lógico dos contratos de gestão, acabam por obscurecer os pontos que mais chamam atenção justamente por não trazerem, a partir de uma perspectiva relacional, um ponto de vista lógico para compreensão dos dados.

O quadro a seguir apresenta os representantes que firmaram os contratos de gestão entre a Secretaria e as OS, assim como o Governador que estava no poder à época.

	Secretário de Cultura (Estado)	Poiésis (Diretor Executivo)	Catavento (Diretor Executivo)	Governo
2011 - 2012	Andrea Matarazzo	Clóvis Carvalho	Sebastião Alberto de Lima	Geraldo Alckmin (PSDB)
2012 - 2016	Marcelo Mattos Araújo ⁷⁰	Clóvis Carvalho	Sebastião Alberto de Lima	Geraldo Alckmin (PSDB)

Elaboração própria: março/2016

Cada OS tem autonomia relativa para desenvolver e planejar suas atividades culturais, sendo independentes entre si para formular a metodologia de atuação e a escolha e orientação

⁷⁰ Marcelo Mattos Araújo é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (1978). É especialista em Museologia pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (1983) e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo – USP (2002). Foi diretor da Pinacoteca do Estado de São Paulo entre 2002 e 2012, posto que deixou para assumir o cargo de Secretário Estadual de Cultura. Informações disponíveis em: <<http://www.memorial.org.br/administracao-2/administracao/marcelo-mattos-araujo/>> e <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783969Z7>>. Acesso em abril de 2017.

dos arte-educadores que conduzem as atividades. O Contrato de Gestão estipula as obrigações e responsabilidades da contratada a serem acompanhadas pela Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão, criada pelo Decreto nº 59.046/2013, para elaborar diretrizes de acompanhamento das parcerias firmadas entre o Estado de São Paulo e as Organizações Sociais de Cultura, atuando na elaboração de normas e procedimentos, na orientação interna e externa e no monitoramento e avaliação dos contratos de gestão⁷¹.

Quanto ao monitoramento dos resultados produzido pela Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP, como consta no exemplo abaixo, parece que a mensuração sempre foi feita de maneira a focar nos resultados, nos *outputs*. O debate sobre mensuração de resultados é bastante vasto e não cabe aqui esmiuçar este tema detalhadamente. O que se pretende é salientar um importante debate em torno de polêmicas a respeito da mensuração de resultados, qual seja, a discussão sobre o que mensurar – produtos (*outputs*) ou impactos (*outcomes*, que permite indagar sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido). Segundo Pacheco (2010), a defesa da mensuração de impactos tem levado alguns analistas, tanto no Brasil como no exterior, a criticar boa parte das experiências em curso que se fazem valer de uma mensuração mais simples de produtos ou atividades ligadas à prestação de determinados serviços (*outputs*). Ela diz que, no Brasil, na área de cultura, a mensuração está ainda em fase inicial e que, no estado de São Paulo, foram adotados indicadores de produção bastante simplificados e homogêneos⁷² para instituições de natureza distintas (PACHECO, 2010, p. 208).

É perceptível, ao se debruçar sobre os documentos da política, que até 2014 a mensuração dos resultados era feita quase exclusivamente com base em dados quantitativos,

⁷¹ A lógica de medir resultados como princípio de eficiência está muito atrelada às concepções presentes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, responsável pela reformulação da organização e funcionamento do aparato estatal, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). A justificativa instituída é de que “num mundo em rápida transformação, a busca por eficiência não é compatível com o controle tradicional de procedimentos [controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas)], mas somente pode ser conquistada pelo controle de resultados” (PACHECO, 2010, p. 193).

⁷² O problema quanto à homogeneidade dos indicadores, no que diz respeito à mensuração é a possibilidade de serem desconsideradas as dimensões sociais específicas de cada bairro ou região, marcados por contornos bastante heterogêneos. Essa heterogeneidade impacta diretamente tanto na relação que os indivíduos estabelecem com as práticas presentes nos equipamentos culturais como na relação que as instituições estabelecem com seus públicos. Daí a necessidade de observar a relação que se estabelece entre as condições sociais e individuais com as condições institucionais para poder refletir acerca de questões de mensuração. Sobre a importância de observar as dimensões espaciais, ver, por exemplo, Vasconcelos-Oliveira (2009) e Magnani (2009).

isto é, os resultados eram mensurados numericamente, como exemplifica o fragmento do documento abaixo:

Os resultados da execução do CG nº 01/2011 – Fábricas de Cultura Vila Curuçá, Itaim Paulista, Sapopemba, Cidade Tiradentes em 2014

Levando-se em consideração a perspectiva de avaliar os resultados da execução contratual frente às metas pactuadas e às contribuições para a ampliação do acesso à cultura, para a descentralização dos investimentos e atividades culturais pelo território estadual e para a formação cultural, os principais resultados do Contrato de Gestão em exame em 2014 foram:

Indicativo da Ação	Previsto 2014	Realizado 2014	% 2014
Nº de atividades realizadas	1.630	2.375	146%
Nº de atividades (Ateliês)	304	493	162%
Nº de Participantes / matriculados (Ateliês)	6.520	12.310	189%
Nº de aquisição de itens do acervo da biblioteca	1.860	1.995	107%

* Fonte: Relatório anual da OS, Parecer Anual da Unidade Gestora, Parecer da Unidade de Monitoramento.

Fonte: fragmento do documento⁷³ produzido pela Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP, que apresenta os resultados de execução do Contrato de Gestão Nº 01/2011 de 2014.

Como já havia sido enunciado no Projeto Artístico-Pedagógico (2014, p. 3), a Secretaria de Estado da Cultura, em conjunto com a Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, estava desenvolvendo um sistema de monitoramento e avaliação para o Programa “Fábricas de Cultura”. Recentemente foi publicado no site da Transparência Cultura, do Governo do Estado, o relatório final (2014)⁷⁴ de uma pesquisa quantitativa feita na região do entorno de seis unidade do Programa (Jardim São Luís, Parque Belém, Itaim Paulista, Vila Curuçá, Sapopemba e Vila Nova Cachoeirinha), como assessoria à Secretaria de Cultura para o desenho do sistema de monitoramento e avaliação. A tabela abaixo, organizada pela própria Fundação, sintetiza as informações mapeadas pelo Relatório:

⁷³ Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/CATAVENTO-3-FÁBRICAS.pdf>>. Acesso em abril de 2017.

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Relat%C3%B3rio-de-Pesquisa-Domic%C3%ADlios-do-Entorno-F%C3%A1bricas-de-Cultura-2014-TODOS-CG-FC.pdf>>. Acesso em abril de 2017.

Tabela 3	Categorias			Outras Referências	
	Caracterização socioeconômica do entorno de cada fábrica.			Mapas com informações socioeconômicas e demográficas e IPVS – base Censo 2010.	
	Localização dos usuários no primeiro semestre 2013 e a localização da amostra pesquisada.			Mapa identificando o local de moradia dos usuários do primeiro semestre de 2013; Mapa identificando o local de moradia da amostra pesquisada.	
	Perfil socioeconômico dos entrevistados.			Mapas Censo e IPVS e observações dos pesquisadores	
	Impressões sobre o bairro.			Observações dos pesquisadores.	
Perfil cultural dos entrevistados.					
	· Atividades de lazer.			Observações dos pesquisadores.	
	· Acesso e utilização da internet.				
	· Participação Comunitária /Associativa.				
	· Participação em atividades culturais e artísticas.				
Conhecimento e avaliação da Fábrica.					
	· Conhecimento sobre a existência do equipamento e atividades.			Observações dos pesquisadores.	
	· Frequência e participação em atividades da Fábrica de Cultura.			Observações dos pesquisadores.	
	· Acesso à Fábrica de Cultura			Observações dos pesquisadores.	
	· Avaliação da Fábrica de Cultura/ Sugestões.			Observações dos pesquisadores	

Fonte: FUNDAP – Relatório Final de Assessoria à Secretaria de Cultura para o desenho do sistema de monitoramento e avaliação do Programa Fábricas de Cultura (2014, p. 21)⁷⁵

⁷⁵ A tabela foi alterada em relação à original, para servir à finalidade demonstrativa aqui proposta. A tabela original está presente no documento citado. Disponível em:

Nessa pesquisa da FUNDAP, os entrevistados foram escolhidos a partir de um sorteio aleatório de cerca de 20 setores censitários, em um raio de abrangência de 1km a partir de cada unidade. Foram mapeadas e comparadas regionalmente indicadores como escolaridade; ocupação; renda familiar; percentual do número de pessoas residentes na moradia dos entrevistados; percentual de crianças entre 8 a 13 anos, e de jovens entre 14 a 24 anos, moradores na residência do entrevistado; percentual de indicações dos tipos de equipamentos de comunicação e informação existentes nas moradias dos entrevistados; percentual do tempo de moradia do total de entrevistados nos respectivos bairros; percentual de avaliação geral dos bairros pelos entrevistados a partir de perguntas como “o que o bairro tem de melhor?” e o que “o que o bairro tem de pior?”; entre outros dados que permitissem, na visão da instituição, mapear as regiões.

Como o mapeamento foi feito de maneira a estruturar quantitativamente os dados, afim de que o documento virasse algo como uma base de dados única de acesso à informação, não foram discutidas as dimensões sociais da fruição cultural dos usuários, tratando-se assim de um mapeamento bastante estatístico. Por outro lado, a metodologia das pesquisas realizadas com o entorno das “Fábricas de Cultura” foi pensada, segundo o Relatório da FUNDAP (2014, p. 13-19), de modo a subsidiar os gestores do Programa com informações sobre o perfil socioeconômico e cultural da população e sua relação com os equipamentos, a partir de questionários pré-definidos. Tal informação poderia sugerir que haveria informações mais amplas sobre mensuração do impacto nos estilos de vida, dentro de um debate sobre os usos dos equipamentos numa dimensão do debate sobre fruição cultural, o que não ocorre.

Vê-se que há uma intenção do Programa de sair de interpretações puramente numéricas, utilizadas para mensurar principalmente as metas de acessos aos cursos e às unidades. É a partir dessa tentativa de abrir o espectro de avaliação e monitoramento do Programa que foi feito o relatório da FUNDAP incluindo questões sobre os públicos, e também começaram a ser feitas as pesquisas qualitativas de satisfação, que passaram a ser incluídas, a partir de 2015, para formulação do Relatório Conclusivo Anual da Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP. De todo modo, essa tentativa de superar a lógica das políticas que tinham como pano de fundo abordagens afins ao campo da economia (CUNHA, 2012), a partir de sistemas de avaliações mais próximos dos usuários, acaba por não incorporar o impacto nos estilos de vida, em que seria incluído um debate mais

amplo sobre fruição cultural e socialização⁷⁶ (DURAND, 2001). Para exemplificar o que foi dito, será indicado a seguir o questionário feito em 2015 para pesquisa de satisfação da “Fábrica de Cultura” Cidade Tiradentes⁷⁷, cujo objetivo era, entre outras coisas, o de conhecer melhor o perfil cultural da população:

- 1- Qual Fábrica de Cultura você frequenta?
- 2- Idade?
- 3- Gênero?
- 4- Você faz ou fez curso/ateliê na Fábrica?
- 5- Qual o curso/ateliê que você fez ou faz?
- 6- Você está satisfeito com o curso/ateliê?
- 7- Você participa ou já participou dos seguintes eventos da Fábrica de Cultura? (são listados alguns eventos específicos)
- 8- Você participa das atividades na Biblioteca?
- 9- Você frequenta as sessões de cinema da Fábrica de Cultura?
- 10- Quais os gêneros de filmes você gostaria de assistir na Fábrica de Cultura?
- 11- Como você ficou sabendo das programações das Fábricas de Cultura?
- 12- O que você acha do atendimento/atividades da Fábrica de Cultura?
- 13- Você indicaria a Fábrica de Cultura para outras pessoas?

A partir dessas 13 perguntas feitas aos públicos de cada unidade, é que é calculado o índice de satisfação do público, baseado na média das respostas de todas as unidades abrigadas pelo contrato de gestão específico. Desta forma, o Índice de Satisfação do Público passou a ser um indicador de qualidade do Relatório Conclusivo Anual da Comissão de

⁷⁶ No site oficial da Secretaria de Cultura, segundo a descrição do programa, “as Fábricas de Cultura dão oportunidades a jovens e crianças de terem acesso a arte de qualidade em modernos prédios de aproximadamente seis mil m², abrindo as portas para uma nova realidade em suas vidas”. Essa frase indica que, na proposta do Programa é objetivado um impacto nos estilos de vida pelo o que chamam aqui de acesso à arte. Isto é, o princípio a partir do qual atuam é de que as instituições culturais, ao promoverem o acesso às várias possibilidades de práticas, abrem espaço para o desenvolvimento de novas maneiras de vida, daí a necessidade de se fazer uma avaliação que levasse em conta o debate sobre as dimensões sociais da fruição cultural. Fragmento retirado do site da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo.

Disponível em: <<http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/FabricasDeCultura/fabricas.html>>. Acesso em abril de 2017.

⁷⁷Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/CATAVENTO-2015-FC-C-Tiradentes-Perfil-e-satisfa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em abril de 2017.

Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão⁷⁸ da SEC-SP, que antes contava com dados apenas quantitativos, como sugere o fragmento abaixo:

Relatório Conclusivo Anual 2015 (incluindo a análise do 4º trimestre) da Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP

CG nº: 01/2011 OS: CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL
OBJETOS CONTRATUAIS: FÁBRICAS DE CULTURA – ZONA LESTE

UGE: UFC

Este relatório anual analisa conclusivamente os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão em tela no exercício de 2015, atendendo ao previsto na Lei Complementar 846/1998 e no Decreto 43.493/1998 e suas alterações. O quadro a seguir reúne algumas das principais informações apresentadas no relatório de prestação de contas da Organização Social parceira, no parecer técnico da Unidade Gestora que acompanha o contrato de gestão e no parecer anual da Unidade de Monitoramento – documentos que foram analisados por esta Comissão e que, juntamente com a os relatos das visitas técnicas, as visitas virtuais aos sites dos objetos culturais, as reuniões com as Organizações Sociais e a participação na programação cultural dos objetos culturais, constituíram as principais referências para a presente avaliação.

Nº	INDICADOR	RESULTADO	PARÂMETRO
1	Qualidade: Índice de Satisfação do Público	99,2%*	= ou > 80%
2	Cobertura: Índice de Cobertura Territorial das ações no Estado de São Paulo	1,71%	0 a 100% de 645 municípios
3	Eficácia: Índice de Cumprimento de Metas	94%	0 a 100% das metas integralmente cumpridas
4	Transparência: no Site do Objeto Cultural/OS	8,5	Nota de 0 a 10 no Índice apurado pela UM
5	Avaliação dos controles internos da OS	Aprovado/Aprovado	Manifestação da auditoria independente (aprovado / aprovado com ressalvas) / manifestação do conselho de administração da OS (aprovado ou não)
6	Avaliação da Unidade Gestora	Satisfatório	Satisfatório ou Aprovado / Regular / Regular com Ressalvas / Insatisfatório
7	Avaliação da Unidade de Monitoramento	Regular	Satisfatório / Regular / Regular com Ressalvas / Irregular

* A pesquisa foi realizada com alunos dos 4 CFCs que participaram dos cursos/ateliês, apresentou índice de satisfação de 99,2% (índice baseado na média das pesquisas em todos os 4 CFC's abrigados pelo contrato de gestão nº 01/2011).

Fonte: fragmento do documento⁷⁹ produzido pela Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP⁸⁰, que apresenta os resultados de execução do Contrato de Gestão Nº 01/2011 de 2015.

⁷⁸ Vale ressaltar que até o presente momento, abril de 2017, só consta no site da Transparência Cultura, do Governo do Estado, Relatórios Conclusivos de 2014 e de 2015.

⁷⁹Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/CATAVENTO-FC-ZL-ANUAL-2015.pdf>>. Acesso em abril de 2017.

⁸⁰ O documento produzido pela Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP é o resultado compilado das avaliações feitas pela Unidade Gestora – UFC (Unidade de Formação Cultural) e outra pela Unidade de Monitoramento (UM). A UFC faz a avaliação técnica, para fins do que chamam de transparência da gestão, comprovação do acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados para cada contrato de gestão. Quanto à avaliação da UM, trata-se de um

É possível aferir, a partir da leitura dos relatórios de avaliação e do tipo de pergunta que é feita para medir a satisfação que, por mais que haja uma tentativa de aprimorar o conhecimentos dos públicos do “Fábricas de Cultura” e dos entornos, essas questões não contribuem muito para responder perguntas de impacto, principalmente nos estilos de vida e trajetórias dos frequentadores. Assim sendo, e devido à maior parte dos dados de avaliação serem ligados a metas numericamente mensuráveis, o foco do monitoramento ainda está bastante centrado nos chamados *outputs*.

Foi narrada aqui a segunda fase da política, de sua construção inicial até o momento atual do Programa. Todo o movimento feito neste capítulo reconstrói, em alguma medida, o histórico de desenvolvimento do “Fábricas de Cultura” até sua fase mais atualizada. O fluxograma abaixo descreve de maneira resumida o fluxo gerado pela segunda fase do Programa, em que consta a rede de instituições que gerou a “maquinaria” da segunda fase da política.

FLUXO "FÁBRICAS DE CULTURA": SEGUNDA FASE DA POLÍTICA

* * *

Não obstante as dificuldades encontradas na realização da reconstrução genética da política pública em questão, ainda assim, é possível identificar elementos que refletem questões centrais presentes na trajetória do Programa “Fábricas de Cultura”. Os diversos documentos utilizados para fazer a reconstrução proposta evidenciam um estilo de discurso pautado pela neutralidade técnica que impede a identificação dos indivíduos e grupos que estavam disputando espaços e ideias no âmbito do Estado nos vários momentos do desenvolvimento do Programa. Como apontamos acima, o uso da voz passiva e do sujeito indeterminado, e as generalizações que situam ações realizadas por instituições, e não por agentes, impede que possamos identificar os grupos e agentes de cuja ação dependem a produção e a reprodução institucionais.

Os documentos, ao contribuírem, de alguma maneira, com a lógica do esquecimento genético criam uma narrativa naturalizada da política, como um consenso universal que induz ao entendimento de que aquilo que aconteceu, só poderia ter acontecido daquele jeito. Dito de outro modo, de maneira contrária a essa identificação dos agentes, o Estado, junto de algumas instituições, com pessoas que se organizam para que determinadas coisas sejam feitas, reproduz práticas já legitimadas ou luta para reforçar um ponto de vista sobre o social que possa legitimar que aquilo que está sendo feito deva ser feito (BOURDIEU, 2014). Daí a existência, nos documentos, de uma significativa e frequente utilização de uma linguagem neutra, com termos que sugerem, por exemplo, que o Programa, ao contrário de ter sido implantado por pessoas, nasceu.

Essa lógica do esquecimento pode ser identificada também na dificuldade de encontrar-se muitos documentos, principalmente os anteriores à segunda fase da política. Documentos oficiais disponíveis publicamente, referentes ao desenho inicial do “Fábricas de Cultura”, não foram nada fáceis de achar, e no site da Transparência Cultura do Governo do Estado de São Paulo, os documentos existentes são quase todos relativos ao período de 2011 em diante, quando foram firmados os contratos de gestão com as Organizações Sociais Poiesis e Catavento Cultural.

Os documentos mais acessíveis publicamente não tratam do período inicial da política, e somente a partir do contato com tais documentos referentes ao desenho inicial é que foi possível ver que houve muitas mudanças no desenrolar da política para que ela fosse do jeito que hoje se apresenta.

Sabe-se que não haveria uma única forma de gestão para o Programa, isto é, se certas formas de gestão foram estabelecidas ou mudaram ao longo do tempo, foi por conta de disputas em torno de visões e intenções políticas sobre as melhores formas de gerir o social. A escolha pelo modelo de gestão via OS, por exemplo, é relatada de maneira a construir uma agenda positiva que advoga por essa escolha por motivos tornados óbvios, por ser evidenciada como a maneira que confere mais agilidade administrativa à gestão da cultura e, portanto, com mais qualidade no serviço prestado à população. Não obstante, como objetivou-se mostrar no capítulo anterior, a Lei das Organizações Sociais foi fruto de muitas disputas e controversas, que, se analisadas com precisão, depõem contra a lógica da neutralidade na escolha pelo modelo.

Outro ponto de desnaturalização da política que se buscou apontar neste capítulo foi a mudança no discurso da política quanto à sua justificativa. O Programa inicialmente se constituiu de maneira centrada na redução da violência e das vulnerabilidades como justificativa para sua existência, vide, por exemplo, a construção do IVJ e as propostas de parcerias com o Comitê Intersecretarial de Combate a Violência presentes no Regulamento Operacional (2003). Ao nos debruçarmos sobre os documentos referentes ao primeiro desenho do “Fábricas de Cultura”, encontramos em todos eles a narrativa do combate à violência como epicentro de atuação da política. Não obstante, na segunda fase essa justificativa vai perdendo espaço, até o momento de quase total desaparecimento. Os documentos de avaliação, referentes aos anos de 2014 e 2015, passam quase que inteiramente ao largo do IVJ. O relatório elaborado pela FUNDAP (2014), cujo objetivo era fazer uma descrição minuciosa do entorno de seis unidades, cita o Índice de Vulnerabilidade Juvenil uma única vez em 121 páginas, e somente para dizer rapidamente que o mesmo foi utilizado como referência⁸¹ para as escolhas dos distritos (FUNDAP, 2014, p. 13). No documento produzido pela Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão da SEC-SP – que se baseia nas avaliações feitas pela Unidade Gestora – UFC (Unidade de Formação Cultural) e pela Unidade de Monitoramento (UM) –, a questão da vulnerabilidade aparece muito rapidamente e descolada do objetivo da política. Por fim, o Projeto Artístico-

⁸¹ A ideia de que o Índice de Vulnerabilidade Juvenil foi utilizado como *referência* para o Programa parece um certo eufemismo, já que a fundação SEADE foi contratada pela Secretaria de Cultura exclusivamente para criar o IVJ para o “Fábricas de Cultura”. Depois, embora inspirado por essa política, o índice passou a ser “referência para ações públicas e privadas que tivessem como horizonte promover um crescente processo de pacificação e resgate da autoestima de adolescentes e jovens” (SEADE, 2007, p. 1).

Pedagógico mais recente (2014) já não tem espaço destinado à explicação e desenvolvimento do IVJ, como ainda havia no Programa Pedagógico anterior (2010).

Se antes o Programa tinha como centralidade e respaldo o Índice de Vulnerabilidade Juvenil – constituído por indicadores mais evidentes e possíveis de serem mensuráveis quanto a melhoras ou pioras ao longo da política pública –, os novos termos que vão ocupando o espaço da justificativa são bastante mais amplos e indefinidos (cidadania, inclusão, diversidade, etc.), contribuindo assim para uma ainda maior neutralização dos discursos e intenções.

Interessante que toda a “maquinaria” criada, a abertura de um fluxo inesgotável de instituições de saberes específicos que dão corpo à política, está presente em todas as fases do Programa. Na definição legítima de um problema público é muito comumente utilizada como recurso a construção científica do problema social (BOURDIEU, 2014, p. 59). Da existência desse problema à maneira de combatê-lo, a produção da legitimidade está na possibilidade de se fazer crer como um saber científico, com um trabalho de aspecto científico, como o é a estatística. Os saberes especializados acionados, as várias instituições contratadas, a produção de relatórios pelos “cientistas-peritos”, tudo isso colabora para conferir legitimidade ao desenho e desenvolvimento do “Fábricas de Cultura”, e deve ser visto dentro dessa ótica de um trabalho em que a “maquinaria” acionada trabalha para a construção legítima do problema social.

É notável, na trajetória da política, que o problema social a ser enfrentado pelo “Fábricas de Cultura”, ao menos no âmbito da narrativa criada, mudou. As duas fases elaboradas nesse capítulo serviram para evidenciar essas transformações. Mas a despeito das mudanças, não houve embate “científico” que as justificasse enquanto transformações no Programa. As primeiras justificativas científicas para atuação da política não foram “combatidas” pela produção científica subsequente, mas sim esquecidas, tratadas como se nunca tivessem existido. Isto é, por meio de relatórios científicos, estatísticas, expertises as mais variadas, buscou-se legitimar diferentes formas de atuação para resolver problemas de um mesmo público, este que também não mudou durante o desenvolvimento da política, já que os espaços de atuação foram mantidos, e o público-alvo (juventude) também. Resumindo: se todo o aparato criado e a “maquinaria” mobilizada serviram de justificativa para o primeiro desenho da política, por que mudou? Se recorrermos a Bourdieu (2014, p. 59), talvez identifiquemos uma possível resposta: “(...) o trabalho de aspecto científico, a estatística, seja ela de Estado ou privada, é ela mesma uma retórica social pela qual os estatísticos participam da construção de um problema social”.

No caso da presente pesquisa, o problema social e a maneira de combatê-lo sempre esteve muito bem justificado pela expertise técnica envolvida no combate ao problema público estabelecido, contribuindo para constituir como óbvio, natural e neutro o que está sendo feito. Assim, o objetivo desse capítulo foi o de descortinar esse processo por meio do esforço de tornar um tanto mais evidente certos processos que foram “esquecidos” nos documentos da política em questão. A ideia de desnaturalizar a política contribui para situar que o modelo atual do “Fábricas de Cultura” existe porque um grupo dominante conseguiu impor esse modelo em um contexto de disputas, permitindo identificar o Programa como *um possível* dentro de um universo de possíveis.

III A RACIONALIDADE POLÍTICA DO “FÁBRICAS DE CULTURA” DO PONTO DE VISTA DA PESQUISA DE CAMPO

*Mais um dia amanhece na periferia e outra mãe a lamentar a perda de seu filho; mais um jovem da ‘perifa’ morto como tantos outros, acusado de bandido ou com uma bala perdida no coração
(pichação em muro perto da unidade do FC Brasilândia)*

O caminho principal que faço para ir da minha casa ou da USP, ambas situadas na Zona Oeste de São Paulo, para a Brasilândia, unidade situada na Zona Norte da cidade, cruza toda a Avenida Pompéia e a Avenida Inajar de Souza quase numa reta só. Saindo da Vila Madalena em direção à Unidade, e descendo a Avenida Pompéia, maior parte do trecho da Zona Oeste, ficam evidentes as marcas de uma região que conta com os benefícios do ambiente urbano desenvolvido e ocupado pelos estratos sociais mais favorecidos da cidade. O Hospital São Camilo, com sua modesta imponência e seu público restrito; o Shopping Bourbon, de arquitetura moderna e imponente; e as lojas com suas fachadas também modernas e com produtos de alto valor.

Descendo pela Pompéia, a entrada na Av. Inajar de Souza, continuação da Avenida Comendador Martinelli, já começa a marcar um pouco a diferença das zonas Oeste para a Norte. Toda a extensão da Avenida é repleta por comércios, principalmente ligados a automóveis, como oficinas mecânicas, lojas de peças para carros (escapamento, roda, etc.), além de borracharias, petshops, postos de gasolina, etc. As poucas residências do começo até o meio da Avenida são construções, em sua maioria, em cima desses comércios, e com um aspecto não tão conservado.

Avançando mais em direção à unidade do Fábricas de Cultura pela avenida, o comércio já passa de um aspecto mais conservado para mais depredado. Vão aparecendo borracharias, bares, e até mesmo farmácias mais simples, sem pintura, muitas vezes pichadas e com o nome e publicidade escritos à mão. As casas, que se misturam ao comércio, já são bastante simples. Começam a aparecer as habitações irregulares, principalmente nas ruas paralelas. No final da Avenida, a cidade já é outra. A favela é a parte principal da visão de quem se aproxima da Brasilândia pela Avenida Inajar de Souza. Já bem perto da unidade, há uma praça a partir da qual é possível seguir pela mesma avenida até uma das portarias da Unidade, ou por uma rua paralela que chega à outra portaria, já numa avenida de mão dupla, menor, Av. General Penha Brasil. Do lado da portaria situada na Avenida principal, toda a região é

marcada pela presença de favelas. É só o que se pode ver olhando da Unidade para fora. Já na outra, a rua é bem simples, com comércio e casas simples e, muitas vezes, depredadas. Uma mistura de favela, com habitações irregulares e terrenos desocupados. [Diário de campo, unidade Brasilândia]

3.1 DAS DIMENSÕES DO ESPAÇO

A observação geral do funcionamento de um conjunto de unidades do Programa “Fábricas de Cultura” e, de modo mais detido e prolongado, da unidade Brasilândia, aponta que o Programa caracteriza-se pela difusão de valores que se manifestam em diversas dimensões, desde a definição e a dinâmica interna das atividades culturais até a localização espacial das unidades e sua arquitetura.

Quanto à localização das unidades no município de São Paulo, como já bem descrito no capítulo anterior, a escolha foi feita com base no Índice de Vulnerabilidade Juvenil – IVJ. O mapa abaixo foi elaborado com o intuito de mostrar a distribuição das unidades da política no município de São Paulo e das sedes das Organizações Sociais responsáveis pela gestão dos equipamentos. Para elucidar minimamente o tipo de região em que cada unidade está localizada, com foco específico na região em que foi feita a pesquisa de campo (unidade Brasilândia), foram utilizados os dados do Censo de 2010 (renda média do setor censitário) para mostrar que se tratam de áreas pobres da região de São Paulo. Não obstante, o mapa não deve ser visto como explicativo das regiões, mas sim demonstrativo, uma vez que a complexidade das periferias urbanas não pode ser compreendida ou analisada apenas por meio do que Cunha (2012, p. 12) chamou de abordagem de tipo econômica, que prescinde de considerações sobre as dimensões sociais e as contextualizações históricas e políticas de cada região.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo 2010.

Um dos elementos relevantes para se entender e problematizar a política “Fábricas de Cultura”, a construção das principais diretrizes da instituição e os valores que a permeiam, é a dimensão do espaço. Vasconcelos-Oliveira (2009), em sua pesquisa sobre o SESC-São Paulo, centraliza parte de sua investigação nas dimensões espaciais das unidades que analisa, sob a seguinte constatação:

(...) dar centralidade às questões relacionadas ao espaço, a opção por incluir na explicação elementos relacionados a esse tema foi assumida a partir de algumas percepções consolidadas no decorrer da pesquisa realizada. Essas percepções sugeriam que seria necessariamente incompleta uma análise institucional do SESC na cidade de São Paulo (no que diz respeito a suas ações e diretrizes) que se privasse de elementos relacionados à arquitetura e ao desenvolvimento urbano das micro-regiões em que as unidades estão instaladas (VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2009, p. 48).

Assim como a autora, entende-se aqui que a concepção espacial, a exemplo da arquitetura das unidades, tem forte correlação com os valores institucionais que estão sendo mobilizados. No que se refere à edificação das instalações, vemos, na unidade Brasilândia, um prédio e uma fachada que trazem, de maneira geral, uma estética bastante “limpa”. Trata-se de um prédio grande, branco e uma grande fachada retangular e branca com o logo do Programa, como vemos na imagem abaixo:

Imagem 1: Entrada da unidade Fábricas de Cultura – Brasilândia. Fonte: Google Maps.

É interessante notar que esse aspecto arquitetônico imponente, chamativo e, sobretudo, limpo, é muito diferente da estética geral do entorno, como sugerem as fotos abaixo, tiradas da entrada da unidade fotografada acima:

Imagem 2: foto tirada de dentro da unidade Brasilândia. Fotografada pelo autor (2016).

Imagem 3: Segurança caminha pelo pátio da unidade Brasilândia. Fotografada pelo autor (2016).

Situado na Zona Norte de São Paulo, o bairro da Brasilândia, segundo dados do Censo 2010, conta com uma população estimada de 280.069 habitantes, assumindo a posição de quarto bairro mais populoso de São Paulo⁸². Seu crescimento populacional se deu muito por conta do grande fluxo migratório do nordeste do país e do interior do Estado de São Paulo, nas décadas de 1950 e 1960, por aqueles que buscavam melhores condições de vida e oportunidades de trabalho em São Paulo⁸³, como relatado no primeiro capítulo. Durante esse período, os loteamentos eram vendidos de uma maneira bastante facilitada, já que a região não possuía infraestrutura mínima, sem acesso a luz, água e rede de esgoto⁸⁴. O crescimento

⁸² Disponível em:

<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_projetadatas_de_c_1950_63_8.html>. Acesso em agosto de 2017.

⁸³ Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/freguesia_brasilandia/historico/index.php?p=142>. Acesso em agosto de 2017.

⁸⁴ Disponível em: <http://www.josepoliceneto.com.br/wp-content/uploads/2012/09/CMSP_Cadernos_BRASILANDIA-2AFweb.pdf>. Acesso em agosto de 2017.

da infraestrutura não acompanhou o ritmo de crescimento populacional, sendo hoje apontado como um dos bairros não só com maiores taxas de pobreza e violência, mas também carência de serviços e recursos. Segundo o DNA Paulistano, do Instituto Datafolha, que traz dados sobre a satisfação média de cada um dos distritos das regiões norte, sul, leste oeste e centro de São Paulo, o bairro da Brasilândia, em 2012, teve a pior avaliação pelos moradores da zona norte, ficando em último lugar no ranking “Satisfação com o Bairro”⁸⁵.

Desta maneira, as condições gerais da Brasilândia diferem muito da Unidade do “Fábricas de Cultura” ali situada. Quem está no bairro e caminha em direção à unidade encontra um certo padrão de ocupação do espaço (um conjunto mais ou menos homogêneo que oscila entre favelas, ocupações irregulares e sobrelojas um tanto depredadas) que se choca bastante com o que se encontra ao chegar-se no prédio da política. Internamente à unidade, o choque é o mesmo. Os espaços contam com um serviço de limpeza muito eficiente que se expressa, principalmente, nas paredes brancas, nos chãos limpos e nos banheiros sem rabiscos ou pichações. Nas salas em que há atividades de circo, teatro ou dança, não é permitido entrar de sapatos ou tênis; os educadores deixam bem claro aos frequentadores o motivo de não permitirem a entrada de calçados na sala, exaltando a limpeza como um valor e condicionando a conduta dos jovens para manter os espaços limpos. A parte interna, assim como a parte externa, é quase toda composta pela cor branca. São vários os contrastes entre o bairro e a unidade, evidentes principalmente na arquitetura, na limpeza e na coloração.

O ambiente interno da unidade não parece permitir a extrapolação dos espaços; cada espaço, mesmo que vazio, é orientado para um tipo de atividade ou conduta. Não há lugares indeterminados. Para citar um único exemplo, nos longos corredores que levam às salas de atividades e nos ambientes vazios do prédio (porém não sem funcionalidade) não há sofás, ou seja, mesmo nos lugares em que não há atividades a serem realizadas, os ambientes são controlados para orientação das condutas, indicando que ali não é um local para descanso ou “preguiça”. Como veremos mais adiante, a disciplina e o empenho são valores bastante fortes na lógica institucional da política, sendo um dos valores impostos aos frequentadores durante as atividades.

O interior da unidade Brasilândia tem uma estrutura bastante parecida com o que seria a estrutura de uma escola. Há, no primeiro andar, uma recepção, uma biblioteca e longos corredores que dão acesso a salas específicas para cada atividade. Tanto na parte externa quanto interna, há monitores e seguranças que circulam pela unidade, como presente na

⁸⁵ Disponível em: <<http://folhaspdados.blogfolha.uol.com.br/2012/09/14/dna-paulistano-navegue-pelos-dados-em-mapa-interativo/>>. Acesso em agosto de 2017.

imagem 3, acima. O segundo andar é um espaço exclusivo para os funcionários que trabalham na gestão do Programa: há salas de reuniões, sala da gerência, sala da supervisão pedagógica e outros espaços para os funcionários que compõem a equipe gestora. Neste andar não é permitido que os frequentadores circulem. No terreno da unidade, do lado de fora do prédio principal (em que há o logo do Programa), há um outro prédio grande e branco, situado à esquerda na imagem 1, onde está localizado o teatro.

É nesse espaço em que se dão as atividades de Artes Visuais, Circo, Dança, Música, Teatro e Multimeios, conforme os principais eixos norteadores da política que apontam para a noção de diversidade cultural, tal como concebida a partir do debate contemporâneo protagonizado pela UNESCO, em uma definição ampla do conceito de cultura que reconhece a pluralidade social das manifestações. Nesse sentido, há cursos que tendem tanto para o popular como para o erudito. Assim, as oficinas de dança podem incorporar aulas de balé clássico, danças da cultura popular brasileira (frevo, maracatu, ciranda etc.), capoeira e dança contemporânea. Quanto à música, há atividades de violão, violino, violoncelo, canto, coral e violão. Há orquestra de violões e piano e há também percussão popular (pandeiro, surdo, tamborim etc.). Há cursos de grafite e há também curso de xadrez. É esse o tom pluralista, entre o popular e o erudito, que a política assume em termos de programação e de discurso oficial.

Entretanto, é na dimensão das percepções de seus agentes, funcionários e educadores que acompanhamos e entrevistamos, que se pode explorar mais a maneira pela qual a racionalidade da política do estado de São Paulo projeta a gestão da arte e da cultura, ou seja, os valores e as lógicas institucionais do Programa. Partindo dessas observações para analisar a lógica institucional da política, argumenta-se que o “Fábricas de Cultura” não é simplesmente, como definido pelo Programa, um lugar onde os públicos podem se engajar livremente em atividades e expressões culturais, mas onde as artes e a cultura são inscritas no registro de uma moral universal em que certos valores sociais dominantes são promovidos.

3.2 UMA MORAL DOMINANTE PARA OS POBRES

Max Weber, quando tratando de conceitos sociológicos fundamentais em “Economia e Sociedade” (WEBER, 2009), ou quando debatendo “a objetividade do conhecimento nas ciências sociais” (WEBER, 2006), traz à tona um elemento metodológico que, em ambos os textos, parece central para o desenvolvimento de suas teorias relativas à interpretação da

realidade cultural da vida social humana, a saber, a ideia de *sentido*, o sentido visado pelo(s) agente(s) na ação.

Quando Weber define a sociologia como ciência com o objetivo de compreender a ação social interpretativamente, o elemento acima mencionado se faz importante: o autor destaca que, para a Sociologia, “o objeto a ser investigado é precisamente a conexão de sentido das ações” (WEBER, 2009, p. 9), ressaltando assim a importância do entendimento da ação social, e da relação social, partindo da ideia de que os próprios indivíduos associam um *sentido* e orientam significativamente suas condutas diante do comportamento de outros. Para Weber, o avanço do formalismo burocrático e do processo de racionalização reduz os sujeitos a ações reguladas, meros portadores de sentido, de modo que suas ações são cada vez mais definidas, independentemente de valores pessoais, pelas situações em que estão envolvidos. Para o autor, o formalismo burocrático não deve ser pensado no sentido de respeito mecânico a um rigor arbitrário, como seria o formalismo mágico, mas, para usar as palavras de Bourdieu expondo a noção, “respeito a uma forma que autoriza porque é conforme às normas coletivamente aprovadas, tácita ou explicitamente” (BOURDIEU, 2014, p. 41).

A política pública “Fábricas de Cultura” pode ser entendida como uma relação social na medida em que há um nexo de sentido nas ações individuais, reciprocamente referidas, e que mantem o decurso coletivo dos eventos, coletivamente aprovados, a despeito das individualidades. Quanto à isso, Gabriel Cohn diz o seguinte:

Definitivamente, e isso nunca será suficientemente enfatizado, a compreensão não diz respeito às personalidades dos agentes, muito menos a quaisquer “vivências”, mas às suas ações. A Weber não interessa a *vivência* dos sujeitos, mas sua *experiência*. Vale dizer, também não lhe interessam suas ações de *per si*, mas sim o estabelecimento de nexos causais entre várias ações do mesmo agente (típico) ou entre as ações de vários sujeitos diversos, num mesmo contexto (COHN, 1979, p. 82, grifos do autor).

Dá a importância dada por Weber ao conhecimento nomológico do pesquisador, que considera as singularidades, é claro, mas que transcende a ação singular como puro evento. Isto é, “a compreensão não incide simplesmente sobre a ação, nem muito menos sobre o agente, mas sobre a *situação* em que a ação se dá” (COHN, 1979, p. 83, grifos do autor). De modo similar Bourdieu, concebendo que o real é relacional, contraria a leitura substancialista da realidade social que considera cada prática em si mesma e por si mesma, independentemente do universo das práticas intercambiáveis (BOURDIEU, 2011, p. 16; VANDENBERGHE, 2010, pp. 56-57). As tomadas de posição e escolhas dos agentes sociais

nos vários domínios da prática devem ser vistas, para Bourdieu (2011, p. 18), como propriedade relacional, isto é, que só existe em relação a outras propriedades. Ele diz:

Tentar compreender uma vida como uma série única e, por si só, suficiente de acontecimentos sucessivos, sem outra ligação que a vinculação a um “sujeito” cuja única constância é a do nome próprio, é quase tão absurdo quanto tentar explicar um trajeto no metrô sem levar em conta a estrutura da rede, isto é, a matriz das relações objetivas entre as diversas estações (BOURDIEU, 2011, p. 81).

É por isso que se entende aqui ser possível pensar a política em seu sentido mais amplo em que as relações sociais transcendem, em muitos casos, o individual, isto é, mesmo dentro de um contexto em que pessoas tenham suas próprias convicções, dificilmente os agentes (funcionários, educadores), fora de momentos de crise, deixarão suas condições de portadores de sentidos reciprocamente referidos, que é o da própria política como um todo. Para Weber, a persistência de certas linhas de ação por uma pluralidade de agentes individuais deve-se ao fenômeno da dominação, concebido a partir das noções de *valor* e *escassez*. Seguindo a linha argumentativa de Weber, é na *escassez*, que se apresenta como pano de fundo de toda ação social, e nos *valores*, que repousa a relação entre dominantes e dominados: “a dominação deriva da apropriação diferenciada, e tornada legítima em determinadas condições sociais, de bens materiais e/ou simbólicos escassos” (COHN, 1979, p. 90). Isto é, a *luta* que se trava em torno de bens materiais e simbólicos *escassos*, em relação à sua distribuição social e à legitimação de determinados *valores*, é o que relaciona ambos os conceitos à noção de dominação.

No processo de legitimação que fundamenta a capacidade de mando dos dominantes repousa um instrumento essencial, a criação ou reprodução de valores, que visa legitimar processos de dominação. Esta, para Weber, existe enquanto probabilidade de encontrar-se obediência a um mandato de determinado conteúdo entre dadas pessoas (WEBER, 2009, p. 33) e o índice de eficácia desse processo é medido pela persistência das relações sociais, isto é, quando linhas de ação se tornam cotidianas (COHN, 1979). A questão que se coloca, então, são os motivos segundo os quais alguns tipos de dominação têm vigência a longo prazo. No caso das práticas do Estado, a dominação sobre o mundo social repousa, na teoria weberiana, na obtenção do monopólio legítimo da violência, centralização consentida pela crença no *valor* das leis e estatutos legais – como, por exemplo, os instrumentos legítimos de administração social, como a polícia, os tribunais de justiça legal, as prisões – que garantem a legitimidade desse monopólio da violência.

Frente a essas concepções da teoria de Max Weber, Bourdieu faz seu acréscimo à máxima weberiana acrescentando deter o Estado o “monopólio da violência física e *simbólica*” (BOURDIEU, 2014, p. 30, grifo do autor), o que nos permite pensar mais claramente nas políticas sociais como instrumentos legítimos de poder do Estado. Os atos políticos com pretensões a terem efeitos no mundo social aplicam categorias do pensamento produzidas e garantidas pelo Estado (BOURDIEU, 2011, p. 91; BOURDIEU, 2014, p. 39). Segundo Bourdieu, um dos poderes do Estado é o de “produzir e impor (especialmente por meio da escola) as categorias de pensamento que utilizamos espontaneamente a todas as coisas do mundo, e ao próprio Estado” (BOURDIEU, 2011, p. 91).

É desta maneira que o autor vai dizer que os atos políticos do Estado – que têm suas funções exercidas por agentes dotados de uma autoridade simbólica consentida e concedida pelo Estado, ou seja, dotados de uma força de ordem social – tendem a transformar os seres em seres estatizados. Para explicitar esse pensamento, Bourdieu recorre à passagem de “Maître anciens”, de Thomas Bernhard, que, a despeito de qualificar como exagero literário, defende que é preciso ser levada a sério:

A escola é a escola do Estado, na qual transformamos jovens em criaturas do Estado, isto é, nada mais do que cúmplices do Estado. Quando entro na escola, entro no Estado, e como o Estado destrói os seres, entro na instituição de destruição dos seres. [...] O Estado me fez entrar nele obrigatoriamente, como fez com todos os outros, e me tornou dócil em relação a ele, Estado, e fez de mim um homem estatizado, um homem regulamentado e registrado e vestido e diplomado e pervertido, como todos os outros (BOURDIEU, 2011, p. 92).

Trazendo o debate da dominação proposto para o caso empírico da pesquisa, ficou claro que, em muitos casos, os discursos dos arte-educadores são bastante diferentes dos discursos do pessoal da gestão, que enxerga a cultura a partir de uma racionalidade mais empreendedora. Não obstante, no fluxo dos eventos, os sentidos se condicionam reciprocamente conduzindo a um estreitamento das margens de opções disponíveis para cada agente no complexo de ações reciprocamente referidas em uma dada situação.

Em entrevista feita com um professor de capoeira, fica claro que ele não concorda com quase nada da política “Fábricas de Cultura”. Para ele, diferentemente do que os textos do programa descrevem e do que diz o pessoal que gere a política, “*eles [políticos, formuladores, gestores] tão pouco se fudendo para essa molecada, para eles os participantes são somente números*”. O professor segue dizendo que o interesse da política não é levar cultura para essa galera, mas sim pacificar. Diz que pacificar, em outras línguas, tem sentido

de tornar o outro passivo. Ou seja, a ideia da política, ele diz, é de docilizar o pessoal, anular a capacidade de revolta. E então complementa, *“como já disse [sic] as mães de maio, não há paz sem justiça, e isso aqui que tão fazendo na periferia com as Fábricas de Cultura não é justiça, não vai ficar assim...”*. Por outro lado, devido às demandas objetivas do Programa, no decorrer da sua oficina de capoeira, ele organizou o pessoal em roda para que se apresentassem, fez chamada, respeitou o horário do lanche e, no intervalo, subiu para a sala dos funcionários, onde os aprendizes⁸⁶ não podem circular, para tomar um café. Assim, mesmo os educadores que veem problemas ali dentro não conseguem alterar as práticas que estão definidas objetivamente pelo Programa. Por isso que, no caso do professor de capoeira, no dia-a-dia, sua prática profissional não deixa de portar o sentido mais amplo da política.

A lógica que se impõe objetivamente no cotidiano da política transcende também o próprio entendimento dos funcionários quanto aos objetivos da mesma. Eles não têm muita clareza quanto aos objetivos do Programa, oscilando entre argumentos que correspondem tanto às noções da primeira fase quanto da segunda fase da política apresentadas no capítulo anterior. Esses objetivos apareceram sucessivamente conforme o desenrolar do histórico e desenvolvimento da política exposto: ao olharmos para os documentos referentes ao primeiro desenho do “Fábricas de Cultura”, encontramos em todos eles a narrativa do combate à violência como epicentro da atuação; já na segunda fase, essa justificativa vai perdendo espaço, até o momento de quase total desaparecimento. Não obstante, no cotidiano de uma “Fábrica”, como observei, as orientações se misturam nas falas dos funcionários e educadores que as mobilizam, com variada convicção. O discurso apresentado é ora o do combate à violência, “afastar jovens das drogas e dos desvios”, ora o discurso do investimento em capital humano, cidadania, empoderamento, autoestima e protagonismo. Ambos os discursos se confundem no que diz respeito às finalidades da política.

De fato, essas diferenças que marcam as duas fases da política não são tão claras nos discursos dos funcionários como o são nos documentos e textos oficiais do Programa. No entanto, percebe-se, com as entrevistas e as incursões em campo, que atualmente o discurso da violência tem aparecido menos diretamente nos discursos dos funcionários, já que a política tem se promovido oficialmente de maneira mais ampla, com o discurso da cidadania, inclusão e diversidade, que não restringem tanto a atuação do “Fábricas de Cultura” a um objetivo claro, como quando o foco era centrado no combate à violência e às chamadas vulnerabilidades. Entretanto, perguntando aos entrevistados o que certas coisas querem dizer,

⁸⁶ Oficialmente, a política denomina os frequentadores como aprendizes.

vemos uma certa imprecisão nas respostas. Muitos, quando indagados sobre “o que é ter mais cidadania, e para que?” voltam, espontaneamente, para o discurso da violência e respondem coisas como “para não usarem drogas”, “para não entrarem para o tráfico”, “para serem incentivados a irem para a escola ao invés de ficarem nas ruas”, como foi o caso da fala da coordenadora pedagógica da unidade do Parque Belém, para citar um único exemplo. Se não são respostas diretamente ligadas à violência, são muitas vezes vagas, como “para ter uma sociedade mais justa”, “para que tenham mais oportunidades”, “para que o mundo se torne um lugar melhor”, “resgatar valores sociais importantes”, “para que as pessoas tenham mais ética”.

Atribuo essa aparente desorientação à percepção pelos agentes dos limites que restringem o alcance de suas atividades. De fato, encontramos dois tipos característicos de visões, que podem inclusive ser expressas pelo mesmo agente em diferentes situações. Há educadores que, como vimos, têm uma visão muito negativa dos efeitos transformadores do Programa. E há aqueles que acionam os discursos oficiais do Programa, com mais ou menos convicção. Essas percepções evidenciam características básicas do Programa, a saber, que a cultura é utilizada como técnica muito mais para atuar nas condições subjetivas dos usuários do que para alterar condições objetivas (a luta contra a pobreza), o que torna imprecisas as noções dos agentes quanto aos objetivos concretos da política.

Entende-se aqui que essas questões são parte do processo de mudança na tática de governo do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, em que há uma substituição da luta *contra* a pobreza pela luta contra a vulnerabilidade: “passa-se da compaixão vitimizadora (o pobre que recebe ajuda) à atenção paternal (o vulnerável que é ajudado a se ajudar e que é protegido enquanto continua frágil)” (LAUTIER, 2014, p. 468). Essa mudança insere a política na herança de um ramo da moral cristã, “ajude a si mesmo que o céu o ajudará”, atualizada hoje pelo termo vulnerabilidade, que exalta discursos e argumentos morais de empoderamento de grupos populacionais precisos em que valores como esforço, disciplina, cooperação etc., possam ser também exaltados: o famoso “ajude a ser ajudado” (LAUTIER, 2014, p. 468). Deixando intocadas as estruturas que reproduzem a desigualdade, o Programa só pode operar na dimensão do governo moral dos usuários.

Como apontado por Georg Simmel, nas ações circunscritas a universos da assistência, o “pobre” não é o objetivo da prestação, mas são outros fins, coletivos, que visam proteger a sociedade de seus “inimigos ativos e perigosos” e não o próprio “pobre”, que motivam a ação (SIMMEL, 1998, p. 47; IVO, 2008). A ideia de Simmel, segundo a qual a assistência pública do Estado está atrelada a um fim social pensado a partir dos riscos da pobreza para a ordem

social, está presente desde a agenda dos organismos internacionais para combater a pobreza até a política em questão em ato. Simmel diz:

Posteriormente, esta assistência toma forma voluntária ou imposta por lei, a fim de que os pobres não se tornem inimigos ativos e perigosos da sociedade, para tornar mais produtivas suas reduzidas energias e, finalmente, para impedir a degeneração de sua progeneritura (1998, p. 47, tradução livre)⁸⁷.

Todo o movimento da política para garantir melhores condições de vida e cidadania aos jovens classificados como vulneráveis define-se a partir da estrutura social existente, com a perspectiva de reduzir diferenciações sociais extremas, sem ter como perspectiva alterar a estrutura social mais ampla que produz essa desigualdade:

O objetivo da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, de modo que a estrutura social possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação (SIMMEL, 1998, p. 49, tradução livre)⁸⁸.

É esse caráter mitigador dos efeitos da pobreza que situa a palavra “pacificação” nos objetivos da política em diversos documentos vinculados à sua primeira fase. É por isso que as artes não são (e não poderiam ser) mobilizadas em todo seu potencial transformador, limitadas a funcionar instrumentalmente, para que, por meio delas, sejam promovidos certos valores sociais, tais como “esforço individual”, dominantes na sociedade.

Exemplar das políticas sociais contemporâneas centradas na moralização, o Programa incorpora em sua programação atividades tais como oficinas de higiene pessoal e treinamento doméstico para jovens gestantes, entre outras, muitas vezes por meio de aproximações com entidades parceiras do entorno. Como consta no relatório anual de atividades da Poiesis (POIESIS, 2015, p. 24):

Prestando atendimento específico às suas áreas de atuação, estas entidades [parceiras] agregam as suas ações às suas ações das Fábricas de Cultura. São agentes parceiros na melhoria e no desenvolvimento das comunidades onde

⁸⁷ Em francês, conforme original: “Par la suite, cette assistance prend forme volontairement, ou est imposée par la loi, afin que les pauvres ne deviennent pas des ennemis actifs et dangereux de la société, pour rendre leur énergie déjà réduite plus productive et enfin pour empêcher la dégénérescence de leur progéniture”. (SIMMEL, 1998, p. 47).

⁸⁸ Em Francês, conforme original: “Le but de l’assistance est précisément de mitiger certaines manifestations extrêmes de différenciation sociale, afin que la structure sociale puisse continuer à se fonder sur cette différenciation”. (SIMMEL, 1998, p. 49).

atuam. Neste sentido, estas parcerias trazem às Fábricas práticas que escapam, num primeiro momento, às práticas tradicionalmente reconhecidas como “práticas culturais”.

Mais ainda, segundo informações obtidas com uma funcionária da biblioteca, eles encaminham jovens para empresas que estão com vagas de trabalho, além de ajudarem os mesmos na elaboração de seus currículos e na maneira de se apresentarem em entrevistas de trabalho. O sentido mais amplo da política, em que valores sociais dominantes são promovidos, vai aqui ficando mais claro.

A passagem da luta contra a pobreza à retórica da vulnerabilidade não diz respeito a nenhum indício de não moralização ou de uma repolitização do debate sobre políticas públicas voltadas aos pobres. Segundo Lautier (2014, p. 469), “trata-se simplesmente da indicação da capacidade do discurso das instituições internacionais de entabular uma panóplia de argumentos morais, privilegiando aqueles que são adequados às técnicas da moda pelo fracasso das técnicas anteriormente utilizadas”. Essa percepção foi expressa por um ex-coordenador de articulação e propaganda da Poiésis que buscamos entrevistar justamente por não fazer mais parte do Programa. Ele diz:

São duas faces da mesma moeda [segurança/pacificação e investimento em capital humano], e eu te diria que não são nem duas faces da mesma moeda, eu diria que são duas faces do mesmo livro porque tá do mesmo lado, elas estão..., não são nem oposição (...). Essa duas visões são complementares, e ambas apontam no sentido real de como a cultura é justificada como investimento público necessário para a favela, como você diz, ou para as comunidades, partes da sociedade que têm menos acesso ao bens de consumo, mas que também têm menos propriedade, por assim dizer, que eu até acho que é mais importante do que o item “acesso aos bens de consumo” porque você aumenta o acesso aos bens de consumo e não aumenta o acesso a ter propriedade, e quando essa economia de bens de consumo diminui, acaba a aceleração, todo mundo quebra a cara, porque não fez uma propriedade, porque não tem mesmo... teve uma ilusão de consumo.

O entrevistado tem uma visão crítica em relação ao discurso institucional da política presente nos textos do Programa e na fala de outros entrevistados. Um dos elementos que o diferencia de outros contratados do Programa é sua formação em Ciências Sociais na USP. No desenrolar de toda a entrevista, ficou claro que ele não havia incorporado o discurso da “gestão” – em que os problemas são vistos pela lógica administrativa –, assumindo uma postura crítica em relação a discursos consensuais. Quanto à ideia de formar um cidadão “melhor” e afastar jovens das drogas e da violência, ele diz:

Eu trabalho com cultura, juventude e periferia há um “zilhão” de anos, hoje em dia me parece, são uns 12 anos. Antes do Programa “Fábricas de Cultura” [e hoje em dia], a justificativa do Estado continua sendo a mesma: “tirar o jovem das ruas”, “assim eles não vão para as drogas”. Eu acho super engraçado porque, assim, falar que você vai tirar o jovem da rua por meio da cultura ou vai afastá-lo da possibilidade de consumo de drogas por meio da cultura é conhecer pouco a cultura. E a cultura aqui eu digo como arte, como sua expressão. A arte, os artistas, normalmente são pessoas que querem tomar as ruas, e são pessoas que convivem com o mundo das drogas de uma forma um pouco mais consentida, por assim dizer, do que o resto da sociedade (...). Tudo isso foi inventado, como você pode ver, tanto que as drogas são o maior pavor para a juventude, o que não é verdade... a depressão e as disfunções alimentares hoje em dia são muito mais perigosas que as drogas para a juventude, entre outros que tais, né. Mas como também foi invenção de que a cultura é uma ferramenta de controle social por meio de gerar opções para a juventude para que a juventude não esteja na rua, não esteja se drogando. Se você vai lá no texto das “Fábricas de Cultura”, que foi um programa originalmente desenhado pelo BID e pelo governo do Estado de São Paulo – podemos citar aí o Governo do Estado de São Paulo como mantenedor de políticas públicas conservadoras, o Estado de São Paulo é conservador, não é progressista em absoluto – então é claro que as justificativas iam andar de mãos dadas com itens conservadores da agenda.

A cultura aparece, segundo o entrevistado mas igualmente conforme nossas observações de campo, não em uma perspectiva transformadora e de contestação, que até, em muitos casos, a aproximaria de um ambiente em que o uso de drogas não é recriminado, mas sim atrelada a valores sociais hegemônicos em que a cultura é articulada a direitos estabelecidos e socialmente dominantes. A cultura, e o controle da pobreza por meio do investimento em capital humano, aparece como meio para um fim mais amplo que transcende o “pobre” ou o “vulnerável” enquanto tal, concebendo-o em função da finalidade mais elementar da reprodução e legitimação da ordem social geral.

Diferentemente do entrevistado anterior, a gerente da unidade Brasilândia – formada em pedagogia com ênfase em administração/gestão e supervisão –, quando indagada a respeito de seu entendimento sobre o potencial da política na vida dos participantes e na estrutura geral da cidade, responde em tom muito menos crítico e com um discurso mais colado aos manuais oficiais da política:

Você vê como a dívida ainda é bem grande para melhorar a educação, e eu não tenho dúvida da importância das atividades culturais principalmente, todas. E dentro dessa dívida, a dívida com a nossa sociedade é muito grande. Eu não tenho dúvida da importância dessa atividade cultural aqui. Eu trabalhei também numa escola como diretora, que, para você ter ideia, em média eram cinco vasos sanitários estourados com bombas, pelos próprios alunos. E é todo um trabalho, todo um processo que no começo é difícil, porque você tem a rejeição de quase todos os segmentos (...). Dentro disso,

o que ajudou muito é que lá dentro nós tínhamos um professor de matemática, excelente professor de matemática e ótimo diretor de teatro. Ele fazia teatro com eles [os alunos] e tínhamos também um professor de Educação Física que era bom de basquete e que... Foi isso, não tenho dúvida, [as atividades culturais e esportivas] que melhorou a qualidade do ensino e os conflitos.

Um pouco mais adiante, ela descreve o que seria o objetivo do “Fábricas de Cultura”:

A missão, o objetivo principal das Fábricas, de maneira resumida, é formar o cidadão através da... e também valorizar a cultura que eles já têm e trazer novas culturas. Na minha concepção, se eu vou formar o cidadão, é para ele participar, né? Ter esse direito, essa noção dos direitos e deveres da sociedade e transformar, melhorar essa sociedade. Agora eu vou dar a minha definição: é perseguirmos ser mais justos, ter condições, direito a uma moradia, a um emprego, lazer. O cidadão precisa de algumas condições para viver feliz (...) o objetivo não é formar artisticamente, ele [o cidadão] se tornar um grande músico, um dançarino, mas acho que isso pode surgir. Mas a intenção é formar um cidadão. Não é profissionalizar nem formar um grande artista, mas formar um cidadão. E também para esse nosso jovem participar mais. Se ela [pessoa] está inserida nessa característica da comunidade, é mudar essa comunidade, tá? Então aqui eu vou ser assim, com menos mortalidade, desde a infantil... é isso... é isso que eu espero. É a melhoria de uma sociedade.... mais justa, né?

Tal concepção revelada pela diretora da unidade Brasilândia a insere no grupo de entrevistados que acionam os discursos oficiais da política para justificá-la. No presente caso, as respostas foram bastante coladas a valores dominantes, como o do “bom cidadão”, e foi possível perceber a lógica da moralização implícita na concepção de que há valores comuns à sociedade como um todo que, portanto, devem ser incutidos nos públicos-alvo das políticas focalizadas em grupos sociais bem definidos pelo potencial de ameaçar esses valores comuns, como são as “Fábricas de Cultura”. Nesse sentido, quando a diretora afirma que o objetivo das atividades culturais é formar cidadãos para melhorar a sociedade, ela revela essa concepção da política em que a cultura é tratada como um meio para que valores socialmente legitimados e dominantes, ligados à ideia de cidadania, participação, autoestima, etc., possam ser incorporados pela subjetividade dos frequentadores. A referência, em sua fala, a algum elemento relativo ao dilema central das políticas estatais de assistência aos desvalidos, qual seja, às necessidades objetivas de ter uma moradia e um emprego, não transforma a concepção central, relativa à formação de disposições subjetivas, especialmente da ordem do comportamento.

Em visita à Unidade Brasilândia, a relação entre cultura e valores hegemônicos ficou bastante clara dentro da sala de aula. Depois de pedir autorização para a supervisora

pedagógica para assistir a uma das atividades, ela me disse que ficaria com uma turma naquele dia e me convidou para participar. Chegando na porta da sala, a supervisora me apresentou para os alunos falando que eu iria participar daquela aula, mas que eu não era um dos professores. Os alunos, todos muito empolgados, perguntavam se eu era professor de outras aulas, e pareciam bastante curiosos. Marina, a supervisora, foi pegar a chave da sala e, em meio aos berros e pulos das crianças, disse que eles poderiam se apresentar para mim. Eu imaginei que aquilo não surtiria efeito algum, já que a conversa das crianças não parou completamente para a fala dela e muitos pareciam bastante dispersos. Nesse meio tempo, um menino bastante falante chamou a atenção de todos para se apresentarem para mim, como havia sido solicitado. Logo eles discutiram a ordem da apresentação e começaram a falar seus próprios nomes. Eram uns 15 alunos.

Quando a supervisora voltou com a chave, todos tiraram os tênis e entraram na sala. Ao entrarem, foi solicitado a todos que guardassem os sapatos e sentassem em roda. Em segundos isso já estava sendo feito. Uma vez formado o círculo, Marina pergunta: “qual a primeira regra?” Ao que a maioria responde quase em uníssono: “entrar sem sapato na sala”. Fazendo uma piada aqui, outra ali com os alunos, que pareciam entusiasmados, começou a chamada pedindo silêncio e postura correta aos que estavam semideitados.

Imagem 4: aprendizes sentados em roda para início do ateliê. Fotografado pelo autor (2016).

Feito isso, ela falou para os alunos que faria uma dinâmica de nomes, para que todos memorizassem os nomes (preferencialmente) ou apelidos dos alunos. Antes de começar a dinâmica, ela perguntou, já com os alunos de pé, o que era preciso para uma dinâmica como a do teatro que é realizada em.... E esperou a resposta de algum aluno que respondeu: “grupo”. Ela perguntou, então, o que era preciso para uma dinâmica em grupo. Cada um respondia uma coisa: “Esforço”, “disciplina”, “escuta”, “cooperação”, “concentração”, entre outros. E ela disse, então, que para a dinâmica dos nomes, seriam necessárias todas essas coisas. Quando os alunos tentavam falar os nomes que haviam memorizado, ela estimulava falando coisas como: “vamos, se esforça que você consegue, esforço” ou “pessoal, sem distrair os amigos, cooperação”. E ao longo do processo, quando começava qualquer barulho ou desconcentração, ela intervinha: “cadê a escuta?” “Ei, lembra da concentração?” E quando começava um pouco mais de falação, ela dizia: “gente, silêncio, senão vou dar punição para vocês”. Foi através de tais observações que passei a enxergar mais claramente como era possível, por meio das atividades artísticas e culturais disponibilizadas pelo “Fábricas de Cultura”, impor aos frequentadores certos valores e maneiras dominantes na sociedade.

Não seria uma contradição, em termos sociológicos, combater o desvio por meio da arte, pensando que o artista é, por definição, um desviante, alguém que testa, transforma e contesta? Tal contradição nos lembra do que Simmel (1973) constatou sobre a mente moderna, que se tornou mais e mais calculista. “A exatidão calculista da vida prática, que a economia do dinheiro criou, corresponde ao ideal da ciência natural: transformar o mundo num problema aritmético, dispor todas as partes do mundo por meio de fórmulas matemáticas” (SIMMEL, 1973, p. 14). A lógica pedagógica da política, desde a estrutura do prédio em salas de aula dispostas num longo corredor até a maneira como as atividades são conduzidas, esquematiza, de certa forma, o modo de receber os valores que serão passados. Segundo Simmel:

Pontualidade, calculabilidade, exatidão, são introduzidas à força na vida pela complexidade e extensão da existência metropolitana (...) Tais traços também devem colorir o conteúdo da vida e favorecer a exclusão daqueles traços e impulsos irracionais, instintivos, soberanos que visam determinar o modo de vida de dentro, ao invés de receber a forma de vida geral e precisamente esquematizada de fora (SIMMEL, 1973, p. 14).

Nessa linha de pensamento de Simmel sobre a metrópole e a modernidade, em que estilos de vida passam a ser vistos sob a ótica da pontualidade, da exatidão e praticidade, aquilo que seriam os traços essenciais e impulsos soberanos, intuitivos e irracionais, “são

soterrados e impedidos de se manifestarem” (WAIZBORT, 2000, p. 321). Sob essa ótica, a organização social do tempo e do espaço, exigência para que a vida possa fluir nas grandes cidades, “requer uma ‘técnica’ própria, esquemas supraindividuais que organizam a variedade e multiplicidade em contínuo movimento” (WAIZBORT, 2000, p. 321), o que significa que “tudo precisa ser calculável, e com exatidão; assim como o dinheiro exprime todos os valores das coisas, todos os valores qualitativos precisam encontrar sua quantificação” (WAIZBORT, 2000, p. 20).

Desta maneira, a arte e a cultura, no sentindo mais amplo da política, passam a ser vistas sob a ótica do cálculo, um cálculo racional para determinados fins em que certos valores podem ser assimilados. Assim, as atividades artísticas presentes no “Fábricas de Cultura”, que promovem modos, comportamentos e valores, aparecem como cultura calculada e controlada.

3.3 CIDADANIA DOS DIREITOS ESTABELECIDOS

No que diz respeito à *escassez* e aos *valores* em Weber ou, mais profundamente, à violência simbólica em Bourdieu, a dominação pode aparecer, por exemplo, quando a instituição que sanciona a aquisição da cidadania (bandeira defendida por quase todos os entrevistados e pelos textos do programa “Fábricas de Cultura”) a concebe e define em forma de *quadratura* (PAIS, 2005, p. 56, grifo do autor), isto é, a partir de conceitos de inclusão (dentro da quadratura) e de exclusão (fora da quadratura) definidos a partir do centro, isto é, por aqueles que carregam os valores dominantes, próprios dos enquadrados, em contraposição aos “excluídos” (PAIS, 2005, p. 57). Se a ideia é formar cidadãos, como muitos entrevistados do programa propõem, quer dizer que o público alvo – entre crianças, jovens e, até mesmo, adultos – deve receber sua cidadania de fora, devido à sua escassez.

Desse modo delineia-se a visão segundo a qual os pobres não estão credenciados à existência cívica, ou seja, não são bons cidadãos em seu estado “natural” (TELLES, 2001). Daí a fala da supervisora pedagógica: “*o que a gente quer é que os meninos que passem aqui pelas Fábricas se tornem cidadãos melhores do que quando eles chegaram aqui*”. A dominação aparece na medida em que os valores sociais dominantes são estabelecidos enquanto caminho para a cidadania. Valores que se difundem por meio das atividades em que certas condutas são valorizadas, ao passo em que outras são sutilmente limitadas (advertência de um monitor ou professor) e outras, como ações francamente políticas, fortemente reprimidas.

Segundo a mesma supervisora, a intenção pedagógica do programa é proporcionar aos aprendizes a possibilidade de fazerem reflexões críticas. Nas palavras da entrevistada: “*que eles possam dizer aquilo que eles querem ou não querem*”. Porém, ela pondera que sempre dentro de um contexto de discussão, isto é, se um aprendiz diz “*ah, eu não quero fazer tal coisa*”, talvez isso ele tenha que fazer: “*é preciso ver o que é uma obrigação, o que é um direito e o que é um dever*”. A cultura livre aparece como ilegítima na medida em que toda atividade cultural praticada dentro dos muros da política é sancionada oficialmente, sendo somente validada quando tem um valor social agregado (BOURDIEU, 2013, p. 28).

Fica claro, então, que há uma cidadania de direitos estabelecidos – em que ser cidadão é introjetar os valores universais dominantes na sociedade –, que atende às reivindicações avaliadas como justas e, muitas vezes, punindo as avaliadas como injustas. Daí a pertinência da pergunta feita por José Machado Pais (2005, p. 54): “Em que medida os atributos universalistas geralmente associados à noção de cidadania dão guarida à reivindicação de subjetividades e identidades grupais?”. Avançando e modificando um pouco a pergunta, como são mobilizados os atributos pretensamente universalistas e consensuais (BOURDIEU, 2014; LAUTIER, 2014), como participação juvenil, cidadania, afirmação de identidade, cultura, desenvolvimento artístico, autoestima, pela política em questão? Em que medida cidadania e cultura aparecem dentro da política “Fábricas de Cultura” em sua forma de quadratura, isto é, vinculadas a valores hegemônicos estabelecidos?

Parte dessas respostas já foi dada na descrição da relação que se estabeleceu na sala de aula entre a supervisora pedagógica e seus alunos provisórios, na fala de alguns entrevistados e na descrição da estrutura e arquitetura dos prédios. A utilização de mecanismos pedagógicos que enfatizam e se fazem valer de valores sociais dominantes – muitos deles correspondendo às exigências impostas pela lógica do mercado de trabalho, como trabalho em equipe, cooperação, esforço, ética, autoempreendedorismo etc. – acaba por expressar o cisma que há no “Fábricas de Cultura” entre as atividades disponibilizadas e as culturas locais. Não obstante os eixos temáticos serem os mesmos em todas as unidades, assim como a maioria das atividades específicas, é alegado por membros da política e por relatórios oficiais de que há participação do público-alvo quanto à escolha das atividades. Porém, ficou claro na observação de campo que não há participação no *modo pelo qual* a atividade deve ser conduzida, e é justamente esse *modo* que separa as atividades do Programa das culturas em suas dimensões contextualizadas e locais. A atividade artística é incorporada, mas o modo de praticá-la não congrega os elementos culturais mais amplos que a acompanharia.

A base para a legitimação da ação de muitas políticas públicas de cultura, respaldadas pelo conceito de *diversidade*, estimulado pela UNESCO e outros organismos internacionais, está no reconhecimento da cultura local, como já foi brevemente discutido anteriormente nas definições do BID para a política, que exige que a população nativa seja consultada, e pelas discussões sobre cultura feitas no primeiro capítulo. Porém, reconhecer as vontades da população na escolha das atividades artísticas não significa, necessariamente, reconhecer sua cultura em sentido mais amplo, incorporando os *modos* ligados à experiência dos setores da população visados. Trata-se, ao contrário, de substituí-los pelos modos dominantes, apresentados como universais, legítimos e benéficos. O horizonte social da política determina que ela ofereça a cultura vigente contra culturas específicas. A prática cultural, assim, adquire valor não “a partir de si mesma”, mas de seu valor agregado, isto é, de *quem* a pratica ou de *como* é praticada (BOURDIEU, 2013).

O olhar de José Machado Pais para os jovens skatistas pode ser bastante útil para exemplificar o que representa a separação entre as atividades disponibilizadas e as culturas locais. Os *skaters*, como diz o autor, produzem espaços livres no domínio das quadraturas formadas pelo planejamento do espaço arquitetônico das cidades, isto é, o subvertem. A prática do skate está muito associada à reinvenção de espaços urbanos, dando-lhes novos usos e, assim, produzindo um espaço diferente do original. “O *skater* recusa aceitar o espaço como um dado pré-existente. Dá-lhe uma existência própria quando o desafia a usos diferentes dos previstos ou pré-estabelecidos” (PAIS, 2005, p. 58). Nesse sentido, não seria contraditório, por exemplo, uma atividade como o skate dentro de um espaço definido em um projeto de unidade *top down* em que há regras pré-estabelecidas quanto ao uso de seu espaço? Os governantes, conforme aponta Lautier (2014, p. 467), “preferem sempre os direitos atribuídos (*top down*) e inscritos no registro dos direitos humanos àqueles direitos conquistados (*bottom up*), assim como os direitos particularizados em relação aos direitos universais”.

O mesmo podemos falar sobre o grafite ou qualquer outra atividade cuja reivindicação de seus participantes esteja, direta ou indiretamente, situada no âmbito de contestação às determinações espaciais. Há, em algumas unidades do “Fábricas de Cultura”, a atividade do grafite, de fato. Mas há também espaços selecionados para isso. Em outras palavras, está sendo viabilizada a atividade do grafite, mas não a cultura do grafite, o que, em alguns casos, pode ser percebido pelos frequentadores, gerando conflitos e descontentamentos. Em uma das ocupações feitas em maio de 2016 (que serão abordadas no próximo item) um jovem frequentador da Unidade do Capão Redondo, André, diz:

Queremos que o prédio seja aberto à comunidade, que ela seja da periferia. Não queremos que o pessoal do Morumbi venha aqui ver que o chão está limpinho. A gente prefere que o chão esteja cheio de grafite. Hoje, o governo acha que a Fábrica de Cultura é um número, para mostrar que está fazendo alguma coisa no Capão Redondo⁸⁹.

A fala contrapõe a limpeza à “sujeira” do grafite no chão e evidencia a percepção do próprio frequentador da imposição dos *modos* de exercício da prática do grafite nos limites estabelecidos pela política. Definindo uma maneira “correta” que orienta o consumo ou a prática cultural dos cidadãos por meio da introjeção de valores, o consumo ou prática artística mobilizado acaba por exercer a função social de legitimação de diferenças sociais na medida em que o espaço de produção desses valores é o campo da classe dominante (BOURDIEU, 2013, p. 14).

Não se trata de dizer que certas práticas culturais não devam fazer parte das atividades da política, muito menos que todos os participantes compartilhem da visão de André, acima mencionado. O que se pretende é pontuar que a cultura do grafite, entendida a partir de sua origem e difusão, ao ser trazida para o ambiente específico de controle do Estado, as “Fábricas de Cultura”, deixa de existir no seu sentido cultural, na medida em que as noções de arte e cultura acabam sendo separadas.

Assim, voltamos à ideia de que a cultura, objetivamente, está sendo mobilizada pela política⁹⁰ enquanto meio legítimo para fins sociais pré-concebidos e pré-determinados, uma vez que é concebida no âmbito dos valores sociais dominantes, desconsiderando os universos morais distintos que convivem nos espaços de atuação da política. “Esquadrinhar a ‘população’ e essencializar os recortes produzidos, objetivando-os, seria a função primeira da maquinaria do governo; a partir dessa classificação, pode-se produzir valoração seletiva e desigual de recortes populacionais produzidos” (FELTRAN, 2014, p. 497). O valor atribuído a cada recorte populacional é objetivado nessas classificações que agrupam o público-alvo em categorias passíveis de valoração, como o caso do termo “vulnerabilidade” utilizado pelo “Fábricas de Cultura”, que abarca todo um grupo populacional que é, na verdade, bastante heterogêneo (FELTRAN, 2014; TELLES, 2006). Por isso que, na medida em que os valores

⁸⁹ Entrevista feita com participante das ocupações da Fábrica de Cultura do Capão Redondo, disponível no site de notícias Brasil de Fato: <https://www.brasildefato.com.br/2016/06/06/de-forma-autonoma-aprendizes-ocupam-fabrica-de-cultura-do-capao-redondo-sp/>. Acesso em setembro de 2016.

⁹⁰ A política aqui entendida a partir da lógica de sua gestão, de sua orientação. Esse destaque é muito importante por que há, em muitos casos, uma diferença grande no pensamento de arte-educadores em relação ao do pessoal da gestão e direção da política no que diz respeito à “função” das atividades artísticas.

sociais dominantes já estão estabelecidos enquanto caminho para a cidadania, certas condutas são valorizadas, outras limitadas e algumas fortemente reprimidas. Conforme aponta Feltran, (2014, p. 500):

Trata-se de equacionar essa “vulnerabilidade” ao potencial risco que eles representam. Como contrapartida, a depender da performance moral de cada sujeito ou grupo, oferecem-se doses (...) da mistura proteção social e controle, expandindo direitos e privações, atendimento e disciplinarização, postos de saúde e criminalização, autoridade legítima e repressão violenta.

Essa colocação foi empiricamente analisada com um caso específico de conduta repressiva por parte do governo do estado quando o movimento político de ocupação dos aprendizes do “Fábricas de Cultura” não foi admitido como legítimo no campo de atuação da política, que opera com base nos valores morais dominantes na sociedade.

3.4 A OCUPAÇÃO

“A favela acordou, tirou remela do olho. A juventude diz alto em uma só voz, acabem com essa palhaçada nada engraçada de querer ser a nossa voz” (manifesto dos aprendizes de Capão Redondo)⁹¹

Em maio de 2016⁹², na unidade do Capão Redondo, Zona Sul de São Paulo, diversos aprendizes bloquearam a sala da administração do “Fábricas de Cultura” e realizaram uma assembleia para protestar, principalmente, contra a redução do horário de atendimento na biblioteca. Após alegarem terem sido ignorados pela administração local e pela Poiesis, em pouco tempo, o que seria apenas um “tranco” se transformou em uma longa ocupação que durou quase dois meses⁹³. Após a ocupação da unidade do Capão Redondo, foi ocupada, no dia 1 de julho de 2016, a “Fábrica” da Brasilândia.

⁹¹ Trecho retirado de texto publicado por Pedro Garbellini, vídeo repórter do jornal GGN, no blog de Luís Nassif.

Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/alckmin-corta-verbas-e-fabrica-de-cultura-e-ocupada>>. Acesso em junho de 2017.

⁹² Disponível em: <<http://passapalavra.info/2016/07/108789>>. Acesso em agosto de 2017.

⁹³ Informações retiradas do texto “Rebelião do público-alvo? Luta nas Fábricas de Cultura” publicado no blog Passa Palavra.

Disponível em: <<http://www.passapalavra.info/2016/07/108789>>. Acesso em junho de 2017.

Além da diminuição do horário das bibliotecas, primeira pauta que disparou as ocupações, segundo o site Mal Educado⁹⁴ e o jornal *online* Brasil de Fato⁹⁵, as unidades do Capão Redondo e da Brasilândia foram ocupadas principalmente como forma de protesto contra a diminuição de ateliês e de horas de trabalho dos educadores, contra o corte de verbas, contra a demissão de funcionários, por mais transparência, entre outros elementos apontados como parte do sucateamento do programa. Segundo informações do site do coletivo Periferia em Movimento⁹⁶, desde o início de 2016 circulavam boatos de demissões nas “Fábricas de Cultura” pela Poiesis e, paralelamente a isso, funcionários de bibliotecas foram demitidos nas cinco “Fábricas” geridas pela Poiesis. Por conta de demissões sem diálogo e da diminuição da carga horária de trabalho, um grupo de educadores decidiu, em 20 de junho de 2016, entrar em greve.

Imagem 5: Fábrica de Cultura do Capão Redondo Ocupada. Fonte: Jornalistas Livres⁹⁷.

⁹⁴ Informações obtidas na página do Mal Educado no Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/mal.educado.sp/photos/pcb.819955438138203/819951221471958/?type=3>>. Acesso em outubro de 2016.

⁹⁵ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/06/06/de-forma-autonoma-aprendizes-ocupam-fabrica-de-cultura-do-capao-redondo-sp/>>. Acesso em outubro de 2016.

⁹⁶ Disponível em: <<http://periferiaemmovimento.com.br/fabricas-de-cultura/>>. Acesso em agosto de 2017.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.facebook.com/jornalistaslivres/photos/pcb.370693029721247/370692883054595/?type=3>>. Acesso em outubro de 2016.

Imagem 6: Fábrica de Cultura do Capão Redondo Ocupada. Fonte: Jornalistas Livres⁹⁸.

Afora as reivindicações objetivas, reclamações simbólicas também apareceram na fala dos ocupantes. Segundo matéria do jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, alguns ocupantes descreviam a unidade como um “prédio branco, sem vida, em meio a casinhas humildes e atrás de um córrego a céu aberto, [que] esconde uma gestão completamente desconectada da realidade material da comunidade em que está”⁹⁹. Em uma outra fala, para o coletivo Periferia em Movimento, um aprendiz que há dois anos frequenta a unidade do Capão Redondo expõe que “a principal bandeira levantada pela Poiesis é a autonomia do aprendiz. Mas, agora que a gente atingiu essa autonomia, eles querem nos criminalizar”¹⁰⁰.

Na unidade Brasilândia, a ocupação iniciou-se no dia 1º de julho. No dia seguinte, sábado, o local amanheceu cercado por viaturas policiais. A polícia invadiu o prédio, sem

⁹⁸ Disponível em:

<<https://www.facebook.com/jornalistaslivres/photos/pcb.370693029721247/370692966387920/?type=3&theater>>. Acesso em outubro de 2016.

⁹⁹ Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/a-fabrica-ocupada-de-cultura-no-capao-redondo/>>. Acesso em agosto de 2017.

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://periferiaemmovimento.com.br/fabricas-de-cultura/>>. Acesso agosto de 2017.

mandado judicial¹⁰¹, alegando que a ocupação impedia os educadores de entrarem em seu local de trabalho, e levaram presos 22 jovens. Os maiores de idade passaram mais de 30 horas na carceragem.

Na unidade do Capão, no 51º dia, a PM entrou com ordem de reintegração de posse e, em seguida, mais de 60 soldados cercaram o prédio e prenderam os aprendizes que resistiam atrás das barricadas¹⁰².

Imagem 7: Ação da polícia na unidade Capão Redondo do Fábricas de Cultura. Fonte: O Mal Educado¹⁰³.

¹⁰¹ Informação disponível em: <<http://passapalavra.info/2016/07/108789>>. Acesso em agosto de 2017.

¹⁰² Essas são informações obtidas pelo já citado texto do blog do Passa Palavra e por entrevistas feitas com funcionários da Poiesis.

¹⁰³ Disponível em:
<<https://www.facebook.com/mal.educado.sp/photos/a.301502323316853.1073741829.291834600950292/834408233359590/?type=3&theater>>. Acesso em outubro de 2016.

Imagem 8: Ação da polícia na unidade Brasilândia do Fábricas de Cultura. Fonte: Aprendizes de Olho¹⁰⁴.

A repressão policial à ocupação pode ser pensada segundo a relação entre meios e fins da política? Em teoria, a resposta lógica para essa pergunta deveria ser *não*, já que toda a orientação da política, enquanto justificativa, é voltada para gerar autonomia, autoestima, cidadania, direitos sociais, fortalecimento do protagonismo juvenil, etc. Mas a resposta – sociológica – acaba sendo *sim* porque, como já argumentado acima, o que está em jogo – para além desses termos consensuais que podem ser utilizados em variadas direções – é a afirmação dos valores socialmente dominantes.

Ora, não teria sido um sucesso o fato do Programa gerar autonomia suficiente a ponto de fazer florescer a contestação dentro dele? E uma contestação por mais horas de funcionamento da biblioteca, o que, na chave das justificativas do Programa, significaria expressiva adesão do público aos objetivos de busca de mais cidadania, mais direitos, maior participação. A repressão e a falta de reconhecimento dos movimentos políticos (a ocupação dos aprendizes e a greve dos educadores) confirmam que a perspectiva do Programa aponta para uma cidadania de direitos estabelecidos, que admite reivindicações avaliadas como justas e, ao mesmo tempo, pune e não reconhece como legítimas aquelas que não se enquadram em seu horizonte de socialização nos valores dominantes (GEORGES; RIZEK & CEBALLOS, 2014, p. 458). Tal constatação é o que permite caracterizar a situação como exemplar da orientação da cidadania de direitos estabelecidos, em que não há conquista possível de novos

¹⁰⁴ Disponível em:

<<https://www.facebook.com/aprendizesdeolho/photos/a.160961014305434.1073741828.160934664308069/197969410604594/?type=3&theater>>. Acesso em outubro de 2016.

direitos, e da despolitização das políticas públicas (LAUTIER, 2014). O “Fábricas de Cultura”, por atuar na dimensão subjetiva e na chave da moralização de seus usuários, afasta a politização da questão social, e quando a politização aparece enquanto reivindicação do público-alvo (a ocupação), a resposta é a punição (LAUTIER, 2014).

Remetendo ao já mencionado fenômeno da dominação, é interessante notar que mesmo havendo funcionários contrários à maneira como foi feita a desocupação e às posições tomadas pela direção do Programa, não foi possível mudar a orientação da política em relação às manifestações dos usuários, justamente porque essa orientação mais ampla se impõe objetivamente a despeito das individualidades.

Não obstante a existência de visões discordantes no corpo de funcionários do Programa, o governo do Estado cria uma política cultural, investindo em protagonismo juvenil e, quando esses jovens se levantam para contestar de uma maneira não aceita pela direção da política, gera-se uma crise. A argumentação e justificativa da ação ostensiva, é claro, é sempre positivada, isto é, relacionada a uma preocupação com os outros frequentadores, com o bom andamento da unidade, etc., justamente porque dentro do esquema de justificativa da política, de sua própria existência, esse tipo de contestação (ocupação) não poderia mesmo aparecer. Além de estar em jogo o sucesso de uma iniciativa estatal, de um ato de Estado, e que poderia comprometer, por exemplo, a reeleição do governador, a história contada pela política estava, desde o começo, fechada para essa narrativa futura (BOURDIEU, 2014).

De fato, na abertura do segundo semestre da unidade Brasilândia, em 9 de agosto de 2016, quando os alunos são recebidos com um “acolhimento” no teatro, a supervisora pedagógica e a gerente da unidade, em suas falas, não abordaram diretamente a greve e as ocupações. A primeira fala da acolhida foi da supervisora artístico-pedagógica. Ela disse que lamentava o ocorrido do semestre passado, que haveria uma conversa e que esperava haver um acordo a contento de todos.

Simultaneamente, contudo, uma funcionária da biblioteca que estava sentada ao meu lado me perguntou se eu era assistente social, *“porque seria legal ter mais alguém lá na biblioteca, que estava sendo difícil segurar a bronca lá, ainda mais na greve”*. Seguiu dizendo que a biblioteca não tinha parado na greve dos professores, porque, apesar do motivo [com o qual ela parecia concordar], não queriam que os jovens fossem para o tráfico e para a violência, numa associação espontânea e direta entre o trabalho lá realizado e o afastamento da violência. Ela disse que ninguém ali podia falar sobre a greve e a ocupação, e que era por isso que a chefe dos monitores e da recepção tinha ido ali do meu lado para ver o que eu

estava querendo saber. Segundo a funcionária, essa chefe “*devia ser delegada de polícia, isso sim*”. Finalmente ela falou que a greve não tinha acabado ainda, mas que alguns professores já tinham retomado, e que estaria na biblioteca se eu quisesse ir lá conhecer.

Aparece então a ideia de que a cultura não pode levar a contestações que acabem em uma ocupação, como evidenciam as constatações feitas em campo e a ação da polícia na desocupação. O caminho da autonomia, da liberdade, do empoderamento, da cidadania, atrelado ao protagonismo juvenil e à autonomia das comunidades, não é tão aberto, tão livre, quanto pode parecer no discurso oficial. O que aparece não é a cidadania da autonomia, nem do protagonismo, nem do empoderamento, mas sim a dos valores oficiais e dos direitos estabelecidos. Para ser cidadão, é preciso cumprir um papel. E novamente podemos questionar a racionalidade da política e a posição de fato ocupada pela cultura diante dos valores socialmente dominantes.

Longe do universalismo do direito social, a concepção moral da questão social engendra a perspectiva de enfrentamento do conflito social direcionada aos pobres (e não mais à luta contra a pobreza) dispostos em um *continuum* entre o cidadão de bem, que pode ser incorporado como consumidor e empreendedor, pensado na dimensão do desenvolvimento econômico, e o bandido ameaçador, que precisa ser reprimido, conforme o equacionamento do problema da “violência urbana”. Desse modo se constitui, segundo Feltran (2014), a coexistência de diversos regimes normativos nos territórios da pobreza nas grandes cidades. Seguindo o *insight* dessa análise, pode-se observar a reação à ocupação na Brasilândia (repressão policial e denegação discursiva) como exemplar da continuidade entre assistência e repressão da política social. Enquanto participam segundo as regras estabelecidas, os “usuários” são concebidos na chave do potencial agente econômico que vai contribuir com a sociedade; mas quando eles assumem uma atuação política, o registro passa para o polo do crime e naturalmente a polícia é acionada para conter a ameaça. A política, prática nobre dos dominantes, torna-se crime quando protagonizada pelos jovens pobres. Seu valor negativo é tamanho que ela não pode sequer ser nomeada, referida vaga e alusivamente no discurso da direção e da administração como “problemas” que ocorreram. Repondo o caráter estritamente moral da posição, o discurso expressa como desejável que os “problemas” sejam superados, sem que nenhuma ação seja feita para que isso possa acontecer. Não houve uma reunião; uma conversa sobre a experiência. Fez-se apenas um apelo velado para que os agentes retirassem-se desse lugar estigmatizado, onde a política aparece como o polo do crime, e retornassem ao registro do bom jovem, comprometido com sua busca de algum lugar na sociedade econômica.

* * *

Segundo aponta Gabriel Feltran (2014, p. 496), “nos últimos anos, foi intenso o debate entre cientistas sociais que estudam a pobreza, a ‘questão social’ e as políticas voltadas para a proteção social ou para a repressão da marginalidade, bem como a criminalidade e a violência”. Nesse sentido, os conflitos sociais e os modos de governos desse conflito tornam-se objetos privilegiados para a análise. Este capítulo objetivou, a partir da pesquisa empírica, compreender um dos modos possíveis de governo desse conflito social.

Assim, foi proposta uma discussão em torno da maneira pela qual a racionalidade da política “Fábricas de Cultura” do estado de São Paulo atua enquanto estratégia governamental organizada “a partir de recortes populacionais tão mais precisos quanto possível” (FELTRAN, 2014, p. 497), com a intenção de promover o desenvolvimento social das populações na faixa da pobreza e nas chamadas áreas vulneráveis da cidade de São Paulo.

A partir das incursões em campo e das entrevistas realizadas, com foco na unidade da Brasilândia, foi feita uma observação dos espaços físicos, dos conteúdos artísticos e culturais presentes na programação, como são apresentados ao público-alvo e em que tipo de dinâmica ele é inserido, permitindo apresentar a ideia de que o “Fábricas de Cultura” não é um lugar onde os públicos podem se engajar livremente em atividades e expressões culturais, mas onde certos valores sociais hegemônicos são promovidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central deste trabalho, qual seja, a entrada da cultura na agenda das políticas públicas que objetivam ampliar o acesso à cultura de setores sociais definidos, principalmente, por seus altos índices de pobreza, foi elaborada a partir do estudo de um caso particular de política dedicada a enfrentar problemas sociais por meio da cultura.

Como foi dito no decorrer desta dissertação, a atuação dos Estados na “promoção” da cultura para o desenvolvimento socioeconômico – amplamente difundida no contexto das “cruzadas democráticas” protagonizadas pelos grandes organismos internacionais (GUILHOT, 2003) –, tornou-se consensual e se universalizou como a narrativa predominante na ordem social contemporânea. Por conta disso, os discursos que estão diretamente ligados à promoção da cultura encontram solo comum nos debates já consagrados internacionalmente pelos grupos dominantes. Sabemos, porém, que mobilizando discursos bastante consensuais, as políticas, objetivamente, atuam de maneiras muito diferentes. Daí a ideia de que a atuação do Estado na cultura pode ser melhor compreendida se incluída no campo da dimensão prática das políticas públicas (LIMA; ORTELLADO & SOUZA, 2013). Ou seja, é preciso complementar a análise da concepção da política com a observação empírica de seu funcionamento.

Em vista disto, no primeiro capítulo desta dissertação, foi percorrido um caminho histórico-político para situar o contexto mais amplo em que se situa o debate da incorporação da cultura na agenda das políticas públicas voltadas para os pobres. Nos primeiros itens foram discutidas algumas dimensões da pobreza no Brasil, o lugar que esta ocupa na relação entre sociedade e política, e a emergência das políticas sociais depois da ditadura militar. Foi defendida a ideia de que a enorme segregação social que marcou o período da abertura política no Brasil, somada à busca pelo desenvolvimento econômico e pela ampliação da democracia no país, depois de anos de arbítrio e repressão, tornaram a questão social mais evidente. Mais ainda, que a ampliação das demandas por direitos por parte dos movimentos sociais contribuíram substancialmente para tornar as exigências das periferias uma pauta social. Do ponto de vista descendente, dos grupos dominantes e do Estado, argumentou-se que as pressões e reivindicações populares, o aumento da pobreza e a “dívida social” a ser resgatada para que o país pudesse manter seu projeto pretendido de modernidade foram equacionadas no registro de um novo regime de governabilidade. As políticas para os pobres aparecem quando a pobreza passa a ser enquadrada a partir da “violência urbana” como o principal problema para o controle social, e disso deriva, entre outras coisas, a ampliação de

políticas públicas e de acesso a serviços públicos nas periferias de São Paulo (FELTRAN, 2008; PAES DE PAULA, 2005; TELLES, 2001).

Assim, esse primeiro panorama histórico-político evidencia o contexto da substituição da luta contra a pobreza para o investimento em políticas sociais para grupos específicos de “pobres”, a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando o problema deixa de ser a pobreza em si e passa a ser o conflito social que dela deriva. Desde então, muitas políticas culturais são invocadas para contribuir na redução dos conflitos sociais, concebendo a pobreza na lógica do problema social da “violência urbana” e os “jovens pobres” como principal categoria sujeita às ameaças desse conflito (FELTRAN, 2014; LAUTIER, 2014). É nesse contexto, em que as novas políticas públicas passam a ser mobilizadas como meio para evitar “desvios sociais” voltando-se para a juventude pobre como seu público-alvo, que se insere o surgimento e a implementação do Programa “Fábricas de Cultura” do Estado de São Paulo.

Ainda nesse capítulo, foi feito um esforço para mapear o processo de difusão da noção de *cultura como recurso* para o desenvolvimento econômico e social em vários contextos nacionais e institucionais. Com a questão centrada nos *usos sociais da cultura*, buscou-se evidenciar como se consolidou historicamente a importância das manifestações artísticas e culturais no campo das políticas econômicas e sociais no Brasil, tendo sido defendida a ideia de que a correlação que se estabelece no país entre o surgimento de políticas sociais setoriais focalizadas nos jovens pobres e a incorporação da cultura como recurso é fruto, entre outras coisas, *da propagação das novas categorias de governabilidade produzidas no âmbito dos grandes organismos internacionais como a UNESCO*.

Por fim, na terceira parte do primeiro capítulo, foi retomado o processo histórico-político da redemocratização brasileira para abordar sua relação com a difusão de concepções políticas gestadas internacionalmente no registro da chamada modernidade globalizada, em que são entronizadas ou acentuadas as ideias que redesenharam a questão social no Brasil. Argumentou-se que foi neste momento que a questão cultural foi redimensionada enquanto responsabilidade do Estado e da sociedade, fruto da reestruturação do Estado, crescentemente com mais funções de mediação do que de execução direta das políticas públicas. Com isso, foi exposta uma contextualização da reforma administrativa e das redefinições entre o público e o privado, momento em que emergiram diversas políticas públicas voltadas para resolução de problemas como a miséria, a pobreza, a violência e as *vulnerabilidades*, a partir da lógica da nova administração pública e do gerencialismo, abrindo espaço, entre outras coisas, para a gestão por meio de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e a criação das figuras

jurídicas das Organizações Sociais.

Desse modo, no primeiro capítulo, foi feito um esforço para demonstrar que a atuação política na esfera cultural não surge e nem é exclusiva ao caso brasileiro, mas parte do fenômeno da circulação transnacional de ideias, como a participação da UNESCO e outros organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, nas políticas públicas nacionais exemplifica. Junto a isso, foi traçado o processo de entrada das políticas culturais contemporâneas no Brasil e seus usos sociais no contexto da Reforma do Estado. Nesse sentido, na primeira parte deste trabalho foi construído um panorama amplo que abre caminho para a investigação empírica do funcionamento de um caso particular de política que permite observar as tensões, contradições e limites do consenso universal produzido no âmbito dos discursos oficiais presentes nos manuais dos grandes organismos internacionais e em muitos discursos governamentais.

Assim, no segundo capítulo desta dissertação, para evitar a lógica do consenso universal, partiu-se da ideia de que o Estado, em muitos casos, se produz como lugar neutro, que “tende a fazer admitir como algo óbvio, como evidente, um grande número de práticas e de instituições” (BOURDIEU, 2014, p. 165), para justificar a investigação empírica cujo objetivo central foi *descortinar o processo de naturalização e funcionamento de um caso particular de política*. A partir da reconstrução da gênese e do desenvolvimento do “Fábricas de Cultura”, foi possível problematizar esse processo de naturalização, mostrando as disputas e mudanças no âmbito do desenvolvimento político-institucional do Programa. Argumentou-se que o problema social escolhido para ser enfrentado pela política, assim como os meios acionados para fazê-lo, não devem ser explicados a partir da produção de um consenso, mas sim no contexto de disputas entre elites políticas dirigentes e influentes.

Para tanto, esse capítulo foi dividido em duas partes. Na primeira, é traçado o momento inicial do desenho da política que surge a partir, principalmente, das concepções do BID. Verificou-se que a definição primeira do Programa foi orientada diretamente pelas diretrizes definidas no âmbito desse organismo internacional. O “Fábricas de Cultura”, acionando uma ampla rede de órgãos e saberes técnicos específicos, e seguindo as orientações do BID para fixar conceitos e concepções, se constituiu de maneira centrada na redução da violência e das chamadas *vulnerabilidades* como justificativa para sua atuação. A construção do Índice de Vulnerabilidade Juvenil para definir as áreas de atuação do Programa e as propostas de parcerias com o Comitê Intersecretarial de Combate à Violência são alguns dos exemplos que permitem identificar a produção de uma conformidade que identifica as políticas culturais no âmbito do enfrentamento das “vulnerabilidades” sociais.

Mais adiante, porém, todo o fluxo de instituições de saberes especializados (consultorias, expertises acadêmicas de cunho técnico-científico etc.) gerado para construir a primeira fase da política entra em crise, e o modelo inicial, na fase real de implementação do Programa, não se concretiza. As disputas que ocorreram nas mudanças de gestão e as variadas concepções e intenções políticas dos dirigentes geraram um ponto de inflexão no desenvolvimento do Programa que o levou à sua segunda fase. Nesse processo de mudança, conforme a investigação documental, objetivou-se demonstrar que os conceitos e as concepções produzidos para a construção do primeiro desenho do “Fábricas de Cultura” foram sendo esquecidos pelos documentos oficiais e pelos discursos institucionais que correspondem à segunda fase do Programa, dando lugar à estruturação de um novo discurso e de uma nova “maquinaria” que começam a aparecer quando da substituição do governador e da gestão da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo. Assim, os novos termos que vão ocupando o espaço da justificativa da atuação são bastante mais amplos e indefinidos, como o investimento em cidadania, autoestima, empoderamento, diversidade etc., e institucionalizados quase sem qualquer menção às concepções iniciais. A ideia de desnaturalizar a construção da política, então, foi justamente a de combater a lógica da neutralidade, produzida para justificar uma atuação específica como único caminho possível ou legítimo para enfrentar um problema social. Argumentou-se, com isso, que o “Fábricas de Cultura” não existe atualmente da maneira que se faz crer nos discursos e nos documentos disponíveis, isto é, de maneira neutra e politicamente desinteressada.

Nesse registro, o terceiro capítulo desta dissertação teve como objetivo justamente compreender *um dos modos possíveis* de governo de um conflito social delimitado por uma política específica. Assim, expôs uma análise empírica particular para a investigação de um dos pontos possíveis de manifestação dos discursos, ideias e práticas nacionais e transnacionais a respeito da necessidade de políticas públicas para a área cultural, socialmente construídos como caminho legítimo e eficiente para o desenvolvimento social e econômico e como contribuição para a cidadania.

A partir da entrada em campo na unidade Brasilândia, foi feita uma análise das percepções dos agentes, funcionários e educadores acompanhados e entrevistados, dos espaços físicos, dos conteúdos oferecidos e do modo de funcionamento e organização do Programa. Essas observações permitiram sustentar a ideia de que o “Fábricas de Cultura” não é um lugar onde os públicos podem se engajar livremente em atividades e expressões culturais, mas onde uma moral dominante é promovida para os pobres na forma de disposições subjetivas que atuam principalmente na ordem do comportamento. Foram dois os pontos

principais que nos permitiram chegar a essa conclusão. Primeiro, na dimensão das percepções dos agentes, funcionários e educadores observados e entrevistados e analisando variadas atividades do Programa, foi possível explorar a lógica institucional da política e aferir que a cultura é utilizada muito mais como técnica para atuar nas condições subjetivas dos usuários do que para alterar condições objetivas (como a luta contra a pobreza ou contra a desigualdade social). Percebendo que a atuação da política se dava na *promoção de valores dominantes enquanto caminho para a cidadania*, isto é, para formar o que muitos entrevistados chamaram de um “bom cidadão”, defendemos a ideia de que a política atua na dimensão do governo moral dos usuários, na medida em que seu horizonte social determina que ela ofereça a cultura vigente e uma moral dominante para e contra culturas específicas que se desenvolveram em contexto local, distante dos valores socialmente legitimados.

Em segundo lugar, reconstruindo os protestos de grupos de frequentadores contra certas práticas do Programa, que levaram a ocupações de algumas de suas unidades, pudemos identificar que o processo de desocupação dos prédios (reintegração de posse) e a reação dos dirigentes diante dos atos políticos dos aprendizes expressaram exemplarmente o caráter de despolitização das políticas públicas direcionadas a setores específicos das populações pobres, no âmbito da “virada moral” que, desde as últimas décadas do século XX, delineia o novo enquadramento conceitual das políticas sociais contemporâneas (FELTRAN, 2014; LAUTIER, 2014). A falta de reconhecimento dos movimentos reivindicativos e, mais ainda, sua repressão confirmam que a perspectiva do Programa aponta para uma *cidadania de direitos estabelecidos* (GEORGES; RIZEK; CEBALLOS, 2014) em que certas condutas são valorizadas, algumas sutilmente limitadas e outras, de caráter francamente políticas, fortemente reprimidas. Dito de outro modo, a desvalorização das condutas que não se enquadram no horizonte de *socialização pela moral dominante* estipulada permite caracterizar o “Fábricas de Cultura” como caso exemplar da despolitização das políticas públicas, em que não há conquista possível de novos direitos.

O Programa, mobilizando recursos e discursos propagados internacionalmente, se mostra oficial e discursivamente voltado ao bem público, à melhoria da cidadania, ao empoderamento dos desvalidos, ao desenvolvimento do senso crítico dos jovens, à inclusão dos excluídos, neutralizando, por meio desses objetivos nobres, supostos consensuais, “em que todos ganham e ninguém perde ou discorda” (FONSECA, 2013, p. 403), tensões e dilemas da dimensão real da implementação. É apenas a observação do funcionamento concreto do Programa que permite observar os conflitos, contradições e restrições dessa

experiência. O caminho da dissertação, desse modo, foi feito de maneira a permitir, por meio das incursões em campo, ver de perto os discursos oficiais em seu funcionamento na prática.

Por fim, a presente pesquisa não teve como pretensão delinear qualquer tipo de generalização sobre o tema geral ou sobre a política que serviu como recorte empírico para o desenvolvimento do trabalho. De modo delimitado, o intuito da presente dissertação foi levantar questões pertinentes ao que é apresentado atualmente como avanços das políticas sociais para, assim, usando os recursos fornecidos pela literatura especializada, problematizar e desnaturalizar os discursos e ideias predominantes, interpretando-os em sua dimensão prática para recuperar a complexidade dos "problemas sociais" que muitas vezes nos aparecem de maneira natural, consensual, evidente e neutra.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 6, p. 25-36, 1997.

_____. Espaços de Juventude. *Políticas Públicas: Juventude em Pauta*, São Paulo, pp. 219-28, 2003.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 177-193, Nov. 2003.

BELEM, Marcela Purini. E DONADONE, Julio César. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. *Norus*, v. 01, n. 01. 2013.

BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação SEADE, vol. 15, nº2, pp. 1-28, 2001.

_____. *Dimensões da Cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016.

BOTELHO, Isaura e FIORE, Maurício. *O Uso do Tempo Livre e as Práticas Culturais na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório da Primeira Etapa de Pesquisa. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP, 2005.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. BOURDIEU, P (org). *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.

_____. As condições sociais da circulação internacional de ideias. *Enfoques – revista eletrônica*, v. 1, nº 1. Rio de Janeiro, 2002.

_____. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus Editora, 2011.

_____. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre, RS: Zouk, 2013.

_____. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. PINHEIRO, P.; WOLHEIM, J.; SACHS, I. (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia. *Rev. Inst. Estud. Bras.* São Paulo, n. 58, p. 137-156, jun, 2014.

CARLOTTO, Maria Caraméz. Ciência como *instituição* e como *prática*: A mudança do regime disciplinar/estatal de produção e difusão do conhecimento científico no Brasil vista a partir do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron. 2008. 476 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

COHN, Gabriel. *Crítica e Resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

COSTIN, Cláudia. Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, junho/julho/agosto, nº 2. Salvador, 2005.

COUTINHO, Luciano. Economia Criativa para o Desenvolvimento. *Plano da Secretaria de Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014*. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

CUNHA, Márcia Pereira. Do Planejamento à ação focalizada: IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. 2012. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p.63-101. São Paulo, 2003.

DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de Política Pública. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, nº 2, p. 66-72. São Paulo, 2001.

EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos. *A Unesco e o mundo da cultura*. Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiás, 2003.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. 2008. 336 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

_____. Margens da Política, Fronteiras da Violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova*. São Paulo, 2010.

_____. O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p.495-512, 2014.

_____. Conflito urbano e gramáticas de mediação. *Revista Margem Esquerda*. Editora Boitempo, 2015.

FLEURY, Laurent. *Sociologia da cultura e das práticas culturais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2009.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos Ebape.br* – FGV, v.11, n.3, artigo 5, p. 402-418. Rio de Janeiro, 2013.

FOUCAULT, Michel. Verdade e Poder. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

FUNDAP – FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. *Assessoria à Secretaria da Cultura para Desenho do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Fábricas de Cultura: Relatório Final*. São Paulo, 2014. 121 p.

GARCIA, Sylvia G.; CARLOTTO, Maria C. Tensões e contradições do conceito de organização aplicado à universidade: o caso da criação da USP-Leste. *Avaliação*, v. 18, nº 3, p. 657-684. Campinas; Sorocaba, São Paulo, 2013.

GEORGES, Isabel P. H.; RIZEK, Cibele S. & CEBALLOS, Marco. As políticas sociais brasileiras: o que há de novo? *Caderno CRH*, v. 27, n. 72, p. 457-461. Salvador, 2014.

GIL, Gilberto. Política de promoção de desenvolvimento da música no Brasil. *Teatro Mágico da Cultura e Favela como Oportunidade*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2013.

GODOY, Samuel Ralize de. Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Secretaria de Estado da Cultura. *Contrato de Gestão Nº 01/2011*. 2011a.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Secretaria de Estado da Cultura. *Contrato de Gestão Nº 07/2011*. 2011b.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Secretaria de Estado da Cultura. *Contrato de Gestão Nº 03/2012*. 2012.

GUILHOT, Nicolas. Os profissionais da democracia em ação. *Repensar os Estados Unidos – por uma sociologia do superpoder*. LINS, Daniel; WACQUANT, Loïc (orgs.). Campinas, SP: Papirus, 2003.

HOLLANDA, Ana De. Por um Brasil Criativo. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014*. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

INSTITUTO POMBAS URBANAS. *Diagnóstico Participativo e Plano Cultural Distrital de Sapopemba e Cidade Tiradentes: Proposta Técnica (Concorrência nº 002/2004)*. São Paulo, 2004a. 11 p.

INSTITUTO POMBAS URBANAS. *Diagnóstico: Relatório Inicial*. São Paulo, 2004b. 11 p.

INSTITUTO POMBAS URBANAS. *Diagnóstico: Relatório Intermediário*. São Paulo, 2005. 62 p.

IVO, Anete B. L. Georg Simmel e a “Sociologia da Pobreza”. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 171-180. Salvador, 2008.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, 2014.

LE GALÈS, Patrick. Private-sector interests and urban governance. BAGNASCO, A.; LE GALÈS, P. (orgs.). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2005.

LIMA, Luciana P. B.; ORTELLADO, Pablo & SOUZA, Valmir. *O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura*. Trabalho apresentado no IV Seminário Internacional – Políticas Culturais. Fundação Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro, 2013.

LOUREIRO, R. M.; TEIXEIRA, M. A. C. & MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 43, nº4, p.739-772. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. Etnografia como prática e experiência. *Horizontes Antropológicos*, v. 15, nº 32, p. 129-156. Porto Alegre, 2009.

MARCHI, Leonardo De. Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, v. 37, n. 1, p.193-215. São Paulo, 2014.

MARQUES, Eduardo. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, nº 3, p.8-35. 2013.

_____. Notes on violence, social conditions and rights in the São Paulo of 2000. Paper presented at the Advanced Marginality Network at Porto, Portugal, 2011.

MATTA, Beatriz. O Modelo de Organização Social de Cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implementação. 2013. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

OTA, Nilton Ken. O poder como linguagem e vida: formalismo normativo e irreabilidade social. 2010. 330 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PACHECO, Regina Silva. A agenda da nova gestão pública. *Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática no século XXI*. ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Rae-debate*, v. 45, nº1, p.36-49, 2005.

PAIS, José Machado. Jovens e Cidadania. *Sociologia, problemas e práticas*, [S.l.], n. 49, p. 53-70. 2005.

PEDROSO, Marcelo. Fundamentos Constitucionais para uma política de desenvolvimento cultural e o Plano da Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura. *Teatro Mágico da Cultura e Favela como Oportunidade*. Rio de Janeiro, Fórum Nacional, 2013.

POIESIS. *Relatório Anual 2015 – CG 07/2011 – Fábricas de Cultura*. São Paulo, 2015. 81 p.

PROGRAMA PEDAGÓGICO – Fábricas de Cultura. São Paulo, 2010. 115 p.

PROJETO ARTÍSTICO-PEDAGÓGICO – Fábricas de Cultura. São Paulo, 2014. 38 p.

REGULAMENTO OPERACIONAL. *Programa Cultura e Cidadania para a Inclusão Social: Fábricas de Cultura (BR-0373)*. São Paulo, 2003. 88p.

RIZEK, Cibele. Faces do Lulismo: políticas de cultura e cotidiano na periferia de São Paulo. *As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (orgs.). São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. Práticas Culturais e Ações Sociais – novas formas de gestão da pobreza. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*. PORTELA, Thais; FERRA, Fernando; Jacques, Paola B. (orgs.). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Ano 10, número 1. Salvador, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos*, 2008.

_____. Políticas culturais e novos desafios. *MATRIZES*, São Paulo, n. 2, p. 93-115, 2009.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Evolução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil – 2000/2005*. São Paulo, 2007. 16 p.

SILVA, João Luiz Máximo. HISTÓRICO PCCIS – Fábricas de Cultura. São Paulo: Secretaria da Cultura do Governo do Estado de São Paulo, 2013.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

_____. *Les pauvres*. Presses Universitaires de France, 1998.

SOUZA, Regina Magalhães De. Protagonismo Juvenil: o discurso da juventude sem voz. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, v.1, nº1, p.1-28, 2009.

TELLES, Vera da Silva. Debates: a cidade como questão. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. TELLES, V. S.; CABANES, Robert (orgs.). São Paulo: Humanitas, 2006.

_____. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

UNESCO. *Declaração universal sobre a diversidade cultural*. 2002.

VANDENBERGHE, Frédéric. “O real é relacional”: uma análise epistemológica do estruturalismo gerativo de Pierre Bourdieu. *Teoria social realista – um diálogo franco-britânico*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. *Fábricas de Artes y Ofícios (Faros): o direito a viver a cultura nas periferias da Cidade do México*. 2012. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

_____. Instituições e públicos culturais: um estudo sobre mediação a partir do caso SESC-São Paulo. 2009. 239 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WAIZBORT, Leopoldo. *As aventuras de Georg Simmel*. São Paulo: Editora 34, 2000.

WEBER, Max. *A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais*. São Paulo: Ática, 2006.

_____. Conceitos Sociológicos Fundamentais. *Economia e Sociedade, Vol. 1*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.