

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Claudinéli Moreira Ramos

**A hora da cultura: um experimento de investigação em política cultural**

São Paulo

2022



Claudinéli Moreira Ramos

**A hora da cultura: um experimento de investigação em política cultural**

Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Ciência da Informação.

Área de Concentração: Cultura e Informação  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Lucia Maciel Barbosa de Oliveira

São Paulo

2022

Autorizada 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  
Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo  
Dados inseridos pelo(a) autor(a)

---

Moreira Ramos, Claudinéli  
A hora da cultura: um experimento de investigação em política cultural / Claudinéli Moreira Ramos; orientadora, Lucia Maciel Barbosa de Oliveira. - São Paulo, 2022.  
516 p.: il.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação / Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.  
Bibliografia  
Versão corrigida

1. Política cultural. 2. Políticas públicas de cultura. 3. Organizações sociais de cultura. 4. Institucionalidade da cultura. 5. Gestão cultural. I. Barbosa de Oliveira, Lucia Maciel . II. Título.

CDD 21.ed. - 306

---

Elaborado por Alessandra Vieira Canholi Maldonado - CRB-8/6194

Nome: MOREIRA RAMOS, Claudinéli

Título: A hora da cultura: um experimento de investigação em política cultural

Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora  
em Ciência da Informação.

Aprovada em: 28/02/2023

### **Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Lucia Maciel Barbosa de Oliveira (Orientadora)  
Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo

---

Prof. Dr. Marco Antonio Almeida  
Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo

---

Prof. Dr. José Carlos Vaz  
Escola de Artes, Ciências e Humanidades / Universidade de São Paulo

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Alessandra Meleiro  
Universidade Federal de São Carlos

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Gabriela Spanghero Lotta  
Escola de Administração de Empresas EAESP / Fundação Getúlio Vargas

---

Prof. Dr. Lúcio Nagib Bittencourt  
Universidade Federal do ABC



*A Noemia, Noca e Fernand Schram e a Daniel Moreira Ramos,  
os que vieram antes e quase não tiveram chances e,  
ainda assim, me abriram todas as trilhas do mundo.  
A Leonardo, que veio depois, e tem a condição de escolher  
o caminho que quiser, inclusive “simplesmente” ser e estar.  
A Maurício, que percorre comigo essa aventura de fazer sentido junto.  
Que a história possa ser sempre um presente, um farol e um legado;  
não uma ausência, não um fardo.*





*A José Teixeira Coelho Netto,  
in memoriam.*



*Dedicado a todas aquelas e aqueles que tentam,  
unindo estudo e prática, reflexão e experimento no campo,  
criar um mundo mais justo, solidário e belo para todas as pessoas  
a partir das políticas de estado,  
apesar das políticas de estado.*



## AGRADECIMENTOS

Os objetivos deste trabalho poderiam ser resumidos em um só: trazer passado para ajudar a olhar adiante, quem sabe contribuindo para que a gente possa, e mais gente possa, recuperar a capacidade de sonhar junto um mundo melhor para todos.

Registro aqui a imensa gratidão àqueles que, das mais variadas maneiras, foram decisivos para dar corpo às reflexões e experiências vivenciadas neste percurso.

Acredito que a história de cada uma e cada um tem a ver com o empenho de que somos capazes e com a fé que nos impulsiona, a partir das relações que a gente entabula, em meio ao desafio de ter ou ser privado de condições e oportunidades. Tem muito de contexto, o tal lugar social (também econômico); tem muito de sorte.

Chegar ao final desta tese implica reconhecer uma jornada que se iniciou em meio a muita pobreza, imenso amor e uma determinação encantada – qualquer coisa entre esperança e desespero, alimentada por indignação e sonho.

Agradeço à minha mãe que, mesmo quando ainda não sabia escrever, priorizou o estudo das filhas como obrigação maior da família, sem deixar de manter sempre presentes a festa, a aventura e o compromisso de ajudar quem quer que estivesse em uma situação difícil. Agradeço ao meu pai Daniel, ao meu padrasto Francisco e aos meus irmãos Wilson, Kelly, Clayton e Renata, pelo amor que sempre prevaleceu, ante todas as divergências. Ao Maurício, companheiro amoroso nesse indescritível caminhar. Ao Leonardo, filho mais querido, que há vinte anos me ensina algo novo a cada dia.

Aos professores e colegas da Escola Estadual Prof. Rômulo Pero, o “Copa”, fica a minha gratidão pelo espírito de comunidade criado. Ainda vivíamos sob a ditadura, mas foi lá que aprendi que era possível gostar muito de estudar e ao mesmo tempo transgredir normas que não faziam mais sentido, como sentar na “fileira dos meninos” ou entrar na quadra durante o recreio, esse um horário também “exclusivo” deles.

Quando se é uma criança muito pobre e muito tímida, é bem comum ser invisível. Por isso nunca esqueci a atenção recebida da professora Suzete, que me ensinou o amor pela escrita e pela leitura. Parte desta tese é um esforço para pôr em prática lições ouvidas dela, de outros professores e da diretora da escola, sobre como

é preciso aprender o cuidado de explicar o que se pensa e faz para os outros, para não ofender quem não entendeu ou quem não lhe conhece.

Sou igualmente grata à Escola Municipal Prof. Derville Allegretti, o “Comercial”, onde cursei o ensino médio técnico, e me habilitei para o Magistério. Estudar na única escola municipal da cidade que tinha o “segundo grau” durante a abertura democrática, sob a gestão da Prefeita Luiza Erundina, com Paulo Freire e Mário Sergio Cortella à frente da Secretaria da Educação e com Marilena Chaui na Cultura, me fez, pela primeira vez, sentir que era um sujeito vivo na história do nosso tempo. O trabalho delas e deles alcançou nossa sala de aula.

Meu ingresso no ensino superior no início dos anos 1990 só foi possível graças à dedicação da minha mãe (que apesar da necessidade, insistiu pelo término do estudo “de dia”, mesmo que isso me impedisse de começar a trabalhar logo) somada ao conjunto de tudo o que aprendi com professores, alunos e gestores dessas duas escolas públicas, e mais à existência da universidade pública e gratuita.

Cursar História na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo transformou o meu destino. Apenas por ingressar nessa instituição, migrei da condição de Classe C ou D (dependendo da metodologia de cálculo) para parte da elite intelectual do Brasil.

A matrícula na USP me facultou acesso à moradia estudantil, disponível para alunos carentes de outras cidades ou, como no meu caso, de áreas muito distantes da própria capital, numa época de transporte público bem mais escasso. Consegui subsídio para alimentação nos restaurantes universitários que tinham baixo custo; pude realizar tratamentos de saúde e odontológico no Hospital Universitário e na Faculdade de Odontologia; recebi assistência do Serviço Social e tinha à disposição as inúmeras bibliotecas do campus, além de salas com computadores conectados à internet – algo que ainda era muito novo em todo lugar. Assim, pude vivenciar a experiência universitária em seus mais diversos sentidos.

Eu mal sabia quem eram Marx ou Adam Smith e, definitivamente, desconhecia a grande maioria dos demais. Não foi fácil me situar e começar a entender do que os outros estavam falando, mas a Universidade me acolheu de todas as formas possíveis.

Seria impossível citar cada uma das pessoas que fizeram parte dessa fase paradigmática, a partir da qual minha vida ganhou impulso para o rumo que nos traz a esta tese.

Registro meu reconhecimento aos queridos professores Ilana Blaj, Nicolau Sevchenko, Ana Maria de Almeida Camargo, Zilda Yokoi, Mary Del Priori e Jorge Grespan, em nome dos quais reitero minha gratidão a todo o Departamento de História da USP.

O Mestrado concluído em Filosofia da Educação, na Feusp, me trouxe novas perspectivas e fundamentos. Dessa etapa da vida, guardo especial gratidão aos professores Antonio Joaquim Severino, que guiou meus passos até o ingresso na pós-graduação, e Moacir Gadotti, que aceitou o desafio nada simples de me orientar, quando um trabalho de 40 horas semanais ocupava muito do meu tempo e a chegada do meu filho transformava a minha vida.

Nessa jornada que sempre envolveu a conciliação das muitas vidas que cada uma de nós vive – filha, mãe, amiga, esposa, trabalhadora, cidadã e indivíduo – a distância temporal entre graduação, mestrado e doutorado foi significativa. Fica a gratidão por todos os que fizeram parte dessas diferentes instâncias de interação. Cabe situar, no campo formativo profissional especialmente a Fundação Memorial da América Latina e a Comgás – duas instituições à época estatais (atualmente só a Fmal é), onde tive a oportunidade de estagiar simultaneamente, durante a graduação, fundando em mim uma atração híbrida por assuntos relacionados ao patrimônio histórico e cultural dos setores de infraestrutura; arte e cultura contemporânea; memória do trabalho e gestão do patrimônio cultural público.

Agradeço também a oportunidade de ingressar na Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento (FPHES) apenas três meses após o início de suas atividades, lá permanecendo por dez preciosos anos de aprendizados e realizações. Em nome de Vera Ferraz, Renato Diniz, Ana Silvia Bloise, Florindo Miranda, Mariana Rolim e Rita Martins, agradeço a todos com quem pude compartilhar da aventura que foi o começo da FPHES. Depois de uma década nessa organização da sociedade civil de interesse público, viriam os onze anos dedicados à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo (SEC-SP), que me moveriam a esta tese.

Embora sejam muitas as pessoas com as quais tive o privilégio de interagir e aprender, ao longo de todos esses anos, é preciso registrar aqui os nomes daqueles que mais de perto trouxeram, de alguma maneira, contribuições, provocações, dúvidas e ideias para este estudo.

Agradeço aos seis secretários da Cultura que se sucederam no período de 2008 a 2018, especialmente ao João Sayad, por ter me contratado e permitido atuar

com considerável autonomia para promover mudanças estruturantes. Ao Andrea Matarazzo, que me manteve mesmo inicialmente me detestando, e com quem depois pude construir uma relação de respeito mútuo e realizações conjuntas. Ao Marcelo Mattos Araújo, pelos ensinamentos, pelo apoio generoso e pela capacidade diplomática. Estendo meus agradecimentos a José Roberto Sadek, José Luiz Penna e Romildo Campello, sobretudo por não terem me demitido na primeira chance, apesar da visão tão diferente que orientava o meu trabalho e suas gestões. Aos secretários adjuntos e chefes de gabinete que apoiaram esse percurso: Ronaldo Bianchi e Arnaldo Gobetti; Fernanda Bandeira de Mello e Lucia Camargo; Luís Sobral, Marília Marton e João Manoel da Costa Neto; Patrícia Penna e Alessandro Soares.

Aos servidores que passaram ou permaneceram na Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), que tive a alegria de coordenar de 2008 a 2013: Amanda Caporrino, Ana Paula Sampaio, Bernadete Ratão, Cecília Machado, Celso Esotico, Cristiane Santana, Danielle de Lima, Diná Jobst, Eleonora Fleury, Fátima Silva, Felipe Derenzi, Fernanda Manzoni, Francisco Pereira, Ironildes Alves, Ivana Mathias, Joana Barauna, Juliana Alkmin, Juliana Monteiro, Juliane Nestlehner, Kátia Galvão, Kelly Toledo, Leonela Oliveira, Luís Delgado, Luiz Fernando Mizukami, Márcia Mattos, Márcia Sorrentino, Marcos Seara, Graça Pereira, Maria Helena Carneiro, Miriam Nakamura, Mirian Midori, Naiara Abrahão, Natália Moriyama, Nina Zakarenko, Rafael Egashira, Rafaela de Almeida, Regiane Trevelato, Renata Motta, Roberta Martins, Rosana dos Anjos, Sandra Ramos, Sildéia Pereira, Solange Moscato, Tayna Rios e Thais Romão. E as/os estagiárias/os: Guilherme Rigolino, Jaqueline Romeira, Lucas Vieira, Marina Ogawa e Pyera Pizzuto.

À equipe com quem tive a oportunidade de interagir ao longo de todo o ciclo ou ainda que por um breve intervalo, na construção dos primeiros anos da Unidade de Monitoramento (UM): Carlos Pato, Danielle de Lima, Eduardo Baider, Eduardo Yoshii, Gabriela Toledo, Gisela Geraldí, Grislayne Guedes, Letícia Tarifa, Liliana Sousa e Silva, Lourdes Potenza, Marcos Falcão, Marianna Bomfim, Maura Crostini, Regiane Lucio, Ricardo Ysimini, Rui de Oliveira, Sildéia Pereira, Vanderli Ferrarezi e Walter Takauti. E as/os estagiárias/os: Andressa dos Santos, Camila Ferreira, Carolina Ortega, Flávia Batista, Jéssica Santos, Larissa Ribeiro, Rodrigo Ribeiro de Lima e Valter Gentini.

Aos colegas da Secretaria, pelo compartilhamento de aprendizados, especialmente a Vera Bava, Raquel Barbosa, Fabio André Uema e Fabio Resende;



André Sturm, Teca Bosi e Aldo Valentim; Adriana Ferrari e Sílvia Antibas; Renata Motta e Regina Ponte; Luiz Nogueira, Carla Almeida, Ana Flávia Souza Leite, Renata Bittencourt e Dennis Alexandre de Oliveira; Juliana Prata, Marília Barbour, Valéria Rossi e Lauro Ávila; Maria Aparecida Pinto, Pedro Jens, João Carlos Fressa, Renata Beltrão, Renata Hauenstein e Daniel Schienblich, em nome dos quais agradeço a todas as servidoras e servidores da SEC-SP.

Às diretoras e diretores das organizações sociais de cultura, especialmente Frederico Barbosa e Clóvis Carvalho (ex e atual diretor executivo da Poiesis), em nome dos quais agradeço a todos os profissionais das OSs com quem tive a oportunidade de conviver e aprender.

Agradeço ainda o trabalho rigoroso e competente das equipes do Tribunal de Contas do Estado de SP, sob a valorosa direção de Sergio Rossi, e do Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria da Fazenda, coordenado por Pedro Fagundes.

De fora da Secretaria, cabe registrar algumas outras contribuições valiosas. Sou grata às queridas Maria Cristina Bruno, Cristina Meneguello, Marília Cury e Patrícia Mendonça; e aos queridos Eduardo Saron, Rubens Naves, Thiago Donnini, Eduardo Pannunzio, Dalton Martins, Eduardo Santarém, Humberto Falcão Martins, João Leiva, José Roberto Manna, José Romão Veríssimo, Leonardo Germani, Martin Grossmann, Marcelo Nerling e Marcelo Firer.

Cabe citar também os generosos diálogos com as companheiras/os do Grupo de Pesquisa ColabCult (ECA-USP e CNPq): Larissa Souto, Laure Guillot, Naiene Sanchez, Selma Cristina da Silva, Tati Guimarães e Leonardo Assis, bem como o acolhimento do Grupo de Estudo Sociomuseologia Institucionalidade e Universidade (Universidade Lusófona e Unesco), especialmente nas figuras de Luciana Pasqualucci, Judite Primo e Mario Moutinho.

Expresso minha gratidão especialmente à querida orientadora Lucia Maciel Barbosa de Oliveira, pela compreensão, paciência e apoio, pelas leituras atentas e comentários preciosos e pela sensibilidade no trato, ao longo desse difícil período de pandemia e tantos outros desalentos pessoais e nacionais. E agradeço às professoras Alessandra Meleiro e Gabriela Lotta e aos professores José Carlos Vaz, Lúcio Bittencourt e Marco Antonio de Almeida pelas preciosíssimas arguições realizadas durante a defesa desta tese.

Finalmente, registro a alegria de concluir esse trabalho atuando em três grandes universidades e centros de pesquisa e participando da criação de um novo

empreendimento coletivo, acalentado para nos ajudar a pôr em prática muito do que temos aprendido nesses anos. Na USP, minha casa acadêmica, como pesquisadora; na PUC-SP, como professora convidada do curso de Especialização em Museologia, Cultura e Educação; na FGV Projetos, com consultora técnica junto à Prefeitura Municipal de São Paulo, e no Instituto Niara Cult, como uma das fundadoras e diretoras, sou minha dedicação à de tanta gente querida e comprometida: o horizonte segue sendo o de tentar fazer – juntos – mais e melhor por um mundo mais justo, solidário, repleto de caminhos bons para todos.

No encontro com essas queridas pessoas e grandes instituições, a oportunidade de participar de esforços de melhoria das políticas públicas e de seus resultados sociais acende uma motivação que se renova a cada dia.

## RESUMO

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **A hora da cultura**: um experimento de investigação em política cultural. 2022. 516 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Partindo de um esclarecimento conceitual, que delimita os recortes axiológicos e epistemológicos empregados, a tese apresenta uma reflexão panorâmica acerca do tema das políticas públicas no Brasil e no Estado de SP, propondo rever a compreensão amplamente difundida na literatura de que as políticas públicas de cultura no país teriam se iniciado a partir dos anos 1930. Essa nova mirada histórica, apresentada como pré-requisito para a revisão de problemas estruturantes na concepção das políticas culturais brasileiras, compõe também a contextualização do cenário que permitirá o desenvolvimento do modelo OS. O experimento de implantação e consolidação do modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura implementado no estado de São Paulo é então examinado: como a Secretaria da Cultura funcionava e de que maneira foi reorganizada? Quais pressupostos embasaram as medidas adotadas e como se lidou com os legados existentes e as novas expectativas? Aprofundando essa análise, o estudo aborda em maior detalhe a reestruturação da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM) da pasta da Cultura, à guisa de delinear referenciais úteis à problematização da organização da gestão pública de museus e examinar se é possível extrapolar as lições aprendidas a outras realidades. Ao final, são retomadas as questões propostas, à luz da investigação efetuada, procurando responder se o cotejamento entre os objetivos e a prática vivenciada permite dizer que o “experimento OS” é bem-sucedido como política cultural em São Paulo e em que medida esse histórico recente rompe com a tradição de continuada desvalorização das políticas públicas de cultura no estado. O texto busca problematizar avanços e limitações dessa experiência e sinalizar algumas possíveis correções, cuidados e novas formulações que possam contribuir de maneira propositiva para o debate e o aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cultura. Política Cultural. Políticas Públicas de Cultura. Gestão cultural. Institucionalidade da Cultura. Organizações Sociais.

## ABSTRACT

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **The time of culture**: a research experiment in cultural policies. 2022. 516 f. Thesis (PhD in Information Science) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Starting from a conceptual clarification, which delimits the axiological and epistemological clippings used, the thesis presents a panoramic reflection on the theme in Brazil and in SP, proposing to review the widely spread understanding in the literature that the public policies of culture in the country would have started from the 1930s onwards. This new historical perspective, presented as a prerequisite for reviewing structuring problems in the conception of Brazilian cultural policies, also composes the contextualization of the scenario that will allow the development of the OS model. The experiment of implementation and consolidation of the management model in partnership with social organizations of culture implemented in the state of São Paulo is then examined: how did the Secretariat of Culture work and how was it reorganized? What assumptions supported the adopted measures and how were existing legacies and new expectations dealt with? Deepening this analysis, the study addresses in greater detail the restructuring of the Museological Heritage Preservation Unit (UPPM) of the Culture portfolio, in order to outline useful references for problematizing the organization of public management of museums and examine whether it is possible to extrapolate the lessons learned to other realities. In the end, the proposed questions are resumed, in the light of the investigation carried out, trying to answer whether the comparison between the objectives and the lived practice allows to say that the “OS experiment” is successful as a cultural policy in São Paulo and to what extent this recent history breaks with the tradition of continued devaluation of public cultural policies in the state. The text seeks to problematize the advances and limitations of this experience and point out some possible corrections, precautions and new formulations that may contribute in a proactive way to the debate and improvement of management and public cultural policies in Brazil.

**KEYWORDS:** Culture. Cultural policies. Public policies of culture. Cultural management. Institutionality of Culture. Social organizations.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Gráfico 1</b> - Número de contratos de gestão vigentes na SEC-SP, de 2004 a 2018...  | 258 |
| <b>Gráfico 2</b> - Total de repasses públicos para contratos de gestão com OSs parceiras da SEC-SP, de 2004 a 2018 (em milhões de reais).....     | 262 |
| <b>Gráfico 3</b> - Público anual das ações realizadas por meio de gestão, de 2004 a 2018.....   | 264 |
| <b>Gráfico 4</b> - Evolução das despesas primárias da SEC-SP e dos recursos aplicados em Contratos de Gestão com OS de Cultura – 2004 a 2017..... | 272 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Figura 1</b> - Detalhe Apresentação da Política Cultural da SEC-SP, 2016.....   | 302 |
| <b>Figura 2</b> - Apresentação da Política Cultural da SEC-SP, versão 2016.....  | 303 |
| <b>Figura 3</b> - Síntese da estrutura de RH da SEC-SP, em ago/2013.....   | 311 |
| <b>Figura 4</b> - Equipamentos e Programas de Formação Cultural e Organizações Sociais Parceiras.....                                | 321 |
| <b>Figura 5</b> - Diretrizes da UFDPC – 2013.....  | 336 |
| <b>Figura 6</b> - Primeiros Comitês constituídos na UPPM – 2008.....   | 364 |
| <b>Figura 7</b> - Apresentação do Projeto SP História em Rede.....   | 379 |
| <b>Figura 8</b> - Eixos de Atuação do Programa de Apoio ao Sisem-SP nos Contratos de Gestão com Organizações Sociais de Cultura..... | 404 |
| <b>Figura 9</b> - Processo Integrado de Planejamento e Avaliação de Políticas Culturais.....   | 440 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tabela 1</b> - Atividades realizadas nas parcerias da SEC-SP com OSs, por área de atuação - de 2004 a 2018.....                         | 260 |
| <b>Tabela 2</b> - Recursos humanos celetistas nas OSs parceiras da SEC-SP, por área de atuação - de 2004 a 2018.....                       | 261 |
| <b>Tabela 3</b> - Total de repasses públicos para contratos de gestão com OSs parceiras da SEC-SP, por Unidade Gestora de 2004 a 2018..... | 263 |
| <b>Tabela 4</b> - Público das ações para contratos de gestão com OSs parceiras da SEC-SP, por Unidade Gestora de 2004 a 2018.....          | 264 |
| <b>Tabela 5</b> - Número de Servidores da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo - 1994 a 2020.....                                  | 314 |
| <b>Tabela 6</b> - Número de servidores e média salarial na UPPM / SEC-SP 2007 a 2011.....  | 356 |
| <b>Tabela 7</b> -Teste comparativo entre orçamento e público de museus paulistas – 2011.....   | 407 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|            |  |
|------------|--|
| Aiba       | Academia Imperial das Belas Artes  |
| Amab       | Associação Museu Afro Brasil   |
| Apac       | Associação Pinacoteca Arte e Cultura   |
| BID        | Banco Interamericano de Desenvolvimento  |
| BSP        | Biblioteca de São Paulo  |
| BVL        | Biblioteca Parque Villa-Lobos  |
| Condephaat | Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico do Estado de São Paulo |
| EPM        | Encontro Paulista de Museus  |
| FEC        | Fundo Estadual de Cultura  |
| Fmal       | Fundação Memorial da América Latina  |
| FPA        | Fundação Padre Anchieta  |
| Ibram      | Instituto Brasileiro de Museus   |
| LNLS       | Laboratório Nacional de Luz Síncrotron   |
| Mare       | Ministério da Administração e Reforma do Estado  |
| MCTI       | Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação   |
| MHP        | Museu Histórico e Pedagógico   |
| MinC       | Ministério da Cultura  |
| MPT        | Ministério Público do Trabalho   |
| Oscip      | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  |
| Oseps      | Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo   |
| OS         | Organização Social   |
| OSs        | Organizações Sociais   |
| OSC        | Organização da Sociedade Civil   |
| PPP        | Parceria Público-Privada   |
| ProAC      | Programa de Ação Cultural de São Paulo   |
| PSDB       | Partido da Social-Democracia Brasileira  |
| Samas      | Sociedade Amigos do Museu de Arte Sacra  |
| SEC        | Secretaria Estadual da Cultura (tratamento informal)   |
| SEC-SP     | Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo   |
| SEE        | Secretaria de Estado da Educação   |
| SGP        | Secretaria de Gestão Pública   |

|          |   |
|----------|---|
| Sisem-SP | Sistema Estadual de Museus do Estado de São Paulo |
| SNC      | Sistema Nacional de Cultura                       |
| UDBL     | Unidade de Difusão, Bibliotecas e Leitura         |
| UFC      | Unidade de Formação Cultural                      |
| UFDPC    | Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural |
| Ufec     | Unidade de Fomento e Economia Criativa            |
| UM       | Unidade de Monitoramento                          |
| UPPH     | Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico    |
| UPPM     | Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico  |



## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>APRESENTAÇÃO</b> .....   | 20  |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 30  |
| <br>  |     |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |     |
| <b>DA CULTURA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL</b> .....                          | 52  |
| <b>1.1 Sobre Conceitos</b> .....  | 52  |
| 1.1.1 Sobre o conceito de cultura.....  | 54  |
| 1.1.2 Política cultural, política pública e política pública de cultura.....                | 61  |
| 1.1.3 Funções da política cultural.....   | 65  |
| 1.1.4 Institucionalidade e gestão de políticas públicas de cultura.....                     | 71  |
| <b>1.2 Sobre Contextos</b> .....  | 76  |
| 1.2.1 A política cultural colonizatória.....  | 81  |
| 1.2.2 A política cultural monárquica.....   | 103 |
| 1.2.3 Notas sobre política cultural em tempos republicanos.....                             | 131 |
| 1.2.4 Breve percurso constitucional das políticas culturais em SP.....                      | 153 |
| <br>  |     |
| <b>CAPÍTULO II</b>  |     |
| <b>A SEC-SP E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA</b> .....                                  | 188 |
| <b>2.1 O modelo OS</b> .....  | 188 |
| <b>2.2 Antecedentes e início do modelo OS na Secretaria de Cultura</b> .....                | 210 |
| <b>2.3 O processo de “OS-cização” na cultura paulista</b> .....                             | 234 |
| <b>2.4 Alterações de gestão à frente da SEC-SP</b> .....                                    | 266 |
| <b>2.5 Revisão e atualização das diretrizes da política estadual de cultura de SP</b> ..... | 293 |
| <b>2.6 As parcerias com OSs, na perspectiva das unidades gestoras</b> .....                 | 303 |
| 2.6.1 A contratação de servidores para a Secretaria da Cultura.....                         | 308 |
| 2.6.2 A Unidade de Formação Cultural (UFC).....   | 315 |
| 2.6.3 A UFDPC e a UDBL.....   | 325 |
| 2.6.4 A Unidade de Bibliotecas e Leitura (UBL).....   | 338 |

### **CAPÍTULO III**

|  |            |
|--|------------|
| <b>EXPERIMENTOS EM GESTÃO DE MUSEUS.....</b>   | <b>346</b> |
| <b>3.1 A reestruturação da UPPM: desafios iniciais.....</b>  | <b>346</b> |
| <b>3.2 Um projeto de construção de “Unidade” .....</b>   | <b>356</b> |
| <b>3.3 Dos comitês aos programas de ação nos planos de trabalho.....</b>   | <b>370</b> |
| <b>3.4 O Comitê de Política de Acervo e o Programa de Acervo.....</b>  | <b>375</b> |
| <b>3.5 O Comitê de Infraestrutura e o Programa de Edificações.....</b>   | <b>380</b> |
| <b>3.6 O Comitê Educativo e o Programa de Serviço Educativo e Projetos<br/>        Especiais.....</b>  | <b>384</b> |
| <b>3.7 O Comitê de Comunicação e os Programas de Exposições e<br/>        Programação Cultural e de Comunicação e Imprensa.....</b>                          | <b>391</b> |
| <b>3.8 O GT-Sisem e o Programa de Apoio ao Sisem-SP.....</b>   | <b>396</b> |
| <b>3.9 O Comitê de Indicadores e o Programa de Gestão Administrativa.....</b>  | <b>405</b> |
| <b>3.10 Gestão de museus entre avanços, limitações e desafios.....</b>   | <b>412</b> |
| <br>   |            |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS À GUIA DE PROPOSIÇÕES.....</b>   | <b>424</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>452</b> |
| <b>ANEXO I – Conferência Estadual de Cultura de 2013: Propostas estaduais e federais<br/>aprovadas.....</b>  | <b>498</b> |
| <b>ANEXO II – Apresentação da Política Cultural da SEC-SP – Versão 2016.....</b>   | <b>506</b> |
| <b>ANEXO III – Museus criados pelo governo do estado de SP e vinculados à SEC-SP<br/>que eram geridos em parceria com organizações sociais até 2018.....</b> | <b>512</b> |

## APRESENTAÇÃO

Esta tese nasceu de um incômodo; desconforto vez por outra assumidor de ares de superioridade, na verdade camuflando uma vergonha. Não veio, pois, puramente de uma inquietação, uma dúvida, um problema. Ou da nobre intenção de realizar um trabalho original e capaz de contribuir para o avanço da área de conhecimento nela tratada, como sói correto, recomendável e de bom tom. Uma vergonha camuflada mesmo, dessas constrangidas, que a gente não conta em voz alta, que a gente finge que não está ali, mas que – se um dia a gente não para tudo para lidar com ela – vira um comodismo de cabeça baixa, um cinismo de dentes amarelos.

Não falo de um incômodo recente, nem explícito à primeira vista. Tampouco é um constrangimento que dá orgulho confessar, e não será raro o leitor acadêmico – público primeiro destas páginas – que há de balançar a cabeça reprovando, como se a confissão dessa vergonha fosse admissão de fraqueza ideológica, essas coisas que a gente até pode ter (e muito; e muitos, é certo que a têm: a multiplicação de costas curvadas ao peso das horas e anos e de um amarelecer de sorrisos, cada vez mais acomodados-descrentes, comprova essa afirmação todos os dias), mas contar que tem, ah... isso definitivamente não pega bem.

O que posso fazer? Mantê-la dentro de mim seria caminho fácil, se eu conseguisse dormir bem com isso. Há tempos já não conseguia. Melhor o olhar de desaprovação de uns quantos a esse encadernado de capa dura que abriga a questão. Melhor até a desaprovação diretamente manifesta a mim quando o assunto surgir, do que eu me desaprovando sem cessar.

Acontece – eis a vergonha, a incomodação – que há alguns anos dei de me perguntar: *para que serve mesmo termos políticas públicas de cultura?* Pergunta séria, nada retórica. Pergunta exigente, dessas que não se satisfazem com as respostas chavão, basicamente por insistir em confrontá-las com suas consequências.

É provável que o inoportunismo conjuntural seja agravante do pecado aqui cometido. Como posso ter a coragem de assumir cogitar isso, quando estamos sob ataque violento de uma pretensiosa direita tosca e irascível? O momento é de reafirmações, defesas aguerridas: “não é hora de fraquejar”. A vergonha desse cogitar cresce.

Indiferente, a pergunta vem e sapateia sobre mim: “Para quê?” E mais especialmente: “Para quem?”

O embrião dessa dúvida surgiu há muito, junto de um incômodo composto de perguntas e afirmações, que ouvi de quando em vez de pessoas das mais variadas, ao longo de vinte anos de atuação no setor cultural. Apontamentos, sem dúvida, familiares aos ouvidos de muito profissional da área. “Que bonito: trabalhar com cultura!... Só diversão o tempo todo!” “Como vão os eventos?” “Vida boa essa, trabalhar fazendo festa”. Mas também tinha: “Quem trabalha com gestão cultural faz o que mesmo?” e “Deve ser frustrante, né?! Ninguém valoriza as artes...”

Igualmente não foram raras as vezes em que foi possível escutar que “é preciso priorizar a preparação para o *trabalho sério*. Isso de oferecer atividade cultural e cursinho de arte para criança pobre é uma enganação” ou ainda “quem quer fazer a sua arte que faça, mas não com o *meu dinheiro*. O povo paga imposto para ter saúde, segurança e educação, não para financiar *artista vagabundo* que não quer ou não sabe *trabalhar de verdade*”.

O auge dessas reações veio no período mais recente, com as guerras culturais ostensivamente estimuladas pelo movimento de extrema direita que assumiu a gestão federal de janeiro de 2019 em diante, quando os mais diversos trabalhadores das artes e da cultura foram amalgamados sob um conjunto de acusações espúrias e preconceituosas, a mais frequente sendo a de parasitarem as leis de incentivo à cultura, especialmente a Lei Rouanet.

A esses lugares-comuns, históricos ou recentes, todos bem sintomáticos do valor social do setor cultural para uma parcela expressiva de brasileiros, muitas vezes se somaram discussões a respeito da *importância* da matéria.

Ao longo de duas décadas, pude confrontar interlocutores diversos e animados a favor e contra a catalogação da cultura no panteão das políticas públicas. Com efeito, se hoje – época marcada por refluxos simultaneamente neoliberais e retrógrados – até áreas consagradas como saúde, educação e segurança são postas em xeque em termos de responsabilidade estatal, não é difícil visualizar a agressividade enfrentada pela defesa das políticas públicas de cultura, nem a fragilidade com que têm se sustentado as iniciativas culturais.

Duas ausências que se retroalimentam – a da continuidade dos bons projetos e a da valorização cultivada do setor cultural como um todo – seguem dentre as

características mais presentes apontadas nas políticas culturais no Brasil, não raro acompanhadas de uma torturante inépcia dos responsáveis pela liderança da gestão e das políticas culturais.

Tendo começado a atuar nesse campo de batalha com um lado assumido – o daqueles que defendiam com afinco as políticas culturais como *indiscutivelmente* importantes e *obviamente* responsabilidade do Estado, vi minhas certezas sofrerem abalos ao longo dos anos, causados sobretudo pela necessidade de objetivar os postulados feitos e de acareá-los à luz das experiências práticas assistidas e vivenciadas: cultura deve ser papel do poder público por quê? Que importância têm as práticas culturais (e *quais práticas*), que justifique serem financiadas *por* e *para* todas as pessoas?

Os legados das políticas públicas sociais no Brasil – a cultural inclusa – podem ter alterado a qualidade de vida de pessoas em termos de estatísticas de sobrevivência e até de qualidade objetiva de vida, mas pouquíssimo contribuíram para a formação de uma população que se reconheça como sociedade com raízes e horizontes comuns e que se disponha a uma atuação comunitária na qual cada agente seja reconhecido (a começar por si mesmo) e respeitado como sujeito de responsabilidades e de direitos comuns e interdependentes.

Para o brasileiro, o brasileiro é uma certeza difusa; equivale a uma abstração. Ele integra uma abstração territorial e cultural reconhecida principalmente em função daquilo que distingue o povo “daqui” de outros, de outros territórios e culturas. Nesse sentido, a língua portuguesa falada no Brasil é um grande agente articulador, mesmo com suas variadas nuances regionais. E a gente lida como se “sempre tivesse sido assim”, apesar de a primazia do português ser uma conquista mais ampla somente a partir do século 18, em algumas localidades do país até mais tarde.

Com efeito, a suposta identidade nacional que nos afirma a todos como brasileiros camufla (mal) uma série de diferenças e desigualdades históricas que ora se relacionam de maneira conflituosa, ora se distanciam a ponto de as pessoas de cada grupo (ou lado) não se perceberem, na prática dos vínculos sociais, como partes de um mesmo povo. A popularidade da expressão “só podia ser brasileiro” e suas variantes que adotam o gentílico como qualificador pejorativo é apenas um dentre muitos sintomas evidentes.

Sob certos aspectos, o Brasil vive sob uma espécie de *neofeudalismo esquizofrênico*<sup>1</sup>, porque inserido na dinâmica do capitalismo mundial, arvorando-se discursos fleumáticos e até algumas práticas de liberalismo e neoliberalismo econômico, mas operando social e politicamente numa lógica provinciana, de vassalagem, compadrio e alta estratificação, onde aspirações verdadeiramente liberais ou pseudoliberalizantes no campo dos costumes são engolidas dia a dia pelo conservadorismo retrógrado que se alastra por um país que ainda alardeia a imagem (cada vez mais trincada) de povo dócil, cordial, pacífico e hospitaleiro das diversidades, porém rebate com violência cada vez mais explícita comportamentos e vivências que se distanciem dos padrões das autoproclamadas “pessoas de bem”.

As políticas públicas de cultura até aqui desenvolvidas, a meu ver mais contribuíram para perenizar esse estado de coisas do que para alterá-lo.

Tais questões já começavam a fermentar em minhas reflexões, quando resolvi fazer uma nova aposta profissional, cujas repercussões reverberam expressivamente neste trabalho: a de migrar do Terceiro Setor para o Primeiro.

Para situar essa escolha, convém rememorar um episódio ocorrido no final de 2007, quando um amigo que era secretário de cultura no interior de São Paulo me convidou para almoçar com uma das mais conceituadas gestoras sociais do país. Herdeira de família tradicional do mundo das finanças que tem se dedicado há anos a causas sociais diversas como diretora, provedora ou conselheira de instituições atuantes nas áreas de educação, cultura, turismo e saúde, sua presença fora solicitada por ele para me demover da intenção de atuar no serviço público.

Naquela fase da vida, eu já tinha uma pequena carreira respeitável, contando com dez anos dedicados à uma fundação privada da área cultural, qualificada como organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), que atuava na preservação do patrimônio histórico de grandes setores de infraestrutura: energia e saneamento. Era então diretora da instituição, tinha um portfólio de realizações

---

<sup>1</sup> Com efeito, embora o sistema econômico prevalente seja o capitalismo e o regime político, a democracia, diversas características do modo de organização social e político baseado nas relações servis que constituiu o feudalismo podem ser observadas na sociedade brasileira, tais como as práticas de vassalagem, clientelismo e tutela, ou a existência de gerações de pessoas vivendo em condições que lembram os antigos servos da gleba. Cunhado aqui para designar essa dinâmica esdrúxula, o termo *neofeudalismo* é uma imprecisão histórica, e, exatamente por isso, uma conceituação bastante simbólica e oportuna para denominar o contrassenso que representa a subsistência dessas características das sociedades feudais na compleição, no temperamento, da sociedade brasileira. No sentido exato, nunca fomos feudais; em todos os demais, jamais deixamos de sê-lo.

considerável, mas estava insatisfeita com os rumos estratégicos definidos pelo conselho curador e sentia que não havia como avançar mais. A decisão de mudar de emprego fora tomada em meados de 2007.

Algumas buscas depois, eu tinha o convite para assumir uma diretoria cultural em uma importante entidade patronal do setor de infraestrutura, que alavancaria minha carreira no campo privado, e outro para assumir a área de cultura de uma multinacional do setor energético sediada no Rio de Janeiro, ensejando boas possibilidades de voos internacionais. Em ambos os casos, meu salário mais do que dobraria, selando um mergulho que, naquele momento, me parecia definitivo no mundo privado.

Eu tinha então 34 anos e uma convicção: se assumisse uma posição assim naquele momento, nunca mais teria coragem de partir para uma experiência técnica no estado. Quando sua vida adquire determinados padrões e trilha certas jornadas, é mais difícil abrir mão; o caminho te leva. Era o que eu pensava. E eu queria muito ter uma experiência no serviço público. Queria muito saber se era verdade: “se não dá mesmo para fazer nada, quase nada”, como se dizia. Queria entender porque o estado, que eu defendia das políticas neoliberais no discurso de cada dia, era na prática aquela ineficiência toda – impossível de negar e tão motivadora dos tantos discursos que eu criticava.

Dentre as investidas em busca de uma nova oportunidade profissional, eu havia sido informada pelo então secretário adjunto da cultura do estado de São Paulo (conselheiro na Fundação onde eu trabalhava), a respeito da abertura de uma seleção para definir um novo coordenador para a área de museus da pasta. Foram quatro meses de processo seletivo – feito relativamente raro no estado, já que se tratava de um cargo de confiança, que poderia ser provido livremente pelo secretário, mas que ocorria por força de uma portaria do recém-eleito governador, determinando que cargos de coordenação que demandassem qualificação técnica fossem ocupados mediante seleção independente e profissionalizada.

Tal medida vigorou por pouco tempo, logo derrubada pelos zelosos da tradição discricionária, porém durou o suficiente para que meu ingresso e também o da futura coordenadora da Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico da Secretaria acontecessem assim. Após provas objetivas, entrevistas e algumas dinâmicas peculiares, que definiram inclusive “aspectos emocionais e psicológicos da minha

personalidade profissional a serem revistos ou aprimorados”, ao gosto da moda de captação de recursos humanos das agências de *headhunters* e *outplacement* do início do século 21, o caso é que fui selecionada.

A gestora importante, amiga de meu amigo, estava naquele almoço com a missão de me demover de ingressar no serviço público – causa que ela defendeu com dedicação ainda que estivesse ali basicamente por deferência a ele, pois não nos conhecíamos.

Curioso como certas memórias permanecem. Ainda ressoam as palavras dela sobre a “loucura” que seria trocar uma carreira promissora no setor privado ou no terceiro setor pelo ingresso em uma máquina caracterizada pelo gigantismo, inércia e interesses escusos, conhecida por sobrepujar, desanimar e enfraquecer os profissionais sérios e implantar um *grande padrão de mediocridade* como regra: “*especialmente no setor público de cultura*”.

Ela afirmou que eu não suportaria nove meses; em seis já estaria desiludida, apática, com a vontade de realizar apagada. Fizemos uma aposta sobre essa duração – outro almoço ou jantar – que nunca se realizou. Nunca mais nos encontramos. Eu pretendia ficar dois anos no setor público, prazo associado a um bordão conhecido: “cargos de confiança não duram: muda o governo, muda tudo”. Era prudente sair antes do próximo período eleitoral.

Em 3 de janeiro de 2008 comecei a trabalhar na Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. Lá permaneci até 31 de dezembro de 2018. A experiência me fez ver quanto de verdade e de preconceito havia na fala da minha interlocutora ilustre; quanto de ingenuidade, desinformação e presunção eu tinha e, especialmente, a quantidade de caminhos inimagináveis – embaralhados e completamente reais – que há no serviço público.

Ao longo dos 132 meses em que atuei na Secretaria, ocupei os cargos de coordenadora da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM) e de Coordenadora da Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão, a UM. Durante esse período, registrei fatos e impressões em um conjunto de 44 cadernos e blocos de anotações, que me ajudaram a rememorar a experiência e a dialogar com os registros oficiais e a bibliografia de referência desta tese, num esforço de realizar uma reflexão teórica e metodológica sobre o processo de construção e consolidação de políticas públicas de cultura que vivenciei, em boa parte, na condição de membro



do estafe operacional e estratégico responsável, no âmbito do estado de SP, pelas decisões e encaminhamentos relacionados ao setor cultural.

O título “A hora da cultura: um experimento de investigação em política cultural” remete a duas obras da literatura que me tocaram especialmente, dentre as inúmeras lidas em paralelo à construção desta tese (meus momentos de mergulho em mim e no mundo, para além do ofício de organizar a pesquisa, o trabalho e a vida comum, como qualquer pessoa).

*A hora da estrela*, de Clarice Lispector, revisitada depois de décadas, inspirou “A hora da cultura” em múltipla via: primeiro, por conta de uma triste (porque verdadeira) piada de trabalhadores do setor cultural, sobre a hora da cultura nos noticiários ser tradicionalmente o momento final ou aquele quadro para ocupar espaço, quando os assuntos *importantes* já passaram e o programa está perto de acabar, e desde que nada de mais “interessante” – um acidente, um escândalo ou uma tragédia – tenha acontecido.

A hora da cultura nas notícias do nosso país simboliza bem o que acontece com a política cultural no campo das políticas públicas: é assunto quando não há assunto; pauta quando tudo vai bem, inclusive pauta de consenso em inúmeras (e até pouco críveis) situações, como se verá nas páginas que seguem. Mas não é assunto quando há “assuntos sérios” a serem tratados. Claro, a não ser que vire escândalo, como nas críticas que têm sido feitas a casos pontuais de malversação de recursos incentivados ou em associações distorcidas da cena cultural em geral a pautas de costumes polêmicas.

A cultura para muitos responsáveis pela administração pública e pela grande imprensa, bem como para muitas opiniões com elas e por elas formadas, tem sido um enfeite; a cultura tem sido perfunctória. Nessa dinâmica, falar de política cultural publicamente hoje só não é algo mais irrelevante (na perspectiva do debate público e do debate popular) porque há fortes críticas disseminadas nos anos mais recentes a respeito do financiamento público da cultura e das pautas de costumes.

Esta tese fala, pois, sobre uma mudança necessária do lugar da cultura que é, conjuntamente, uma mudança de tempo; a urgência de situar criticamente a cultura na hipótese das políticas públicas estratégicas, a fim de contribuir para sanar emergências que não cessarão sem essa presença.

A hora da cultura também abriga uma utopia, a utopia da extinção macabéa. O nome da personagem emblemática do livro de Lispector, aqui tornado substantivo comum, traduz uma parcela grande demais da população que é composta de seres humanos de uma humanidade incompleta, de uma humanização falha e tosca – derivada da imposição de um padrão de civilização que, ao mesmo tempo em que se afirma como a suposta via correta para o futuro, desconsiderando outros saberes e civilizações, é profundamente excludente, e usa desigualdades e exclusão como combustível para se manter. Isso precisa deixar de existir.

Assim, a utopia aqui tratada é de que o direito à cultura plenamente exercido seja o fim das macabéas. Isso não acontecerá por decreto, mediante imposições de cima para baixo, no mínimo porque – como nossa história tem fartamente demonstrado – não há interesse daqueles que estão “lá em cima”.

É preciso que as políticas públicas de cultura sejam forjadas com ampla participação de atores os mais diversos. Agentes públicos e privados, institucionalizados e informais, do mundo cultural e dos mais variados contextos sociais e universos profissionais. Para que se efetive essa construção, há que se fomentar uma participação que ao mesmo tempo carece ser conquista e aprendizado – a hora da cultura precisa ganhar espaço formativo e crítico na agenda de cada uma e de cada um.

*Arquipélago Gulag: um experimento de investigação artística*, de Aleksandr Soljenítsyn, que finalmente tive ânimo de enfrentar, estimulou uma reconfiguração metodológica do presente trabalho, que alia métodos convencionais no campo das ciências humanas – a análise de documentos primários e de fontes jurídicas e administrativas à luz da revisão bibliográfica – a uma reflexão detida em torno da minha experiência pessoal em relação ao objeto estudado.

O que se pretende, pois, é que a pesquisadora que elabora esta tese possa revisitar os registros da gestora que tomou parte na trajetória do objeto estudado, para somar o testemunho desse percurso às análises críticas documentais e bibliográficas desenvolvidas. Sem dúvida, há o risco inescapável da proximidade, visto que ambas são a mesma pessoa. Tampouco é possível esquivar a ameaça da leitura enviesada da realidade – o que alguns problematizadores da nossa época têm chamado de “construção de narrativas”.

Não há pretensão de neutralidade aqui, porém é legítimo o compromisso com a busca de apresentar a variedade de pontos de observação que me foi possível captar do experimento vivenciado, inclusive naquilo que expõe as contradições entre os discursos proferidos, defendidos ou criticados, e o que foi possível transformar em realização concreta.

Aqui cumpre declarar de partida que esta não será uma pesquisa orientada ao caos ou à nébula das incertezas que angustiam, nem a sentença de um anjo que olha para trás. Não pretendo examinar, concluir e julgar o período transcorrido, exprimindo verdades e certezas, muito menos me posicionar como autoridade estabelecadora de doutrina. Todavia, não tenciono tampouco apresentar críticas e problemas sem propor caminhos e possibilidades.

O abrigo fornecido pelo fim das certezas, pela era das incertezas, pela pós-modernidade com suas verdades de ponto de vista, pela modernidade líquida ou o termo que se preferir usar, não será usado como esconderijo neste trabalho. A preferência é ousar lançar hipóteses seguidas de propostas, ousar apostar em alternativas, ainda que sob os riscos de um fracasso raquítico ou colossal, a ser mais uma voz que se dedica a narrar nossos males como quem se prepara para o velório, porque o doente é irremediavelmente terminal.

Viver é terminal. Assumindo isso, mais proveitoso é tentar pensar onde erramos até aqui para, então, procurar alguma opção que nos permita trilhar rumos melhores.

Esse é um trabalho que parte do entendimento de que a chance de erro ou fracasso não supera a oportunidade que a soma de um relato detalhado acerca do processo pode agregar em termos de informações e pontos de vista relacionados à construção das políticas culturais.

Com efeito, *agregar* e *somar* tornam-se palavras-chave neste percurso, que se pretende composição de um *material de trabalho*, algo que possa ser submetido ao crivo de leituras e reelaborações individuais e coletivas, no sentido de contribuir para a elaboração de novas hipóteses, iniciativas, tentativas de correção de rumos e aprimoramentos envidados por aqueles que atuam com políticas culturais na prática. É com esse público que espero ter a oportunidade de dialogar. Ao menos, essa é a nova aposta. A leitora e o leitor poderão decidir, no final, se esse experimento valeu a pena ou não.

Resta dizer, a quem a curiosidade se apresente: cada dia naquela engrenagem louca foi um aprendizado e uma experiência insubstituível. Em meio a toda a sorte de arbitrariedades pessoais absurdas e impessoalidades desumanizantes avassaladoras vivenciadas na máquina pública, cada chance de construção coletiva de consenso em campos de diversidade e mesmo de conflito se traduzia em uma experiência ímpar de sociabilidade republicana e democrática.

Cada avanço compartilhado foi uma lição de paciência, empatia e interpretação: leitura e escrita do mundo. Se fosse possível retornar às opções que havia em 2007, minha decisão não seria outra. Ah! E, se por acaso este singelo estudo circular (quem sabe, afinal, os rumos que esses calhamaços reais ou virtuais podem percorrer na nossa curta existência?)... é útil registrar que uma distinta e querida senhora que é referência de atuação privada no campo social e cultural do nosso país ainda me deve um almoço.

## INTRODUÇÃO

O Brasil precisa de quais políticas públicas estatais e institucionalizadas de cultura? Para quê? Por quê? Para quem? Que lições podem ser extraídas dos erros e acertos vivenciados até aqui e quais aspectos do contexto atual e das previsões futuras se poderia assinalar como possibilidade para correções e melhores rumos? E, se tais lições existem, por que ainda não aprendemos o suficiente com elas para ter uma área cultural institucionalizada com outro patamar de importância, de reconhecimento, de impacto?

Pode parecer que as perguntas resultam de alguma trajetória pessoal infeliz ou malsucedida. Ao contrário. Elas derivam de duas décadas de realizações efetivas, com altos e baixos, mas sobretudo com resultados concretos, expressos em patrimônio preservado, artistas apoiados e divulgados, vidas tocadas pela arte e pelos legados de gerações anteriores.

Para um pequeno percurso – de um indivíduo apenas, sem grandes projeções, isento de berço, fortuna e fama – são feitos consideráveis. Muito mais importante que isso: para uma área da qual se diz tão desvalorizada e de difíceis comprovações, são evidências que se juntam a outras tantas semelhantes, e que demonstram que o trabalho sério e continuado de anônimos comprometidos pode fazer a máquina estatal funcionar em prol do interesse público.

Então, por que a dúvida?

A ausência de valorização da área artística e cultural de forma ampla, no seio social, e estratégica, no campo político, parece indicar os princípios de uma resposta, fundada na trajetória de formação do povo e da nação brasileira.

A seu tempo, algumas afirmações têm sido feitas em relação às políticas públicas de cultura no nosso país há algumas décadas que acabam norteando “visões de mundo” (na academia, na imprensa, no meio político, com reflexos diversos junto à população) e, por consequência, norteando práticas de gestão que, a meu ver, obstaculizam o reconhecimento crítico do papel estratégico que as políticas culturais podem desempenhar e, assim, dificultam ou impedem o exercício desse papel.

Por primeiro, a literatura é fecunda em afirmar que as políticas culturais no Brasil nascem nos anos 1930 (como se verá mais adiante). Assim, as práticas do poder público diretamente orientadas para o cultural teriam se originado há pouco

menos de um século – compreensão que se alinha àquelas outras percepções (também já “clássicas”) de Brasil como país em formação, onde a consolidação das instituições, sobretudo as democráticas, ainda é um processo em curso, longe da estabilidade.

Aqui vale observar: de fato, república e democracia são experimentos relativamente jovens e ainda pouco aprofundados no solo brasileiro. Todavia, talvez valha a pena ponderar o quanto isso deriva das reflexões e avanços que ainda não amadurecemos como sociedade e estado, nessa frágil república, e o quanto se deve exatamente às tradições mais disseminadamente solidificadas no seio da nação.

Dito de outro modo, caberia perguntar: será que não poderíamos chamar de políticas culturais aos processos intencionalmente envidados pela igreja católica, pela coroa portuguesa e pelas famílias que ascenderam ao poder no que viria a se constituir Brasil, a partir de 1500? Que mudanças ocasionaria reconhecer tais processos – desenvolvidos sob fortes determinações de interesses privados e internacionais – como políticas culturais que (se) constituíram condicionantes muito profundas da conformação geral que o país acabou adotando e raízes das suas políticas culturais delineadas no século 20 em diante?

A mudança de ótica proposta poderia nos levar a considerar essas primeiras políticas de cultura fatores decisivos (e, por vezes, impedimentos radicais construídos e aparentemente naturalizados) das transformações pretendidas. Talvez essa perspectiva nos permitisse cogitar que o Brasil não avançou mais e não tem avançado melhor e mais rápido rumo a um desenvolvimento social e econômico cidadão e democrático não por falta de maturidade institucional ou falta de maturidade (ou de outras qualidades) de sua população – *a sociedade brasileira, o povo brasileiro, os brasileiros* – mas pela maneira como as principais instituições amadureceram e fincaram raízes, a partir de intervenções do aparato estatal e das principais instituições civis e forças econômicas, sendo que as políticas culturais implementadas desde a chegada dos portugueses concorreram decisivamente nessa direção e ainda não foram suficientemente problematizadas e desconstruídas.

Ainda, essa mirada mais funda no horizonte retroativo pode nos permitir recuperar um conhecimento valioso acerca dos processos culturais gestados em todo o corpo social, nas situações de resistência mais adversas. Há um caldo fecundo e antigo de realizações alcançadas sob muito custo e mesmo de batalhas perdidas, mas

que geraram desdobramentos, que seguem invisíveis, por terem sido reprimidas e invisibilizadas por séculos e décadas, mas que pode fortalecer e iluminar muito do que sabemos sobre a constituição de nós mesmos.

Do ponto de vista das políticas públicas de cultura contemporâneas, essa compreensão implica a necessidade de uma nova relação com a história do Brasil e seus fatos, ritos e mitos fundantes, passando, especialmente, pelo reconhecimento da presença desigual de referências, bem como das lacunas e ausências físicas e discursivas (nos equipamentos culturais, nos monumentos, nas técnicas e escolas artísticas, no reconhecimento e valorização das manifestações culturais, no fomento à pesquisa, à produção e à circulação de bens artísticos e culturais); pela identificação, a partir de uma mirada mais ampliada, dos aspectos positivos da construção cultural que resultou no Brasil atual, e pelo enfrentamento de vícios e violências que acabaram sendo naturalizados no caldo cultural nacional.

Dentre esses últimos, os mais abordados têm sido o racismo, o machismo e a homofobia – embates históricos que se coadunam àqueles vivenciados em diversas partes do mundo atual. Mas há outros, já esmiuçados pela crítica (como o mito do “brasileiro cordial”, o “complexo de vira-lata” e os arquétipos do “caipira” e do “malandro”) ou ainda carentes de mais reflexão – como o desenraizamento histórico; a construção da ausência de identificação e valorização da coisa pública e do bem comum, e a rejeição a um entendimento de cidadania como conciliação de direitos e deveres individuais e sociais, que deriva de uma (in)justiça e de uma i(ni)mputabilidade praticadas seletivamente e ocasiona a autodesresponsabilização e a aquiescência ou apatia frente à impunidade dos mais afortunados.

Alinhada à visão de que as políticas culturais somente teriam se iniciado na quarta década do século passado, persevera uma ideia de ausência de políticas culturais ao longo do século 20, mesmo a partir de 1930 em diante – fenômeno que arrefeceria em alguns períodos (como na janela democrática entre 1945 e 1964 ou mesmo durante alguns momentos da ditadura), sem deixar de se fazer presente, ao menos até o advento dos governos de centro-esquerda vigentes de 2002 a 2016, quando sofreria um redirecionamento contundente, ainda que de frágil consolidação.

A manutenção dessa falta de políticas culturais na maior parte do tempo, somada a um traço predominantemente autoritário do poder público em relação à cultura e a intermitência das iniciativas, resultando em inconstância e insegurança,

caracterizaria o tripé da ausência, instabilidade e autoritarismo: as três tristes tradições em torno do que poderia ser condensada a história das políticas culturais do estado nacional brasileiro (RUBIM, 2007a; RUBIM, 2010, p. 9-24; RUBIM, 2019; RUBIM, 2020)<sup>2</sup>.

Entretanto, é possível observar que já existiam políticas culturais que podem ser identificadas enquanto tal, antes dos marcos reconhecidos nos anos 1930, e também há como se verificar que o poder público no Brasil, sob suas mais diversas configurações (nos âmbitos municipal, estadual e federal; do poder executivo, legislativo e judiciário) nunca deixou de implementar políticas culturais sistemáticas e, em certa medida, continuadas, mobilizando recursos diversos, que incluíram e foram além do aparato administrativo público constituído para tratar autonomamente do temário cultural em sentido estrito.

Os principais veículos culturais institucionais do século 20 no Brasil foram o estado e – marcadamente apoiados, vinculados ou condicionados pelo estado – a igreja católica, a escola<sup>3</sup>, o rádio e a televisão, acompanhados pela imprensa escrita. A centralidade desses veículos se manteve até o início do 21, quando ganharam relevância os meios de comunicação digital e as igrejas evangélicas. No enfrentamento às forças institucionais predominantes, por sua vez, a resistência popular foi ao mesmo tempo intensa, diversificada, presente ao longo do tempo e sistematicamente reprimida, cooptada ou silenciada, embora também em muitas ocasiões tenha logrado êxito em suas demandas e reivindicações.

---

<sup>2</sup> Vale registrar que, apesar da efetividade da atenção do poder público a políticas culturais democratizantes ainda estar longe de ser uma realidade, o assunto passou a fazer parte dos estudos e pesquisas sobre políticas públicas, ganhando impulso no Brasil sobretudo nas últimas décadas, sob forte influência externa, especialmente das iniciativas da Organização dos Estados Ibero-Americanos e Unesco, e com acentuado protagonismo de instituições públicas federais como a Fundação Casa de Rui Barbosa e a Universidade Federal da Bahia. Ao crescimento de reflexões acadêmicas e estudos de caso, soma-se o aumento do número de pesquisas relacionadas a políticas culturais ou a hábitos e práticas de consumo cultural, contribuindo também para ampliar a reflexão a respeito, com alguma repercussão em esforços governamentais, porém ainda sem compor uma continuidade suficientemente alongada, disseminada e consolidada, capaz de compor séries históricas e propiciar reflexões de maior alcance. As gestões culturais recentes dos municípios de Jacareí/SP e Niterói/RJ parecem exemplificar esforços que avançam em direção à consolidação de políticas culturais estruturantes. O desenvolvimento de estudos a respeito dessas experiências poderá trazer contribuições relevantes para as reflexões teóricas e metodológicas que vêm sendo desenvolvidas nas últimas décadas.

<sup>3</sup> A influência da instituição *escola* só cresceu, mesmo que a percepção de sua inadequação nunca tenha se dissipado, primeiro pelas limitações de acesso, depois pela falta de qualidade. Com sua grade curricular, sua estrutura e sua forma de funcionamento definidas de maneira centralizada, burocratizada e eurocêntrica, a escola tornou-se simultaneamente esperança de uma alternativa de ascensão para a grande maioria pobre e lócus protagonista da reprodução das desigualdades sociais (PATTO, 2015).



A presença do estado, sobretudo ao longo da história recente do Brasil, se fez sentir continuamente, por meio de:

- a. criação de instituições direcionadoras e de normativas cerceadoras que afetaram diretamente o fazer e o usufruir artístico e cultural;
- b. ações pontuais de apoio e viabilização de manifestações culturais diversas (com destaque para os festejos do calendário religioso e comemorativo local e nacional, que incluiu desde sempre celebrações de santos padroeiros; festas juninas, aniversários das cidades; carnaval etc.);
- c. monumentos patrimoniais e homenagens a personalidades consideradas meritórias e
- d. subvenções diversas e discricionárias, de caráter quase filantrópico (quando não corporativo ou movido por interesses particulares, populistas ou difusos, ou, ainda, como atendimento ou concessão a demandas de grupos populares), à constituição e/ou manutenção de empreendimentos culturais (festas; museus; grupos musicais e teatrais; espetáculos artísticos variados; encomendas de obras de arte etc.).

Da mesma maneira, os agentes responsáveis pelo poder público constituído a cada momento jamais se abstiveram de intervir na regulação do uso do espaço público para iniciativas culturais. Por sua vez, quase nunca priorizaram iniciativas que tornassem exequíveis as propostas culturais preconizadas nos textos legais, viabilizando o pleno exercício dos direitos culturais, nem criaram legislações ou incentivos tributários ou fiscais para os agentes econômicos do setor cultural fortes o suficiente para, ao menos, serem semelhantes àqueles estabelecidos para outras áreas produtivas de bens e serviços<sup>4</sup>.

A seletividade na alocação de recursos para a pauta cultural não pode ser considerada casual e episódica. Ainda que não se possa falar de um “plano de manipulação da cultura” para o atingimento de determinados fins, as escolhas feitas não deixaram de, simultaneamente, orientar-se por interesses imediatos bem definidos (por vezes populistas e eleitoreiros e também muitas vezes obrigados a

---

<sup>4</sup> O setor do audiovisual é provavelmente a exceção relevante dessa trajetória, visto que o advocacy desse campo refletiu-se em marcos legais mais consistentes e alguns resultados mais expressivos e continuados nas duas décadas passadas, mesmo nos últimos quatro anos, apesar do refluxo reacionário, e embora ainda insuficientes quando consideradas as dimensões do território nacional.

concessões por pressão de movimentos sociais) e de vincular-se a um projeto de nação de médio e longo prazo, que resultou na realidade em que vivemos hoje.

As variantes adotadas ao longo do século 20 pelas políticas culturais postas em marcha contribuíram para que a nação se consolidasse com relativo êxito como produtora de matérias-primas de baixo valor agregado e pouco questionamento estruturante amplamente disseminado, onde a existência de muita crítica qualificada esbarra no pouco espaço para o desenvolvimento crítico e autônomo, que começa na educação formal de pouca qualidade e avança pelos meios de comunicação e pela regulação da vida social e produtiva (excessivamente determinada pelo consumo).

Consolida-se uma nação composta por uma população com educação precária em todas as classes sociais (sendo notável o fato de que mesmo a elite econômica no país é detentora de baixa erudição, e reduzido senso crítico, analítico e articulatório); em que prevalece uma coesão social estratificada e alienada, na qual mérito individual e poder de consumo são valores mais amplamente estimulados do que a solidariedade e a ação coletiva.

Antes de avançar em seu tema foco, portanto, esta tese pretende chamar a atenção para um problema que não resolverá, mas tampouco pode ignorar, referente a essa trajetória histórica. A análise dos textos legais, das propostas políticas e dos discursos oficiais demonstra ao longo da história do Brasil que havia uma preocupação clara com a questão cultural desde a colônia, traduzida em recursos humanos e financeiros continuados, para o controle de um determinado desenvolvimento cultural. E ainda que tenham sido incorporados, já desde o período independente, mas sobretudo a partir da república, argumentos e leis em favor da ampliação do acesso à cultura, o controle continuou priorizado. Por sua vez, a materialização da íntegra do contido na legislação e nos novos discursos não recebeu o mesmo investimento e priorização, ainda que quase nunca tenha deixado de existir a aplicação de recursos humanos e financeiros em determinadas ações culturais e artísticas por parte do poder público e da própria sociedade civil.

Sempre houve no território nacional algum discurso cultural coeso amplamente disseminado, apesar da existência de diversos valores em disputa no campo simbólico. Foi sempre garantida a existência de um conjunto de práticas culturais, viabilizado ou apoiado sistematicamente pelo poder público. Essas práticas podem ter sido pontuais, alternadas, substituídas por outras; podem ter mudado de nomes e

direcionamentos, mas não deixaram de integrar o rol de realizações – “entregas” – do aparato governamental à sociedade ao longo do tempo.

Por sua vez, o discurso predominante em termos de política cultural foi, de modo geral, um discurso associado ao projeto político governamental em vigor. Somando forças com a igreja, com os meios de comunicação e com as principais instituições do país, incluindo setores da intelectualidade e da classe artística, o Estado brasileiro foi eficiente em desenvolver uma série de políticas públicas de cultura alinhadas ou pouco adversas aos rumos políticos e econômicos implementados pelas elites e, ao mesmo tempo, conseguiu obstar (pela força, pelo abafamento ou pela cooptação) os variados setores artísticos e culturais de constituir ou representar focos de oposição suficientemente ameaçadores ao *status quo*. Em outras palavras, as atividades artísticas e as manifestações culturais diversas vezes foram acionadas em favor da afirmação dos valores defendidos pelo Estado, ao passo que as tentativas de crítica a partir da arte e da cultura foram censuradas ou enquadradas em determinados círculos de acesso, e sob determinados formatos de fruição, de maneira que seus efeitos pudessem, tanto quanto possível, ser controlados.

Assim, para as intenções culturais mais importantes e efetivamente visadas não houve falta de recursos e empenho. Não por outra razão, esse país de dimensões continentais permaneceu unificado, viu a língua portuguesa tornar-se seu idioma oficial e praticamente o único<sup>5</sup> e assistiu a uma mudança radical de seu perfil demográfico a partir das políticas de fomento ativo à imigração, favelização dos ex-escravizados e estímulo à miscigenação para o embranquecimento populacional voltado a uma falaciosa “melhoria da raça”.

As políticas públicas estruturantes de condão iluminista ou democrático – aquelas capazes de materializar os nobre objetivos dos documentos oficiais – contaram quase sempre com pouca ou nenhuma atenção governamental; recursos financeiros e materiais insuficientes; baixa alocação de quadros técnicos qualificados, geralmente sem posterior reposição; nomeações de pessoas sem capacitação na área para assumir postos de gestão e alta rotatividade de pessoal, normalmente

---

<sup>5</sup> Tampouco é uma casualidade o fato de que até hoje a imensa maioria da população desconhece as centenas de idiomas nativos remanescentes e que continuam sendo poucas as comunidades em que é comum a comunicação em outras línguas e o ensino dos idiomas e tradições originárias.

associada a movimentações eleitorais. É compreensível que isso tenha resultado na visão de ausência e instabilidade.

Contudo, a detida análise do sucesso obtido pelo estado brasileiro em assegurar o predomínio da língua portuguesa; garantir a coesão territorial e a relativa estabilidade social (apesar das desigualdades sociais e econômicas e dos inúmeros levantes eclodidos, em geral, violentamente subjugados), e preservar a manutenção do poder pelos mesmos grupos de interesses, mesmo quando mudanças estruturantes foram feitas (de colônia para império independente; de império para república; de democracia para ditadura para democracia para ditadura para democracia) requer que se reconheça que importantes intervenções foram empreendidas pelo poder público e pelas instituições civis (ora com apoio, ora com rechaço de grupos populares), para orientar o desenvolvimento simbólico e equacionar necessidades culturais da população de maneira a obter e assegurar o consenso em torno da nova ordem política e social estabelecida, apresentada sempre como a melhor e mais necessária transformação possível.

Assim, aponto a necessidade de repensar o desenvolvimento das políticas culturais em curso no Brasil, reposicionando suas origens para o período colonizatório, desde os primeiros desembarques lusitanos, e reconhecendo que continuaram a ser envidadas pelos ocupantes dos postos de comando tanto nos períodos monárquicos quanto republicanos, seja em tempos autoritários ou democráticos.

Na mesma linha argumentativa de Darcy Ribeiro (1986), quando se referia à crise da educação no Brasil não ser uma crise, mas um projeto, entendo que a ausência de correspondência entre o discurso e a prática em termos de política cultural no âmbito do poder público no Brasil tampouco é uma falha, uma lacuna, nem mesmo uma incompetência. As políticas públicas de cultura que vêm sendo realizadas no Brasil há alguns séculos vêm satisfazendo com relativo sucesso aos interesses de cada grupo no poder e aos interesses das elites econômicas e sociais nacionais e internacionais.

Não tivemos políticas culturais efetivamente contestatórias ou transformadoras porque não tivemos governos transformadores nem uma sociedade mobilizada a ponto de exigir essas transformações. E como a sociedade poderia fazer isso, sem a tomada de consciência acerca da importância estratégica da política cultural?

Enquanto temos visto governo após governo empreender políticas culturais sob outras denominações<sup>6</sup>, aquilo que se convencionou chamar de ação governamental institucionalizada no campo da cultura dá “o tom da festa”, dos momentos de relaxamento dos assuntos importantes: apresenta a atração artística da abertura, do intervalo ou do *gran finale* dos eventos de destaque, geralmente sem ocupar assento nas discussões estratégicas das políticas locais, nacionais ou globais.

Mesmo quando a centro-esquerda esteve no poder e houve grandes mobilizações de trabalhadores do setor cultural não houve ampliação desse debate junto à sociedade em geral, nem o aumento necessário dos recursos, nem a revisão adequada dos marcos regulatórios. Houve avanços expressivos, é verdade, porém não suficientemente estruturantes para não serem revertidos – e, se não totalmente perdidos, muito apequenados – na primeira mudança de orientação política governamental.

Enquanto cada governo que ditou os rumos desde a chegada dos portugueses envidou uma política cultural intensiva, sub-reptícia, disseminada cotidianamente no currículo oculto da vida social, por diversas vias, a pauta e a crítica da política cultural institucionalizada – seja ela reconhecida desde 1808 (SOUZA, 2000) ou apenas a partir de 1930 (RUBIM, 2007; BARBALHO, 2009; CALABRE, 2009) – permaneceu voltada à “repartição da cultura”, com sua verba curta, seus belos discursos e seus eventos, sem ameaçar interações consistentes o bastante com outras políticas públicas ou com a sociedade que pudessem representar riscos estruturantes.

E a pergunta retorna: então, para quê? De que maneira? Se “a política cultural que importa” não era e continua não sendo feita no âmbito das esferas denominadamente vocacionadas a essa agenda: para que elas deveriam continuar a existir?

---

<sup>6</sup> O lugar da arte e da cultura na escola, os livros didáticos, as diretrizes e bases da educação e os parâmetros curriculares são exemplos de política cultural. Bem como o tratamento dado às artes e cultura na mídia, inclusive a forma de viabilizar as concessões de rádio e televisão aberta, passando pelas restrições ou dificuldades impostas ao rádio e tv comunitários e independentes e, mais recentemente, às cotas de tela na tv paga. Poderíamos ainda falar dos incentivos e renúncias fiscais para instituições religiosas e da diferença de tratamento em relação a organizações de natureza cultural e artística. Ou da dificuldade histórica para identificar e reconhecer os devidos direitos dos trabalhadores culturais e incluir as profissões culturais e artísticas no ordenamento trabalhista nacional. Longe da tentativa de enquadrar o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil como uma pretensa história geral das políticas culturais nacionais, é possível identificar em diversas áreas de atuação medidas que impactam diretamente questões específicas de natureza cultural, que interferem tanto em como as pessoas serão incentivadas a se expressar, a experimentar, a interagir e a usufruir de bens e práticas artísticas e culturais, quanto na visão que terão a respeito da importância das artes e da cultura.

Em meio a tantas ações pontuais voltadas a um impacto diverso desse apontado e que, no geral, não deram certo por muito tempo e não seguiram adiante (a maioria imensa das vezes), um alento poderia surgir a partir das iniciativas que foram bem-sucedidas e continuaram por um bom tempo, algumas (poucas, é verdade) até os dias atuais. Temos museus de acervos excepcionais com mais de um século. Certos programas de formação artística de excelência se mantêm há décadas.

Acontece que, em ambos os casos – projetos pontuais ou perenizados – em termos estruturais, é muito difícil apreender quanto isso significou de transformação da maioria ou da minoria (ou de uma parcela...) da população do país em pessoas com mais repertório (falo aqui de conteúdos diversos dos legados da humanidade, no campo das produções culturais humanas em geral); em cidadãos com mais proatividade frente a seus direitos e deveres individuais e coletivos, e em comunidades com maior respeito às especificidades e diferenças e mais compromisso com o bem comum. Ao que tudo indica, nossos contextos sociais, econômicos e políticos não ficaram mais justos e menos desiguais com as políticas culturais que existiram. Poderiam ter ficado? Deveriam?<sup>7</sup>

Essa questão enuncia um pressuposto inicial do presente ensaio, qual seja, o de que políticas públicas de cultura devem servir às pessoas e à sociedade, na medida em que contribuam para fomentar a ampliação de repertórios (acessados e produzidos), para amplificar o conhecimento e a fruição dos direitos culturais e para incentivar a formação de comunidades e cidadãos mais críticos, autônomos e socialmente comprometidos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> É possível que esse questionamento seja considerado idealista, propenso a alguma finalidade maior das políticas culturais. Mas será que essas perguntas não deveriam ser igualmente feitas em relação a todas as políticas públicas? Será que não caberia a cada uma delas, em alguma medida, questionar, ponderar e partilhar de que maneira contribui (ou não) para um propósito social maior?

<sup>8</sup> Note-se que não se trata aqui de falar das funções da cultura, mas sim das funções das políticas públicas de cultura, ou seja, daquelas ações institucionalmente estruturadas a partir do uso de recursos públicos para a promoção de intervenções de natureza artística e cultural junto à sociedade. Se é certo que a cultura, assim como a arte, não precisa ter esse ou aquele objetivo geral ou específico para ser fomentada ou experienciada, é também verdadeiro que a escolha de utilização dos limitados recursos oriundos da participação de todas as pessoas requer a definição de propósitos e prioridades, em quaisquer áreas, não sendo diferente na cultural, mesmo quando se alardeia um discurso de suposta isenção de valores na escolha das iniciativas que serão viabilizadas. Há sempre algum critério para definir onde o recurso será aplicado, no mínimo porque há mais demandas do que disponibilidade de verbas. É essencial, portanto, que se discuta mais a respeito do que se pretende com essas ações, para além dos resultados específicos alcançados. Isso tampouco significa assumir que um governo ou um grupo tenha a capacidade de decidir por todos ou – o que seria ainda pior – que se deva estabelecer fins culturais “redentores”. Voltarei a esse ponto no capítulo a respeito dos conceitos.

No entanto, as políticas culturais envidadas até hoje no Brasil voltaram-se principalmente a servir aos grupos e interesses dominantes internos e internacionais. Esse direcionamento teve início no período da exploração colonial, seguiu adiante quando o Brasil se tornou império independente e, com ajustes que permitissem a necessária adequação a cada novo cenário, teve prosseguimento na vida republicana.

Até mesmo os modelos inspiradores adotados quase sempre vieram de fora. Os bons arquitetos nacionais de políticas públicas, independentemente da área, raramente têm sido considerados de verdade, *efetivamente* (isto é, estudados a fundo, traduzidos para o contexto do problema, ressignificados e reelaborados e talvez até superados ou alterados, com a participação dos envolvidos na nova situação). Paulo Freire, um dos expoentes mundiais da educação, talvez seja o melhor exemplo deles. Discursos, homenagens, experimentos houve e, em que pese o cenário de refluxo reacionário, ainda os há; a experimentação efetiva descrita há pouco, nem tanto.

Partindo do entendimento de que as políticas culturais se iniciaram e perpetuaram no país sob forte direcionamento das elites políticas e econômicas, e na sua lida mais ou menos conflituosa com os diversos movimentos sociais e populares, os quais tiveram seu “lugar na história” muito inferiorizado (quando não apagado) no discurso oficial, o segundo pressuposto deste estudo é que as políticas culturais públicas operadas até aqui quase sempre acentuaram aquilo que viria a ser tornar a característica contraditória mor da sociedade brasileira – simultaneamente zelosa de seus pendores provincianos colonialistas (fortemente naturalizadores da desigualdade socioeconômica) e entusiasta de novidades modernas, especialmente estrangeiras (com forte estímulo de uma pulsão individualista e consumista) – ou, na melhor hipótese, foram incapazes de fazer diferença crítica em relação a ela.

Há que se fazer uma ressalva em relação a um momento histórico muito específico da política nacional, correspondente aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É quando a gestão de Gilberto Gil, à frente do Ministério da Cultura, introduz a concepção antropológica de cultura no campo das políticas culturais, pensando a cultura para além das linguagens artísticas e da produção cultural, retirando do estado o papel de definidor do que é cultura para torná-lo impulsionador do setor cultural em suas múltiplas direções e reposicionando a diversidade cultural brasileira como elemento definidor do nosso lugar no mundo

(JOST, 2021, p. 79-93). Essa mudança de paradigma ainda prosperaria durante a gestão da presidente Dilma Rousseff, apesar de perder parte do protagonismo.

Em que pese os resultados extremamente significativos derivados, as transformações promovidas não teriam alçado institucionalização e legitimação social suficientes para impedir que sofressem descontinuidades a partir do impeachment de Rousseff (2016), nem para evitar seu desmonte no governo de Jair Bolsonaro, que teria início em 2019 em meio à emergência do reacionarismo como uma força política no país, impulsionada pela reação popular a escândalos de corrupção denunciados por um conjunto de investigações controversas e conectada ao soerguimento político da extrema-direita pelo mundo e com a reação concreta aos avanços democráticos vivenciados no período de 2003 a 2015 (TAVARES, 2021, p. 64).

Tudo isso parece se somar para concluir que as políticas públicas de cultura no Brasil têm contribuído para manter mais um estado de alienação do que de autonomia crítica da população, criando distrações e válvulas de escape e catarse, reforçando a legitimidade do poder dos poderosos e – quando lhes convém ou não podem evitar – justificando determinadas mudanças e concessões, socialmente legítimas e necessárias, mas acomodadas de tal maneira a se adequar à manutenção das desigualdades sociais e econômicas e à baixa mobilidade das relações de poder. Nessa tônica, então seria melhor não ter políticas públicas de cultura?

Considerar a exclusão do temário cultural do rol de políticas públicas pura e simplesmente não parece ser um caminho. Seria como renunciar à defesa de direitos porque tal defesa, em nosso país tem deixado muito a desejar.

Se a história tem mostrado que a maneira como o estado vem garantindo os direitos sociais no Brasil é ainda muito precária e, em certos sentidos, contraditória, ela igualmente demonstra que todas as vezes em que o poder público se afastou da garantia de um direito social esse direito tornou-se ainda menos acessível para aqueles que mais necessitam dele.

Nessa perspectiva, o terceiro pressuposto a nortear esta reflexão diz respeito à necessidade de reposicionamento da questão. A pergunta reformulada, ressignificada, passa a ser, portanto, não se as políticas de cultura devem continuar a ser objeto de atuação do estado no país, mas *como* isso deve ser processado, no sentido de servirem às pessoas e à sociedade em favor de seu desenvolvimento



humano, social e econômico, e não ao fortalecimento de suas desigualdades, eivado a partir de um projeto de poder.

Historicamente, quem se propõe a investigar tais questões enfrenta um primeiro problema clássico: quando se fala de cultura ou política cultural, de que conjunto de conteúdos estamos tratando? Qual das centenas de conceitos já formulados deve orientar as definições das medidas a serem adotadas para a melhor consumação da cultura como política pública? A proposição poderia ficar mais simples: o que quer dizer cultura como política pública?

Respostas prontas pouco, relativamente ou bastante bem estruturadas já foram dadas a essa pergunta. Independentemente da formulação, o fato é que, na história do Brasil, a cultura reconhecida como política pública tem significado a viabilização de um conjunto relativamente circunscrito de ações, que vão da preservação daquilo que vem sendo eleito como patrimônio cultural ao fomento do que se define como criação e produção artística, passando por iniciativas de circulação dos chamados bens culturais e por iniciativas de formação para as artes e a cultura (ora alternando, ora somando projetos de formação de público/audiência e projetos de formação de profissionais das artes e da cultura, e, em ambos os casos, atuando em relação direta ou indireta com a formação escolar oficial na maioria das vezes).

A partir dessa constatação, pode-se resumir em quatro grandes eixos as linhas de atuação principal do que seria a política cultural no Brasil estabelecida no campo de ação das instâncias especificamente dedicadas à cultura junto ao poder público:

1. Preservação do patrimônio histórico e cultural;
2. Apoio à criação e produção artística e cultural;
3. Difusão e circulação cultural e
4. Formação cultural<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Mais recentemente, o esforço para dotar as políticas da seara cultural de maior relevância vem avançando – sem questionar sua execução por outras pastas – na direção de incorporar outras lógicas e demandas de políticas públicas ao campo cultural, com destaque para as pautas afirmativas, relacionadas à diversidade étnica/racial e de gênero e orientação sexual, entre outras. Atualmente, ganha cada vez mais força a ideia de cultura associada à chamada *economia criativa*, combinação que nos últimos anos passou a ser incorporada ao nome de várias secretarias estaduais, como é o caso de SP e RJ. Num passado não muito distante, exercícios similares já haviam sido promovidos, resultando em composições que aproximavam cultura e educação ou cultura e turismo – opção adotada pelo governo federal no período de 2019 a 2022. Tais práticas, bastante comuns na organização municipal da cultura, acabaram virando uma forma de reorganizar a máquina pública e acomodar interesses diversos, e também integram a sintomatologia dos rearranjos burocráticos das políticas públicas no país.

Via de regra, tais funções equivalem a conjuntos de ação que têm contado com muito pouco incentivo institucional de volume significativo e caráter sistemático, continuado, seja público ou privado, e as avaliações do pouco investimento feito praticamente não existem. Os propósitos institucionais são infalivelmente nobres e não raro originais, mas as realizações práticas seguem repetindo velhas fórmulas, de impacto pouco dimensionável e muitas vezes questionável.

Para além dessa atuação nos departamentos e órgão dedicados propriamente à cultura, há, como já exposto, ações que podem ser reconhecidas como políticas culturais em outras instâncias governamentais, que passam principalmente pelas áreas de educação, saúde, ciência e tecnologia, segurança, justiça e direitos humanos, assistência social, meio ambiente, telecomunicações, turismo, infraestrutura, comércio, serviços, relações exteriores, trabalho, desenvolvimento regional e economia.

Cabe observar que, em várias dessas outras políticas públicas, ao longo do tempo têm sido adotadas práticas de atuação que envolvem medidas favoráveis ou contrárias à preservação do patrimônio histórico e cultural (pela criação ou desmantelamento de museus, bibliotecas, centros de memória e centros culturais por exemplo); restrição, direcionamento ou incentivo à criação e produção artística e cultural (inclusive por meio de concursos e subvenções diretas ou indiretas ou, por exemplo, via estabelecimento de entraves alfandegários); estímulo ou cerceamento à difusão e circulação cultural (como patrocínios ou vedações a artistas e espetáculos) e iniciativas diversas de formação cultural. Dentre as medidas de cunho “ eminentemente cultural ” mais conhecidas e longevas, podem ser citados os museus e centros culturais vinculados a outros órgãos públicos que não os culturais<sup>10</sup>.

Diante dessa complexidade, como demandar a cultura como política pública e institucional em outras bases? Será que, das experiências em curso, há alternativas que assinalem caminhos viáveis e promissores?

A verdade é que ainda conhecemos muito pouco, em termos de dados sistematizados, das políticas culturais em curso. Mesmo quem se atenha exclusivamente a pesquisar a atuação das instâncias públicas especificamente

---

<sup>10</sup> Considerando apenas referências federais ou paulistas que permaneciam estatais ao menos até 2018, é possível citar as unidades do Centro Cultural dos Correios e do Centro Cultural do Banco do Brasil; os Museus da Pesca e do Inseto (Secretaria da Agricultura de SP) e os vários museus universitários federais e estaduais, com destaque para o Museu Nacional/UFRJ e para os museus da Universidade de São Paulo (Museu Paulista, Museu de Zoologia, MAE e MAC USP).

dedicadas à cultura encontra dificuldade para reunir e sistematizar dados em séries históricas mais robustas, que permitam conhecer a estrutura oficial disponibilizada a cada ano (em termos de pessoal, recursos financeiros e materiais), as ações planejadas e aquelas efetivamente realizadas técnica e orçamentariamente; a relação entre os marcos norteadores, os discursos publicizados e a realidade experimentada; os resultados em termos de ações culturais desenvolvidas, atores mobilizados e públicos alcançados; os impactos da continuidade ou descontinuidade dessas iniciativas pelo território etc. Esses dados precisam ser garimpados, tratados e colocados à disposição para que novas análises contribuam para complementar as reflexões a respeito da política cultural no Brasil e suas diferenças no conjunto do território.

A atuação de outros atores governamentais no campo das políticas públicas culturais é ainda menos conhecida e divulgada. Tudo isso torna necessário que se avance nos estudos acerca das iniciativas, projetos e programas das diversas áreas que afetam as políticas culturais desenvolvidas no país. Nessa mesma tangente, é necessário conhecer melhor as formas de institucionalidade da cultura adotadas, permitindo que sejam mais bem compreendidos os diferentes modelos de gestão cultural colocados em prática.

Com efeito, uma das grandes questões contemporâneas quando se fala em política e gestão cultural no Brasil diz respeito à responsabilidade (e à eventual desresponsabilização) do estado ante a adoção de modelos de gestão em parceria com organizações da sociedade civil ou, mais recentemente, concessões públicas.

Há quem defenda aguerridamente, considerando inviável, antieconômico e antidemocrático que o poder público tente operar toda a cadeia pública da cultura diretamente. Há quem critique com ênfase, apontando eventuais pendores neoliberalizantes, privatistas e antidemocráticos nas medidas que afastam da alçada estatal a responsabilidade direta pela execução da política cultural.

Um consenso que, acredito, possa ser obtido com ambos os lados, é que a ausência de séries históricas de dados sistematizados e públicos torna bem difícil a comparação objetiva.

Carecemos de mais estudos que permitam examinar em detalhe as ações concretas implementadas ou apoiadas pelo poder público nas diferentes maneiras pelas quais tem sido realizada a política cultural: diretamente; indiretamente; por meio

de fomento a projetos da sociedade civil (com uso de leis de incentivo e renúncia fiscal ou editais); em parceria com organizações da sociedade civil a partir das leis de qualificação dos anos 1990 (lei das organizações sociais e lei das organizações da sociedade civil de interesse público); em parceria com organizações da sociedade civil a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil (lei de 2014) e também em novas modelagens, como a legislação de concessões e a de parcerias público-privadas (PPPs) ora em apreciação por vários entes estatais.

O presente trabalho não tem condições de avançar em todas as frentes necessárias, mas buscará lançar mais luz a um recorte possível, de antemão reconhecendo as limitações impostas pela dificuldade de reunir dados acerca das políticas culturais executadas diretamente pelo poder público, mesmo na atualidade. Ao mesmo tempo, cabe reconhecer que os dados do modelo de parceria empreendido pelo estado de SP estão disponíveis, são muitos e, no caso do período estudado, contam com diversas análises promovidas pela própria Secretaria da Cultura, em seu Portal da Transparência, um dos primeiros do setor público cultural no país a buscar contemplar todos os requisitos previstos na Lei de Acesso à Informação.

A hipótese aqui apresentada é de que o modelo de gestão adotado na cultura paulista constitui uma inovação na execução das políticas culturais com resultados relevantes e limitações, a partir dos quais se pode desdobrar referenciais úteis à construção de novas institucionalidades capazes de contribuir mais significativamente para que o setor cultural se torne política pública estratégica e prioritária, à maneira defendida por Paulo Freire, ou seja, compreendendo que não há prioridades que não se traduzam na forma de verbas. Para tanto, um dos requisitos decisivos é uma nova mirada histórica em relação à construção das políticas culturais no país.

A inovação representada pelo modelo paulista de gestão cultural a partir da parceria com organizações sociais de cultura tem se mantido e expandido desde 2004, superando crises e alternâncias de poder, não sem dificuldades e modificações, porém com relativa continuidade.

Até que ponto isso quer dizer que é bem-sucedido? Em que medida é possível considerar sua perpetuação um reflexo da pertinência e consolidação do modelo ou apenas decorrência da sucessão de gestões do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) à frente do governo do estado? Que lições essa experiência poderia proporcionar para a melhoria das políticas públicas no Brasil?

Esta tese se insere na discussão da institucionalidade da cultura e das políticas públicas de cultura no Brasil, que passam pela ação da administração pública direta e indireta, por iniciativas no âmbito da sociedade e pela parceria do poder público com organizações da sociedade civil, como é o caso do modelo das organizações sociais adotado em São Paulo.

Dividido em três capítulos, mais as considerações finais, o presente estudo problematiza as formas pelas quais se estabeleceu a institucionalização das políticas de cultura no Brasil, até chegar à adoção do modelo de parceria com organizações sociais, para então examinar o modelo OS paulista, buscando extrair elementos de aprendizado, correção e melhoria para as políticas públicas de cultura em escala nacional.

Obras de Néstor García Canclini, Teixeira Coelho, Raymond Williams, Paulo Freire, Waldisa Rússio, Renato Ortiz, Celso Furtado, Francisco Weffort, Isaura Botelho, Márcio Souza, Albino Rubim, Lia Calabre, Marilena Chaui, Luiz Carlos Bresser-Pereira complementados por Lucia Maciel, Lilia Schwarcz, Ailton Krenak, Jacques Rancière, Luiz Fux, Rubens Naves, Lúcio Bittencourt e Alexandre Veronese constituem os principais referenciais teóricos estudados.

O primeiro capítulo, intitulado “Da cultura às políticas públicas de cultura no Brasil”, dá início à reflexão proposta a partir de um esclarecimento conceitual, que delimita os recortes axiológicos e epistemológicos empregados.

No intuito de desvelar os referenciais teóricos utilizados, o subcapítulo “Sobre Conceitos” expõe os significados adotados e os autores principais que contribuem para a sustentação teórica. Cultura, política cultural, política pública e política pública de cultura são termos que se correlacionam e desdobram numa análise que abarca as funções da política cultural, a noção de repertório cultural, a institucionalidade e a gestão cultural, e que se situam no campo dos direitos culturais.

Cabe ressaltar que essa apresentação conceitual inicial focará termos do universo cultural, primordialmente, em interface com elementos relacionados a políticas públicas que permitam situar o pano de fundo da problematização proposta. Todavia, outros conceitos são apresentados ao longo dos capítulos seguintes, quando necessário para esclarecer alguma premissa adotada ou evitar confusões. Além disso, os termos mais diretamente concernentes à gestão em parceria com organizações sociais de cultura são introduzidos quando o assunto é tratado mais diretamente, em

razão da multiplicidade possível de abordagens, sendo as definições paulistas estruturadoras da modelagem estudada.

Após a exposição dos balizadores terminológico-conceituais, o subcapítulo “Sobre Contextos” traça uma breve reflexão panorâmica das políticas públicas de cultura no Brasil e no estado de São Paulo, no intuito de promover a contextualização que permitirá o desenvolvimento do modelo OS.

Sem a pretensão de uma abordagem exaustiva, procuro acrescentar algumas novas questões à reflexão sobre as políticas culturais, focalizando, sobretudo, o período nacional anterior a 1930, momento considerado marco inicial da política cultural no país, e a partir do qual existem vários estudos. A partir dos anos 1930, traço alguns comentários gerais e situo a necessidade de ampliar os estudos sobre políticas culturais, partindo de sua contextualização nas constituições paulistas.

Com o arcabouço teórico e o panorama conceitual apresentados, o capítulo II, denominado “As parcerias da SEC-SP com as Organizações Sociais de Cultura” narra o experimento de implantação e consolidação do modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura implementado no estado de São Paulo.

Tomando por referência o surgimento das OSs no contexto da reforma do estado brasileiro, são analisados os antecedentes do modelo em São Paulo e o contexto de promulgação da lei paulista de OS em 1998.

A seguir, a tese traça o percurso trilhado desde sua adoção efetiva pela Secretaria da Cultura, em 2004, e apresenta elementos conjunturais do processo de “OS-cização” empreendido, abordando os desafios iniciais para reorganizar a pasta, suas alterações de gestão e de diretrizes e como cada um de seus departamentos finalísticos, as unidades de atividades culturais, responderam ao desafio de gerenciar essa nova maneira de fazer a política cultural se materializar.

O capítulo III investiga em detalhe a reestruturação da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), que coordenei entre 2008 e 2013. Como essa área funcionava e de que maneira foi reorganizada; quais pressupostos embasaram as medidas adotadas e como se lidou com os legados existentes e as novas expectativas, são algumas das questões tratadas. O esforço procura identificar tanto acertos quanto erros experienciados, à guisa de delinear referenciais úteis à problematização da organização da gestão pública de museus e examinar se é possível extrapolar as lições aprendidas a outras realidades.

A verificação coloca em relevância a organização interna da área de museus da Secretaria da Cultura e as transformações sofridas na migração da gestão direta dos museus para o modelo de parceria com organizações sociais: como o Estado criou e manteve museus, que mudanças o novo modelo de gestão representou, até onde se pode observar avanços e limites dessa nova configuração e que desdobramentos essa experiência permite vislumbrar, para uma análise acerca das políticas públicas de preservação do patrimônio museológico?

O desenvolvimento do modelo de gestão inaugurado em 2004 pela Secretaria da Cultura levou a própria estrutura governamental a identificar a necessidade de uma nova instância interna de acompanhamento sistemático e controle. Surgia, assim, a Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão, criada por decreto no início de 2013 e que começou a ser implementada em maio daquele ano, sob minha coordenação. Ao longo da apresentação dos capítulos II e III, procuro situar impactos dessa nova estrutura burocrática, indicando como e porque foi criada, e quais as consequências dessa inovação.

A discussão sobre o monitoramento das políticas públicas é uma discussão sobre os indicadores adotados, o que significa que requer uma clara explicitação de propósitos, revisão e atualização de diretrizes e uma previsão de resultados e impactos. Como falar disso na seara cultural?

Essa lente permite observar a adoção do modelo de parceria com organizações sociais para o conjunto de equipamentos, programas e grupos artísticos da pasta da cultura paulista a partir das áreas internas da Secretaria, e seus diferentes arranjos.

É desse ângulo que se apresenta o questionamento sobre até que ponto faz sentido a construção de parâmetros comuns para realidades tão distintas, e de que maneira é possível respeitar as especificidades das diversas áreas culturais mantendo referenciais comuns para acompanhamento e comparação. E mais: até que ponto faz sentido falar em comparação?

A experiência paulista é examinada sob dois enfoques de autoria. De um lado, minha condição de participante ativa do processo de implantação e consolidação do modelo OS, no período de 2008 a 2018, quando atuei em cargos de coordenação na Secretaria da Cultura do Estado, permite conhecer em detalhe aspectos da construção das políticas culturais realizadas, por meio dos registros e considerações de uma de suas formuladoras e executoras estratégicas, especialmente no âmbito dos

setores coordenados: a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico e a Unidade de Monitoramento.

Por outro lado, a condição de pesquisadora das políticas culturais no país impõe o desafio de problematizar a experiência vivenciada e seus antecedentes, examinando pontos positivos e falhas, potencialidades e limitações, promovendo um novo experimento, que, partindo de hipóteses e teorias levadas à prática, na construção das intervenções, agora analisa a prática implementada à luz dos pressupostos e referenciais originais, buscando a formulação de novos modelos teóricos e novas hipóteses.

Se esta proposição é perigosa, pela dificuldade de se equilibrar os riscos de viés de confirmação, traduzidos na forma de desmedida autodefesa ou excessiva autocrítica, também não deixa de abrigar uma auspiciosa possibilidade de revelar elementos inéditos de uma construção ainda relativamente recente, iluminando os referenciais que embasaram as decisões tomadas e projetando uma análise crítica a respeito, que se pretende construtiva, no sentido da correção de rumos equivocados, defesa de acertos a serem continuados e estímulo à experimentação e multiplicação das melhores soluções.

Para dar conta desse desafio, são examinadas fontes primárias, sobretudo relatórios oficiais, leis e documentos norteadores das políticas públicas, complementadas por fontes historiográficas, bem como dados disponíveis verificáveis, levando em conta a própria experiência da autora em dupla vertente: na condição de burocrata ativista (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014; ABERS, 2015) e de pesquisadora, ou seja, como ator estratégico e como estudiosa crítica do tema. A modalidade narrativa selecionada é a de ensaio, desenvolvida a partir da pesquisa documental e historiográfica, cotejada com a análise empírica e testemunhal.

A opção pelo ensaio converge com uma intenção de reconhecimento das complexidades do mundo contemporâneo como palco aberto de tensões e distensões e, ao mesmo tempo de esforços pela construção de consensos e alinhamentos mais ou menos conjunturais e provisórios, tentando alguma perenidade e segurança de continuidade (GARCÍA CANCLINI, 2016). Trata-se, pois, de um movimento (e de um processo de reflexão-ação e escrita) que se reconhece contraditório e busca a coerência possível, buscando refutar certezas fáceis, sem deixar de revelar sua



inviabilidade em determinados momentos, à luz de limitações diversas, que passam pela necessidade de ampliar a produção coletiva desse tipo de conhecimento.

Em outras palavras, a decisão pelo ensaio é não só uma opção narrativa mais aberta, voltada a desvelar um conhecimento simultaneamente produzido (fechado na experiência vivida e registrada) e aberto (à guisa de reinterpretações a partir de novas contribuições). Esse desvelamento visa não apenas reelaborações teóricas e críticas, mas especialmente *novas experimentações* teóricas e críticas no campo da prática de planejamento e implementação das políticas culturais.

As “Considerações finais à guisa de proposições” retomam as questões propostas: é, de fato, possível considerar que a adoção do modelo OS configurou institucionalidades inovadoras na cultura paulista? A que e a quem esse experimento de gestão cultural iniciado na primeira década do século 21 na cultura paulista tem servido: o cotejamento entre os objetivos propostos e a prática vivenciada permite dizer que o “experimento OS” é bem-sucedido como política cultural em São Paulo? Em que medida esse histórico recente rompe com a tradição de iniciativas pontuais e de continuada desvalorização das políticas públicas de cultura no estado?

A partir de um balanço do processo e resultados experimentados na adoção do modelo OS no período de 2004 a 2018, o texto busca problematizar avanços e limitações dessa experiência e sinalizar algumas possíveis correções, cuidados e novas formulações que possam contribuir de maneira propositiva para o debate e o aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura no Brasil.



# CAPÍTULO I

## DA CULTURA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL

### 1.1 Sobre Conceitos

De modo geral, a academia tem tentado compensar ou, ao menos, enfrentar a ausência de condições para a comprovação objetiva das afirmações realizadas em teses formuladas no âmbito das humanidades por meio do cumprimento de alguns requisitos verificáveis que visam dotar o estudo de um grau razoável de cientificidade.

Nessa perspectiva, importa que se trabalhe com um objeto bem estabelecido e reconhecível, que sejam apresentadas referências que permitam a conferência e a contestação das hipóteses formuladas e que a pesquisa simultaneamente seja original, no sentido de trazer elementos ou pontos de vista inéditos ao debate, e útil, capaz de acrescentar contribuições relevantes à discussão e tratamento do tema a respeito do qual se debruça (ECO, 1992).

Para satisfazer o primeiro requisito e pavimentar o atendimento do segundo, o presente capítulo busca precisar a delimitação conceitual adotada e referenciá-la no cenário maior e já estabelecido de análise do tema. Na mesma direção, o capítulo seguinte avançará na contextualização desses conceitos, no intuito de situar sua materialidade e – talvez até mais importante que isso – de sinalizar seu intenso e amplo alcance subjetivo na realidade paulista e brasileira.

Antes, porém, de prosseguir na explicitação das opções conceituais que balizam este estudo, cabe recordar o alerta apresentado por Michel Foucault, segundo o qual:

A história de um conceito não é, de forma alguma, a de seu refinamento progressivo, de sua racionalidade continuamente crescente, de seu gradiente de abstração, mas a de seus diversos campos de constituição e de validade, a de suas regras sucessivas de uso, a dos meios teóricos múltiplos em que foi realizada e concluída sua elaboração (FOUCAULT, 2007, p. 4).

Tal concepção nos remete à genealogia da moral nietzscheana, que propõe a total dissociação entre a finalidade efetiva de um conceito e sua provável intenção original, já que o encadeamento contínuo e imprevisível dos signos promove o aparecimento de interpretações e perspectivas novas, nem sempre correspondentes ou relacionáveis, o que nos leva a reforçar o alerta de que cada conceito “é tudo

menos o seu *progressus* em direção a uma meta, menos ainda um *progressus* lógico e rápido, obtido com um dispêndio mínimo de forças” (NIETZSCHE, 2004, p. 66).

Se a advertência vale “no atacado”, para as mais diversas concepções linguísticas e seus usos ao longo do tempo, ela se torna particularmente pertinente e mais complexa quando envolve o exame do percurso histórico-conceitual de uma área muito marcada pela multiplicidade de significações e significantes, como é a seara cultural – afetada pela pluralidade de formas de se conceber os vínculos entre a cultura e a sociedade, realidade e representação, ações e símbolos (GARCÍA CANCLINI, 2001) – e quando se atua num território de realizações onde a educação das massas e das elites e também a história (e a memória) social, política, coletiva são problemas não resolvidos, que turvam e reduzem o espectro de visão possível para trás e adiante.

Tal é o caso do Brasil, onde as palavras de ordem da vida política entram e saem das modas discursivas, do palanque dos eleitos, das veiculações na imprensa e até da boca do povo, muitas vezes sem impactos práticos expressivos ou devidamente registrados e avaliados nas políticas implementadas, ou com efeitos distorcidos em relação aos objetivos do discurso original, gerando confusão, desconfiança, descrédito, abandono conceitual e adesão à próxima moda. As ausências de conhecimento e de memória histórica social emaranhadas a falhas graves de letramento da população são marcos do processo educacional brasileiro em múltiplos níveis, que se tornam mais complexos na atualidade, dada a necessidade de novas formas de alfabetização, incluída aí a midiática e informacional, em face do desenvolvimento acelerado (muito assimilado e pouco compreendido) das tecnologias de informação e comunicação.

É nesse cenário de sentidos transitórios, dinâmicos e mutantes que o presente exame busca problematizar as políticas públicas de cultura contemporâneas, seus limites e possibilidades, a partir da análise da construção, implementação e dos resultados do modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura adotado pela Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo para seus equipamentos culturais, grupos artísticos e principais programas, no período de 2004 a 2018.

Para equalizar os entendimentos pretendidos, apresento a seguir as principais conceituações adotadas, em meio às contradições substanciais e aos limites que elas abarcam na atualidade.

Como se verá no próximo capítulo, parto do entendimento de que é fundamental recuperar antecedentes históricos do objeto central em exame, para melhor situar sua compreensão, em termos de questões ocultas, mal ou não solucionadas, que conformam limitações que, por vezes, parecem intransponíveis, bem como para identificar espaços virtuosos de superação dos desafios a partir da recuperação de aprendizados adormecidos, quase esquecidos, mas que podem ser novamente colocados em ação.

Nesse esforço de olhar para trás, a compreensão de política cultural aqui adotada me leva a optar por uma periodização das políticas de cultura no Brasil diversa do entendimento convencionado nas principais análises já formuladas<sup>11</sup>. Para ajudar a justificar essa escolha, cabe traçar algumas linhas acerca dos conceitos de cultura e de política de cultura, o que será útil para a apreensão das reflexões expostas.

### 1.1.1 Sobre o conceito de cultura

A palavra cultura – assim como sua agregada mais próxima quando estamos no campo das políticas públicas, a arte – tem sofrido ressignificações ao longo da história e da geografia onde se expressa. Os especialistas em etimologia situam sua origem no vocábulo latino *colere*, verbo usado para definir “o ato de plantar e cultivar plantas”, que também assumiu, ao longo dos tempos, o sentido de “ação de tratar”, “cultivar”, “cuidar”, “prosperar”, “cultuar” e, sob outros desdobramentos, “habitar” e “honrar com veneração” (WILLIAMS, 2007, p. 117).

Embora as primeiras significações fossem, sobretudo, relativas a aspectos materiais e concretos da vida, as ideias de cultura como “cultivo da alma”, “grau de erudição de uma ou muitas pessoas” ou “características de civilidade de um povo” já podiam ter suas sementes localizadas na antiguidade clássica.

Meio século antes do nascimento de Cristo, Marco Túlio Cícero, filósofo, político e um dos maiores oradores da Roma antiga, em seu tratado sobre a República (51 a.C.), apontava o enraizamento das letras e doutrinas à época da fundação de Roma como um sinal de superação, vivenciada já naquele período, da *vida inculta dos*

---

<sup>11</sup> Refiro-me às obras de Albino Rubim, Alexandre Barbalho, Isaura Botelho, Marilena Chaui, Celso Furtado, Octavio Ianni e Marcio Souza, tratadas no Capítulo dos Contextos.

*homens*. Apresentando a fala de Cipião, o Africano, sobre a origem de Roma e os feitos memoráveis de seu fundador, o grande mestre da prosa latina destacava:

*atque hoc eo magis est in Romulo admirandum, quod ceteri qui dii ex hominibus facti esse dicuntur, minus eruditis hominum saeculis fuerunt, ut fingendi proclivis esset ratio, cum imperiti facile ad credendum impellerentur, Romuli autem aetatem minus his sescentis annis iam inveteratis litteris atque doctrinis omnique illo antiquo ex **inculta** hominum vita errore sublato fuisse cernimus*<sup>12</sup>.

Que significa, de acordo com a tradução mais popularizada dessa obra no Brasil:

E é tanto mais admirável essa apoteose quanto os outros homens divinizados o foram em séculos menos eruditos e mais favoráveis à fábula, porque a ignorância gera a credulidade; Rômulo, pelo contrário, viveu há menos de seiscentos anos, numa época em que as ciências e as letras, já antigas, tinham despojado de seu caráter grosseiro e **inculto** os antigos erros<sup>13</sup>.

Mais adiante, Cícero ressalta: “*Antiquitas enim recepit fabulas fictas etiam non numquam incondite, haec aetas autem iam **exculta** praesertim eludens omne quod fieri non potest respuit*”<sup>14</sup> Que, conforme recente tradução comentada de Isadora Prévêde Bernardo<sup>15</sup>, quer dizer: “De fato, a antiguidade acolheu as fábulas, por vezes as inventadas de modo desordenado, porém esta era, já **culta**, as rechaçou evitando especialmente tudo o que era impossível ocorrer”<sup>16</sup>.

A multiplicidade de usos do vocábulo e suas derivações – do cultivo da lavoura ao cultivo das mentes, passando pela adoração religiosa e pela habitação – deu origem comum a termos como cultivo, culto, colônia, colonização, agricultura e cultura. Cultura, por sua vez, passou a ter a ver com tudo isso. E muito mais. Não é à toa que é considerada uma das palavras mais complicadas nos diversos idiomas para os quais foi traduzida do latim.

Com efeito, em pelo menos 41 línguas, a palavra *cultura* tem grafia e pronúncia derivadas do termo latino *cultura*, originário de *colere*. Além de ser escrita de modo

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.thelatinlibrary.com/cicero/repub2.shtml>.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://onlinecursosgratuitos.com/09-livros-classicos-de-cicero-para-baixar-em-pdf/>.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.thelatinlibrary.com/cicero/repub2.shtml>.

<sup>15</sup> Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-25042013-120804/publico/2012\\_IsadoraPrevideBernardo\\_VCorr.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-25042013-120804/publico/2012_IsadoraPrevideBernardo_VCorr.pdf).

<sup>16</sup> Optei pela tradução comentada aqui porque a versão mais conhecida da obra, realizada entre os anos 1930-1940 por Amador Cisneiros, parece menos precisa, quando, em sua página 72, verte o texto original para “A antiguidade pode admitir fábulas grosseiras; não, porém, nessa idade em que estava mais espalhada a **cultura**” (Grifo meu.) De todo modo, em ambas as acepções permanece válida e explícita a utilização do termo e suas variantes no sentido aqui defendido.

idêntico em português, catalão, corso, espanhol, galego e italiano (com variações basicamente fonológicas), ela tem grafias mais ou menos próximas da latina em alemão, dinamarquês, iídiche, luxemburguês, norueguês e sueco (*kultur*); basco, bósnio, búlgaro, croata, esloveno, filipino, macedônio, maltês, polonês, sérvio e tcheco (*kultura*); bielorrusso (*kułtura*); eslovaco e húngaro (*kultúra*); esperanto (*kulturo*); estoniano (*kultuur*); finlandês (*kultuuri*); francês e inglês (*culture*); gaélico escocês (*cultar*); georgiano (*k'ult'ura*); holandês (*cultuur*); irlandês (*cultur*); letão (*kultūra*); lituano (*kultūra*); romeno (*cultură*); russo (*kul'tura*); turco (*kültür*) e ucraniano (*kul'tury*). Além da proximidade etimológica, as variações dessa palavra nos diferentes contextos linguísticos têm em comum a diversidade de significados, que a torna tão fácil de reconhecer e tão difícil de explicar com exatidão.

Contudo, se alguns significados mais abstratos de *cultura* já fazem parte da história da humanidade ocidental há pelo menos dois milênios, o Renascimento vivenciado nos séculos 16 e 17 impulsionou a ideia de cultura como cultivo da mente e como cultivo humano, tal qual aparece em autores como Thomas More, Francis Bacon e Thomas Hobbes, ao mesmo tempo em analogia com o sentido material (agrícola) do termo e avançando num distanciamento desse sentido, fertilizando um solo que iria fortalecer cada vez mais, nos séculos 18 e 19, um entendimento de cultura como *um bem que alguns possuíam e outros não*.

Cultura, que até então era, sobretudo, cultivo de algo, de alguma coisa, quer fossem plantas, animais ou mentes, passava assim, cada vez mais, a ter um valor em si (WILLIAMS, 2007; AVELAR, 2011); é o verbo tornado substância.

Talvez essa concepção já estivesse presente como apoio da distinção entre cidadãos e bárbaros na antiguidade clássica, todavia, seu uso distribuído pelas mais diversas áreas de conhecimento – compartimentalizadas – apoiado numa visão “científica” ou “cientificizada” do mundo, disseminado pelas crescentes tecnologias de comunicação e transportes que reconfiguraram a geopolítica do planeta, e assumido pelas várias nações consolidadas no período moderno, gerou resultados novos e controversos, com impactos consideráveis.

Firmou-se no senso comum a compreensão de que cultura representa algo que alguns detêm e outros não, sendo aqueles que a possuem melhores que os outros. A equivalência entre os conceitos de cultura e *civilização*, *civilidade* (KLEMM, 1843-52; TYLOR, 1870 *apud* WILLIAMS, 2007), correlacionadas a partir de um percurso, com

graus de avanço no caminho da cultura, portanto da civilização, aprofundou esse foço, favorecendo a disseminação dos ideais de uma suposta “superioridade cultural” de uns (pessoas, grupos e povos) frente a outros<sup>17</sup>.

Isso contribuiu para referendar os discursos dos civilizados em relação aos primitivos, em defesa de extermínios, subjugações e ofensivas diversas, como os massacres ameríndios, o escravismo colonial e, mais recentemente, o nazismo e a islamofobia.

Também serviu para criar a distinção entre alta cultura e baixa cultura, a erudita e a popular, claramente apontando a primeira como melhor (considerada mais importante, complexa, difícil, sofisticada, completa, correta, abrangente e virtuosa) que a segunda (tida como mais trivial, simples, fácil, vulgar, rudimentar, falha, repetitiva e defeituosa).

E segue impactando negativamente existências e convívios em suas versões contemporâneas, seja nos campos da identidade e da diversidade – com usos distorcidos da ideia de “legitimidade do lugar de fala” e seus discursos de apropriação indevida e da usurpação – seja nos resquícios de reminiscência aristocrática que persistem no dia a dia, quando, por exemplo, se observa alguém comentar que essa ou aquela pessoa “é culta” ou “tem cultura”.

A compartimentalização e a especialização do conhecimento, que avançam cada vez mais a partir do século 18, se refletem também na criação de uma série de disciplinas relacionadas à cultura ou que dela fazem uso privilegiado, como a antropologia, a sociologia, a ciência política e outras ciências sociais.

Nomes como Edward Burnett Tylor, Lewis Henry Morgan, James George Frazer, John Jacob Bachofen e Herbert Spencer dão vazão a uma série de estudos sobre cultura que pavimentarão por muito tempo as trilhas de correspondência entre cultura e civilização.

A obra de Charles Darwin e de seus sucessores exerceu especial influência nesses estudos, e inúmeras matizes de aplicações da teoria da evolução biológica

---

<sup>17</sup> A influência dessa correlação entre cultura e civilização ainda hoje é fortemente sentida em nosso país, embora outras referências advindas da própria Europa já questionassem, ao menos desde o século 18, as tentativas de aplicação do modelo europeu como referência mor para o desenvolvimento cultural supostamente unilinear da humanidade, a exemplo dos escritos de Herder (1784-91) (WILLIAMS, 2007).



pautarão a antropologia durante largo período, com desdobramentos na forma de pretensão “contributo científico” para a justificação do racismo no Brasil<sup>18</sup>.

Desde o final do século 19 e ao longo do século 20, a antropologia virá resgatar as raízes materiais que marcaram originalmente o conceito de cultura, desta feita evidenciando sua condição humana universal e singular, e ao mesmo tempo distintiva, portanto, plural.

Surgia a compreensão de cultura como conjunto de valores e crenças, artefatos e produções, costumes e comportamentos a partir dos quais as pessoas adentram no mundo em que vivem, dele participam e a ele transformam. Nessa perspectiva, não existe coletivo humano excluído da cultura. Ao mesmo tempo em que há muitas culturas diferentes, que não podem ser reduzidas, simplificadas ou hierarquizadas.

Preocupado em identificar os processos que levaram ao desenvolvimento de certos estágios culturais, buscando desmistificar a crença de que costumes iguais ou parecidos em culturas diferentes não necessariamente significava que tivessem ocorrido pelas mesmas causas, Franz Boas (2010) inaugurou os estudos do relativismo cultural, afastando a ideia de leis culturais universais, que, a seu ver, impediam a investigação correta de toda a complexidade abarcada pela cultura humana.

Defendendo a tese da existência de mais de uma interpretação para a cultura, o relativismo cultural de Boas trouxe novos rumos à antropologia, influenciando expoentes como Clifford Geertz e Gilberto Freyre.

Em dado momento desse percurso, provavelmente entre fins do século 18 e princípios do 19, um sentido mais determinável, circunscrito, de cultura passou a ser difundido, correspondendo a denominação ampla que abarca “as obras e as práticas da atividade intelectual e, particularmente, artística” (WILLIAMS, 2007, p. 121), interpretação cada vez mais popularizada, a partir da qual cultura passa a ser mais especificamente a música, a literatura, as artes visuais, o teatro e o cinema.

Ao reconstituir os sentidos históricos da cultura ao longo do tempo, Raymond Williams observará ainda que a restrição do sentido do termo, bem como de vários vocábulos afins, como estética, arte ou criatividade, coaduna-se, na era moderna, com

---

<sup>18</sup> Conferir as produções de João Baptista de Lacerda (1846-1915), Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906) e Francisco José de Oliveira Viana (1883-1951), bem como as críticas desenvolvidas por Clóvis Steiger de Assis Moura (1925-2003), Lélia Gonzalez (1935-1994), Lília Schwarcz (1957-) e Silvio Luiz de Almeida (1976-).

a visão de mundo capitalista, cada vez mais tida como definitiva, mas que demanda uma especialização de sentidos justamente para tentar evitar ou reduzir as contestações. Recuperando a compreensão de que o significado é uma arena onde se registram os conflitos sociais, Williams nos lembra que os signos são fontes de estudo das relações sociais e, ao mesmo tempo, espaços de intervenção: “é preciso aprender quais foram as opções de sentido derrotadas, quais foram impostas, a serviço de quê. O que se ganha com isso?” (CEVASCO *apud* WILLIAMS, 2007, p. 19).

Não pretendo aqui avançar nem aprofundar o exame histórico do termo, mas espero que a historicidade estratégica da linguagem, como lócus de disputa e de poder, seja visível no decurso da tese – algo a ser particularmente observado quando se tem em vista a dimensão da cultura, uma vez que:

A dominação essencial de determinada classe na sociedade mantém-se não somente, ainda que certamente se for necessário, pelo poder, e não apenas, ainda que sempre, pela propriedade. Ela se mantém também, inevitavelmente, pela **cultura do vivido**: aquela saturação do hábito, da experiência, dos modos de ver, que é continuamente renovada em todas as etapas da vida, desde a infância, sob pressões definidas e no interior de significados definidos, de tal forma que o que as pessoas vêm a pensar e a sentir é, em larga medida, uma reprodução de uma ordem social profundamente arraigada à qual as pessoas podem até pensar que de algum modo se opõem, e a que muitas vezes se opõem de fato (WILLIAMS, 1989, p. 74, grifos meus).

A meu ver, não há como dissociar a ordem social produzida e reproduzida na continuada renovação de uma “cultura do vivido” que é priorizada a partir de um conjunto selecionado e fomentado de práticas, experiências, modos de ver e hábitos, em favor da manutenção de uma determinada classe, das políticas culturais implementadas desde o início da história desse país-continente a que chamamos Brasil.

O brevíssimo panorama aqui situado tem o intuito de chamar a atenção para o fato de que tratamos de um tema de múltiplas abordagens possíveis e longevas, que acarretarão implicações práticas distintas no tecido social e político. Destaque-se, nesse contexto, que as políticas culturais implementadas no Brasil alcançaram, desde o período colonial, impactos variados nos diversos campos da cultura, em sentido amplo. Contudo, quando as políticas públicas começaram a se especializar no país, ensejando o surgimento de estruturas burocráticas e finalísticas especificamente dedicadas aos diversos campos de atuação política “finalística”, o foco das iniciativas,

no caso das estruturas criadas para tratar da cultura, voltou-se para essa concepção de cultura associada às manifestações artísticas e culturais em sentido mais estrito.

O desenvolvimento teórico e metodológico das distintas abordagens sobre cultura culminou no surgimento dos estudos culturais, constituindo um novo campo de conhecimento, que é, ao mesmo tempo, um amálgama de campos de conhecimento distintos, imbricados e a respeito do qual (e dos quais) é bastante desafiadora, quando não contraditória, a intenção de se estabelecer consensos.

Por sua vez, tanto as noções distintivas (da cultura como um rol de conhecimentos e competências que uma pessoa tem ou não), quanto as totalizantes (cultura como civilização) e as relativistas (culturas), exerceram e seguem exercendo influência significativa no pensamento cultural brasileiro, como se verá mais adiante.

Na contemporaneidade, como salienta Teixeira Coelho (2012), prevalece a tendência a se considerar a cultura como fruto de uma combinação entre visões mais idealistas – segundo as quais os comportamentos e atos sociais tanto quanto certos comportamentos e atos específicos e singulares (a exemplo das artes visuais ou cênicas) seriam resultantes dos processos culturais – e visões materialistas, de inspiração marxista, de acordo com as quais a cultura e todos os seus meios e constructos intelectuais seriam resultado de um universo social mais amplo e determinante.

Nessa ótica, a cultura tende a ser considerada, ao mesmo tempo, produto e produtora da ordem social, caracterizando-se, simultaneamente, por um conjunto de atividades e processos espirituais e abstratos tradicionalmente conhecidos como culturais e também por distintas manifestações práticas e simbólicas que compõem um sistema de significações extenso e complexo (COELHO, 2012).

Deriva desse sentido híbrido e dialético o entendimento de cultura aqui adotado, de substantivo independente que é, ao mesmo tempo, um processo abstrato e o produto de tal processo (WILLIAMS, 2007).

Em outras palavras, para efeito desta tese, *cultura* diz respeito a modos de vida, tradições e permanências dinâmicas e cambiantes, continuidades que vão sendo afirmadas, reelaboradas ou transformadas (consciente e intencionalmente ou não), construções coletivas de jeitos de viver, que variam no tempo e no espaço, e que costumam promover aproximação entre uma diversidade de seres que compartilham um conjunto de costumes e valores e distanciamento dos que vivem e valoram

diferente; e *cultura* também diz respeito a práticas artísticas e simbólicas específicas e intencionais, desenvolvidas por meio de diferentes linguagens e processos, que mobilizam física, psicológica e emocionalmente as pessoas que as desenvolvem ou apreciam, em experiências individuais e coletivas que têm o potencial de agregar novos (ou ressignificar ou reforçar ou, ainda, recuperar antigos) sentidos e significados em sua existência.

Feitas as considerações a respeito do mais complexo conceito abordado neste ensaio, vale salientar que os estudos culturais têm investigado a cultura em sentidos mais amplos e mais restritos do que aqueles aqui apresentados e possivelmente estejamos distantes do que se poderia tentar denominar como *consensos satisfatórios*, cabendo até questionar se seriam necessários – ainda que, no campo das políticas públicas, seja sabido que aquele que estabelece a definição, o recorte do conceito, direciona em grande parte as apropriações e o controle. A permanência e o dinamismo do “problema cultural” desde sua episteme faz parte da riqueza de reflexões e possibilidades de intervenção que a questão propicia.

Ademais, ainda que seja forçoso caracterizar o tema que dá substância ao objeto em estudo, a ênfase neste trabalho é estudar, não a cultura, mas a política cultural (termo usado genericamente para o conjunto de intervenções envidadas) ou as políticas culturais (maneira de distinguir intervenções determinadas historicamente) no contexto brasileiro, mais especialmente posicionando o foco de atenção num empreendimento específico de política cultural implementado no estado de São Paulo a partir do século 21.

### 1.1.2 Política cultural, política pública e política pública de cultura

Para além da definição de cultura eleita, que variará no tempo e nos diferentes territórios e conformações políticas, é necessário compreender como ela é estabelecida no Brasil como estratégia de intervenção organizada e norma, e como, da normativa postulada, se traduz em ação prática (com previsão de verba e com execução – ou não – do postulado legal e da verba).

Nesse sentido, importa explicitar e consensualizar, para os fins aqui pretendidos, algumas definições adicionais, que se relacionam ao campo da política cultural e das políticas públicas.

Como referencial central para o conceito de política cultural, utilizo a formulação de Néstor García Canclini elaborada em 1987 e complementada em 2001 (apresentada aqui em tradução livre), segundo a qual:

Os estudos recentes tendem a incluir sob este conceito [de política cultural] o conjunto de intervenções realizadas pelo estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados com a finalidade de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social (GARCÍA CANCLINI, 1987, p. 26).

“Porém, esta maneira de caracterizar o âmbito das políticas culturais precisa ser ampliada, levando em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais na atualidade” (GARCÍA CANCLINI, 2001, p. 65). Como destaca Teixeira Coelho (2012, p. 313),

Sob esse entendimento imediato, a política cultural apresenta-se assim como o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável. Essas intervenções assumem a forma de:

- 1) normas jurídicas, no caso do Estado, ou procedimentos tipificados, em relação aos demais agentes, que regem as relações entre os diversos sujeitos e objetos culturais; e
- 2) intervenções diretas de ação cultural no processo cultural propriamente dito (construção de centros de cultura, apoio a manifestações culturais específicas etc.).

O percurso proposto avança, entre o sentido expresso por Celso Furtado, segundo quem “política cultural, que outra coisa não é senão um estímulo organizado a formas de criatividade que enriquecem a vida dos membros da coletividade” (FURTADO, 2009; 2012), ainda que a avaliação do que seja esse “enriquecimento” careça de problematização ao longo da história e das escolhas feitas, e aquele assinalado por Albino Rubim (2007b, p. 13), para quem “falar em políticas culturais implica, no mínimo, em intervenções conjuntas e sistemáticas, atores coletivos e metas”. Entretanto, vale a ressalva de que a ideia de estabelecimento de metas sinalizada por esse segundo autor integra apenas mais recentemente as intervenções estruturadas do poder público no campo da cultura.

Cabe salientar que, no Brasil, o papel do estado é decisivo na implementação das políticas culturais. Assim, quando esse termo aparecer – exceto se disposto explicitamente em contrário – estará vinculado a ações que contam com protagonismo

do poder público, equivalendo ao conceito de política pública de cultura (mobilizadora de outros atores, para além do papel do estado) ou, conforme o caso, política estatal de cultura (quando as decisões e estratégias centrais de implementação da política cultural passam exclusiva ou quase exclusivamente pela administração pública).

Nessa direção, o conceito de política cultural aplicado ao contexto brasileiro neste estudo reflete sempre um ou mais dos seguintes percursos:

1. A explicitação formal de um conjunto de referências (diretrizes, planos, marcos regulatórios, normas) feita pelo poder público para indicar como atuará na área institucionalizada responsável pelo assunto cultura e como os demais agentes podem/devem atuar (podendo ser só um postulado formal, sem tradução prática concreta);

2. As ações implementadas pelo poder público por meio de determinado órgão público ou privado (a igreja, por exemplo) na seara cultural, traduzindo a ideia de política pública diretamente vinculada à esfera governamental e ao ente estatal ou por ele delineada, podendo envolver a expressão dos postulados formais ou apenas a atuação prática real e não formalizada ou, pelo menos, não organizada, contando apenas com um conjunto pontual de procedimentos e referenciais normativos diretos ou indiretos (cooptados de outras políticas públicas), que não necessariamente pareçam conexos ou contenham justificativas e registros claros;

3. A concepção de uma política cultural como ação conjunta entre o estado, a sociedade e o setor cultural (formado pelos profissionais e instituições da área de cultura), que, na maior parte das vezes, aparecerá basicamente como acordos pontuais do ente estatal com as representações do setor cultural, ou ainda, como ideal ou abstração, visto que a falta de governança e de governabilidade impediram mais do que experimentos episódicos e incompletos, no que tange à participação social mais ampla no campo da cultura.

Essa formulação parte de um conceito de política pública que é um tipo específico de ação política que se conceitua e materializa segundo determinantes históricos: “Cada sociedade tem um padrão de políticas públicas, seja no sentido da reprodução de certos modos de conceber e fazer, de financiar e gastar, seja no sentido das carências e problemas que buscam enfrentar” (GIOVANNI, NOGUEIRA, 2018, p. 19).

Nesse sentido, a ideia de política pública aqui considerada mobiliza ao menos cinco elementos:

Primeiro, um elemento processual, no sentido de que uma política pública é um conjunto de decisões e ações que envolvem múltiplos atores de diversas organizações públicas e privadas. Assim, frisamos que uma política pública envolve ação, ou seja, a implementação das decisões tomadas.

Em segundo lugar, um elemento relacionado à finalidade, [onde] o objetivo dessa teia de decisões e ações é modificar um problema social, definido como uma situação percebida como indesejável, que desperta a necessidade de ação. Uma variante dessa visão é a que enfatiza a resolução de conflitos. Nessa acepção, uma política pública é uma forma de manter a coesão social, por meio do atendimento às demandas dos grupos da sociedade.

Terceiro, uma questão substantiva, as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Com isso, dizemos também que elas os expressam.

Quarto, um elemento da dinâmica, [uma vez que] as políticas públicas são permeadas pelo conflito entre os atores, pois envolvem a alocação de recursos sociais escassos.

Por fim, uma decorrência: uma política pública forma uma ordem local, um sistema no qual os atores irão interagir e manejar recursos. Em outras palavras, ela forma um sistema de ação que orienta e delimita a ação (FERNANDES, HELLMANN, 2016, p. 18).

A ênfase que se pretende dar à análise das políticas públicas de cultura tem caráter crítico e relacional, e considera tanto o enunciado oficial formulado quanto sua manifestação concreta, em termos de atendimento de demandas sociais e/ou interesses governamentais (ou outros, específicos), por meio da realização de determinados programas e projetos políticos e da destinação de recursos financeiros.

Sob tal ângulo, procuro adotar uma abordagem sequencial e cíclica, que considera a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, sobretudo quando examino mais de perto o modelo paulista das organizações sociais, sem, todavia, desconsiderar a inviabilidade de um enquadramento linear preciso da ação pública, com processos sequenciais e completos, onde primeiro se delimitam os problemas e depois são construídas as soluções correspondentes de maneira organizada. A gestão pública tem muito de desorganizada e caótica sob diversos pontos de vista. Nessa perspectiva, o foco visado é o de tentar identificar os espaços de sentido construídos em torno das políticas culturais, as soluções testadas ante as dificuldades encontradas e os processos de aprendizagem derivados dessa

concertação (MULLER, SUREL, 2002), tais como as experiências relacionadas a *advocacy* e governança.

### 1.1.3 Funções da política cultural

Toda discussão sobre políticas públicas é sempre, em alguma instância, uma discussão sobre finalidades, propósitos, escolhas e prioridades.

Como situado na Introdução da presente tese, parto do pressuposto de que, na contemporaneidade, as políticas públicas de cultura devem servir às pessoas e à sociedade, por meio do fomento à ampliação de repertórios (acessados e produzidos) e ao estímulo ao (re)conhecimento e exercício dos direitos culturais, de forma que, assim como a crítica cultural, também a atuação institucionalizada possa ser orientada – com todas as suas limitações e contradições – para uma *mudança radical* (CEVASCO *apud* WILLIAMS, 2007).

O conceito de direitos culturais que orienta esta tese deriva da Declaração dos Direitos Culturais de 1998, elaborada e posteriormente atualizada pelo Grupo de Friburgo e adotada pela Unesco em 2007. Embora não proponha uma definição geral, esse manifesto permite reconhecer os direitos culturais como sendo aqueles que:

designam direitos e liberdades que tem uma pessoa, isoladamente ou em grupo, de escolher e de expressar sua identidade e de ter acesso às referências culturais, bem como aos recursos que sejam necessários a seu processo de identificação, de comunicação e de criação (MEYER-BYSCH, BIDAULT, 2011, p. 31).

A essas funções, que dialogam com os indivíduos em suas singularidades, e que têm o potencial de contribuir para a formação de sujeitos e cidadãos mais críticos, autônomos e socialmente comprometidos, soma-se um papel das políticas de cultura no estímulo à formação de comunidades mais críticas, autônomas e socialmente comprometidas e à promoção do desenvolvimento humano, social e econômico.

É certo que essa concepção está longe de ser um consenso real, ainda que não seja difícil considerá-la, em alguma medida, presente nos mais diversos textos legais nacionais sobre cultura no âmbito do poder público, a começar pela Constituição Federal da República (artigos 215, 216 e 216a).



Muitos são os críticos desse entendimento, por considerá-lo engajado a uma determinada visão de mundo, comumente associada a ideologias políticas de esquerda, de condão socialista ou comunista.

Cabe ressaltar, no entanto, que, embora os discursos de esquerda de fato, mesmo em certos períodos de governo conservador ou antidemocrático, tenham sido apropriados em boa parte da formulação legal e teórica das políticas culturais no Brasil, as práticas implementadas no país, na maior parte do tempo, impulsionaram políticas públicas de cultura que limitaram, direcionaram, enquadraram e segregaram os repertórios culturais, entendidos como os conjuntos de conhecimentos, saberes e experiências no âmbito das artes e da cultura (em seus sentidos amplo e específico), disponibilizados à população.

A partir das decisões tomadas em relação ao estímulo à criação e produção artística e cultural, à formação para as artes e a cultura, à preservação do patrimônio e à oferta e circulação cultural, essas políticas também restringiram e dirigiram, não só o exercício, como o próprio conhecimento acerca dos direitos culturais e dos legados artísticos e culturais passíveis de fruição e experimentação.

Além disso, as políticas culturais implementadas no Brasil, com forte atuação da igreja e dos meios de comunicação e mesmo de parte dos equipamentos e projetos culturais institucionais, contribuíram para negar a existência e simultaneamente naturalizar o racismo, minando a consciência crítica e autônoma da maioria da população a esse respeito e, ainda, favoreceram o avanço do capitalismo de pendor individualista e meritocrático, incentivador de determinadas articulações coletivas mais facilmente mobilizáveis para a conservação de costumes e para segmentos de consumo (a turma escolar; a torcida esportiva; o grupo religioso), e desestimulador de outros (que somente à custa de muito esforço conseguiram se estabelecer, sobretudo em torno de pautas afirmativas de direitos negados a grupos marginalizados, como pessoas negras, indígenas, pessoas com deficiência, lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis, transexuais, *queers*, assexuais e pessoas de outros gêneros).

É essencial reconhecer que existe uma vasta produção de resistência, denúncia e contraponto a essa visão, que sempre tencionou o campo cultural, que sofreu cáustica oposição e quase sempre foi relegada a espaços marginais. Ainda assim, muitos dos avanços obtidos até hoje derivam desses esforços e parte do trabalho proposto envolve a defesa da recuperação e reconhecimento desses

legados, contra as ideias artificiais e generalistas de sociedade brasileira harmônica, pacífica e cordial ou apática, manipulável e alienada.

A função das políticas culturais aqui apresentada, portanto, interage com essa compreensão, visando operar num cenário marcado por desigualdades que são muito expressivas não só no campo socioeconômico, mas também no que tange ao acesso e conhecimento dos bens culturais e ao reconhecimento da existência e da importância desse acesso e desses bens.

Não se trata, pois, de advogar uma determinada visão de pessoa – indivíduo, cidadão – nem uma selecionada visão de comunidade ou sociedade, e sim de assumir a necessidade de assegurar a maior diversidade possível de repertórios e acessos no campo das artes e da cultura, reconhecendo que a assimilação/ressignificação desses legados e inovações é um processo que requer vivência, experimentação, diálogo e oportunidades de interação, passando por desconfortos, superação de preconceitos e de alienações, e que, se for bem sucedido, chegará a resultados não previsíveis ou controláveis, porém que tenderão a contribuir para uma formação humana e social mais plena e autônoma. Esse não pode ser um processo imposto de cima para baixo, não pode ser unilateral, tampouco ufanista ou redentor.

A capacidade de uma sociedade exercer os seus direitos culturais, em um país que restringiu ao longo de sua história os direitos culturais da maioria de sua população, torna-se bastante limitada. Por isso, há que se fomentar uma ação cultural para a liberdade, capaz de possibilitar a cada pessoa ver além dos muros e véus de modelos culturais impostos mas que parecem nossos, porque interiorizados por meio de uma longa trajetória de codificação e imitação aprendida; capaz então de possibilitar que essa pessoa possa sentir e conhecer seu próprio mundo particular de maneira reflexiva, experimentando-o como mediação de uma práxis coletiva, transformadora, onde seu pensamento e sua expressão possam ter significação para além de seu mundo e deste mundo (FREIRE, 1980).

Talvez aqui, sim, se possa falar do arcabouço mais utópico deste estudo, já que defendo que essa ação cultural para a liberdade seja fomentada a partir de políticas públicas de cultura envolvendo forte protagonismo do estado.

Reconheço indubitavelmente a importância do papel dos movimentos socioculturais e das instituições da sociedade civil, que pelo mundo afora têm procurado traçar alternativas à falência dos entes públicos na formulação e condução

de políticas culturais atentas às demandas sociais e aos desafios contemporâneos, especialmente nesses tempos complexificados pela insurgência de comportamentos e visões de mundo induzidos por corporações digitais (GARCÍA CANCLINI, 2021). Sem embargo, o papel desses movimentos e organizações merece ser valorizado e mais bem conhecido, até para que se possa avançar no compartilhamento de alternativas coletivamente construídas. Esses não são caminhos opostos.

Apesar de todo o problemático e refratário histórico nacional, considero viável apostar na arena pública estatal como lócus de construção de experiências capazes de viabilizar uma nova trajetória, partindo de políticas de cultura voltadas ao fortalecimento de um desenvolvimento humano e social crítico, autônomo e comprometido com o bem comum.

Esse esclarecimento é importante porque essa compreensão esteve presente em diversos momentos do processo de cocriação da modelagem de parceria do estado de São Paulo com as organizações sociais de cultura que coordenei, sendo, assim, possível analisar o desempenho alcançado nessa direção.

Ainda no que tange às funções das políticas de cultura, reitero que não se referem a funções das artes e/ou da cultura, em sentido geral, não cabendo falar em interferências que visem, a partir do poder público, determinar rumos ou limitar propostas nos campos da arte e da cultura, conquanto, durante boa parte do tempo, tenha sido exatamente essa uma função das políticas culturais no Brasil.

Como em qualquer outro domínio das políticas implementadas à custa das verbas públicas, também no caso das políticas públicas de cultura a escolha de utilização dos limitados recursos oriundos da participação de todas as pessoas requer a definição de propósitos e prioridades.

Sendo assim, especialmente em uma área de possibilidades muito diferentes e amplas, é essencial amplificar o debate acerca dos setores, programas e projetos que serão contemplados, o que passa – ou deveria começar a passar – pelo debate (também ampliado, por meio da participação social) a respeito do que se pretende com essas ações, para além dos resultados específicos alcançados.

Nessa perspectiva, é necessário avançar para evitar que governos ou grupos de interesse (por mais “bem-intencionados” que se apresentem) assumam a responsabilidade pela íntegra das decisões. O argumento do despreparo da população – legitimado pelo histórico de desconhecimento e falta de exercício dos

direitos culturais – precisa ser contraposto por um processo conjunto de aprendizado e conquista da participação social, tanto por parte das gestões governamentais quanto da sociedade, seja por meio de organizações, movimentos ou indivíduos. Afinal, aprendizado é, simultânea e dialeticamente, conquista e aprendizado; aprendizado e conquista (MOREIRA RAMOS, 2004).

Por mais difícil, desafiadora e trabalhosa que seja, a construção coletiva da política cultural parece ser a melhor chance de assegurar transformações estruturantes que conciliem o aprendizado e o exercício dos direitos culturais, a valorização das artes e da cultura e a constituição da política cultural como vetor estratégico de superação das desigualdades e de promoção do desenvolvimento social e econômico.

Feitas essas considerações de natureza macro, é importante ressaltar que, de modo geral, as funções que as políticas culturais têm assumido no Brasil se traduzem em discursos variáveis ao longo do tempo e ao sabor das ideologias de cada contexto, porém, se manifestam, na prática, em um conjunto específico e relativamente estável de responsabilidades, relacionadas a etapas do ciclo de produção de uma cadeia de valor das expressões artísticas e culturais na sociedade.

Partindo desse entendimento e tomando por referência inicial algumas das principais produções da Unesco sobre o tema – em especial o *Framework for Cultural Statistics* (UNESCO, 2009) e os manuais metodológicos de 2011 e 2014 (UNESCO, 2011, 2014), a Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo publicou, em 2018, a conceituação das funções culturais das políticas públicas implementadas pela pasta. Tal formulação constitui um bom parâmetro para a compreensão das funções das políticas de cultura “aplicadas na prática” da agenda pública brasileira. De acordo com ela, as funções culturais, a serem substantivadas em ações pelas políticas públicas são:

**Fomento à Criação Artística e Cultural:** Refere-se ao estímulo e incentivo ao uso de potencialidades criativas para elaboração de ideias artísticas, conteúdos e produtos culturais originais. Inclui o patrocínio a criadores; o apoio a produções artísticas diversas e a grupos artísticos e culturais; a encomenda e/ou a aquisição de obras inéditas ou novos arranjos, bem como a realização de concursos e premiações; a orientação artística e a realização ou promoção de ensaios e projetos de residência artística, entre outras iniciativas.

**Difusão Cultural:** Engloba a realização ou o fomento a ações que criam oportunidades de disseminação da cultura, fruição e troca de

experiências, por meio da ampliação de circuitos de distribuição e descentralização da oferta cultural, propiciando a circulação (local, regional, nacional ou internacional) de diversas expressões culturais e linguagens artísticas, contribuindo para a formação ampla do cidadão.

**Formação Cultural:** Envolve ações pedagógicas, formais ou não formais, que buscam ampliar o universo cultural dos participantes e/ou facilitar o estabelecimento de relacionamentos mais inspiradores com a arte e a cultura nas dimensões de apropriação, fruição, expressão ou experimentação. Abrange desde atividades de mediação cultural, oficinas e cursos de sensibilização e iniciação artística, até atividades de aprimoramento técnico e profissional, com ou sem foco no mercado de trabalho.

**Preservação do Patrimônio Cultural:** Compõe-se de ações voltadas à valorização do patrimônio cultural em todas as suas vertentes (artístico, histórico, arquitetônico, arqueológico, turístico, ambiental, científico e tecnológico), por meio de reconhecimento, pesquisa, conservação, proteção, restauração e/ou manutenção de bens materiais e imateriais considerados valiosos e significativos por determinado grupo social (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018b, p. 14).

Para além das quatro funções citadas, relacionadas a fazeres finalísticos e presentes na maioria dos ordenamentos institucionais de cultura públicos no país, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, a Secretaria da Cultura paulista também concebeu uma quinta função, diretamente relacionada à institucionalidade e gestão das políticas culturais, sob o prisma das parcerias com organizações sociais de cultura, apresentadas mais à frente:

**Governança institucional:** Contempla ações que contribuem para a melhoria da qualidade de uma organização, para o melhor desempenho de suas atividades e fortalecimento institucional. Abrange atividades de apoio técnico a municípios e instituições culturais, a articulação e a construção de parcerias para realização de ações conjuntas, a captação de recursos, o incremento da comunicação institucional, a melhoria da infraestrutura, a qualificação técnica de funcionários, a realização de pesquisas de perfil e satisfação do público e demais rotinas. Em geral, esse tipo de função não está associado diretamente a um público externo (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018b, p. 14).

É necessário apontar aqui a limitação do conceito de governança assumido pela pasta da Cultura, na medida em que contribui para diversas demandas de direção, profissionalização e melhoria da gestão dos equipamentos culturais, programas e grupos artísticos, porém não aprofunda o aprimoramento da governança e governabilidade da própria administração direta da cultura, orientando seu foco principalmente para as parcerias com a sociedade civil organizada, nem inclui a

perspectiva de um estímulo mais efetivo à ampla participação social. Esta, embora tacitamente considerada, na prática só se materializou em iniciativas de escuta ou em experimentos pontuais e episódicos de interação social.

Com efeito, embora sejam previstas a construção de parcerias e a realização de pesquisas junto ao público, não há previsão de engajamento do público externo na concepção de governança estabelecida. Voltarei a esse assunto quando a constituição da Unidade de Monitoramento for abordada, para contextualizar as disputas em torno dessa deliberação.

#### 1.1.4 Institucionalidade e gestão de políticas públicas de cultura

O presente estudo lida, sobretudo, com a política cultural institucional e institucionalizada, ou seja, oficializada no âmbito social e civil, por meio de documentos, registros e cadastros oficiais que dotaram os entes envolvidos (públicos e privados) de personalidade jurídica e as relações entre eles de status legal e documentado (ainda que, por vezes, de forma sofrível ou inacessível). Assim, embora não se desconsidere a influência dos movimentos sociais informais no cômputo das realizações de política cultural, esse não será um foco deste exame.

A materialização das políticas públicas de cultura abordadas será, de modo geral, implementada por meio da atuação do próprio poder público, por intermédio das instituições estatais, ou de instituições que pertencem ao mundo privado, divididas entre empresas que visam lucro e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

Desta feita, embora o termo *instituição* permita, de maneira mais ampla, denominar elementos diversificados da criação humana para solucionar os problemas colocados pelas necessidades naturais vividas em sociedade (MALINOWSKI, 1944); ou, de modo mais concreto, situar:

tudo o que, em uma determinada sociedade, assume a forma de um *dispositivo organizado* que busca o funcionamento ou a reprodução dessa sociedade como resultado de uma vontade original (ato de instituir) e de uma adesão, ao menos tácita, à sua legitimidade (BONTE; IZARD, 1991).

Ou, ainda, de forma mais abstrata, designar princípios e valores básicos, segundo os quais se organizam e coordenam muitas práticas sociais e culturais (O'SULLIVAN, 1997), aqui sua utilização, via de regra, objetivará referir um dado

elemento específico e organizado da sociedade (WILLIAMS, 2007) – o Estado, a igreja, a escola, o museu – e não uma abstração (casamento, religião, educação, trabalho), salvo quando indicado o contrário.

Assim, quando falar em institucionalização, estarei me referindo ao processo de formalização de práticas e processos no âmbito de um organismo público ou privado, estabelecido pela sociedade para responder a uma determinada necessidade (DESVALLÉES; MAIRESSE, 2013).

Vale destacar que a própria definição do que compõe a institucionalidade da área cultural não é simples, em virtude da complexidade na circunscrição do que seja o assim chamado setor cultural – termo genérico para uma gama ampla e difusa de campos e domínios de conhecimento, práticas e categorias profissionais.

Trata-se de um setor que inclui diversas competências específicas e especializadas, que envolvem domínios tão diferentes como a literatura, as artes visuais, audiovisuais, dramáticas e performáticas, as quais podem ser expressas ou representadas em produtos ou manifestações eruditas, populares ou experimentais. E que pode se organizar, independentemente da linguagem artística/cultural, e de acordo com o contexto social, por meio da grande indústria cultural ou de arranjos de base comunitária, menos mercadológicos, menos profissionalizados, constituído por amadores e mesmo por profissionais que, muitas vezes, têm outras profissões ou fontes de renda, em dinâmicas regulares ou sazonais, relacionadas, por exemplo a festas tradicionais.

Se essa variedade evidencia uma produção e expressão cultural e artística pulsante, de outro lado representa um desafio ao ordenamento público, no sentido de distinguir características e demandas, mapear e definir papéis e prioridades, de modo a estabelecer o que deve estar no foco principal ou colateral das políticas públicas de cultura e de que forma.

Acompanhando a variabilidade do setor cultural, a noção de gestão cultural destacará diferentes maneiras utilizadas no país para o gerenciamento administrativo, técnico finalístico e financeiro dos equipamentos, grupos artísticos e programas

culturais institucionalizados<sup>19</sup>, a fim de aprofundar o modelo de parceria com as organizações sociais de cultura implementado no estado de São Paulo. Tais formatos compreendem modelos de gestão que vão do exclusivamente estatal, por meio da ação direta (através de órgãos da administração pública direta) ou indireta do poder público (via autarquias, fundações e empresas públicas); passam pelos híbridos, com regulação específica (como as instituições do chamado Sistema S, tais como Sesc, Senac, Sesi, Senai e Sebrae) e por aqueles baseados na parceria pública com a sociedade civil organizada (por meio dos marcos regulatórios das organizações sociais – OSs; das organizações da sociedade civil de interesse público – Oscips e das organizações da sociedade civil – OSCs), e chegam aos novos arranjos que começam a ser experimentados na área cultural do país, estabelecidos por meio de contratos administrativos de concessão ou a partir de parcerias público privadas, as PPPs, além de também contemplar a existência das instituições culturais de gestão exclusivamente privada, sob comando de organizações da sociedade civil sem vínculo com o poder público ou de empresas privadas, típicas do mercado.

Ainda no que tange à gestão cultural, e envolvendo um dos aspectos mais sensíveis das políticas culturais, o presente estudo atuará com os conceitos de participação e controle social e de avaliação.

---

<sup>19</sup> Utilizo as definições estabelecidas pela Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura de São Paulo (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018b) para elucidar o entendimento utilizado nesta tese para definição dos objetos mais comuns das políticas culturais no Brasil (sem prejuízo de admitir a existência de diversas variações e outras possibilidades). A saber:

. *Equipamentos culturais*: espaços físicos que oferecem atividades variadas de arte e cultura a seus frequentadores, de modo perene e organizado, propiciando acesso a uma ou mais modalidades artísticas e culturais e, eventualmente, também a meios de produção cultural. Alguns têm acervos permanentes, outros priorizam atividades de formação artística ou cultural; outros, ainda, se caracterizam mais como locais de troca e convivência sociocultural. São exemplos os museus, as bibliotecas, os teatros, os cinemas, os centros culturais e os centros de formação artística e cultural.

. *Grupos Artísticos*, também conhecidos como *corpos estáveis*, são grupos de artistas profissionais ou amadores, mantidos de forma contínua ou esporádica, para criação, disseminação, desenvolvimento e aprimoramento de uma determinada produção artística performática, atuando principalmente através de ensaios e apresentações. São exemplos as orquestras, bandas, conjuntos musicais, grupos e companhias de dança e de teatro, entre outros.

. *Programas culturais*: ações continuadas ou periódicas, realizadas com regularidade, que podem ocorrer em locais fixos ou variados, e que se organizam em torno de linguagens e manifestações artísticas e culturais monotemáticas ou plurais, podendo envolver um ou mais tipos de atividades de formação de público, qualificação de agentes culturais e artistas, difusão e circulação de trabalhos culturais e artísticos, preservação do patrimônio e criação artística, a exemplo dos festivais.

. *Projetos culturais*: atividades pontuais, com começo, meio e fim, relacionadas a alguma área artística ou cultural.

Convém observar que esses arranjos muitas vezes se combinam, por exemplo, quando um equipamento cultural e um grupo artísticos estão associados, ou nos casos em que grupos artísticos ou equipamentos realizam programas ou projetos específicos.



A participação social na gestão pública é prevista desde a Constituição Federal de 1988, tanto na formulação das políticas quanto na fiscalização dos recursos públicos aplicados, porém ainda constitui desafio de aprendizado e conquista individual e coletiva no seio da sociedade brasileira.

No caso das políticas culturais, a ênfase – quando ocorre – tem sido direcionada à participação de agentes do setor cultural ou da escuta de determinados públicos. Pretendo demonstrar como a questão foi tratada no período de implantação e consolidação do modelo OS em São Paulo e problematizar os reflexos da ausência de uma estratégia de mobilização social para a participação nas políticas de cultura.

Na mesma direção, serão considerados o controle social, pensado como “uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p. 8), e avaliação de políticas públicas, entendida como um rol de “instrumentos para aprendizagem organizacional com a finalidade de aprimorar a gestão e os resultados de programas sociais” e de promover “o julgamento de mérito para fins de dotação de recursos ou responsabilização de suas atividades” (FERNANDES, HELLMANN, 2016, p. 30-31). No processo de avaliação das políticas culturais, será considerada a problemática do estabelecimento de indicadores que contribuam para a verificação do alcance dos propósitos formulados. Nesse sentido, trabalharemos com a formulação de Paulo Januzzi (2002), para quem um indicador social é:

Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Para emprego nas políticas públicas, recomenda-se que possuam certas propriedades, tais como:

- a) relevância para a agenda da política social;
- b) validade para representar o conceito indicado;

- c) confiabilidade em relação aos dados usados na sua construção. Outros requisitos importantes são:
- d) representatividade da realidade empírica em análise;
- e) sensibilidade para refletir as mudanças;
- f) especificidade aos efeitos de programas setoriais;
- g) inteligibilidade para os agentes e públicos-alvo das políticas;
- h) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis;
- i) ser desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
- j) historicidade para possibilitar comparações no tempo.

Iniciei este capítulo conceitual situando a falta de conhecimento e memória histórica e a falha no letramento que persiste na educação formal básica da população brasileira, ora agravada pela carência de uma alfabetização midiática e informacional. Essas deficiências são determinantes crônicos da condução das políticas públicas no país, incluídas aí as políticas culturais.

Procurarei problematizar a seguir como as políticas culturais foram historicamente construídas no Brasil, num cenário em que a concepção brasileira de cidadania foi sedimentada sem uma conciliação entre direitos e deveres, sem clara divisão de papéis entre público e privado, e onde a noção de privilégio constituiu-se como um elemento estruturante.

Entendo que essa reflexão é decisiva para que se possa compreender com mais clareza o que foram (e puderam ser) as políticas públicas de cultura desenvolvidas no país nas duas primeiras décadas do século 21, de modo a contribuir para uma consideração de limitações e desafios que é preciso superar para a constituição de uma realidade diversa a partir de então.

Feita essa breve concertação de referenciais, procuro investigar na sequência os principais passos do percurso que a “cultura” percorreu nas iniciativas institucionais estruturadas oficialmente no Brasil, em linhas gerais, e no estado de São Paulo, mais detidamente, numa abordagem metodológica semântico-histórica que, inspirada na definição de Raymond Williams, reconhece a cultura como um conceito básico que, na verdade, não é um conceito, mas antes um problema, e não um problema analítico, mas um movimento histórico ainda não definido (WILLIAMS, 1979, 2007; WILLIAMS, 2007).

Uma vez que as pessoas em sociedade estão sempre vivendo esse movimento histórico por definir e que é sempre um processo de formação cultural, assume-se, pois, neste estudo, que a cultura não é um problema ontológico, ou, como diria Stuart Hall, não é uma questão de ser, mas de tornar-se:

Portanto, não é uma questão do que as tradições fazem de nós, mas daquilo que nós fazemos das nossas tradições. Paradoxalmente, nossas identidades culturais, em qualquer forma acabada, estão à nossa frente. Estamos sempre em processo de formação cultural. A cultura não é uma questão de ontologia, de ser, mas de se tornar (HALL, 2003, p 44).

Os elementos que elucidam a trajetória histórica das políticas de cultura no Brasil até aqui devem servir como faróis e pontos de referência na definição do percurso adiante.

## 1.2 Sobre Contextos

Tomando por base o conceito de política cultural que norteia o presente estudo<sup>20</sup>, proponho que se considere que, no Brasil, o primeiro grande agente impulsionador do que se pode denominar uma política cultural constante, continuada, cotidiana, é a instituição igreja católica, a partir da anuência da coroa portuguesa, cujas medidas concomitantes e sequentes de amplo impacto foram marcadas tanto pelas coerções e desmantelamentos que promoveram (como no caso da escravização de indígenas e depois de africanos, que impuseram a desestruturação e o desterro de inúmeras tradições culturais), quanto por suas interdições e lacunas (a exemplo da proibição da imprensa e da quase inexistência de equipamentos culturais típicos).

A adoção dessa perspectiva objetiva propiciar uma compreensão mais abrangente do impacto simbólico das instituições que se instalaram no território, a partir da chegada das caravelas portuguesas, na conformação do que viria a ser a cultura brasileira.

O risco do anacronismo não é aqui desconsiderado, e busco amenizá-lo ao fazer uso da expressão “política cultural” em sentido amplo, atendo-me às finalidades expressas na formulação de García Canclini e evitando a tentativa de estabelecer

---

<sup>20</sup> Segundo o qual a concepção de política cultural abriga “o conjunto de intervenções realizadas pelo estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados com a finalidade de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social” (GARCÍA CANCLINI, 1987. p. 26, tradução livre).

paralelos com os recursos estruturais da política cultural presentes no estado moderno do século 20.

Ainda que essa decisão possa ser questionada pelos defensores do uso rigoroso do termo “política cultural” a partir de sua adoção histórica, é necessário ponderar que a circunscrição do termo tal qual definida contemporaneamente é fruto da divisão técnico-político-social das políticas públicas que caracterizarão o século 20 – sobretudo com a consolidação dos estados nacionais e suas compartimentalizações de saberes e de áreas de atuação derivadas do projeto iluminista positivista – somada a uma especialização dos estudos técnicos e científicos, que passam a investigar as especificidades das áreas de conhecimento e de atuação no universo social.

Retomando a análise do que significa o conceito de política cultural em sentido axiológico e epistemológico, a ausência dessa classificação explícita antes do período em que o conceito foi cunhado não significa que as componentes que definem *política cultural* estivessem ausentes nos períodos anteriores à disseminação do conceito como campo de estudo.

Não custa lembrar, ademais, que o risco de anticronismo acompanha qualquer tentativa de analisar períodos anteriores sob conceitos ressignificados na atualidade, inclusive os mais consagrados (ou “naturalizados”) como as ideias de economia, sociedade, religião e mesmo o multifacetado conceito de cultura. Adicionalmente, é também por meio de novas leituras do passado, à luz de saberes reorganizados pelas pistas do presente, que é possível descortinar outras perspectivas, quiçá diluindo sombras do que era tido como rocha – verdades inexoráveis – para abrir outros caminhos, à guisa de conhecimentos transformadores.

Autores de grande relevância e fecunda produção no campo cultural brasileiro argumentarão na defesa de uma datação mais recente das políticas culturais, a partir de uma circunscrição das políticas de cultura. É o caso de Rubim (2007a, p. 102-103), que dirá:

não se pode pensar a inauguração das políticas culturais nacionais no Segundo Império, muito menos no Brasil Colônia ou mesmo na chamada República Velha (1889-1930). Tais exigências interditam que o nascimento das políticas culturais no Brasil esteja situado no tempo colonial, caracterizado sempre pelo obscurantismo da monarquia portuguesa que negava as culturas indígena e africana e bloqueava a ocidental, pois a colônia sempre esteve submetida a controles muito rigorosos como: proibição da instalação de imprensas; censura a livros e jornais vindos de fora; interdição ao desenvolvi -

mento da educação, em especial das universidades etc. A reversão deste quadro a partir de 1808, com a fuga da família real para o Brasil, decorrente da invasão das tropas de Napoleão, não indica uma mudança **em perspectiva mais civilizada**, mas apenas o declínio do poder colonial que prenuncia a independência do país.

A oligárquica república brasileira dos finais do século 19 até os anos 1930 também não teve condições de forjar um cenário propício para o surgimento das políticas culturais nacionais. Apenas foram realizadas **ações culturais pontuais**, em especial, na área de patrimônio, preocupação presente em alguns estados. Nada que possa ser tomado como uma efetiva política cultural.

Conforma-se, assim, uma primeira triste tradição no país, o **difícil desenvolvimento da cultura** (COUTINHO, 2000) e o **caráter tardio das políticas culturais no Brasil** (Grifos meus).

Todavia, a inexistência de uma política cultural com a qual possamos concordar não implica a inexistência de uma política cultural. O fecundo exercício de indicação de dimensões analíticas “inerentes à política cultural” proposto por Rubim (2007c), à guisa de conceber um modelo analítico que permita “circunscrever o espaço de pertença e abrangência daquilo que pode e deve ser designado como políticas culturais” (RUBIM, 2007c, p. 39) sinaliza muito mais um esquema para orientar novas formulações, em diálogo com atores políticos e sociais que tenham entendimento semelhante, do que algo capaz de abarcar a dinâmica da produção de políticas culturais que possa ser gestada por agentes os mais diversos. Nesse sentido, a formulação de García Canclini, mais simples, é mais factível em termos de uma definição que se pretenda menos conjunturalmente datada e mais permeável a dialogar com contextos mais amplos e atores distintos.

Considerando a política cultural como um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura, Lia Calabre (2005) lembra que:

A recuperação da política cultural levada a cabo por um determinado governo ou em um período da história de um país pode ser realizada através do mapeamento das ações do Estado no campo da cultura, **ainda que este não as tenha elaborado ou reunido como um todo coerente, como uma política determinada**. O mapeamento de tais ações deve ter como foco os âmbitos da **produção, da circulação e do consumo culturais** (Grifos meus).

Apesar de mais restrita, essa formulação também encontra eco no entendimento proposto. Combinada com a definição de García Canclini, sua aplicação aos contextos colonial, imperial e das primeiras três décadas da república permite

reconhecer que há, em cada cenário, conjuntos de intervenções – que podemos qualificar como sendo de natureza cultural tanto no sentido estrito quanto *latu* – realizadas pelo estado (primeiro a coroa e seus donatários; depois os monarcas e as elites; depois o novo governo empossado e velhas e novas elites); por instituições civis autorizadas e apoiadas pelo estado (especialmente a igreja católica) e por grupos comunitários organizados (na maioria das vezes, resistindo ao poder público instituído), com a finalidade de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem (no caso do poder institucionalizado) ou de transformação social (no caso dos grupos comunitários compostos por quilombolas, abolicionistas e pelos mais diversos movimentos contestatórios ao longo dos primeiros quatro séculos de formação do país, que se valeram de diversas práticas culturais, seja para disseminar suas ideias e atrair novos militantes, seja para reforçar sentimentos internos de pertencimento e afirmação<sup>21</sup>).

Tendo em vista que a reflexão sobre as origens da política cultural no Brasil que norteia o desenvolvimento deste trabalho diverge da literatura dedicada ao tema, apresento, a seguir, os argumentos centrais que fundamentam essa assertiva, não obstante destacando que não serão abordados com a necessária profundidade, o que implicaria uma análise mais extensa e pormenorizada do que a pretendida para a tese, cujo foco central será detalhado nos capítulos II e III.

Vale pontuar que, embora não cheguem necessariamente a contestar o cânone em torno dos anos 1930, algumas reflexões que sinalizam para uma ampliação da cronologia estabelecida vêm sendo lançadas nos últimos anos (BARBALHO, 2009; MIRANDA, ROCHA, EGLER, 2014; CITÓ, 2017; PINTO, 2020).

---

<sup>21</sup> Novamente: o esforço dos atores institucionalizados hegemônicos ao longo das décadas seguintes por silenciar e eliminar as referências a esses movimentos não pode mais ser confundido com a sua inexistência, algo que os autores decoloniais têm se esforçado por explicitar.

A intenção deste capítulo é alicerçar as bases que estruturam o estudo subsequente, bem como lançar algumas sementes para pesquisas posteriores, que objetivem avançar no exame das raízes históricas das políticas de cultura no Brasil antes dos anos 1930<sup>22</sup>.

Nos limites de um capítulo panorâmico, de caráter introdutório-problematizador, busco descortinar alguns aspectos centrais, institucionalizantes da política cultural oficial, e situar seu impacto conjuntural, suas eventuais repercussões públicas e práticas.

Dentro do possível, assinalo correlações ou desdobramentos no campo popular social, da resistência e/ou reivindicação, em que se encontram os movimentos de base popular, na tentativa de sinalizar eventual presença (ou ausência ou interação) do povo, da população, da sociedade, do público na construção ou fruição dos efeitos dessa construção. A opção por adotar um percurso cronológico não envolve a tentativa de uma pretensa periodização definitiva das políticas culturais no Brasil, mesmo porque, valho-me de divisões da historiografia política tradicional para percorrer as diversas propostas, sem desconsiderar a necessidade de que essas divisões sejam revistas em função de outros atores históricos e estratégicos, até então muito pouco ouvidos.

Se insisto no percurso cronológico mais convencional, isso decorre de que essa concepção tem fortes desdobramentos na maneira como as políticas públicas de cultura serão revistas, reelaboradas e institucionalizadas no século 21, quando da ocorrência do experimento selecionado para análise.

A seguir, apresento uma análise um pouco mais detida dessa trajetória, procurando focalizar pontos de relevo para a contextualização desta tese.

---

<sup>22</sup> Antes de prosseguir no percurso histórico, cabe uma observação adicional a respeito da inexistência de referenciais, neste trabalho, acerca das tradições e modo de vida indígenas que foram precursores do encontro de civilizações que resultaria no que hoje conhecemos como cultura brasileira. Tampouco estão aqui disponíveis registros sobre o desenrolar da história do Brasil nas perspectivas indígenas e africanas ou afro-brasileiras. Com efeito, situar essas visões seria um experimento preciosíssimo, mas para o qual, infelizmente, me faltam repertório e fontes – reflexo de uma formação deficitária, apesar das qualificações, mas também mais uma evidência do predomínio naturalizado da visão eurocêntrica na educação pública brasileira. Espero que o futuro traga outras realidades e possibilidades para as próximas gerações de pesquisadores, a partir dos estudos que na atualidade se empenham a estabelecer novos rumos de investigação, para além da perspectiva antropológica e eurocêntrica que dominou os primeiros séculos da produção científica nacional.

### 1.2.1 A política cultural colonizatória

Para discutir como a cultura deve ser objeto de políticas públicas específicas de Estado no Brasil, uma pergunta que cabe fazer é: o que significa cultura nas políticas públicas brasileiras? Ou antes, que significado tem tido a cultura, ao longo do tempo, nas políticas públicas brasileiras?

A proposição dessa discussão situada no contexto nacional tem a ver justamente com o reconhecimento das especificidades culturais de cada arranjo socioterritorial. A intenção, mais do que uma reflexão conceitual abstrata, é analisar uma realidade bem específica e historicamente determinada, no sentido de ter mais chances de compreendê-la e de apresentar propostas concretas para os dilemas observados.

As primeiras menções a características culturais do território foram esboçadas na carta de Caminha, e, desde então, nas correspondências dos viajantes, a partir do olhar abismado dos estrangeiros que para cá vieram e que deixaram registros de suas primeiras impressões acerca das culturas locais encontradas.

Os autores destes relatos são condicionados por uma mesma cultura, cujos valores etnocentristas e evolucionistas marcam o contacto entre europeus e indígenas brasileiros, influenciando a relação que estabelecem com o mundo e com a diferença. É sempre tendo como referência a cultura europeia que os contactos se desenrolam e que os autores julgam e qualificam as práticas e os costumes dos novos povos; o contrário, porém, raramente se verifica, sendo poucos os textos que questionam a validade das práticas europeias (RUIVO, 2010, p. 20).

São relatos em que, de maneira geral e na maioria dos casos, “a legitimidade das estruturas socioeconômicas da Europa não é posta em causa”, e onde “não se procuram extrair ilações morais de qualquer espécie” (DIAS, 1988, p. 256).

Com efeito, do ponto de vista predominante na época, sob o ângulo do colonizador, pode-se dizer que *a cultura* chegou ao território com as caravelas – perspectiva que seguiu sendo compartilhada e referenciando reflexões em todos os campos até a contemporaneidade.

Povos de origem tribal em diferentes estágios culturais, todos eles beirando, porém o neolítico, despossuídos por completo de uma regulação realmente jurídica, mas antes **dominados pelo império da norma indiferenciada de cunho sagrado**. Era, pois, o direito português que deveria construir a base de nosso direito nacional sem



maiores competições. **Também** no âmbito jurídico temos aqui **mais uma ocupação do que uma conquista** (MACHADO NETO, 1979, p. 311, grifos meus).

A visão de mundo, de cultura e de direito do colonizador orienta a construção desse percurso. Já sob a perspectiva indígena, pode-se considerar, não muito tempo depois, que aquelas grandes e estranhas naus chegaram, que essa vinda marcaria o final da vida que conheciam, ou, nos termos atuais, o fim de sua cultura tal qual havia sido vivida até ali. O que ambos não podiam imaginar é que tanto a cultura estrangeira que aportava quanto a nativa mudariam radicalmente a partir daquele encontro. A naturalização da equivocada percepção de que o que ocorreu – como “mais uma ocupação do que uma conquista” ou, no mínimo, uma suposta conquista da civilização em face da barbárie, de povos “em diferentes estágios culturais... beirando o neolítico” – foi fundadora e justificadora da construção nacional.

Não há como falar em políticas públicas de cultura no Brasil antes do descobrimento, porque não há como se falar de políticas públicas nesse território nem de Brasil nesse território antes do descobrimento. Se essa afirmação parece demasiado óbvia, ela é bem relevante para nos lembrar que qualquer assunto que se deseje tratar em relação ao contexto brasileiro será um assunto com, no máximo, pouco mais de quinhentos anos.

Ao passo que grande parte dos povos do mundo tem tradições muito mais longevas, ou, no mínimo, relações com as culturas que lhes deram origem mais bem reconhecidas, permitindo um sentimento de enraizamento mais profundo (a exemplo dos países saxões ou escandinavos) ou, ainda, construíram seus mitos fundadores conciliando as referências colonizatórias com seu próprio impulso empreendedor de maneira mais eficaz, ainda que questionável (caso típico dos Estados Unidos), o que se pode chamar de cultura brasileira é um amálgama de referenciais que avança pouco para trás, no sentido de um universo comum do que se poderia denominar de fundação da brasilidade.

Portugal inventou o Brasil quase sem querer. Os primeiros a desembarcar procuravam outro lugar. Não havia um projeto ou um sonho relacionado às novas terras. Havia a ambição em favor do seu próprio império-mito, mas sobretudo a somatória de interesses individuais que se juntavam à ambição da realeza, num esforço de construção difuso, envidado por várias diferentes forças brutas.

Havia a violência crua, explícita, da força física, subjugando o nativo para tomar posse do território. Havia a violência temperada e sedutora – só tardiamente reconhecida – dos escambos e intervenções nas disputas locais entre os habitantes originários das novas terras, somando-se para submeter o nativo e tomar posse do território. E havia a violência cozida em fogo brando, persistente e igualmente voraz, da burocracia que emaranhou regras, disciplinas e exceções, e do estabelecimento da “convivência pacífica”, imposta pela via de um processo persistente, rigoroso, não raro cruel, não raro igualmente amoroso, de conquista de corpos, linguagens e sentimentos, para “domesticação dos selvagens”, visto como intervenção civilizatória, onde, desde logo, ficou clara a existência de tantos povos, de tão diversas línguas.

Pregar a gentes de tantas, tão diversas, e tão incógnitas línguas, que só uma cousa se sabe delas, que é não terem número [...] Pela muita variedade das línguas houve quem chamou ao rio das Amazonas rio Babel; mas vêm-lhe tão curto o nome de Babel, como o de rio. [...] E vem-lhe curto também o nome de Babel, porque na Torre de Babel, como diz S. Jerônimo, houve somente setenta e duas línguas, e as que se falam no rio das Amazonas, são tantas, e tão diversas, que se lhes não sabe o nome, nem o número. As conhecidas até o ano de 639, no descobrimento do rio de Quito, eram cento e cinquenta. Depois se descobriram mais, e a menor parte do rio, de seus imensos braços, e das nações, que os habitam, é o que está descoberto. **Tantos são os povos, tantas, e tão ocultas as línguas, e tão novas, e nunca ouvida inteligência [...]** (VIEIRA, [1683] 1944<sup>23</sup>).

De início, houve um misto de estranhamento e admiração, quase um susto. Como nada de interessante saltou aos olhos no primeiro momento, e durante três décadas, as primeiras incursões praticamente se resumiram à presença de naufragos, degredados e traficantes (BUENO, 2016), até que a necessidade de garantir a posse da “descoberta” desse início a buscas mais efusivas por riquezas naturais, aquilo de valioso que pudesse ser extraído – o interesse predatório se sobrepondo tantas vezes e com tamanha força à intenção de ocupar um novo território, que se fixou também naqueles que o ocuparam. É notável ainda, nesse contexto, que não faltaram relatos das maravilhas desse novo mundo; só não mais numerosos ou impressionantes do

---

<sup>23</sup> Sermão do Espírito Santo, pregado na igreja da Companhia de Jesus, em São Luís do Maranhão, em 1654, pelo Padre Antônio Vieira, por ocasião da partida de missionários para o rio Amazonas.

que as descrições sobre a “selvageria dos gentios” (VILLALTA, 2009)<sup>24</sup>.

O foco era aumentar as posses, ter mais riquezas e coisas. E pessoas viraram coisas (GORENDER, 1988<sup>25</sup>), instaurando uma “loucura codificada” na cor da pele, que faria assentar a ideia de “raça” como categoria original, ao mesmo tempo material e fantasmática, na origem de catastróficos massacres e devastações psíquicas (MBEMBE, 2018). Essa loucura codificada e viral, que sofreu mutações com a evolução do capitalismo, permanece presente e incubada na contemporaneidade, ora causando sofrimentos crônicos tão presentes – aos quais estamos tão acostumados, que muitos se negam a reconhecê-lo – ora provocando surtos agudos que expressam todo o seu potencial irracional e mutilador.

A negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para que a outra parte da humanidade se afirme como universal (e essa negação fundamental permite, por um lado, que tudo o que é possível se transforme na possibilidade de tudo e, por outro, que a criatividade do pensamento abissal banalize facilmente o preço da sua destrutividade). (SOUSA SANTOS, 2007, p. 76).

Tomando por base a ideia de que o início da colonização portuguesa marca o começo da política cultural no Brasil, é possível identificar esse delineamento ao longo do período colonial.

Assim, inicialmente, chamo de *política cultural colonizatória* a ação coordenada, continuada e mais ou menos intencional do poder instituído para organizar a vida das pessoas no território por meio da utilização de ferramentas e estratégias culturais, aqui definidas como aquelas voltadas à construção sistemática e paulatina de um imaginário comum e de uma coesão social que facilitassem o avanço e sucesso dos interesses metropolitanos na colônia, no período que vai dos primórdios do século 16 ao limiar do século 19.

Reconhecer essa política cultural é também reconhecer todo o esforço de resistência a ela – a maior parte dele, ainda desconhecido de quase todos, praticado, sobretudo, por indígenas, africanos e seus descendentes, muitos deles mestiços de

---

<sup>24</sup> Além da farta historiografia disponível sobre o tema, é possível localizar muitos documentos de época bastante significativos para essa reflexão. Luiz Carlos Villalta, em sua Coletânea de Documentos e Textos de História do Brasil Colonial, pesquisa, transcreve e organiza um conjunto de referências que pode ser um bom ponto de partida para essa incursão nas fontes primárias. Para um mergulho mais fundo, vale a consulta à coleção Documentos Históricos, da Biblioteca Nacional, criada em 1928, que conta com 112 volumes publicados. Ver: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/documentos-historicos/>.

<sup>25</sup> “Na sua condição de propriedade, o escravo é uma coisa, um bem objetivo” (GORENDER, 1988. p. 49).

diversos povos – e assumir o massacre sofrido por essa resistência, bem como as fendas e penetrações culturais que ela causou na política cultural dominante.

Essa primeira construção de política cultural, que durará mais de três séculos, foi fortemente marcada pelas características da exploração colonial predatória e escravocrata, matizada por uma lógica feudal (capitanias hereditárias) de exploração concebida para o curto prazo (enriquecer e voltar para Portugal), em que compromissos com a terra e com o povo da terra estavam situados fora do horizonte de preocupações e prioridades dos principais detentores do poder.

A construção de uma determinada imagem da história do Brasil que fixa papéis (do indígena, do português, do africano, do imigrante e assim por diante) em torno de caricaturas estanques, romantizadas e fabulistas, estabelecerá uma tônica para o desenvolvimento de uma parte muito sensível da cultura nacional: a oficial, aquela que será mais amplamente apresentada às mais diversas gerações. Esse será um esforço, ao mesmo tempo, bem-sucedido e malogrado.

Malogrado porque a história, tal como foi montada e difundida, não conquistará admiradores que dela bebam exemplos e inspiração, nem narradores que a perpetuem no lugar mais importante de uma nação, os corações e mentes de cada um, rumo à composição de um povo – essa nação – como agente coletivo e integrado em suas diversidades e diferenças, na construção cotidiana de um futuro comum.

Bem-sucedido porque as poucas imagens que permanecerão no imaginário da população tenderão a ser as oficiais. E sempre que a necessidade de reforçar as estratégias de dominação da maioria da população se evidencia, nos momentos de crise aguda, de risco de ruptura ou do “perigo” de adoção de novos rumos para a ordem político-econômica estabelecida, essas imagens fantasmáticas e artificiais são resgatadas, na tentativa de refundar um imaginário laudatório, que reassente como verdadeiros os mitos de uma suposta pátria homogênea, cunhada na ordem da religião, da família e de um determinado tipo de *pessoas de bem*. Não por acaso, essa “união” é sempre fragmentária, passional, avessa ao conhecimento crítico e científico das academias e dependente de inimigos internos para se organizar.

O brasileiro comum será quase sempre uma pessoa com pouco conhecimento, apreço ou interesse pela história de seu país, que primeiro ele não reconhecerá na versão artificial e distante trazida pelo governo, pela escola, pela mídia; e que, depois, desprezará de formas diferentes, que vão do conformismo com o agora, como se

sempre tivesse sido assim e não pudesse ser diferente, à recusa de qualquer qualidade nacional, agarrada a uma certa inveja de outros povos e outros países – mescla geradora de expressões muito caras ao discurso popular, como “só podia ser brasileiro” e “é por isso que este país nunca vai dar certo”<sup>26</sup>.

Se esse sentimento de baixa autoestima nacional não é exclusividade do povo brasileiro (e talvez, na atualidade, seja necessário analisar melhor sua relação com o novo estágio do capitalismo na cena mundial), aqui ele surgirá em um território enorme e se assentará sob a modalidade de massacre – um massacre que a maioria da população parece ignorar ou ver como peça de ficção ou, pior, com naturalidade. Ignoram-se ou relevam-se os números impressionantes de mortes violentas, por doença e pelas más condições de vida, como se ignora ou releva o que representou a chegada das caravelas portuguesas, em um território que antes era ocupado por algo em torno de oito milhões de pessoas de diferentes povos e costumes (CUNHA, 1992, 2012; FAUSTO, 2000), oito vezes mais do que a população portuguesa no período e 10% da população de toda a Europa de então. Conviver com o extermínio é parte de ser brasileiro.

Quanto de sangue indígena corre em nossas veias sem que tenhamos ideia ao menos de que povo descendemos, enquanto professamos orgulhosos parentescos com italianos, portugueses e outras nacionalidades europeias a respeito das quais temos muito mais informação?

---

<sup>26</sup> A reação à “descrença patriótica” também fará parte de nosso desenvolvimento nacional, ora com tentativas – até hoje muito limitadas ao ambiente acadêmico e intelectual – de delinear outras trajetórias, desvelando personagens silenciados na história do país, ora com rompantes de revitalização dos símbolos oficiais. Após a reabertura democrática, o Brasil viveu algumas décadas de aversão às construções artificiais do discurso oficial, traduzidas na rejeição de símbolos e eventos pátrios que, embora ensinados *ad nauseam*, não correspondiam à realidade dos fatos. Uma vez mais, esses símbolos vêm sendo recuperados paulatinamente desde o início do século 21 por grupos retrógrados e extremistas de direita, que buscam reinstalar o patriotismo decadente como “antídoto” aos problemas do país, os quais seriam causados por uma suposta degeneração de valores culturais “esquerdistas”, “globalistas” ou “comunistas”, com reflexos na economia e sociedade. A associação desse patriotismo a valores conservadores e cristãos se apresenta como forma de atrair a parcela mais conservadora da população, em tempos de profunda crise e de incertezas. Para superar a incompatibilidade dessa narrativa patriótica, que se alicerça em uma história fictícia da nação, com o conhecimento científico disseminado (pouco disseminado, mas disseminado) no período democrático, seus defensores valem-se do desprezo e da recusa à ciência, à política e à democracia. Nossa incapacidade de pensar coletivamente o futuro, em parte derivada da nossa incompetência de revisitar criticamente e como sociedade a nossa história, aqui se traduz em espaço cada vez mais conquistado por aqueles que propõem soluções apontando para trás, a um lugar inexistente, mas seguro. Por mais que seja falsa, essa utopia que abdica da verdade histórica em nome das promessas de segurança geradas por um passado mítico supostamente melhor, é uma velha conhecida. Por mais que os velhos conhecidos tenham defeitos, é comum que muitos prefiram estar junto deles, quando os tempos são difíceis e amedrontadores.

É preciso falar em dizimação e preconceito aprendido, para compreender como os brasileiros se relacionam com o sentimento da “falta de raiz” do país. Afinal, havia muitas raízes, porém os elos de pertencimento não são reconhecidos, não foram cultivados e o desenraizamento gerou desnarrativização (HAN, 2017).

Ainda que a colonização tenha dado início a um país hoje conhecido pela sua diversidade cultural, seu primeiro efeito foi, de fato, a redução da diversidade humana nativa que abundava nessa terra.

Um dos primeiros e mais continuados efeitos da política cultural empreendida pela colonização foi transformar os diversos nativos, os muito variados “locais”, em um grupo geral de “outros”, criando um distanciamento entre a figura que viria a ser o brasileiro e seus antepassados nativos, transformados em um grande bloco de “índios”, indígenas, termos que congregam uma multiplicidade de povos originários a respeito dos quais pouco ou quase nada se sabe, mesmo que se reconheça vir deles alguma “ascendência”.

A palavra *índio*, sem nunca ter sido pronunciada nesse território antes da chegada dos portugueses, e que sequer foi criada para dar conta de alguma especificidade local, virou a síntese que resumiu e reduziu as inúmeras e diferentes características dos variados povos que existiam aqui a uma categoria (esses sujeitos “primitivos”), a uma localidade (a selva, a floresta) e a um tempo histórico (o passado).

Assim, ao contrário de populações que enaltecem ou ressignificam seus “patriarcas”, “ancestrais”, mitos de criação nativos ou as tribos bárbaras que lhes deram os genes de origem, o povo brasileiro se constituiu de pessoas que, em relação ao território, aprenderam a reconhecer no nativo um ser inferior, ingênuo, preguiçoso ou, no mínimo, pré-histórico, primitivo. Para a grande maioria dos que são daqui, os antepassados vieram de outro lugar.

Quando entendemos isso melhor, a resistência indígena no país ganha conotações ainda mais impressionantes. Manter as tradições de uma cultura subjugada pela força já é algo notável. Manter tradições de diversas culturas inferiorizadas, apequenadas, assoladas por doenças incompreensíveis e por uma falta de higiene aflitiva, desqualificadas contínua e incessantemente; e resistir quando lhe situam, não só à margem, mas no passado da história, é algo extremamente potente.

Ao examinar outros lugares do mundo e perceber como as culturas nativas foram absorvidas ou eliminadas, a situação no Brasil se destaca. Alguns poucos

homens brancos foram muito importantes (haverá quem diga “os responsáveis”) por garantir terras e direitos aos indígenas – o que é verdadeiro, ainda que não isento de contradições e esforços “civilizatórios” (de “pacificação, proteção e integração”) questionáveis. Mas é a resistência indígena que chama a atenção (CUNHA, 1987; CUNHA, 1992; ALMEIDA, 1997; CORDEIRO, 1999; FALEIRO, 2006; DEPARIS, 2007; RESENDE, 2014).

Como não foram completamente extintos ou “assimilados”? Como atravessaram os séculos sem se deixar abduzir inteiramente pela cultura “superior” e “mais confortável” e mais tecnológica do homem branco? Talvez a busca dessas respostas e o estabelecimento de diálogos que ouçam os descendentes indígenas que resistem em suas tradições como protagonistas históricos nos leve a aprendizados preciosos sobre o território que habitamos há mais de quinhentos anos e ainda conhecemos tão pouco<sup>27</sup>. E sobre as políticas culturais no Brasil antes do século 20, envidadas por e com esses grupos, em diálogo, contraponto ou resposta às intervenções para subjugar-los ou “incorporá-los à civilização”.

Quiçá a nossa ancestralidade da terra possa nos ensinar lições importantes para criarmos raízes mais fundas e fecundas e, assim, gerarmos melhores sementes, vingando melhor como povo e coletivo. E para além disso, há lições objetivas importantes quanto à vida útil da terra, das plantas e dos animais e ao convívio com essa biodiversidade que nós desconhecemos e eles não.

Os modos de vida, de convívio e de dominação das sociedades mudam historicamente. Reconhecer e valorizar o protagonismo indígena, sem romantismos, é abrir-se a uma interação e a um manancial de conhecimentos e experiências capaz de marcar um novo conceito de Brasil, de brasileiro e de cultura brasileira, cessando uma dizimação histórica e continuada e estabelecendo a contemporaneidade indígena como parte de nossa história, dos nossos saberes e do nosso futuro. Da nossa

---

<sup>27</sup> Evidência de quanto desconhecemos e uma relevante contribuição para o esforço de sanear essa lacuna é a tese de livre-docência do arqueólogo Eduardo Góes Neves, de 2012, recém-publicada (NEVES, 2022). A obra sintetiza duas décadas de pesquisa para demonstrar que havia sociedades hierarquizadas na Amazonia e aborda o papel do ser humano na construção da floresta, que não existiria como é, não fosse pela contribuição intelectual sofisticada de seus habitantes milenares, produzindo lixo orgânico e realizando manejo de espécies e plantações.

*autoestima*, enfim. Afinal, esse sentimento é muito revelador e faz toda a diferença<sup>28</sup>.

Reconhecer os estratagemas da política cultural implementados ao longo da era colonial se coaduna com os esforços para recuperar a trajetória indígena e também africana e afro-brasileira no mesmo período. Desse processo, faz parte o empenho por compreender melhor as formas de coerção e cooptação dos povos subjugados, assim como seus levantes e táticas de resistência, buscando identificar registros e legados de outras vozes, para além daqueles que escreveram a história oficial na condição de partidários do lado vitorioso ou testemunhas de acontecimentos exóticos.

Não se trata apenas de contar outras histórias, abordar personagens que ficaram de fora dos relatos oficiais, mas de incluir e organizar esses conteúdos no âmbito da história nacional, de maneira orgânica e crítica, na educação formal e em todos os canais de formação do país, com especial atenção às instituições culturais e aos veículos de comunicação.

Como trazer isso para a prática? Talvez, isso demande ir cada vez mais além, por exemplo, de exposições sobre indígenas ou afrodescendentes como recortes (e descolamentos) de um dado contexto, não raro em datas específicas, e abordar períodos e temas, incluindo a pluralidade de vozes e atores e dando destaque ao papel estratégico histórico e contemporâneo desses personagens.

Ainda há muito conhecimento por socializar acerca da maneira como indígenas e africanos responderam às imposições da nova religião e da nova organização de suas vidas e corpos. A correlação cotidiana entre adesão e violência, e a naturalização dessa correlação são legados culturais coloniais, tanto quanto o sincretismo religioso e outras hibridações, que viriam impactar os modos de vida de todos os envolvidos em cada detalhe, abrigando uma pluralidade imensa de modos de vida, sob a

---

<sup>28</sup> Quando pensamos nos arquétipos nacionais, não deixa de ser sintomático reconhecer o norte-americano no homem “comum” misto de herói e anti-herói, sempre o salvador do dia. Já o francês que aqui se vê como o intelectual/artista, a pessoa “cult” e bem vestida, é outro contraponto do brasileiro, identificado no malandro simpático e trambiqueiro, no jeca ingênuo ou espertalhão, mais recentemente no tiozão do churrasco, tosco e politicamente incorreto, mas querido – todos eles tendo em comum o fato de serem pouco afeitos ao trabalho, à verdade e à ética. Na mesma linha, estão os estigmas do baiano preguiçoso, do carioca malandro, do paulista, que é trabalhador, porém triste, chato ou infeliz. Nesse contexto, os povos indígenas, reunidos sob a égide do selvagem perigoso ou do “bom selvagem” (DIAS, 1988), ainda estão associados a uma ideia de passado, que segue sendo traduzida por muitos como atraso. Há todo um imaginário a ser coletivamente reconsiderado (DIAS, 1988).



unificação da língua e de um conjunto de regras e, mais que regras, procedimentos e hábitos, que foram sendo internalizados.

Para tentar estabelecer alguns elementos que estabeleceram o percurso da política cultural colonial, fundados em decisões e ordenamentos régios, regulamentos e dispositivos institucionais para seu funcionamento, que carecem de mais pesquisa e problematização, é possível assinalar:

a. O perfil das pessoas escolhidas pela metrópole portuguesa para a colonização, estabelecendo simultaneamente uma conexão entre a vinda para a colônia (“paradisíaca”, mas selvagem) como um castigo e pena e um meio de perdão de dívidas e crimes, com perspectiva de enriquecimento e retorno. Durante séculos, foram celebradas como as pessoas mais ilustres aquelas que tinham terras ou tesouros (como minas de pedras preciosas, por exemplo) e que tinham pessoas para trabalhar por elas. A ideia de progredir, nesse contexto, era dispor dos meios necessários para tornar-se detentor de terras e de riquezas, bem como *dono de pessoas*, de maneira a não precisar trabalhar. Quanto mais rápido e com menor emprego de suor e de recursos esse ideal fosse alcançado por alguém, mais bem-sucedido, mais “abençoado”, esse alguém era considerado. Mesmo quando o tráfico de escravos foi abolido na metrópole lusitana (1761), e um alvará (1773) deu início à extinção gradual do estado de escravidão em Portugal continental, a perspectiva para a colônia tardou muito para começar a se alterar.

b. O desvalor do trabalho, principalmente do trabalho braçal, tratado como inferior; e a ideia de servir ao outro como uma ideia de condição de inferioridade e demérito. Note-se que mesmo os argumentos voltados a livrar indígenas e africanos do paganismo e do pecado pelo trabalho traduzem a necessidade do trabalho, nesse empreendimento de conversão, como uma espécie de “pagamento”, castigo ou sacrifício, para assegurar o merecimento da graça.

c. A completa ausência de perspectivas de planejamento voltadas à melhoria das condições coletivas de existência na colônia, somada às empreitadas movidas por interesses particulares (de pessoas, da igreja ou da coroa) e imediatistas ou de curto prazo. Desde a colônia, o poder público que se instalou no Brasil foi dedicado a fins privados, ao passo que os empreendimentos privados de interesse público tenderam a ser desestimulados ou mesmo contrapostos ou combatidos. Das missões jesuíticas a Canudos, passando por quilombos e até por iniciativas de donos

de terra de promover melhorias para seus colonos, não faltam exemplos nessa direção.

d. A burocracia detalhista instaurada no Brasil pela metrópole, que, a pretexto (e a despeito) do argumento religioso e de condão civilizatório, manteve-se condicionada por essa lógica de atuação do poder público movida por interesses privados<sup>29</sup>.

e. A opção deliberada de Portugal – diferentemente de outras metrópoles, como evidencia o exame da legislação – de não promover a instalação de universidades em sua colônia americana, igualmente proibindo a instalação da imprensa e de quaisquer outros equipamentos que pudessem contribuir para o desenvolvimento tecnológico, científico e educacional local, de maneira a garantir o florescimento de um território focado exclusivamente na produção e exportação de matérias-primas e na sua condição de mercado consumidor.

f. A perseguição e o castigo severo a mulheres consideradas bruxas e a homossexuais, promovidos pela igreja e pelo estado. Esse foi um importante balizador para asseverar o controle do papel da mulher e para ditar a heteronormatividade como regra no novo território, sobretudo ante as diferenças encontradas em relação a esse papel e às expressões de sexualidade e poder junto aos costumes nativos e africanos (FEDERICI, 2017).

g. A ausência de fomento ao sentimento de comunidade, em diversos níveis, desde a dificuldade de acesso à terra até a falta de investimento infraestrutural e estético na colônia, passando pela tradição da quebra de contratos como regra das pactuações nacionais, inaugurada com a revisão das concessões “hereditárias” das capitâneas, e pelas interdições à conquista da propriedade por meio de trabalho e compra por parte de indígenas, africanos e seus descendentes.

---

<sup>29</sup> “A característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre, portanto, da sua própria natureza de instituição anacrônica, imperfeita e artificialmente implantada em terras do novo mundo. Os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade e nos atos do donatário – chefe militar e chefe industrial, senhor das terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de penas, fabricante de vilas e empresário de guerras indianóforas. Acima dos capitães-governadores estava, de certo, o rei, naqueles poderes de que não havia feito cessão e outorga, e estavam as ordenações e leis gerais do reino naquilo que não tinha sido objeto de determinações especiais nas cartas de doação e foral. Mas ficou visto e constatado que estas cartas deixavam quase completa soberania política aos donatários, nas respectivas circunscrições enfeudadas. Assim, embora em geral nos domínios do direito privado, a legislação da metrópole fosse a reguladora das relações entre os diversos elementos constitutivos das colônias, na esfera do direito público, a situação era outra: aí o poder onímodo, excepcional, dos governadores proprietários abria brechas no edifício legislativo da mãe-pátria” (MARTINS JÚNIOR, 1895, p. 173).

h. O silenciamento de quaisquer discursos ou movimentos que pudessem fomentar e disseminar ideais compartilhados de soberania, cidadania, igualdade, fraternidade e liberdade, somado a um caldo de relações instigadas a fortalecer e naturalizar as relações de dependência; a estratificação de direitos e deveres; a desigualdade, calcadas em privilégios e diferenciações; a falta de empatia com os despossuídos, associada à admiração – em alguns casos beirando a veneração – dos ricos e proprietários, e a privação da liberdade e até da vida, vista como remédio e resposta (e não como sintoma) ao estado de coisas estabelecido.

Nesse cenário complexo apresentado muito brevemente acima, diante da impossibilidade prática e do custo muito elevado de controlar indígenas e africanos todo o tempo exclusivamente pela força, e mesmo para justificar ante seus pares (e provavelmente a si próprios) o regime de exploração praticado e, ainda, para que a vida nesse lugar tão diferente da Europa pudesse ser mais suportável para eles mesmos, representantes do rei e da igreja organizavam várias estratégias de sociabilidade, que incluíam, do uso das artes nas missões (como o teatro e a música, na catequese indígena) à proliferação de festas, especialmente vinculadas ao calendário religioso<sup>30</sup>.

As artes e as manifestações culturais foram, desde muito cedo no território colonial, instrumento para (e objeto de) um adestramento religioso e social e um enquadramento à agenda dos detentores do poder, viabilizado tanto pela promoção e patrocínio como pela autorização e pelo apoio dos senhores locais (os quais, da mesma maneira, em diversos momentos, inviabilizaram, proibiram ou desmantelaram pelo uso da força essas manifestações).

É válido recordar, nesse contexto, que as elites que vieram a se estabelecer no país ou faziam isso obrigadas ou tinham apenas interesse explorador, salvo muito poucas exceções. Mas ainda que fossem amantes da terra desde o primeiro instante

---

<sup>30</sup> “Quem lê uma história do Brasil, mesmo a melhor que é a de Varnhagen, não pode suspeitar a importância de um fato que todos os historiadores omitem: os festejos. E, entretanto, nada há mais frequente, mais típico, o mais notável durante todo o período de nossa dependência. [...] O Brasil naquele tempo era uma festa quase interrompida” (ABREU, 1976). Mais de quarenta anos após essa publicação, Beatriz Santos recordará que o autor dessa impressionante afirmação atribuiu as razões para a grande quantidade de celebrações aos calendários religioso (dias santos) e régio (acontecimentos ligados à família real, vinda de governadores e bispos etc.), além de eventos particulares, a exemplo de batizados e aniversários. Entretanto, ele também reconhecia a necessidade de ampliação dos estudos acerca do significado dessas festividades, não sem observar sua relação com a gênese da História do Brasil, em torno de uma “sociabilidade instável e imperfeita” (SANTOS, 2017).

ou amantes de amor aprendido ao longo dos anos, elas não tinham seguros os seus direitos, muito menos acesso a qualquer apoio, para traduzir esse afeto em melhoramentos locais de algum modo estruturantes. O longo prazo era um luxo para o qual não valia a pena fazer planos. O país nasceu sob interesses imediatistas, de visão curta e foco no ganho rápido. E cresceu assim.

Claro que houve quem se encantou e amou desde o primeiro instante o novo mundo, como houve quem quis criar povoações produtivas e artes e ciências aqui, não só entre os mais pobres, sem posses e oprimidos, mas também em meio àqueles que faziam parte da elite, tanto na colônia quanto no império. Foram todos, por razões distintas, massacrados, falidos, cooptados ou postos de lado. A história ainda está por dar notoriedade aos seus feitos, pois, apesar de tudo, é preciso reconhecer que foram impressionantes realizadores e realizadoras<sup>31</sup>.

Os grandes sucessos lusitanos no Brasil foram o linguístico e o burocrático. A burocracia foi o fermento que insuflou e amalgamou o crescimento nacional, garantiu a coesão territorial e linguística e constituiu o principal traço característico do desenvolvimento jurídico e administrativo que viria a impactar todas as políticas do país, entre elas a cultural.

O país nasceu e cresceu sob a ótica e a égide estatal, primeiro da metrópole portuguesa, depois do império e então em sua própria conformação republicana. A força do estado foi a motriz maior no Brasil, tanto na fase dominada quanto soberana, fosse em tempos democráticos ou autoritários. No entanto, e eis aí a grande contradição, a lógica que regeu o aparato estatal foi quase sempre privada, particular, movida a partir do interesse de poucos e para poucos.

Nem é que houvesse um plano de dominação, de usurpação de poder, de tirania consciente. O que aconteceu foi que sempre quem mandou, mandou pensando primeiro em si, seu grupo, sua classe, seus negócios. Isso não quer dizer que não tenha havido preocupação com interesses do povo; apenas é que ela geralmente foi menor, acessória ou secundária, ou ainda vencida antes de tornar-se cultura em sentido amplo: memória-hábito encravada nos corpos ao longo do tempo; procedimento sedimentado no aparato burocrático, regra e norte para o estamento político, para além do político da vez.

---

<sup>31</sup> A princesa Leopoldina e o pintor Auguste de Saint-Hilaire são apenas dois exemplos notórios de uma elite com visão diferente da maioria, e que figuram dentre os poucos algo reconhecidos, ainda que lhes falte a justa reverência.

A dominação portuguesa da colônia brasilis nem mesmo foi uma dominação para Portugal, a nação, mas para seus reis e nobres. Educada nesse credo, a classe dominante que se assentou no Brasil foi sempre principalmente defensora de seus próprios interesses.

Terra que não era lar; terra que era território de exploração<sup>32</sup>. Não destino definitivo, salvo como penitência, castigo, obrigação redentora (portanto, sacrifício) e dever de ofício, em todos os casos para a maioria por tempo limitado, se tivessem “sorte”. Para quem não fosse embora, restava o interesse imediatista como perspectiva, e, como horizonte possível, o curto prazo.

Isso contribuiu para que a história do Brasil tivesse uma conformação diferente da de outros países derivados da época da expansão marítima europeia, ainda que muitos pontos comuns pudessem ser observados, como a ênfase na exploração econômica e humana colonial, com a submissão ou o extermínio das populações nativas, e a forte presença religiosa.

Com efeito, se o catolicismo formou o corpo religioso dominante no Brasil, o toque humanista radicalmente incluyente e amoroso de Jesus, não tendo sido aprendido a partir da prática jesuítica, acabou menos adotado no novo território do que os ritos, símbolos e regras da igreja, sendo tão distorcida e contraditoriamente assimilado na cultura brasileira quanto a visão liberal protestante que chegou depois.

A parte simbólica, discursiva e aparente foi mais bem-sucedida. Os rituais, as convenções e dogmas da religiosidade cristã deram frutos porque, na maior parte do tempo, se harmonizaram e legitimaram as práticas dos grupos dominantes que moldaram o Brasil como território e nação, além de servirem de substituto ou abrigo (por vezes disfarçado, e mais tarde sincrético) para outras religiosidades. Toda vez que tentou ser diferente, a igreja sofreu e seus fiéis, junto com ela.

O país foi forjado a partir da negação do valor ao trabalho, tarefa que devia ser feita por pessoas de menor condição, menos qualidades, os inferiores. Uma das condições para receber título de nobreza em Portugal era justamente nunca ter trabalhado<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Oliveira Lima (1996, p. 491) dirá, antecipando Sérgio Buarque de Holanda, que “o português é por temperamento muito mais um explorador do que um colonizador”.

<sup>33</sup> O caso célebre da pá que fez o Barão de Mauá cair em desgraça com a monarquia, por ter feito D. Pedro II “trabalhar” como um inferior ilustra bem isso. Trabalhar não era para os melhores; era para escravos (FARIA, 1946).

Contraditoriamente, os indígenas, que foram taxados de preguiçosos, indolentes, por não se adaptar aos trabalhos forçados, nem por isso foram tidos em melhor conta, nunca foram vistos como iguais, exceto por parte dos jesuítas, sobretudo ao longo dos 210 anos de sua ação missionária, mas não pela maioria dos portugueses e outros estrangeiros que passavam pelo território (LEITE, 1938).

Mesmo quando foram protegidos pela igreja, nem por isso deixaram de ser perseguidos pelos “paulistas” nem de serem tratados como coisas, ainda que muitos personagens, além de padres ao longo dessa história, tenham lhes dispensado tratamento e reconhecimento diversos, que também incluíram o respeito e a admiração.

Talvez o primeiro problema cultural do Brasil seja, pois, ter sido construído sobre a ideia de que as pessoas são diferentes porque umas são superiores e outras inferiores, umas são *civilizadas* e outras, *primitivas*; mais do que raça, conceito que somente mais tarde seria desenvolvido e cientificizado, o que deixava bem clara essa distinção inicial eram as relações com a propriedade, as posses (terras, bens, dinheiro, pessoas), a religiosidade e o não-trabalho<sup>34</sup>. “A injustiça social global está assim intimamente ligada à injustiça cognitiva global, de modo que a luta pela justiça social global também deve ser uma luta pela justiça cognitiva global.” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 77).

Ser cristão, ter propriedades e não trabalhar compunham um distintivo, um qualificador que indicava as pessoas mais afortunadas, abençoadas por Deus, consideradas, pois, as melhores pessoas; as superiores. Isso fazia das pessoas pagãs e despossuídas – portanto, obrigadas a trabalhar o tempo todo – as piores, merecedoras de castigos infernais; as inferiores. Durante anos, a defesa católica para a escravização de negros africanos pautou-se pela remissão do pecado de Cam (ROEDEL, 2020).

A quem estava no meio do caminho restava ambicionar melhorar de vida: livrar-se de trabalhar e *ter* quem trabalhasse para lhe enriquecer. A dispersão dessa ideia no imaginário popular ao longo dos séculos, com especial participação da igreja<sup>35</sup>, ajuda a explicar porque há tantos registros de indígenas que escravizaram outros

---

<sup>34</sup> Reflexo dessa origem, ainda hoje o racismo é tanto mais ostensivo no país quanto menor a renda.

<sup>35</sup> A igreja católica foi fundamental na defesa da escravidão do período colonial, não só de africanos, como de indígenas, ainda que tais práticas não fossem um consenso entre todos os jesuítas. A respeito, ver Alencastro (2000); Hemming (1978, 1987); Cunha (1992, 2017); Sweet (1974).

indígenas ou que viravam beatos, e de negros que escravizaram outros negros ou que se tornaram capitães do mato, capatazes e mesmo grandes senhores – a história de Chica da Silva é emblemática<sup>36</sup>; “a fantasia do nativo é precisamente ocupar o lugar do senhor, enquanto mantém seu lugar no rancor *vingativo* do escravo” (BHABHA, 2013, p. 84).

Obviamente, o indígena proprietário ou a negra senhora de escravo nunca fizeram parte da maioria. Primeiro porque a grande maioria dos indígenas continuou oprimida e grande parte não se adaptou. Milhares, milhões, morreram de doenças e de abatimento – esse mal que também acometeu grandes massas de africanos, o *banzo*. Dentre esses, muitos também não se adaptaram e morreram por maus-tratos ou doenças. E se vários buscaram a adaptação e a sobrevivência na lógica dos senhores, outros tantos se rebelaram e preferiram a luta, a fuga ou a morte.

No imaginário nacional, foi crescendo desde sempre a ideia de que era preciso ceder ao jogo do poder dos poderosos e tentar aprendê-lo da melhor maneira para se dar bem, porque ser como eles eram era *ser bom*. Quando seus avós, seus pais e você passam anos e décadas ouvindo acerca da sua inferioridade natural, de suas limitações e predisposição para o mal, e que para mudar isso é preciso ser igual àquele que define seus rumos, isso vira verdade para eles e para você.

---

<sup>36</sup> É fundamental observar, à luz desse contexto, que a escravidão não foi vista como algo errado, imoral, muito menos como um crime, durante a maior parte da história, não só do Brasil, mas da humanidade. É famosa a referência ao fato de que a democracia grega não era concebida por seus grandes idealizadores sem escravos. A relação entre escravidão e raça/cor é que é uma construção moderna. A inferioridade que se associou à escravidão durante a maior parte da história da humanidade tem mais a ver com a condição de inimigo derrotado. Nesse sentido, um grupo podia escravizar membros de outros e, mais tarde, tornar-se ele o escravo. Não era a cor da pele, o local de nascimento, nem mesmo a ascendência biológica ou cultural o que determinava quem deveria ser escravizado, e sim um conjunto de fatores conjunturais, na maioria das vezes relacionado a vitórias e derrotas em campos de batalha ou a saques e aprisionamentos furtivos. Com efeito, a palavra grega *Σκλάβος* (*sclavos*), derivada de um termo que significa “tomar um butim de guerra”, é uma das duas mais prováveis origens do termo escravo. A outra vem sendo questionada pela historiografia russa recente, conquanto siga sendo a mais difundida internacionalmente. Trata-se de *slav*, palavra de origem latina que identifica os eslavos, designação genérica de habitantes da Europa ocidental da etnia eslava, como russos, tchecos, entre outros. À parte a polêmica etimológica (a respeito da qual, vale conferir as pesquisas do historiador russo Aleksêi Vinográdov e do pesquisador russo-soviético Ígor Froianov), fica claro que muitos foram os povos, de inúmeras cores de pele, que praticaram ou foram vitimados pela escravidão no passado. É forçoso registrar ainda que nem a condenação dessa prática na atualidade fez com que fosse extinta, nem toda a construção da suposta inferioridade racial negra foi capaz de circunscrevê-la a africanos e afrodescendentes. De mira democrática e pragmática, a escravidão que ainda persiste no mundo, clandestinamente, voltou a se descolar dos africanos e dos pagãos, dos discursos de superioridade/inferioridade (aos quais por vezes retorna – servindo para justificar a submissão de imigrantes, em determinadas situações, mas não sempre) e, em alguns casos, até das batalhas e espólios de guerra, para se transformar naquilo em que quase tudo tem sido transformado no mundo orientado para o lucro: um negócio voltado a aumentar os ganhos.

Esse jogo, fundado no pressuposto da *desigualdade natural* entre os homens, dizia e redizia que o trabalho era ruim, qualquer trabalho, mas principalmente o trabalho braçal. Esse entendimento nunca se descolou completamente do senso comum no Brasil.

E se esse era o caldo da cultura no sentido antropológico que foi se desenvolvendo no Brasil, do ponto de vista daqueles conteúdos que viriam depois a integrar as políticas culturais – artes e manifestações culturais de tradição, comemorações, cultos e afins – a perspectiva era de desenvolvimento (tentativamente) limitado, cerceado, da criatividade, fosse no campo das letras ou das artes, e de direcionamento dos eventos e manifestações, no afã de reproduzir a tradição do além-mar, todavia, ao mesmo tempo de controle frouxo, deixando assimilar (mas não necessariamente valorizar) jeitos e fazeres nativos, africanos e mestiços. Há um longo histórico por parte da elite nacional de reconhecimento da absorção de costumes e tradições populares como uma espécie de degeneração da “verdadeira cultura”.

Também pesa o fato de que outra característica das elites que se instalaram no país, foi serem avessas – como classe – às artes e às ciências, portanto à educação. Há quem diga que é preciso educação para entender e amar arte e ciência, falando em favor da instrução formal. Na verdade, historicamente sempre foi o apreço pelas artes e pelas letras, o respeito e a curiosidade pelos fenômenos da natureza e do mundo que levaram a educação a ganhar importância. Pais ensinaram a seus filhos que ensinaram aos netos dos primeiros a curiosidade e o apreço pela fruição e pela criação artística, técnica e científica: dessa continuidade derivaram as demandas e as alternativas para viabilizar mais saber e mais espaços e meios de alcançar mais saber. O empreendimento colonizatório não parece ter incluído esse amor na bagagem e cuidou para evitar que ele pudesse brotar e crescer por aqui nos primeiros séculos.

Tampouco interessava à metrópole lusitana que houvesse um pensamento original em suas colônias. A vida colonial praticamente não oferecia incentivo à atividade intelectual. Não por acaso, até 1808, as tipografias nacionais eram proibidas. Apenas a igreja, por intermédio dos jesuítas, constituía dimensão cultural de alguma importância nos termos culturais da metrópole.

A cultura local, misto de influências indígenas, africanas e portuguesas não recebia estímulos artísticos e literários, salvo pela igreja, sob seu filtro e orientação.



Outras manifestações tendiam a ser severamente reprimidas, concedidas sob regras de enquadramento ou praticadas na clandestinidade. “A estratégia portuguesa era perfeita, porque, sem massa crítica intelectual, uma colônia jamais se transforma em um país” (SOUZA, 2000, p. 18).

Uma ocupação inicialmente exclusivamente predatória, seguida pelo estabelecimento de uma colonização em que a total dependência da metrópole portuguesa era, não só consentida, como bem vista pela elite colonial, sem quaisquer ambições iniciais de ruptura por parte dessa elite (e com forte coerção de toda investida interna em contrário), somando-se à adoção da escravidão como motor produtivo: tais foram as bases da construção da cultura colonial.

A perspectiva da metrópole era a de fazer prevalecer seus valores. Assim, ainda que não houvesse política cultural de estado, todo o aparato público, bem como as forças civis sob comando particular, constituía uma série de mecanismos controladores/repressores das manifestações culturais típicas de indígenas e africanos e reorganizadores dos modos de expressão, os quais, por sua vez, enfrentaram resistências e reelaborações, num embate que fundou as raízes culturais do Brasil.

O Brasil começou com uma forte diferenciação social e econômica: havia os portugueses e seus descendentes, brancos e proprietários, e havia os indígenas e africanos, pobres e sem propriedade. No caminho, a sorte dos mestiços, que proliferavam do encontro entre os dois extremos, variava entre a acolhida mais ou menos velada e a rejeição naturalizada.

É fato que entre os pobres houvesse também estrangeiros livres, vindos de Portugal e de outras partes da Europa, sobretudo degredados, aventureiros, náufragos ou traficantes. Muitos fizeram fortuna da espoliação da terra e dos nativos. Outros fizeram basicamente mestiços.

Sua existência não alterou a divisão que marcava a sociedade colonial, ademais porque essa divisão não tinha um marcador intransponível<sup>37</sup> e porque o espírito da época colocava como ideal o status e as posses dos brancos ricos e isso orientava as movimentações da sociedade. Isso só começaria a mudar mais adiante:

---

<sup>37</sup> Fazer fortuna e garantir a cota da coroa e da igreja sanava crimes e pecados e alçava, se não à cor ao menos à mesma – ou *quase a mesma* – categoria social de brancos aqueles que não o fossem.

Com o passar dos tempos, a diversificação da produção material, o crescimento da população, o surgimento de vilas e cidades, a miscigenação e com a conseqüente complexidade social, apareceram, a partir do século XVIII, camadas sociais urbanas, formadas de comerciantes e homens de negócios, dividindo o prestígio detido até então pelos proprietários rurais. Além destes, apareceram camadas sociais intermediárias, de diversos níveis, como pequenos agricultores, artesãos, operários, pequenos comerciantes e funcionários menos graduados; soldados, prestadores de serviços e parte considerável do clero, trabalhadores livres, geralmente representados por escravos libertos, mestiços, filhos ilegítimos, imigrantes, pobres, lavradores de cana, oficiais de engenho e uma grande massa de pessoas sem classificação social [que Laura Mello e Souza (1982) conceituaria como “desclassificados”] (CASIMIRO, s/d).

Durante séculos, o estado português, com o apoio decisivo da igreja, usou da força, da astúcia e do reforço de seus discursos para conservar a sociedade brasileira dividida em estamentos, separados principalmente de acordo com as posses econômicas, mas também de acordo com a origem étnica e com o credo religioso<sup>38</sup>.

O ensino, legado à igreja católica, especialmente aos jesuítas, seguia o cânone cristão e obedecia a um plano e organização dos estudos conhecido por *Ratio Studiorum*, que estabelecia a uniformidade de procedimentos pedagógicos adotados nas missões e colégios – uma coletânea de regras que formou, literal e visceralmente, a escola brasileira e da qual se pode vislumbrar estratégias em funcionamento ainda hoje, mais de quatrocentos anos após sua codificação.

Com efeito, grande parte do sistema escolar brasileiro continua agindo como se tivesse a função de civilizar o selvagem, impondo a crianças e jovens, ano após ano, regras físicas e comportamentais aliadas a conteúdos compartimentados e estanques. Séculos aos moldes da *Ratio Studiorum* esculpíram uma educação nacional sem graça e sem emoção, de corpos rígidos e conteúdos desinteressantes, descolados e desinteressados da vida real.

O tecnicismo e a adoção da “educação moderna” (com a matemática moderna, a gramática moderna e as demais “disciplinas” organizadas a partir de regras e fórmulas descontextualizadas) do século 20 pioraram o cenário ainda mais e a universalização do ensino sem maior cuidado com a qualidade parece ter sido a pá de cal nas chances de uma educação socialmente formadora e transformadora.

---

<sup>38</sup> A rigidez dessa separação nunca superou, todavia, os interesses privados diversos dos mais poderosos, o que, ao longo do tempo, serviu para reforçar as contradições internas, garantindo exceções a quaisquer regras, conforme a conveniência.

O resultado é a manutenção, até os dias de hoje, de um processo de ensino e aprendizagem muito esquemático e teórico, pouco ou nada prático, bastante distante da realidade vivida pelos estudantes, que segue sendo obrigatório, estreitamente funcional e reproduzido em escala<sup>39</sup>.

Sob a ascendência lusitana e religiosa e em meio às limitações do período, a produção literária dos três primeiros séculos de Brasil foi praticamente um subcapítulo colonial da literatura de Portugal.

E se é verdade que não houve maiores estímulos à produção literária sistemática e original na colônia nesse período, não é implausível supor a existência de alguma produção literária no âmbito das missões, povoados e colégios jesuítas. Afinal, o que se pode dizer dos indígenas que durante três séculos aprenderam o latim e o português dos jesuítas? Será que nenhum deles aprendeu a escrever um único poema ou conto seu?

A indisponibilidade de maiores referências dessa hipótese fala menos da sua eventual inexistência e mais da destruição de registros das missões e aldeamentos ou até da possibilidade de arquivos ainda por descobrir, no mar de documentos históricos, administrativos e técnicos que dormem em depósitos e arquivos públicos

---

<sup>39</sup> No Brasil, salvo meritórias exceções, escola ainda é sinônimo de adestramento desinteressante. Entretanto, é um erro afirmar que ela nada ensina. A escola brasileira (pública e privada) contribui para produzir massivamente cidadãos fracos, que não conhecem seus direitos e menos ainda seus deveres, consumidores alienados e compulsivos e serem humanos com pouquíssima individualidade, espírito crítico e, por conta disso, dialeticamente pouco capazes de serem fortes como coletivos e sociedade. Por esse motivo, via de regra, qualquer coisa que se produza de qualidade junto aos alunos é mérito deles e de professores e diretores muito dedicados, mas é contrário àquilo que planta o sistema de ensino brasileiro. O Ministério de Educação, a grande maioria das secretarias da educação e grande parte da rede privada de ensino pelo país falham miseravelmente. Ou talvez sejam muito bem-sucedidos; tudo depende do ponto de vista, já que a matéria-prima nacional é razoavelmente barata e pouco valorizada internamente; o público consumidor brasileiro é incrivelmente ávido pela aquisição dos mais diversos itens, independentemente de padrões de qualidade, segurança e sustentabilidade; os cidadãos do país convivem bem com um sistema judiciário lento e ineficiente, com um sistema tributário dos mais injustos do mundo, com carências primárias em termos de saneamento, balneabilidade de rios e mares, índices de poluição e agrotóxicos, entre outros itens que contribuem para o sucesso de algumas fortunas pessoais, corporativas e inter ou transnacionais. Sob o ponto de vista de quem se vale do público consumidor ou se beneficia da qualidade da cidadania brasileira, pode-se dizer que o país detém um dos mais eficientes sistemas educacionais do mundo.

abarroçados de papéis e conhecimentos ainda não organizados, Brasil afora<sup>40</sup>.

A influência da igreja católica também impactará expressivamente o campo das artes visuais. A esse respeito, restaram registros de escultura e algo do artesanato e da pintura, além de remanescentes da arquitetura colonial, que acompanhará especialmente os centros de maior riqueza da época.

O teatro também começou vinculado às práticas católicas, como estratégia de sensibilização e instrução religiosa sem espaços especificamente voltados à atividade teatral, utilizando atores amadores e sem maiores preocupações artísticas. Ainda no século 16, jesuítas como José de Anchieta se valeram do chamado “teatro de catequese”, valendo-se das representações como uma das formas de catequização de indígenas e colonos.

Apenas mais à frente, a partir do século 17, temos registros do surgimento de outros tipos de manifestações teatrais, além do teatro de catequese, comemorando festas populares e acontecimentos políticos, em eventos que guardam semelhança com o carnaval, com pessoas desfilando e dançando mascaradas e adereçadas pelas ruas, cantando e tocando instrumentos.

Também data desse período o surgimento das primeiras edificações erigidas com finalidade teatral de que se tem notícia. Pouco se sabe, porém, acerca desses teatros que começaram a ser construídos nas principais cidades do país, principalmente a partir da terceira década do século 18, como no caso de Sabará, Minas Gerais (1730); depois em cidades do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e São Paulo. Fruto, na maioria das vezes, de iniciativas particulares movidas por amantes das artes ou empreendedores em busca de novas oportunidades de negócios e lucro, poucos deles restam até os dias atuais<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> A mesma reflexão é válida para a “inexistência” de referências de matriz africana, em face das diversas contribuições culturais sistemáticas realizadas por pessoas negras que não foram reconhecidas como artistas, artesãos, mestres de ofícios ou que não foram reconhecidas como negras. O primoroso trabalho de reconstituição da vida e obra de Joaquim Pinto de Oliveira (1721-1811), o “Tebas”, organizado por Abílio Ferreira (2018), apresenta o percurso do escravizado santista que se tornaria o mais afamado oficial de cantaria de pedra da São Paulo colonial, considerado o primeiro arquiteto negro, construtor do Chafariz da Misericórdia, entre outras obras importantes do período. Outras produções recentes começam a preencher essa enorme lacuna, a exemplo da tese de Bianca Santana, sobre a escrita de si das mulheres negras (2020). Quantas histórias assim ainda esperam por ser contadas? Sem falar nos “embranquecidos” pelo discurso oficial, como Jesuíno do Monte Carmelo, Machado de Assis e tantos outros. Se até um presidente “mulato” ou “pardo” tivemos e ignoramos.

<sup>41</sup> A casa da Ópera de Vila Rica, hoje Teatro Municipal de Ouro Preto, é considerada o mais antigo teatro em funcionamento das Américas e nasceu de uma iniciativa particular. Construída em 1769 pelo comerciante e contratador João de Souza Lisboa e inaugurada em 6 de junho de 1770, em comemoração ao aniversário do Rei Dom José I, foi fonte de renda para seu construtor, negociante de vários investimentos.

Seguindo a inspiração portuguesa, essas construções inicialmente denominadas *casas da ópera*, eram sólidas e capazes de abrigar número considerável de espectadores, que pagavam por seu ingresso (CASTAGNA, 2003). Nelas eram realizados espetáculos pequenos, que podiam contar ou não com música e que raramente reuniam artistas mais qualificados que os intérpretes de música religiosa – também nesse caso a igreja sendo a grande promotora cultural do período.

Exibições teatrais (contando às vezes com a intervenção de pequeno grupo de instrumentistas e cantores), oratórias e mesmo óperas (às vezes traduzidas para o português, até inícios do séc. XIX) eram executadas nesses locais, no período colonial. [...] A partir de fins do séc. XVIII, essas Casas da Ópera começaram a ser substituídas por construções denominadas teatros, destinados a abrigar um maior número de atores e/ou cantores, instrumentistas e espectadores. Os primeiros foram o Teatro do Padre Ventura, que floresceu no Rio de Janeiro em c. 1767 e o Teatro de Manuel Luís, que existiu no Largo do Paço, na mesma cidade, inaugurado possivelmente após o incêndio da casa da ópera do Rio, em 1769 e o Teatro São João (Salvador), inaugurado em 13 de maio de 1812 (CASTAGNA, 2003, p. 2).

A situação começaria a ser alterada, de fato, com a vinda dos reis de Portugal em 1808 e os primeiros movimentos mais efetivos do governo em direção à implantação de equipamentos culturais no Brasil. Após três séculos de predação, pilhagem, naturalização da desigualdade e desvalorização do trabalho, a vinda da corte portuguesa foi um marco na história da colônia, mas não um divisor de águas. Apesar das inúmeras mudanças que causaria, infelizmente o amor às ciências e às artes não veio com ela. Antes, o que parece ter existido foi a necessidade de demonstrar alguma alta cultura, como era de bom tom e sinal de civilidade e afirmação de superioridade à época.

A historiografia brasileira é farta em esmiuçar as práticas e manifestações culturais envidadas no Brasil colonial, situando seus contrastes, conflitos e os apaziguamentos construídos ao longo dos primeiros três séculos de conformação e (re)estruturação do território, a partir da chegada dos colonizadores. Obras como *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*, estruturada em dois volumes organizados por Lourenço Dantas Mota, apresentam reflexões-chave a respeito da cultura nacional, desenvolvidas por estudiosos como Afonso d'Escragnoille Taunay, Alcântara Machado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Francisco Adolfo de Varnhagen, Gilberto Freyre, Joaquim Nabuco, Oliveira Lima, Oliveira Viana, Serafim Leite, Sérgio Buarque de Holanda, Sílvio Romero e outros.

Muitas outras autoras e autores dedicaram-se ao tema e poderiam ser citados. O ponto aqui é observar a importância de analisar essas reflexões à luz da estruturação do conjunto de intervenções que foram sendo realizadas tanto pelo estado como por instituições civis, especialmente a igreja, e pelos inúmeros grupos comunitários organizados, na direção de orientar um determinado tipo de desenvolvimento simbólico ou a ele resistir, atuando ante as necessidades culturais da população, em favor ou contra a ordem que foi sendo estabelecida, inclusive para possibilitar uma compreensão mais precisa das conformações e transformações sociais resultantes dos enfrentamentos havidos. As várias dimensões da política cultural colonizatória ainda estão por ser devidamente desveladas, para que tenhamos mais e melhores elementos de orientação dos desenvolvimentos presentes e futuros, lembrando Mbembe, “estamos condenados a viver não apenas com o que produzimos, mas também com o que herdamos” (MBEMBE, 2018, p. 306).

Ainda que as primeiras instituições culturais tenham se fixado no território no período colonial (com destaque para templos, festas religiosas, teatros privados, oficinas de artes promovidas nas missões, danças e festejos afro-brasileiros e populares), é somente com a vinda da corte em 1808 que o Brasil, elevado à categoria de vice-reino, passa a contar com os primeiros esforços do poder instituído para organizar o que passou a ser reconhecido como um contexto cultural no sentido mais estrito. Até então a vida cultural que existia e pulsava não era reconhecida enquanto tal e até hoje permanece desconhecida da maioria da população e desvalorizada.

### 1.2.2 A política cultural monárquica

Utilizo a expressão *política cultural monárquica* para tratar da ação que se inicia a partir de março de 1808, de forma coordenada, continuada e mais ou menos intencional por parte do poder instituído, para organizar a vida das pessoas no território por meio da utilização de ferramentas e estratégias culturais, aqui definidas como aquelas voltadas à construção sistemática e paulatina de um imaginário comum e de uma coesão social que facilitassem o avanço e sucesso dos interesses capitaneados pelo reino português, até 1822, e, a partir de então, até fins de 1889, dos interesses reunidos em torno da monarquia estabelecida no Brasil.

Também aqui, a explicitação de uma política monárquica de cultura ilumina a existência de movimentos contrários diversos, consubstanciados uma vez mais pela resistência de indígenas e de quilombolas, somados aos movimentos abolicionistas, independentistas e republicanos (atropelados pela proclamação da independência feita pelo filho do rei) dentre outros diversos, com múltiplas e variadas pautas contestatórias.

O empenho do reino em “construir” um legado artístico e cultural, intensificado a partir da independência proclamada por Pedro I e do segundo reinado, sob a égide de Pedro II, desvela essa segunda fase de construção da política cultural brasileira, momento em que a presente análise comunga, em parte, das reflexões de Márcio Souza (2000), para delimitar um período que vai durar até as últimas décadas do século 19, quando advém o golpe militar que resulta na proclamação da república.

Os primeiros reis do Brasil vieram a contragosto, fugidos de Napoleão, sem pretensões de erigir um mundo novo e melhor. Ainda assim, mudanças bem relevantes derivaram dessa fuga e dos treze anos que eles passaram aqui. É provável que a abertura dos portos, logo em janeiro de 1808, seja o episódio mais notório, porém a criação da imprensa régia, poucos meses depois, bem como a autorização para o funcionamento de tipografias e para a publicação de jornais também merecem destaque. Em uma terra de analfabetos, foi um passo de grandes proporções.

É verdade que o Rio de Janeiro já vinha atravessando modificações, desde a chegada do vice-rei D. Luís de Vasconcelos e Sousa, Conde de Figueiró, em 1778, promovendo as primeiras medidas de saneamento, abastecimento de água, embelezamento e urbanização da cidade (CARVALHO, 2003), e criando a Casa de História Natural, popularmente chamada de Casa dos Pássaros, em 1784.

Mas foi com a vinda da corte que as incipientes inovações institucionais do período começaram a se intensificar, tendo como alavanca a elevação do status do Brasil, até então colônia da metrópole soberana de Portugal, à condição de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, em 1815. A vinda de 15 mil funcionários da Corte, a criação do Banco do Brasil (1808) e da Academia Real Militar (1810), somando-se à instalação de órgãos governamentais (Conselho de Estado, Conselho Militar, Conselho de Fazenda, Desembargo do Paço, Casa de Suplicação, Mesa de Consciência e Ordem e outros) e mais algumas escolas, hospitais e fábricas,

acentuavam o tom de novidade que caracterizaria o período e provocavam um redirecionamento dos gastos públicos (SOUZA, 2000).

Do ponto de vista cultural mais estrito, basicamente associado às letras e belas artes, foi criada a Biblioteca Real (1810) e o Real Teatro de São João (1813), e financiada a missão artística francesa, que viria a revolucionar a produção artística nacional e que daria origem à Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816). Também nesse contexto e após a extinção da Casa dos Pássaros (1813), seria criado o Museu Real (1818), embrião do Museu Nacional<sup>42</sup> (DANTAS, 2008). Animados por esse espírito, mais tarde Exército e Marinha criariam seus museus (Museu do Exército, em 1864, e Museu da Marinha, em 1868).

A Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, renomeada Academia de Belas Artes em 1820 e Academia Imperial das Belas Artes (Aiba) em 1824, constituiu-se o principal palco de atividade da missão francesa, formando gerações de artistas e contribuindo para fazer do estilo neoclássico o substituto eleito para o barroco que predominava. Embora a relevância da escola fosse inegável no período, bem como a notoriedade dos artistas mestres e de muitos discípulos ali formados, esses fatores não foram suficientes para evitar que ela passasse por inúmeras dificuldades desde o início, e que sofresse o destino que historicamente tem acometido os equipamentos públicos ligados à arte e cultura no Brasil: a falta de recursos e de valorização<sup>43</sup>.

Por sua vez, inaugurado no Rio de Janeiro em 12 de outubro de 1813, o Real Theatro de São João foi provavelmente o primeiro teatro brasileiro de grande porte<sup>44</sup>. É bastante elucidativo o texto do decreto em que o príncipe regente do Brasil, D. João VI, aprova a criação desse teatro:

---

<sup>42</sup> Criado sob forte influência da Princesa Leopoldina (DANTAS, 2008), o Museu Real, que depois passaria a se chamar Museu Nacional, chegou a abrigar na Quinta da Boa Vista, Rio de Janeiro, um dos mais importantes acervos históricos, antropológicos, arqueológicos e científicos do mundo, embora a falta de recursos e condições adequadas de manutenção e pesquisa tenha sido uma constante ao longo de sua história, até ser trágica e quase integralmente consumido por um incêndio em 2 de setembro de 2018.

<sup>43</sup> A Aiba passou a se chamar Escola Nacional de Belas Artes com o advento da república. Foi extinta como instituição autônoma em 1931, sendo então absorvida pela Universidade do Rio de Janeiro, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde continua em atividade uma de suas unidades de ensino, a Escola de Belas Artes.

<sup>44</sup> Palco de importantes acontecimentos nacionais, como a primeira peça teatral considerada uma produção do teatro brasileiro e a assinatura da primeira constituição do país, esse teatro enfrentou várias tragédias, reconstruções e reformas, acompanhadas por mudanças de nome. Sua arquitetura original teve curta existência, devido a um incêndio que o destruiu em 25 de março de 1824. Foi rebatizado pela última vez, em 1923 como Teatro João Caetano, nome que mantém. O prédio atual foi inaugurado em 1930.



**DECRETO DE 28 DE MAIO DE 1810. Permite que se erija um Theatro nesta Capital**

Fazendo-se absolutamente necessário nesta Capital que se erija um Theatro decente, e proporcionado à população, e ao maior grão de elevação e grandeza em que hoje se acha pela minha residência nela, e pela concorrência de estrangeiros, e de outras pessoas que vêm das extensas Províncias de todos os meus Estados: fui servido encarregar ao doutro Paulo Fernandes Vianna, do Meu Conselho e Intendente Geral da Polícia, do cuidado e diligencia de promover todos os meios para ele se erigir, e **conservar sem dispêndio das rendas públicas, e sem ser por meio de alguma nova contribuição que grave mais ou meus fieis vassallos**, a quem antes desejo aliviar de todas elas; e havendo-me proposto o mesmo Intendente que grande parte dos Meus vassallos residentes nesta Corte me haviam já feito conhecer que por ser esta obra do meu real agrado, e de notória necessidade, se prestavam de boa vontade e dar-me mais uma prova de seu amor, e distinta fidelidade, concorrendo por meio de ações a **fazer o fundo conveniente**, principalmente si eu houvesse por bem de tomar o dito Theatro debaixo de minha proteção, e de permitir que com relação ao meu real nome se denominasse Real Theatro de S. João. Querendo corresponder ao amor que assim mostram à minha real pessoa, e com que tanto se distinguem nesta ação: sou servido honrar o dito Theatro com a minha proteção, e com a pretendida invocação, aceitando além disso **a oferta** que por mão do mesmo Intendente fez Fernando José de Almeida **de um terreno a este fim proporcionado**, que possui defronte à Igreja da Lampadosa, permitindo que nele se erija o dito Theatro, segundo o plano que me foi presente, e que baixará com este assignado pelo mesmo proprietário do dito terreno, que além disso **se oferece a concorrer com seus fundos, indústria, administração e trabalho, não só para a ereção, como para o reger, e fazer trabalhar**. E sou outrossim servido, para mostrar mais quanto esta oferta me é agradável, conceder **que tudo, quanto for necessário, para o seu fabrico, ornato e vestuário, até o dia em que se abrir, e principiar a trabalhar, se dê livre de todos os direitos nas Alfandegas, onde os deve pagar**; que se possa servir da pedra de cantaria que existe no ressalto, ou muralha do edifício público que fica contiguo a ele, e que de muitos anos se não tem concluído; e que, depois de entrar a trabalhar, para seu maior asseio, e mais perfeita conservação, **se lhe permitirão seis loterias**, segundo o plano que eu houver de aprovar, a beneficio do mesmo Theatro. E porque também é **justo e de razão que os acionistas, que concorrem para o fundo necessário para sua ereção, fiquem seguros assim dos juros dos seus capitais que os vencerem**, como dos mesmos Capitais, por isso mesmo que os ofertaram sem estipulação de tempo: determino que o mesmo Intendente geral da Policia, a cuja particular e privativa inspeção fica a dita obra e o mesmo Theatro, faça arrecadar por mão de um tesoureiro, que nomeará, todas as ações, e despendê-las por férias por ele assignadas, **reservando dos rendimentos aquela porção que se deva recolher ao cofre par o pagamento de juros, e a amortização dos principais**, para depois de extintos estes

pagamentos, que devem ser certos, e de inteiro credito e confiança, passar o edificio e quanto nele houver com hipoteca legal, especial e privilegiada ao distrato dos referidos fundos. O Conde de Aguiar, do meu Conselho de Estado, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Brasil, o tenha assim entendido e faça executar com as ordens necessárias ao Intendente Geral da Polícia e mais Estações onde convier. Palacio do Reio de Janeiro em 28 de Maio de 1810. Com a rubrica do Príncipe Regente (BRASIL, 1810, n.p., grifos meus).

É oportuno esmiuçar algumas ideias que constam dessa peça legal, no sentido de observar fundamentos de práticas e compreensões que vigoram ainda hoje a respeito da instalação de novos equipamentos e programas culturais no Brasil:

a. A justificativa inicial para construção de um “teatro decente” na capital do país, a ser proporcionado à população, principia pelo reconhecimento de que a cidade havia sido alçada a maior *elevação e grandeza* desde que nela passara a residir D. João VI e se completa com a menção à vinda de estrangeiros e de pessoas de todas as colônias do rei, mostrando que era a nobreza presente e os visitantes de fora que impunham a demanda por um *teatro decente*.

b. Desde o primeiro momento, não se concebia que a construção e gestão contassem com rendas públicas, seja dos impostos existentes ou de novas contribuições específicas. Antes, afirmava-se ser desejo de o rei aliviar seus fiéis vassallos de todos os dispêndios, se pudesse.

c. A viabilidade da empreitada é concebida por meio da composição de um fundo de ações, por parte dos súditos residentes na corte brasileira, conquanto o príncipe regente assumisse a “proteção” do teatro. A obra seria realizada com o financiamento privado, a ser posteriormente recuperado, ainda que sem prazo definido, sendo os recursos buscados junto a pessoas de posse e fidelidade à coroa já contatadas.

d. O decreto já indica o proprietário que faria a doação do terreno, especificando sua localização e indicando a existência prévia de um projeto. Também fica claro que o doador do terreno cederia recursos e operaria o empreendimento de construção e implantação do teatro, bem como a posterior gestão.

e. De sua parte, o reino indicava condições especiais na importação de bens para a iniciativa, na forma de isenção de impostos, e ainda permitia o uso de bens públicos para alicerce da construção.

f. Em meio aos entendimentos relacionados ao teatro, o decreto permite vislumbrar a existência de uma outra obra pública que, passados muitos anos,

continuava inacabada e cuja destinação agora tornar-se-ia outra, em função do teatro. Essa ocorrência denota um tipo de comportamento que se tornaria um contínuo na história da infraestrutura pública nacional, muitas vezes sem que se examinasse a pertinência da finalidade que motivara a obra, sem que fossem apuradas as causas do atraso e abandono, e sem que o desperdício de recursos ali envolvidos fosse objeto de maiores atenções. Por sua vez, a utilização de espaços ociosos (abandonados, cujo projeto original não deu certo ou para os quais não parece haver utilidade prevista), para finalidades culturais é outra prática que se tornou costumeira nas políticas culturais nacionais.

g. O decreto sinaliza a preocupação com a limpeza e a conservação do teatro, portanto com elementos de sua gestão posterior, permitindo aventar que não se supunha que o recurso arrecadado de bilheterias fosse capaz de viabilizar a necessária manutenção e todas as demais despesas do espaço cultural. Evidencia essa afirmação, no texto legal, a permissão de seis loterias, mediante prévio planejamento apresentado, para viabilizar o teatro. Infelizmente, essa perspectiva de prever a gestão após a inauguração teve vida curta ou permaneceu ausente na maioria dos empreendimentos culturais seguintes.

h. A conclusão de que a iniciativa cultural não seria financiada a fundo perdido se reforça com a explícita preocupação na norma legal para com a recuperação dos capitais aportados, inclusive com os juros cabíveis, a partir dos rendimentos do teatro, sendo o imóvel dado como garantia hipotecária.

O decreto acima demonstra que a mediação do governo entre privados para viabilizar obras culturais de interesse público já era uma prática pelo menos desde a vinda da corte portuguesa no início do século 19. Também data no mínimo desse período a destinação de repasses sociais provenientes de concursos promovidos pelo estado em benefício dos cofres públicos.

O documento deixa ainda evidente uma lacuna que fez a diferença na compreensão acerca da cultura na estruturação das políticas públicas em outros países, qual seja a de que o seu financiamento deveria ser concebido como um investimento em prol do bem comum, que valeria ser feito sem perspectiva de retorno ou ânimo de lucro. Apesar de se tratar de uma negociação sem prazo estabelecido para retorno dos aportes realizados, a própria ideia de juros em torno dos recebimentos, a alocação de um tesoureiro nomeado para cuidar dos pagamentos

aos acionistas e a hipoteca do imóvel por garantia indicam que se tratava de um negócio como outro qualquer. Ainda assim, a previsão de loterias para apoiar a sustentação do teatro assinala uma forma de arrecadação de fundos que, se tivesse persistido na evolução dessa forma de jogo de sorte, poderia ter se traduzido num cenário bem diferente em termos de alavancagem de recursos para o setor artístico e cultural.

Com efeito, a destinação de recursos para iniciativas culturais pontuais, sobretudo na corte, e a utilização de receitas provenientes de loterias para, entre outras finalidades, a construção de teatros e bibliotecas, foi um expediente ao qual se recorreu com alguma frequência (a exemplo dos Decretos nº 4.449/1870, 2.350/1873, 2.774/1877 e 715/1892).

Outros teatros passaram a ser construídos, sob iniciativa pública ou privada, mas não havia tradição nem fomento à iniciativa dramaturgica, e as principais apresentações do período eram grandes espetáculos vindos do exterior, que refletiam os gostos europeus da época e se destinavam ao deleite da aristocracia, sem que a população tivesse alguma participação.

O Rio de Janeiro era, então, o palco principal dessa atividade cultural. Nessa cidade, o estilo de vida burguês, urbano por excelência, tornava-se o modo de vida difundido entre as classes mais altas. Para elas, a modernização, de fato chegava à capital do império. As demais cidades eram menores e nelas se vivia de maneira bastante simples, especialmente em comparação com a capital (QUEIROZ, 1973).

Os esforços para tornar a vida cultural da cidade à altura da “elevação e grandeza” que lhe conferia a presença real, não minam o fato de que os soberanos não eram um casal ilustrado nem verdadeiramente afeito às artes, à cultura ou às ciências. Além disso, dedicavam pouca ou nenhuma atenção especial à educação de seus filhos (VIANA, 2006; LUSTOSA, 2006).

Mais tarde, o quarto deles, Pedro de Alcântara Francisco António João Carlos Xavier de Paula Miguel Rafael Joaquim José Gonzaga Pascoal Cipriano Serafim se tornaria Dom Pedro I, o primeiro imperador do Brasil, tendo crescido sem o amor e a atenção da mãe, muito interessado em mulheres em geral e nada afeito ao saber,

características que assumiriam importância tanto nos destinos da nação quanto no imaginário popular acerca da realeza<sup>45</sup>.

O que aconteceu no tocante à independência do Brasil poderia ser considerado, para utilizar um termo famoso por identificar nossas singularidades idiossincráticas, uma das primeiras “jabuticabas” nacionais. Diferentemente dos demais países da América do Sul, que se tornaram repúblicas quando romperam os laços coloniais junto à Espanha, o Brasil teve sua independência proclamada em 7 de setembro de 1822 pelo filho do rei da antiga metrópole, que, dessa forma, tornou-se o primeiro imperador de uma monarquia constitucional parlamentar representativa – designação que marca o início de uma utilização de denominações e títulos que não correspondem à realidade prática nacional.

Assim como o longo período colonial deixou profundas marcas entranhadas na constituição da população brasileira, a maneira como se deu a independência em relação à metrópole portuguesa constitui um fato extremamente relevante para compreender como se estruturou a nova nação. A pretexto de evitar a fragmentação territorial do país, caso fosse instaurada a república, os idealizadores da independência, de modo geral membros de uma elite formada nas tradições monarquistas lusitanas, cuidaram de garantir uma forma de governo que evitou a ocorrência de transformações no *status quo*, na ordem estabelecida.

O reinado do primeiro governante do país (1822 a 1831) foi marcado por sua pouca competência em governar, atribuída a seu maior interesse na vida boemia e aventureira do que nos negócios do reino. Autoritarismo, embates violentos e economia arruinada caracterizaram o período.

Embora a historiografia oficial tenha procurado pintar a independência como mais um dos processos pacíficos que caracterizam a trajetória nacional<sup>46</sup>, esse não foi o caso. Se até então os movimentos em favor da liberação do jugo da coroa portuguesa eram reprimidos, a partir daquele setembro várias regiões se rebelaram

---

<sup>45</sup> Quem sabe quão diferente não seria a história se a erudição da imperatriz D. Leopoldina tivesse contagiado seu amor e ganhado influência no Brasil? Se sua ilustração, sua erudição e sua biblioteca nunca desencaixotadas tivessem sido estimuladas e virado exemplo? As cartas dela às irmãs em Viena, os testemunhos a seu respeito e os registros de seu papel no episódio conhecido como o Dia do Fico e na própria proclamação da independência denotam um espírito devotado ao saber, amante das artes e possuidor de um compromisso público bastante incomum para a elite brasileira.

<sup>46</sup> Esse verniz de perseguição da regularidade, harmonia e paz também foi utilizado para tingir diversos outros acontecimentos significativos da história nacional, como a abolição da escravatura e a proclamação da república, entre outros, sendo os esforços mais recentes aqueles voltados a minimizar os impactos negativos da ditadura militar de 1964 a 1985.

contra a independência, como as províncias da Bahia, Maranhão, Pará e Cisplatina. Os conflitos e sublevações foram aplacados violentamente, deles restando apenas alguns nomes a mais para as listas de insurreições pontuais que foram engordar os conteúdos das aulas de história, relatos distantes, fragmentados e a-sentimentais, de um passado que nunca pareceu “nosso”.

Era, ademais, uma curiosa monarquia *constitucional parlamentar representativa*, já que seu monarca outorgara a primeira constituição do país, que vigorou de 1824 até o final do império, criando um estado altamente centralizado. Ainda assim, foi considerada uma das constituições mais liberais de seu tempo.

A primeira constituição brasileira estabelecia como regime de governo uma monarquia unitária e hereditária com quatro poderes: o Legislativo, o Executivo, o Judiciário e o Poder Moderador, que competia ao imperador, que era inimputável e o exercia acima dos demais poderes. Manteve o catolicismo apostólico romano como religião oficial do estado, permitidas as demais religiões em cultos domésticos, sem nenhuma forma exterior que identificasse o templo<sup>47</sup>. Todavia, a igreja era submetida ao estado, e o imperador tinha, entre outros, o direito de conceder cargos e de nomear as autoridades eclesiásticas. Aliás, o poder moderador permitia que ele também nomeasse todos os membros vitalícios do conselho de estado e do senado vitalício e os presidentes das províncias, além de ter a autoridade para nomear e destituir os ministros do poder executivo.

Permanecendo a constituição brasileira mais longeva até o momento, com 65 anos de vigência, a carta magna de 1824 definia o que era considerado cidadão brasileiro e foi uma das primeiras do mundo a incluir em seu texto um rol de direitos e garantias individuais. Dentre eles, vale elencar:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a

---

<sup>47</sup>A primeira constituição nacional também contém exemplos de uma anomalia clássica da história da legislação brasileira: a existência de leis que simplesmente não são obedecidas, o que o senso comum costuma chamar de “lei que não pega”. Não se trata de leis que são violadas em situações de crime ou de atos de contravenção, rebeldia ou quaisquer contestações ao sistema. São ordenamentos que simplesmente não são respeitados nem pela sociedade nem pelas próprias autoridades. A proibição de construção de templos não católicos era um bom exemplo. A primeira sinagoga do Brasil, Eshel Abraham, foi erguida em Belém em 1824. A primeira igreja anglicana foi formalmente inaugurada em 1869, embora sua construção tivesse sido iniciada em 1820. Comunidades de luteranos, metodistas, presbiterianos, batistas e episcopais estabeleceram-se no país ainda no século 19, organizando suas igrejas em casas. Ainda que a arquitetura dessas edificações religiosas seguisse a configuração das moradias residenciais, não se pode negar que os cultos não eram apenas domésticos ou particulares. As igrejas evangélicas foram sendo de fato organizadas, com diferentes graus de penetração social.

propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira segue:

I. Nenhum Cidadão pôde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da Lei.

II. Nenhuma Lei será estabelecida sem utilidade pública.

III. A sua disposição não terá efeito retroativo.

IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que cometerem no exercício deste Direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar.

V. Ninguém pode ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não ofenda a Moral Publica.

VI. Qualquer pode conservar-se, ou sair do Império, como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os Regulamentos policiaes, e salvo o prejuízo de terceiro.

VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asilo inviolável. De noite não se poderá entrar nela, senão por seu consentimento, ou para o defender de incêndio, ou inundaçãõ; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar.

[...]

XVI. Ficam abolidos todos os Privilégios, que não forem essenciaes, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade pública.

X'II. A' excepção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juízos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem Comissões especiais nas Causas cíveis, ou crimes.

XVIII. Organizar-se-á quanto antes um Código Civil, e criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade.

XIX. Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis.

XX. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Por tanto não haverá em caso alguma confiscação de bens, nem a infâmia do Réu se transmitirá aos parentes em qualquer grão, que seja.

XXI. As Cadeias serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réus, conforme suas circunstâncias, e natureza dos seus crimes.

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indenização.

XXIII. Também fica garantida a Dívida Pública.

XXIV. Nenhum gênero de trabalho, de **cultura**, indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos Cidadãos.

XXV. Ficam abolidas as Corporações de Ofícios, seus Juízes, Escrivães e Mestres.

XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A Lei lhes assegurará um privilégio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda, que hajam de sofrer pela vulgarização.

XXVII. O Segredo das Cartas é inviolável. A Administração do Correio fica rigorosamente responsável por qualquer infracção deste Artigo.

[...]

XXIX. Os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.

(...)

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

XXXII. **A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos.**

XXXIII. Colégios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, **Bellas Letras, e Artes** (BRASIL, 1824, n.p., grifos meus).

Cabe reparo ao inciso XXIV, ao salientar que: “nenhum gênero de trabalho, de *cultura*, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos”. O dispositivo não fazia uso da palavra cultura no sentido de arte, manifestação cultural ou modo de viver. Ao mencionar cultura, a constituição de 1824 se refere às culturas agrícolas, como ficará claro nas normativas infraconstitucionais que tratam do assunto (a exemplo da Lei nº 601/1850, que dispõe sobre as terras devolutas do império e o Decreto nº 1.318/1854). Por sua vez, as artes, assim como as ciências e as belas letras são tratadas apenas como objeto de ensino pelos colégios e universidades (inciso XXXIII), reforçando-se assim a ideia de ampliação das instituições de ensino e o vínculo cultural com a educação.

Nesse cenário marcado pelo velho autoritarismo régio contrabalanceado, ao menos discursivamente (mas não só), pelos ideais liberais que se esparramavam pelo Ocidente, sobretudo vindos da França, 47 trabalhos de pintura histórica, 106 estudos de arquitetura, 4 trabalhos do professor de paisagem e 4 bustos de gesso, todos criados por mestres ou alunos da Aiba, foram apresentados publicamente em 1829, apenas e finalmente em 1829, dando origem ao que seria a primeira exposição de arte realizada no Brasil notoriamente reconhecida. O pintor Jean-Baptiste Debret e o arquiteto Grandjean de Montigny, que haviam chegado ao Brasil com a Missão Artística Francesa, eram expoentes dessa mostra.

A efervescência que a vinda da corte trouxe para o Rio de Janeiro continuou a contagiar o país nas décadas seguintes, e estimulou realizações culturais diversas, com espaços culturais sendo construídos em variadas regiões do território nacional, durante o primeiro e o segundo reinados, principalmente por investimentos privados, num esforço de evidenciar progresso e desenvolvimento, mas também de viabilizar atrativos à população e formas de obtenção de receitas.



Ainda assim, eram espaços para poucos. As artes e manifestações culturais da maioria da população podiam sofrer algumas influências desses novos ares, bem como, decerto, também influenciar em alguma medida as produções locais inspiradas nas técnicas e mestres europeus. No entanto, o acesso a esse repertório novo não era franqueado a todos, nem à maioria. Mesmo quando não havia a cobrança de valores proibitivos pelos ingressos aos espetáculos, os códigos de vestimenta e conduta somavam-se a um conjunto de barreiras físicas e simbólicas que deixavam explícito a que tipo de públicos se destinavam. Esse é outro tema a ser mais amplamente contextualizado e problematizado.

É notório que mesmo entre autores que reconhecem na cultura um ativo relevante para os monarcas portugueses em sua vinda para o Brasil, caso de Márcio Souza (2000), não está ausente a compreensão a postura do reino que se instalou no Brasil de que no século 19 continuava sendo reacionária e mesmo retrógrada em relação à cultura.

Daí para a frente, o que vamos ter será um sem-número de conflitos e conciliações dos projetos do Estado com os mecanismos culturais da sociedade, porque se herdou, de um lado, um Estado que pretendia entender o significado da Cultura como importante componente do sistema de inovação, de outro lado não podia esquecer o perigo que representava a Cultura, do ponto de vista político. Esta contradição se tornaria mais aguda na medida em que o Brasil precisava superar a herança repressiva herdada da colonização portuguesa. [...] Esta é a tradição que herdamos. Um Estado capaz de [...] mandar poetas para o degredo e dramaturgos para a fogueira (SOUZA, 2000, p. 30).

Por sua vez, se antes havia pouca oferta cultural diversificada, à disposição geral da população da colônia, e a distinção se dava em torno das festas e comemorações, com a chegada nos novos equipamentos e a ampliação das ofertas artísticas a diferenciação se ampliava. Erudição e alta cultura eram destinados às elites. Alguma instrução (em geral não vinculada à alfabetização e sobretudo associada ao trabalho) aplicava-se aos pobres mestiços e libertos e para os indígenas tutelados pela igreja, e havia o aprendizado forçado para os escravizados. Essa parcela pobre tinha acesso apenas a determinados eventos (como festas religiosas e populares). E embora existissem muitos cortejos e festejos, o acesso a artes visuais ou dramáticas, a museus ou gabinetes de curiosidade e aos clássicos da literatura ou da poesia, por exemplo, destinava-se a bem poucos.

Se é fato que houve investimento – ainda não devidamente contabilizado – da coroa para a abertura de escolas e para a atração de artistas, músicos, arquitetos, cientistas e técnicos, com resultados relevantes já em poucas décadas, como o florescimento da vida cultural e intelectual em cidades como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e São Paulo, a perspectiva de democratização do acesso a esses resultados não estava no horizonte dos monarcas, nem da elite, nem de grande parcela da população, ainda que se pudesse constatar a existência de muitos movimentos contestatórios e reivindicatórios – também a serem devidamente mais estudados.

Em que pese as inovações percebidas, as relações, de modo geral, seguiam profundamente marcadas pela prestação e contraprestação de favores característica de uma sociedade agrária atrasada, onde a ascensão dos “nativos” era associada sobretudo a influências e recomendações (SOUZA, 2000, p. 31).

A independência em 1822 fez com que os símbolos nacionais e monárquicos pela primeira vez se tornassem mais relevantes que as referências religiosas no campo da pintura, escultura e arquitetura, impulsionando algumas inovações no campo das artes, quando comparadas com a produção do período colonial. A influência europeia levou o estilo neoclássico e, mais tarde, o romantismo, a substituir o barroco antes dominante, e os avanços tecnológicos do século 19 chegaram à produção artística nacional, contando com especial entusiasmo de Pedro II.

No caso da literatura, a influência portuguesa nos primeiros anos após a independência aos poucos foi sendo afetada pelo romantismo que vigorava na Europa e que se tornou o estilo literário mais influente do país no século 19, sendo considerado o que melhor se ajustava à produção nacional, capaz de revelar suas singularidades e especificidades em comparação às obras estrangeiras, o que se buscou acentuar com as vertentes indianista e sentimentalista.

Alguns dos escritores mais importantes do país produziram suas obras nesse período, como Álvares de Azevedo, Alfredo d'Escagnolle Taunay, Bernardo Guimarães, Casimiro de Abreu, Castro Alves, Gonçalves Dias, Gonçalves de Magalhães, José de Alencar, Joaquim Manuel de Macedo, Manuel Antônio de Almeida e Manuel de Araújo Porto-Alegre. Uso essa referência, tal qual poderia fazer com músicos, pintores etc., elencando uma relação de expoentes, para observar que, por muito tempo, a seu respeito, aprendemos acerca de estilos literários e análises de obras, sem contexto crítico. A lista não permite adivinhar quem era de família rica ou

pobre, quem era branco, negro ou mulato, tampouco as diferentes relações que estabeleceram com seus pares e com as autoridades de seu tempo, para viabilizar seus estudos e publicações. Mas se as biografias contribuem, elas não bastam, porque é preciso conhecer essa história não só a partir de cada artista, mas de como as instituições apoiaram ou dificultaram sua atuação, que relações eles travariam com os mais variados públicos, que impactos seu trabalho causaria na sociedade de então.

Essa discussão precisa ser trazida para o campo da política cultural, para que se possa melhor compreender o papel dos intelectuais em seu próprio contexto e posteriormente, e especialmente para permitir maior entendimento quanto ao papel do poder instituído de cada tempo, em relação ao fomento ou oposição aos trabalhos artísticos – dado que precisa também ser cotejado com o apagamento ou a reabilitação laudatícia de autores e obras, conforme o tipo de “Brasil” que se quer defender a cada período nos folhetins, nas salas de aula, nas telenovelas ou, mais recentemente, nos canais de *streaming*<sup>48</sup>.

O reinado de Pedro de Alcântara João Carlos Salvador Bebiano Francisco Xavier de Paula Leocádio Miguel Gabriel Gonzaga foi decisivo para estimular a cena cultural que então se desenvolvia no império. Dom Pedro II – que, por sinal, representa uma boa evidência de que o estímulo dos pais (no caso, da mãe, a imperatriz Leopoldina) tende a fazer diferença na educação e no repertório cultural dos filhos – transformou o decadente império herdado do pai em uma potência internacional emergente, cruzada por linhas férreas e telegráficas, abastecida por navios a vapor e em cujo governo avançaram as leis abolicionistas.

Certamente essa é uma forma parcial de ver esse período, já que o império também sofreu de inúmeras deficiências e praticamente faliu no segundo reinado. Mas o foco aqui é, de fato, reconhecer os inúmeros avanços, porém observando a distância entre eles e a maioria da população distribuída pelo território unificado sob o Brasil.

---

<sup>48</sup> É útil lembrar o caso de Tiradentes, inconfiante que foi de um papel secundário ao esarteamento e depois à transformação em herói quase santificado da pátria, cantado em verso, prosa e pintura. Convém ainda traçar um brevíssimo paralelo com o contexto atual (2022), em que políticas culturais até pouco tempo atrás reverenciadas, são objeto de intensa crítica, enquanto o governo federal advoga uma suposta necessidade de retirar a “ideologia de esquerda” (composição que virou sinônimo de ideologia) das salas de aula e dos espaços de arte e cultura. Quando se examina a quem interessou recuperar Tiradentes e comissionar artistas para as “justas homenagens” a ele e porquê, têm-se um exemplo de uso político muito claro da arte e da cultura. Entendo que, na mesma direção, se poderia questionar as críticas às leis de incentivo à cultura ou de onde vêm os recursos para o novo canal de televisão Jovem Pan, de perfil conservador/reacionário, bem como para os elaborados programas do canal de *streaming* Brasil Paralelo e suas sofisticadas produções de entretenimento voltadas a “resgatar os bons valores, ideias e sentimentos nos brasileiros” (BRASIL PARALELO, 2022, n.p.).

Aficionado pelas letras, ciências, artes e inovações tecnológicas, o imperador viajou o mundo buscando inovações para implantar em sua terra natal. Precursor da fotografia no país, foi um grande mecenas, além de patrono e maior financiador da Academia Imperial de Belas Artes, fornecendo auxílios públicos e privados e distribuindo prêmios, medalhas, bolsas de estudo em países estrangeiros e insígnias da Ordem da Rosa aos artistas que mais se destacavam (CARVALHO, 1980; DURAND, 1989; SCHWARCZ, 1993, 1999).

Contando com o apoio do imperador, a Aiba tornou-se peça importante do fomento a uma cultura nacional – ainda que afetando diretamente um número bem pequeno de pessoas – com fundos utilizados como incentivos culturais e atuação voltada à unificação dos brasileiros em torno de um sentimento comum de nacionalidade (VAINFAS, 2002), e contando com alguns dos mais prestigiosos artistas brasileiros, tais como Pedro Américo, José Ferraz de Almeida Júnior, os irmãos Henrique e Rodolfo Bernardelli, Félix Taunay, João Zeferino da Costa, Manuel de Araújo Porto-Alegre, Rodolfo Amoedo, Simplício Rodrigues de Sá e Victor Meirelles, entre seus mestres e alunos. As pinturas de paisagem tão marcantes da arte visual brasileira do período ganharam impulso a partir dos anos 1880, e o ecletismo também avançou pelo campo das artes e da arquitetura desenvolvidas na Aiba.

O quanto disso estendeu-se para além dos corredores acadêmicos, em esforços fomentados pelas instituições públicas e privadas do país, para renovar a estética urbana, e quanto disso se correlaciona como política cultural do período é tema ainda por ser evoluído. Como a cultura popular se desenvolveu e organizou, a partir dos recursos e brechas possíveis no estamento rígido que se configurava, e qual o seu impacto para o fortalecimento dos movimentos contestatórios é igualmente assunto para mais pesquisas e debates públicos.

Enquanto novas experimentações aconteciam no campo da produção artística e literária com envolvimento de representantes da elite que estudaram nas academias financiadas pelo governo, muitos dos quais tendo recebido bolsas de estudos no estrangeiro, as iniciativas culturais não eram objeto de um setor específico do poder público e ações isoladas marcavam a atuação de variados órgãos governamentais, com destaque para a criação de museus e teatros.

Com efeito, a ação pontual de criação e fomento - que valoriza alguns ícones e promove algumas grandes festividades, enquanto, no cotidiano, aplica um

investimento seletivo e conjuntural – associada à ação centralizadora de controle, censura e restrição, é combinação que fartamente reincide nas políticas de cultura do país ao longo do tempo.

Muitos particulares exerceram importante papel nessa cena, em experimentações que traziam algumas transformações significativas, porém que repercutiam pouco ou quase nada para a maioria da população, que continuava analfabeta e alheia aos equipamentos culturais que se instalavam principalmente nos maiores centros.

De todo modo, o estabelecimento de uma incipiente rede de editoras, gráficas, jornais e revistas durante as décadas de 1830 e 1840, somada à abertura de teatros e alguns outros equipamentos culturais, como bibliotecas e museus, começava a forjar o que se poderia chamar, apesar do alcance muito limitado (tanto em relação ao número e perfil dos criadores como no que se refere ao público atingido) um primeiro repertório original registrado e valorizado da produção cultural no Brasil (também dentro dos limites de originalidade que as influências contemporâneas facultavam e sob uma categorização de valor de alcance limitado, que não se expandiu nem criou raízes junto à elite nacional). Ainda assim, muitos chamarão a esse avanço uma *cultura nacional* (VAINFAS, 2002).

No caso dos teatros, novamente a maioria das iniciativas foi local e de responsabilidade de amantes dessa arte, muitos dos quais empreendedores privados. Assim nasceram, por exemplo, o Teatro União, atual Teatro Artur de Azevedo, em São Luís do Maranhão, em 1817, por iniciativa de dois comerciantes portugueses, e o Teatro Sete de Abril, construído e inaugurado em 1834 por uma sociedade dramática privada, a Sociedade Scênica, em Pelotas, Rio Grande do Sul.

Por sua vez, alguns governantes também entenderam pertinente a criação de teatros, como no caso de Recife. Presidente da província de Pernambuco, Francisco do Rego Barros, que foi barão, visconde e depois conde da Boa Vista, foi o idealizador do teatro público em sua capital, sancionando em 30 de abril de 1839, a Lei nº 74, autorizando sua construção e providenciando a vinda de diversos profissionais especializados da Europa para sanar a falta de mão de obra qualificada para a empreitada. Inaugurado em 18 de maio de 1850 como Theatro de Santa Isabel, o espaço cênico homenageou em seu nome a filha do imperador.

O episódio ajuda a ilustrar a tendência da importação, não só de tecnologias e conhecimentos, mas da força de trabalho para empreendimentos de infraestrutura que detivessem alguma complexidade maior. A perspectiva de fundação de oficinas e escolas relacionadas a esses ofícios até existia, mas, na prática, quando um governante resolvia providenciar uma edificação de maior qualidade, o recurso era buscar toda a sua viabilização técnica em território europeu. No caso pernambucano citado, engenheiros, matemáticos, técnicos e operários foram trazidos, juntamente com o engenheiro francês Louis Léger Vauthier, responsável pelo projeto. Quando fazer isso não era possível, pelo menos os responsáveis principais eram “importados”. Quando havia recursos suficientes, toda a construção era trazida de fora<sup>49</sup>.

Já a história do Theatro São Pedro, de Porto Alegre, mostra que a associação entre acionistas para a construção desse tipo de espaço cultural não foi uma prática somente fomentada pela coroa e que nem sempre visou lucro para os próprios acionistas, embora persistisse a ideia de que os rendimentos de sua programação poderiam representar receitas razoáveis para além de sua manutenção. A motivação para a construção desse teatro foi a viabilização de recursos para auxiliar a Santa Casa de Misericórdia.

Sua viabilização ocorreu inicialmente por meio de duas sociedades acionárias privadas, a primeira no início dos anos 1830 e que contou com a doação de terreno na Praça da Matriz por parte do presidente da província em 1833, dada a relevância social da empreitada. A ocorrência da Revolução Farroupilha (1835-1845) obrigou que as obras, iniciadas em 1834, fossem suspensas por mais de uma década, e sua retomada demandou a constituição de uma nova sociedade privada. Ainda assim, foram necessários subsídios públicos dos governos que se seguiram, para que o feito fosse concluído, e um programa de loterias estaduais viabilizou os recursos que possibilitaram o prosseguimento até a inauguração da edificação neoclássica com capacidade para 700 espectadores, em 27 de junho de 1858.

Como no caso pernambucano, a iniciativa foi legada ao encargo de profissionais estrangeiros. O arquiteto alemão Philip von Normann ficou responsável pela construção e outro arquiteto alemão, Emil Julius Textor assumiu a decoração final, em veludo e ouro. Erguido inicialmente para apoiar a Santa Casa, o Theatro São

---

<sup>49</sup> A história da construção da Estação da Luz, em São Paulo ilustra bem essa tendência.

Pedro iniciou suas atividades gerenciado por uma associação a quem cabia conservá-lo e que muito cedo viu-se incapaz de angariar recursos suficientes até para viabilizar seu funcionamento.

Como em outras situações que se tornariam frequentes, o empreendimento privado mal planejado, e cuja própria operação não teria sido possível sem apoio estatal, tornou-se deficitário e o imóvel acabou desapropriado e assumido pela administração pública em 2 de abril de 1861, menos de três anos após sua abertura ao público.

Enquanto a infraestrutura dos teatros Brasil afora encontrava oportunidades de florescimento e enfrentava seus revezes, a produção teatral começava a buscar configurar uma identidade descolada das influências lusitana e europeia<sup>50</sup>.

A exemplo do que ocorria nas demais áreas artísticas, o teatro era patrocinado pelo governo, por meio de subsídios para que as companhias nacionais apresentassem obras em língua portuguesa. No entanto, a fim de evitar que a dramaturgia em construção pudesse colocar em xeque os valores morais e os bons costumes do império, ou mesmo constituir críticas consideradas inadequadas à monarquia, foi formada uma sociedade privada de letrados denominada Conservatório Dramático Brasileiro, para atuar no controle da produção teatral desenvolvida.

Entre 1843 e 1864, a atribuição do Conservatório Dramático envolveu a revisão e censura das peças propostas para apresentação nos palcos da capital imperial. Apesar de ser um instrumento político importante, que reprimia obras que incitassem a desordem e a oposição ao império (SILVA, 2006; SOUZA, 2002), a instituição enfrentou problemas financeiros e de autoridade ou credibilidade que levaram ao encerramento de suas atividades em 1864.

---

<sup>50</sup> Inúmeros autores consagrados do teatro nacional datam desse período e são personagens cuja interação com as instituições também tem muito a relevar acerca das políticas culturais do momento e posteriores. É o caso de Gonçalves de Magalhães, que inaugura o teatro romântico no país e apresenta a primeira peça encenada em território brasileiro por uma companhia brasileira formada pelo ator João Caetano, com atores e propósitos nacionalistas. Caberia citar muitos outros, como Luiz Carlos Martins Pena, Álvares de Azevedo, Aluísio Azevedo, Barata Ribeiro, Casimiro de Abreu, Castro Alves, Gonçalves Dias, Joaquim Manuel de Macedo, Quintino Bocaiuva, Manuel de Araújo Porto-Alegre, Olavo Bilac, Raimundo Correia, Raul Pompeia e o genial Joaquim Maria Machado de Assis. Também é finalmente no século 19 que surgem as primeiras autoras brasileiras reconhecidas, como as dramaturgas Júlia Lopes de Almeida, Maria Angélica Ribeiro, Josefina Alvarez de Azevedo, Celina de Azevedo e Maria Eugênia Celso, figuras que, “apesar da contribuição de ponderoso significado para a história do teatro brasileiro, permanecem negligenciadas e esquecidas” (ORSINI, 1988, p. 76), à espera da recuperação de suas biografias e obras. Novamente aqui abordam-se personagens cuja existência e atuação também podem enriquecer as análises, se vistas a partir da política cultural de seu período.

Novamente as influências europeias, sobretudo francesas, também repercutiam no teatro. A ascensão da burguesia e o questionamento ao antigo regime na Europa, origem tanto das inspirações principais como do maior número de espetáculos internacionais, traziam para os palcos ideais que antagonizavam frontalmente com os valores da sociedade imperial brasileira, o que tornava a censura ainda mais fundamental, na perspectiva do governo.

A ideia de promovê-la por meio de uma instituição privada dava um caráter mais liberal à configuração das intervenções, minimizando o confronto com o texto constitucional (art. 179-IV), todavia muitas vezes os entendimentos entre os censores e a polícia conflitavam e ela acabava intervindo em espetáculos que haviam sido aprovados.

Note-se aqui que vem de longa data a divergência entre o aparato burocrático vocacionado a deliberar sobre conteúdo cultural e a força pública de repressão.

Em 1849, um primeiro *round* desses desentendimentos foi aparentemente vencido pelo Conservatório, que conseguiu que a corte emitisse uma decisão, obrigando a polícia a respeitar e a fazer cumprir suas deliberações (Decisão n. 229, de 25/09/1849). Porém, em 1851, a regulamentação do Código de Processo Civil, de 1841, determinou que as encenações dependeriam de prévia aprovação e visto do chefe de polícia ou de um delegado, o que só seria concedido se ficasse constatado por eles que o espetáculo não ofendia a moral, a religião e a decência pública.

Os velhos valores que à época colonial tinham servido para enquadrar culturas, religiosidades e visões de mundo distintas travestiam-se novamente de guardiões das características das gentes de bem, arvorando a defesa da “decência pública” para definir o que poderia ser representado como arte.

A escassez de subsídios públicos, levando o Conservatório a depender de contribuição mensal paga por seus associados, se aliou às dificuldades enfrentadas junto ao governo e à insatisfação dos próprios membros frente à concentração das atividades basicamente na prática da censura, sem maior investimento pelo desenvolvimento do teatro no país, concorrendo para que a instituição fechasse suas portas e a polícia voltasse a ser a única instância de censura das peças (SOUZA, 2002).

Entre 1871 e 1897, um novo esforço foi feito na direção de reverter esse monopólio. Por meio do decreto n. 4.666, de 04/01/1871, um novo Conservatório



Dramático foi fundado, como instituição pública subordinada à Secretaria de Estado dos Negócios do Império. Além da censura exercida a partir do exame das obras que seriam encenadas, a esse órgão também cabia elaborar um regimento interno e um regulamento geral para os teatros, bem como realizar a inspeção interna dos estabelecimentos teatrais e a inspeção dos auxílios públicos recebidos.

Novamente foi infrutífera a tentativa de ampliar o incentivo às artes dramáticas representada pela nova configuração do Conservatório Dramático. A instância pública enfrentou os mesmos desafios da antiga sociedade privada: conflitos de competência com a polícia e falta de recursos financeiros. Por outro lado, a proliferação de comédias mais populares, cuja aceitação pública era crescente, evidenciou sua incapacidade de avançar a contento em prol do objetivo governamental, de estabelecimento de um teatro *civilizador e moralizante* (SOUZA, 2002, p. 213).

Até o final do império, as artes cênicas continuaram a se desenvolver independentemente da contribuição do órgão, contando com apresentações de dança, ginástica e duetos musicais, além das encenações nacionais que continuaram a ser realizadas por companhias locais e apresentadas ao público ao lado de obras estrangeiras. O Conservatório acabou extinto nos primeiros anos da república, por meio de um decreto que restituiu à polícia o monopólio da censura:

considerando que a experiencia mostrou suficientemente a inutilidade do Conservatório Dramático, criado pelo decreto n. 4666, de 4 de janeiro de 1871, o qual nenhuma influência tem conseguido exercer sobre o teatro nacional e a literatura e arte dramáticas (BRASIL, 1897, n.p.)

Alheia a essa discussão, a maioria praticamente não tinha acesso às produções dramáticas, embora já surgissem algumas encenações mais populares. Os espetáculos que chegavam às massas e caíam no gosto do povo eram geralmente itinerantes, informais e viabilizados pelos recursos de bilheteria ou doação arrecadados, como as apresentações de fantoches e ilusionistas, com destaque para os circos que traziam palhaços, acrobatas, mágicos e animais treinados.

Pedro II também financiou cientistas como Carl Friedrich Philipp von Martius (pesquisador alemão que iniciou a fundamental obra de biologia *Flora Brasiliensis*), Emílio Augusto Goeldi (naturalista suíço-alemão que desenvolveu valiosas pesquisas no Museu Imperial e mais tarde reorganizou o Museu Paraense, alçando-o ao prestígio internacional pela qualidade da coleção e dos trabalhos desenvolvidos) e Auguste

François Marie Glaziou (engenheiro civil e botânico que reformou o Passeio Público, a Quinta da Boa Vista e o Campo de Santana, no Rio de Janeiro). Concedeu apoio imperial a projetos de pesquisa e criou a Imperial Academia de Música a Ópera Nacional (1857), além de ter encomendado a ópera baseada no romance *O Guarani*, de José de Alencar, a Carlos Gomes (finalizada em 1870) e de ter viabilizado exclusivamente com recursos do governo a participação do Brasil nas exposições universais de Viena (1867), Filadélfia (1876) e Paris (1889). O patrocínio estatal impulsionou a carreira de diversos artistas, como o músico Carlos Gomes, e de inúmeros outros intelectuais, como o historiador Francisco Adolfo de Varnhagen.

Tais características eram comuns em monarcas europeus, mas uma raridade no Brasil, onde os esforços de Pedro II foram mais exceção do que regra e não deixaram de se fazer acompanhar de outros feitos bem menos elogiáveis, como a Guerra do Paraguai e a intensa crise em que o país submergiu por conta de seu custeio. Ao mesmo tempo, o Brasil seguia sendo terra de analfabetos e desiguais.

Ademais, apesar de um período de crescimento durante o segundo reinado, o país acabou ficando para trás em relação à economia mundial. Se o Brasil havia conquistado o 18º lugar em termos de PIB em 1820, considerando os 48 países a respeito dos quais há dados comparativos desse período, o país passou à 42ª posição entre 67 países, em 1870. Comparando com os Estados Unidos, o PIB brasileiro passou de 50% do PIB per capita estadunidense para pouco mais de 20% nesse mesmo período (MADDISON, 1995).

Outros dados indicam a inexistência de equilíbrio fiscal e um severo aumento do custo de vida. Enquanto os preços caíram 30% na Inglaterra e 10% nos Estados Unidos entre 1830 e 1889, no Brasil eles dobraram de valor, e a dívida interna passou de 14 mil para 434 mil contos de réis (ABREU, 2014).

São quatro séculos sob uma coroa, primeiro distante, depois reinando em solo nacional. Um Brasil cozido em exploração dos bens da terra, pela extração ou pelo cultivo. Fervido na espoliação e no extermínio de nativos dos mais variados (e por vezes antagônicos) povos originários, obrigados a assumir o papel de *gentios* e *índios* que os retirou da contemporaneidade, determinando que sua condição era o passado do mundo por tempo indeterminado ou a contemporaneidade à *maneira do*

*explorador*<sup>51</sup>. Refervido na exploração de estrangeiros forçados a vir de diferentes países africanos para se tornarem o *negro*, nome de uma cor, que virava nome de muitas cores, que virava nome de uma raça inferior, que virava nome de uma coisa, justificando a apropriação e a escravização por trezentos anos e a estigmatização por muito tempo mais.

Mais do que o estabelecimento de *fontes* de conflito, a construção colonial do cultural se impôs como *efeito* de práticas discriminatórias, onde a produção de *diferenciação* cultural foi estabelecida a partir de signos de autoridade (BHABHA, 2013). O período imperial no Brasil trouxe inovações, mas não alterou essa perspectiva. Mais do que promover o “desaparecimento total da cultura preexistente”, A “missão civilizatória” pretendeu e conseguiu assegurar sua agonia prolongada (FANNON, 1967).

A abolição da escravatura no Brasil foi uma imposição tardia dos tempos modernos, uma necessidade, uma justiça demasiado demorada, mas também um evento previsível, para o qual a estrutura imperial, que nunca primou pelo planejamento, tampouco havia se preparado. Afinal, mesmo que a política imigratória tenha sido iniciada antes da abolição, com o ensejo de substituir a mão de obra escrava, a ausência de uma organização do destino dos ex-escravizados, a inexistência de políticas compensatórias ou, no mínimo, de integração dessa força produtiva resultou em renovada violência, foco de novos problemas urbanos e de acirramento das desigualdades sociais e econômicas.

Vale lembrar que a independência do país, causa nobre pela qual tantos viveram e lutaram e morreram, mas que não aconteceu pelas mãos do povo, foi um acordo que indenizou a metrópole e entronou o filho do ex-soberano. A abolição da escravatura, crime grotesco que envergonhava o país há três séculos e que sofria cada vez maior resistência, por meio de quilombos e movimentos abolicionistas, não se deu mais pelas pressões internas do que pela imposição da economia internacional.

E se é verdade que o próprio imperador era contrário à escravidão, também o é que o processo de abolição levou décadas, foi postergado por inúmeras leis paliativas (que, entre outros cuidados, trataram de indenizar os proprietários por suas

---

<sup>51</sup> “O contato hegemônico converte simultaneidade em não-contemporaneidade, inventando passados para dar lugar a um futuro único e homogêneo” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 74).

“perdas”) e quando finalmente chegou a seu desfecho, nenhuma reparação havia sido pensada nem, ao menos, um plano de destinação, para incluir a população recém-liberta de forma digna na sociedade. A emancipação jurídica não modificou a condição subalterna dos agora ex-escravos, tampouco lhes conferiu qualquer espécie de indenização ou reparo ou apoio ou o que quer que fosse útil para permitir um (re)começo de vida.

Parece incompreensível esse descaso, num período que coincide com a ascensão do pensamento cientificista e positivista e com a expansão urbana e do ensino, quando o movimento republicano cresce principalmente em meio a profissionais liberais e jornalistas, questionando de maneira contundente os privilégios do regime então vigente:

O privilégio, em todas as suas relações com a sociedade - tal é, em síntese, a fórmula social e política do nosso país -, privilégio de religião, privilégio de raça, privilégio de sabedoria, privilégio de posição, isto é, todas as distinções arbitrárias e odiosas que criam no seio da sociedade civil e política a monstruosa superioridade de um sobre todos ou de alguns sobre muitos. [...] As tradições do velho regime, aliadas aos funestos preconceitos de uma escola política meticulosa e suspicaz, que só vê nas conquistas morais do progresso e da liberdade invasões perigosas, para quem cada vitória dos princípios democráticos se afigura uma usurpação criminosa, há por tal forma trabalhado o espírito nacional, confundido todas as noções do direito moderno, anarquizado todos os princípios tutelares da ordem social, transformado todas as consciências, corrompido todos os instrumentos de governo, sofismado todas as garantias da liberdade civil e política, que no momento atual têm de ser forçosamente ou a aurora da regeneração nacional ou o ocaso fatal das liberdades públicas (MELO, 1878).

Ocorre que o papel da intelectualidade brasileira seguia repercutindo sua origem e formação: estivesse a ênfase na busca da identidade nacional, pauta que já vinha da aurora do século 19, ou na defesa de direitos, a originalidade do país era perseguida aos moldes da vinculação europeia que caracterizava nossos autores e artistas e se traduzia, em muitos casos, mais em discursos relativamente direcionados do que em críticas ou incentivo a ações práticas mais radicais.

Sintomaticamente, ainda que a crítica das influências estrangeiras tenha sido tão constante quanto o apego às referências internacionais para a construção do caminho local, algumas opções foram mais bem-sucedidas que outras, vingando não só a seu tempo, mas para a posteridade.

As obras de José de Alencar, com todo o seu indianismo forjado no romantismo europeu, dão exemplo de uma construção idealizada do “índio” que continua sendo levada aos bancos escolares do ensino formal brasileiro, não necessariamente acompanhadas de uma contextualização histórica crítica e amparada em referências mais plurais.

Contemporâneo de Alencar, Joaquim Nabuco não hesitou em criticar esses textos, tanto pela influência estrangeira, quanto pela romantização da vida, que escondia o país real e ainda poetizava a escravidão. No entanto, o primeiro faz parte da formação de gerações de brasileiros há décadas, e segue frequentando as listas de leituras escolares e acadêmicas, enquanto o segundo só mais recentemente começou a figurar para além de um circuito restrito de leitores. Além disso, por vezes é associado de forma restritiva a pautas afirmativas que, mal trabalhadas, concorrem para pré-rotular o conteúdo, limitando a potencialidade de suas reflexões<sup>52</sup>.

Outro crítico do romantismo e do atraso brasileiro, Sílvio Romero, questionava a predominância do elemento indígena na literatura como constituinte do brasileiro, junto com o português. Ao lado do indígena nativo e do colonizador português, Romero destacava a importância do negro na composição do “mestiço”. Este não seria a soma das três “raças”, mas uma *raça nova*, tanto sob a ótica física quanto cultural, a *raça brasileira*, que para ter sua entrada na civilização viabilizada, precisava garantir a preponderância da raça branca em sua composição, em relação às outras duas, o que dependia do sucesso da imigração.

Tal visão, que se popularizou entre os intelectuais liberais, era fortemente pontuada pela migração do conceito de evolução natural, cunhado por Charles Darwin no campo das ciências biológicas, para fenômenos históricos e sociais. Teorias eugenistas, multiplicadas a partir do darwinismo social, ajudaram a corroborar o descaso para com uma parte da sociedade que era vista como responsável por sua situação: ainda que fosse vítima de uma prática indefensável entre homens civilizados “modernos”, não era menos vítima de outros do que era de sua própria condição natural e social.

---

<sup>52</sup> Não é casual que, seja pelos fãs ou pelos críticos, José de Alencar seja tratado como um *autor brasileiro*, e Joaquim Nabuco, como um *autor negro brasileiro*. Não seria uma questão, se não tivesse limitado o alcance de suas obras. O exemplo de Machado de Assis ajuda a compreender esse fenômeno. Ele também é reconhecido como um grande autor brasileiro. Quantas pessoas sabem que ele não era branco?

Embora nem todos os republicanos partilhassem desse tipo de concepção, os movimentos que reivindicavam tratamento diverso para os egressos da escravatura não tiveram chance. Teorias científicas dessa época serviam para postular a evolução dos oriundos dos “povos primitivos” que integravam a sociedade brasileira, rumo a se tornarem membros das sociedades ocidentais consideradas avançadas, modernas. A tese era de que a superioridade racial dos europeus era condição de sua superioridade econômica, tecnológica e social, justificando que eles fossem os condutores da humanidade em direção à ordem, ao progresso e à ciência (VENTURA, 1991).

Era necessário, portanto, proceder ao branqueamento social – ideal que se traduziu numa política cultural – envolvendo intervenções estatais e privadas explícitas (pretensamente ancoradas cientificamente), concretas (como a política imigratória) e simbólicas (inclusive artísticas), dirigidas para um determinado consenso e para uma visão de mundo a ser alcançado – surgida ainda no império, que seria particularmente marcante nas primeiras décadas da república, com reflexos até os dias atuais.

Boa parte dos conservadores do país à época da proclamação da república acreditava na inferioridade natural de indígenas e negros, *derivada da vontade de Deus*. E boa parte das camadas progressistas, liberais e republicanas acreditava na inferioridade natural de indígenas e negros *comprovada pela ciência*. Já a grande maioria da população, sem ser perguntada a respeito, simplesmente lidava com uma estrutura social, política e econômica que situava indígenas e negros como inferiores.

Para além disso, há que se considerar que, ainda que o republicanismo fosse um movimento com penetração entre camadas da sociedade civil, a proclamação da república foi um ato de militares, sem maior envolvimento popular. Embora fosse considerável a politização encontrada junto à sociedade da corte, mobilizada tanto pela causa abolicionista como pela republicana, por meio de comícios, palestras e *meetings* que se multiplicaram no final da década de 1880 e que foram muitas vezes reprimidos pela polícia, não se pode afirmar que a mesma comoção mobilizasse todo o país. E mesmo no Rio de Janeiro, onde havia forte apoio popular, a deliberação pela república prescindiu da população e foi arquitetada entre quartéis e gabinetes.

Os últimos anos da monarquia foram marcados pela perda progressiva de prestígio da coroa. A abolição da escravatura tinha desagradado os proprietários

rurais, especialmente os cafeicultores paulistas, que se ressentiam por não terem sido *devidamente* indenizados, acostumados que estavam à prática, e seguros de “seus direitos”. O crescimento da miséria, associado à libertação dos escravos, também gerava queixas da população em geral. A igreja católica seguia incomodada com a interferência do imperador em questões religiosas.

Os militares se aproximavam dos ideais progressistas e republicanos e viviam um período de notoriedade, com o fortalecimento principalmente do exército, por conta da vitória na guerra do Paraguai. A corrupção na esfera pública era outro fator de descontentamento generalizado, que se juntava às críticas à falta de liberdade política, tudo isso se somando para desestabilizar o governo imperial. Embora o imperador Pedro II continuasse querido pela maioria da população, o governo imperial era cada vez mais criticado, sobretudo nas cidades.

A circulação de jornais, que tinha sido uma grande novidade no início do século 19, contribuía para aumentar, ao menos em parte, o público que tinha acesso à produção intelectual nacional. Esse público era composto de leitores diretos e indiretos, os analfabetos que acessavam os conteúdos graças à costumeira prática da leitura em voz alta. Apesar de pouco numerosa, a intelectualidade nacional era fortemente tendente ao republicanismo e ao abolicionismo, influenciada por ideias vindas de fora, positivistas, cientificistas, evolucionistas e, por vezes, agnósticas e anticlericais. Seu palco de expressão, sobretudo por meio da literatura realista, era a imprensa, e nomes como Aluísio de Azevedo, Artur de Azevedo, Coelho Neto, Machado de Assis, Olavo Bilac e Raul Pompéia colaboravam regularmente com periódicos como *A Semana* e *Gazeta de Notícias*. Além do desenvolvimento da imprensa, a formação de associações, clubes e confrarias ajudariam a irradiar o pensamento republicano na época.

O cenário favorável à república na capital do império, o efervescente Rio de Janeiro, não necessariamente refletia as aspirações que percorriam os quatro cantos do país, imensamente agrário, acostumado ao poder centralizado, única experiência que tinha sido concebida até então, e cozido século após século no fogo nunca abrandado do conservadorismo de costumes. Ainda que ideias liberais de quando em vez chegassem na bagagem da pequena parte da elite local que tinha condições de viajar para fora, o seu círculo de influência atingia parcelas limitadas da população.

Apesar disso, quem participava do movimento republicano via o movimento republicano como fator de grande comoção nacional. Especialmente no Rio de Janeiro. No final do século 19, seus principais líderes (figuras como Aristides Lobo, Benjamin Constant, Lopes Trovão e Silva Jardim) estavam seguros de que a contagem regressiva para o final do império pelas mãos do povo já tinha sido iniciada.

A monarquia tentava resistir sem muito fôlego, com a saúde fraca de Pedro II e a situação ruim na economia do país. Ainda assim, a proclamação da república, da maneira como ocorreu, foi uma surpresa. Um pequeno grupo de militares invadiu o ministério da guerra em 15 de novembro de 1889, prendeu o presidente do conselho de ministros do império e proclamou a república. Sem povo, sem resistência, sem ao menos a presença do imperador, que naquele dia estava em Petrópolis.

Com Pedro II aceitando o comunicado de que estava encerrado o seu reinado e partindo para o exílio, a república começou quase como um acaso. Sem projeto de país, sem consenso sobre direcionamentos, sem coesão nacional.

Como episódio, a passagem do Império para a República foi quase um passeio. Em compensação, os anos posteriores ao 15 de novembro se caracterizaram por grande incerteza. Os vários grupos que disputavam o poder tinham interesses diversos e divergiam em suas concepções de como organizar a República (FAUSTO, 1994).

À época, não foram poucas as críticas que repercutiram o evento e que continuariam sendo utilizadas, décadas depois, nas querelas políticas nacionais.

“O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada” – a carta em que o jornalista e político republicano Aristides Lobo narra o momento do golpe, publicada no jornal paulista Diário Popular, em 18 de novembro de 1889, apenas três dias depois do ocorrido, talvez seja um dos textos mais conhecidos a respeito, e um dos exemplos do caráter a-popular que marca um (e também outros) dos mais importantes eventos da história do país.

Três décadas mais tarde, essa carta será utilizada pelos partidários da chamada revolução de 1930, para criticar a exclusão social do episódio, rebatendo a fórmula militarista e estrangeirada da proclamação, de modo a enfatizar o que seria o surgimento do “Brasil brasileiro” apenas em 1930 (MELLO, 2007).

Assim, a república chegou com um golpe militar sem grande apoio popular e sem participação civil no ato, a um país que tinha a grande maioria da população



analfabeta (82,3%, segundo o Censo de 1872), pobre, com uma imensa parcela de recém-saídos da escravidão (portanto, analfabetos, despossuídos e, na imensa maioria, vivendo em situação de miséria) e atingindo índices muito ruins de qualidade de vida<sup>53</sup>.

Por sua vez, se, durante o império, o número de eleitores ultrapassava um milhão de pessoas, conforme as estatísticas oficiais – algo que correspondia a pouco mais de 10% da população, apesar de todas as restrições (pois só podiam votar homens, acima de 25 anos, com renda anual líquida superior a cem mil contos de réis entre outras) – o advento da Lei Saraiva (Decreto nº 3 029/1881), que excluiu os analfabetos do sistema eleitoral, fez o número cair para cerca de 145 mil eleitores<sup>54</sup>, esse o quadro de cidadãos aptos ao voto, quando teve início o regime republicano.

Esses dados ajudam a compor o panorama em torno do qual as políticas culturais passariam a ser, algumas décadas após o início da república, cada vez mais institucionalizadas. É necessário registrar ainda que esse processo de institucionalização não se deu apenas em torno de novos dispositivos culturais, mas também exerceu influência nos agentes “pessoas físicas” do campo artístico e cultural. O mecenato da coroa, iniciado no princípio do 19, ainda em tempos de dependência da metrópole, e intensificado especialmente pelo segundo imperador se disseminaria em várias estratégias de aproximação entre artistas e intelectuais e o poder público.

Fosse impulsionada pelos velhos vínculos familiares, fosse pela manutenção da cultura de favor – também traduzida como uma forma de cooptação – a tradição de agraciar artistas e intelectuais com cargos públicos foi uma presença constante que atravessou o império e também teve grande uso durante o período republicano. Essa recorrência marca um dilema histórico das políticas públicas de cultura, relacionado às formas de fomento e apoio às artes e a seus expoentes que, por vezes, resvalam para uma estratégia de domesticação ou, no mínimo, um cerceamento da independência de muitos desses agentes.

---

<sup>53</sup> De acordo com o censo de 1872, pelo menos 16% da população brasileira era composta de escravos, apesar de todas as leis que tentaram minimizar a escravatura no período pré-abolição. Por sua vez, a expectativa de vida dos brasileiros ao nascer era de 27,4 anos (MELLO, 1984).

<sup>54</sup> Dados do censo de 1872 indicam que o país contava com 20.006 eleitores de província, ou cerca de 0,2% da população brasileira e 1.089.659 eleitores de paróquia, dado correspondente a aproximadamente 10% da população. O eleitorado foi reduzido a 145.296 possíveis eleitores a partir da Lei Saraiva e na primeira eleição sob sua vigência, apenas 96.411 eleitores compareceram às urnas, totalizando menos de 1% da população do país. A respeito, ver: Faoro (2012) e Leão (2011).

### 1.2.3 Notas sobre política cultural em tempos republicanos

Embora o estado da arte acerca das políticas culturais no Brasil tenha convencionado seu início apenas a partir dos anos 1930 com argumentos consideráveis, entendo pertinente situar um terceiro momento de desenvolvimento das políticas culturais ainda antes desse marco, com o intuito de somar referências à compreensão do desenvolvimento do tema.

Ocorre que, entre fins do século 19 e até que o movimento de 1930 ganhasse corpo, o estado nacional promoveu algumas medidas de sérias consequências para a posteridade, que vale a pena destacar, ao passo que, no seio da sociedade, novos arranjos já iniciados durante a fase imperial ganharam impulso, potencializando manifestações culturais de impacto duradouro.

Nesse período, teremos novos atores institucionais públicos começando a se configurar e medidas concretas e simbólicas de imensos desdobramentos, como a política racial do embranquecimento impulsionadora e justificadora da política de imigração (medida estruturante fundamental da configuração cultural brasileira) e a polêmica sobre a queima dos arquivos da escravidão, envolvendo Rui Barbosa (possivelmente o episódio simbólico que melhor sintetiza a contradição dos “valores modernos” que orientavam a república nascente e evidencia o apagamento das informações sobre os africanos e seus descendentes) (LACOMBE; SILVA; BARBOSA, 1988).

No âmbito da sociedade civil, avançavam movimentos culturais diversos. Talvez o mais famoso seja aquele voltado à renovação da produção artístico-cultural brasileira que culminou na Semana Paulista de Arte Moderna, de 1922. Contudo, diversas outras iniciativas agitavam a vida das principais cidades e se propunham a iniciar novas alternativas de acesso à cultura e recreação voltadas às camadas mais populares (PINTO, 1993<sup>55</sup>), estruturando-se em torno de centros cívicos, clubes, associações beneficentes, grupos dramáticos, agremiações literárias, jornais e entidades políticas, que realizavam atividades sociais, educacionais, culturais e desportivas, por meio da música, da dança, do teatro, do lazer e do jornalismo, bem como através de assistência e beneficência (DOMINGUES, 2007). Nesse contexto,

---

<sup>55</sup> Regina Pahim Pinto indicou a existência de 123 associações negras em São Paulo, entre 1907 e 1937.

merecem destaque aquelas que iam na defesa de direitos dos negros, como a chamada “imprensa negra paulista” (uma das formadoras da Frente Negra Brasileira, nos anos 1930).

No contexto do pós-abolição, homens e mulheres negros se organizaram coletivamente de variadas formas, no combate à discriminação racial e em busca de maiores chances de ascensão econômica e social. Naquele período, intensificou-se a produção de jornais e revistas por parte desse grupo, que no seu conjunto ficaram conhecidos como a Imprensa Negra Paulista. Nas duas primeiras décadas do século XX, a maior parte dos periódicos foram elaborados por associações que atuavam como grêmios recreativos, clubes dançantes, esportivos, dramáticos, literários ou carnavalescos. Dessa forma, boa parte desses noticiosos tinha como principal finalidade tratar de assuntos relacionados à vida social dos associados e da população negra em geral. Ao longo dos anos, cresceu também a preocupação dos grupos que dirigiam esses veículos em denunciar as restrições sociais sofridas pela população negra, traduzidas na diferença de tratamento e de acesso a oportunidades por causa do preconceito de cor. Além da capital paulista, onde foi produzido o maior número de periódicos, há registros da imprensa negra em cidades como Campinas, Piracicaba, Santos e São Carlos (USP IMPRENSA NEGRA PAULISTA, 2022, n.p.).

Com efeito, se o fim da escravidão encerrou três séculos de iniquidades, mas também lançou contingentes de ex-escravizados a um destino incerto, igualmente deu início a um movimento de negros saídos das antigas propriedades em busca de oportunidades, resultando na criação de cortiços e ocupações irregulares e precárias, organizadas em comunidades de solidariedade e também de experimentação de manifestações artísticas diversas.

Combinando influências europeias e africanas, o choro, o maxixe e o samba – novos gêneros musicais surgidos na segunda metade do século 19 – ganharam espaço como os ritmos de marcação dessa nova sociabilidade popular livre. Predominantemente compostas por pessoas negras, o reconhecimento dessa condição de cor/raça era um elemento pautador das primeiras iniciativas associativas.

Mais tarde, os esforços do poder público pelo branqueamento racial, seguidos pela construção do mito da igualdade racial fariam com que a condição de pobreza se tornasse, na maioria dos casos, o principal fator aglutinador dessas comunidades, que passariam também a sofrer estigmas internos em razão da cor da pele. Esse processo seria ainda intensificado com o esvaziamento dos movimentos sociais a partir da ditadura do Estado Novo.

Se pensarmos nas políticas culturais como a confluência de medidas do poder público e das instituições civis, é inegável considerar que se somava à estruturação da jovem república e seu aparato burocrático tanto uma movimentação das elites de forte efeito cultural nacional como uma profusão de intervenções populares com demandas diversas, também impactando o caldo de cultura da república nascente<sup>56</sup>.

Os instrumentos da política cultural predominantes nos quatrocentos anos anteriores tinham servido de alicerce educacional/civilizatório (simultaneamente sensibilizador, castrador e apaziguador) do processo de colonização, e ao mesmo tempo, de contrapeso catártico e aliviador da acentuada violência empreendida.

Com a monarquia, essa edificação começou a receber novos cômodos, mas as fundações não foram alteradas. A soberania conquistada tornava necessário que o país fosse mais culto – o que significava ter uma elite mais parecida com a europeia, vivendo entre artes e arquitetura mais semelhantes às dos europeus. Essa priorização, idealizada e circunscrita a uma minoria, não impediu que outros ventos europeus, como aqueles insuflados desde a Revolução Francesa, cada vez mais chegassem ao país, encontrando eco junto aos insatisfeitos locais, na demanda pela abolição, pela república e, mais tarde, pelos direitos dos trabalhadores.

Se durante todo o período colonial e monárquico a política cultural dominante para a maioria foi imposta, principalmente pelas instituições encarregadas pela catequização e pela segurança e controle, bem como pelos proprietários e alguns governantes, patrocinadores de eventos locais, o século 20 vivenciará o surgimento de uma série de expedientes legais, normativos e fomentadores relacionados à cultura

---

<sup>56</sup> Considerar a relação entre essas iniciativas e as medidas governamentais adotadas no período é essencial para compreender, por exemplo, o papel das entidades negras de natureza política que se estruturaram em todo o Brasil, mesmo em municípios menores e fora do eixo central do poder, como Pelotas/RS, onde surgiram o Centro Etiópico Monteiro Lopes (1909) e o Centro Cívico Alcides Bahia (1924) (LONER, 1999). Como essas organizações interagiram na tentativa de construção de uma pauta própria e que consequências sofreram e promoveram? Mesmo casos mais conhecidos, como o da Frente Negra Brasileira (criada em São Paulo, em 1931, sucedendo o Centro Cívico Palmares, de 1926) precisam ser estudados à luz não apenas das medidas relacionadas ao movimento negro – que essa entidade contribuiria fortemente para elevar à escala nacional – mas levando em conta a interação com as demais políticas culturais desenvolvidas no período. Isso é importante para compreender como a FNB se transformaria, cinco anos após sua criação, em um partido político de viés ideológico autoritário e ultranacionalista, que se alinhava a valores integralistas e fascistas. Criada em 1932, na mesma cidade, a Frente Negra Socialista não alcançaria a mesma projeção. Que impactos organizações como essas sofreram e causaram nas políticas culturais de seu tempo e seguintes? Ainda que relevantes estudos já tenham sido elaborados, sobretudo a respeito da FNB (DOMINGUES, 2004, 2005; FÉLIX, 2001; FERNANDES, 1978; OLIVEIRA, 2002; PINTO, 1993; SILVA, 1990; SILVA, 2003), essas questões ainda merecem exame mais detalhado e ampla difusão e debate público. Situar o contexto de desenvolvimento e atuação das organizações de base popular em sua relação com as políticas públicas de cultura segue sendo um processo de aprendizado que demanda avanços.

e às artes, e a multiplicação de movimentos, coletivos e estudos que buscarão defender essas pautas sob diferentes bases, bem como o estabelecimento das primeiras indústrias culturais no país.

Mesmo sem alterar estruturalmente as relações entre o estado e a cultura, os primeiros governos republicanos assistiram a incorporação à economia da indústria editorial, nascida a partir da segunda metade do século 19, da indústria cinematográfica (entre 1914 e 1920), e anos adiante, da indústria fonográfica<sup>57</sup>. (MOISÉS *et al.*, 2001; SOUZA, 2000).

Arquitetura e urbanismo também ganharam impulsionamento. No caso da capital de São Paulo, o processo de urbanização também parece ter sido acelerado pela proclamação da república, a partir da qual a maioria dos donos de antigas chácaras – localizadas em bairros como Água Branca, Barra Funda, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Higienópolis, Ipiranga, Liberdade, Moóca, Pari e Santa Efigênia, além da Avenida Paulista – iniciaram um movimento de abertura de ruas e avenidas. (VILLAÇA, 1998).

Paralelamente a essas iniciativas, diferentes gestões do poder público local igualmente investiam na remodelação viária, sobretudo por conta de obras de concessão e exploração dos serviços públicos, embelezamento urbano e intervenções de higienização e modernização, especialmente focadas na região central e voltadas a compatibilizar a cidade com investimentos da aristocracia cafeeira e seus anseios por infraestrutura de circulação, medidas sanitárias e paisagismo<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Avançando no modelo iniciado no império, o período mescla a subvenção governamental a intelectuais, traduzida em cargos públicos para artistas de diversos campos, com o crescimento do número de autores profissionais. O resultado vai de sucessos como Machado de Assis e Carlos Gomes ao romancista Benjamim Costallat, passando por nomes como Olavo Bilac, Humberto de Campos, Coelho Neto e João do Rio.

<sup>58</sup> Dentre as primeiras medidas de remodelação do Centro, podem ser citadas as construções do primeiro Viaduto do Chá (1892); da Estação da Luz (1900); do Theatro Municipal (1911) e do Viaduto Santa Efigênia (1913). O período também foi de elaboração de diferentes projetos de intervenção urbanística para a região central, apresentados em períodos muito curtos de distância, indicando as diversas propostas em disputa (HEREÑÚ, 2007). São exemplos os projetos de: Remodelação do Vale do Anhangabaú (projeto do engenheiro e vereador Augusto Carlos da Silva Telles - 1906); Grandes Avenidas (projeto do engenheiro civil Alexandre Albuquerque, com investidores do meio político e empresarial como o Conde Prates, o sobrinho do prefeito Plínio da Silva Prado e o arquiteto Ramos de Azevedo - nov./1910); Melhoramentos do Centro da Cidade de São Paulo (projeto do engenheiro civil Victor da Silva Freire, diretor da Diretoria de Obras Municipais, e de seu vice-diretor, Eugênio Guilhem - jan./1911); Melhoramentos no Vale do Anhangabaú e do Triângulo Histórico (projeto do engenheiro agrônomo e arquiteto Samuel das Neves - jan./1911); Melhoramentos do Centro (projeto do arquiteto e urbanista Joseph-Antoine Bouvard - mai./1911) (HEREÑÚ, 2007).

Os serviços mais “eminente culturalmente” também começam a se multiplicar nesse período, sofrendo transformações significativas nas primeiras décadas. Aqui vale observar um fenômeno que ainda merece mais investigação, relacionado à instalação de equipamentos de arte e cultura ao longo dos municípios do estado. O interior paulista, que também vivia processos de transformação urbana desde as últimas décadas do século 19, já vinha recebendo espaços prestigiados, sobretudo derivadas de iniciativas privadas, como o Teatro Guarany, de 1882, e o Teatrinho de Variedades de Santos, de 1899 (ROCHA, 2017).

Após a república, novas iniciativas continuaram a se disseminar, novamente com forte protagonismo privado, como foi o caso do Parque Cinema (1907), um empreendimento particular que incluía ampla área verde, jogos e brinquedos infantis, além de um estiloso projetor francês e uma orquestra própria, composta por músicos da cidade, em Guaratinguetá.

Cinemas também surgiram com destaque em Araçatuba, como o Fênix Cinema (1918), que também recebia peças teatrais, e o Ideal Cinema (1921), cujo sucesso levou a uma ampliação de 500 para 700 lugares em 1925 (BODSTEIN; PINHEIRO, 1997). Em Jundiá, apenas entre 1910 e 1919, foram inaugurados o Cine Theatro Rio Branco, o Cine Theatro São José, o Cine Rink e o Cine Theatro Ideal, com concorridas exibições de filmes mudos, acompanhados por orquestras locais.

Por sua vez, na capital paulista, enquanto alguns equipamentos eram estruturados para atender as demandas por uma casa de ópera “à altura” da cidade e da elite local, diversos espaços culturais de cinema e teatro surgiam com apelo popular, em bairros operários.

Em sua origem como divertimento popular, o cinema era exibido em cafés-concerto ou circos, como parte de espetáculos de variedade. Era, preferivelmente, um divertimento masculino. Mais tarde, com a crescente autonomia das exibições cinematográficas, antigos armazéns são adaptados. Trata-se de grandes salões localizados perto de regiões de concentração operária como o Brás e a Mooca, por exemplo. Com a Primeira Guerra Mundial, o advento do filme de longa metragem, a partir de Griffith, e o aburguesamento da frequência aos cinemas, novas salas, em bairros centrais, devem surgir para abrigar esse novo público (SCHVARZMAN, 2005, p. 162).

O que ocorre é, ao mesmo tempo, um movimento de expansão quantitativa, com o célere crescimento das salas de cinema, que passam de 27, em 1925, para 35, em 1927, e um aumento do público mais abastado (NAKAGAWA, 2011). Isso, à

primeira vista, poderia sinalizar a coexistência de equipamentos culturais diversos para os diversificados públicos. No entanto, ao longo das décadas, tanto a maioria dos complexos privados e multiculturais do interior acabaria deixando de existir como, na capital, se veria os espaços de elite – no eixo central e dos bairros mais ricos – aumentarem, porém ao mesmo tempo em que os espaços populares foram sendo reduzidos e, na maioria, extintos ou reconfigurados para outras funções. Se havia um público interessado e pagante que sustentava as grandes salas de cinema e teatro, o que terá acontecido para que essa mudança se acentuasse tanto?

Certamente as crises econômicas nacionais têm a ver com isso, porém um conhecimento maior acerca da maneira como o poder público atuou, favorecendo, ignorando, dificultando ou coibindo as iniciativas independentes ou voltadas a públicos de menor renda, também poderá ser útil para a compreensão dessas ocorrências transformadas em tendência. Questões como essa passam ainda pela visão de cada geração de governantes a respeito da formação educacional e cultural da população, tendo a ver também com formação de público e com as estratégias elaboradas (ou não) para promover o acesso a grupos prioritários, como os estudantis.

Apesar da manutenção de muitas das antigas estruturas de poder, a República Velha foi marcada em diversos sentidos pela transformação. A incipiente iniciativa cultural independente, seja dos pequenos movimentos populares ou dos empreendedores de maior capital, não logrou sucesso. Ainda assim, o país, até então essencialmente rural, começava a ganhar novos contornos, com o crescimento dos centros urbanos e novos empreendimentos correlatos. Era só o início da mudança.

A reboque das transformações internacionais nos entendimentos sobre cultura e sob o afã de produção de uma cultura genuinamente nacional, que já era preocupação de alguns setores da elite desde a independência, o setor cultural brasileiro começava a se estruturar de maneira mais concreta.

Outro aspecto a considerar, nesse contexto, diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, sobretudo nos campos de comunicações, eletrificação e transportes, e à chegada de grandes contingentes de imigrantes, acelerando o ingresso de ideias europeias e, mais adiante norte-americanas, mais diversas que aquelas que ocupavam espaço na bagagem dos estudantes das camadas ricas. Tudo isso contribuiria para estimular o surgimento de novos e diferentes “embriões de projetos

nacionais”, que viriam a ser confrontados com o pensamento e *modus operandi* das elites governantes, impactando os rumos do país.

Interessados em ocupar vagas de trabalho no setor industrial nascente, a partir de sua experiência natal como operários, muitos imigrantes também trouxeram valores políticos diferentes. Ideais anarquistas e comunistas se destacam nesse contexto. É significativo observar que muitas famílias brasileiras conservadoras e avessas ao comunismo, mas orgulhosas de suas raízes imigrantes, desconheçam completamente não só o significado de comunismo, mas a origem do pensamento comunista no país.

Em meio a esses embates, o Brasil começa a experimentar um paulatino crescimento de equipamentos culturais, grupos artísticos, programas continuados, produtos e eventos pontuais de arte e cultura que se disseminam pelo território de maneira desigual, com concentrações e lacunas bem marcadas, com acessos e barreiras visíveis e invisíveis e sob perspectivas de condução e regulação que permitem a existência em paralelo de iniciativas públicas e privadas (como existem até hoje) e, ao mesmo tempo, levam ao estabelecimento tácito de uma divisão do que seria a cultura custeada pelo estado e aquela sob responsabilidade do mercado.

Além disso, ainda que a república não tenha sido realizada em meio a uma mobilização popular, se parte do povo a tudo assistiu surpreso e parado, nem todo mundo reagiu assim. O longínquo Arraial de Canudos, no sertão da Bahia, liderado por Antônio Conselheiro, foi desde logo um foco de resistência. Tratado como uma insurreição antirrepublicana, o grupo de cerca de 25 mil moradores foi alvo de diversas missões, resistindo bravamente até ser aniquilado em 1897. Canudos ilustra uma de diversas insurreições de cunho popular.

Os anos seguintes testemunhariam inúmeras agitações. Algumas são mais conhecidas, como as sublevações tenentistas em favor de transformações na república nascente, a exemplo da Revolta dos 18 do Forte de Copacabana (1922); a Revolução Paulista e a Comuna de Manaus (ambas em 1924), ou a Coluna Prestes, que se deslocou pelo país de 1925 a 1927.

Foram movimentos que expressaram insatisfações gerais e específicas capitaneadas principalmente por militares, que se empenharam por pressionar a realização de reformas estruturais que mudassem os rumos da nação, propondo sem



maiores elaborações a melhoria das condições para os militares, mais moralidade na política e arranjos sociais mais justos e igualitários.

Inúmeras disputas envolveram também reações contrárias e favoráveis aos coronéis que governavam o país, como as atividades do movimento do cangaço (entre meados do século 19 e a primeira metade do século 20) e o levante armado liderado pelo padre Cícero Romão Batista, entre outros, na Revolução Cearense, ou Sedição de Juazeiro, de 1914.

Em outro espectro desse contexto, imigrantes recém-chegados e que se viam às voltas com injustiças e com condições de trabalho, educação e vida social piores que as de seus países de origem, davam início a demonstrações de inconformismo cada vez mais organizadas, que contavam com jornais, manifestações públicas e até a organização de escolas populares, para assegurar a educação de suas crianças de acordo com seus valores.

Não foram poucas nem restritas as iniciativas de oposição ao governo de cada vez. Da resistência indígena e africana do período colonial, passando pelas lutas travadas por brasileiros e “abrasileirados” com os mais diversos interesses, sob o império e a república, terão adesão popular um sem-número de movimentos contra e a favor da independência do país, da abolição da escravatura, da proclamação da república, de direitos trabalhistas, de reformas políticas, de mudanças constitucionais, de mais democracia, de volta da democracia, de direitos de grupos marginalizados e tantos outros.

Em que proporções de participação, isso é outra história; o primeiro fato incontestável, ainda que tantas vezes ocultado, camuflado ou distorcido, é que houve conflagrações com lutas reais e inúmeras vidas foram perdidas nessas causas. O segundo fato irrefutável, é que a presença popular foi rara no desfecho da maioria dos atos fundamentais de transformação do país: a elevação a vice-reino, a independência de Portugal, a abolição, a república... Cabe observar ainda que uma das melhores maneiras de reduzir e esvaziar o peso político dessas contestações é estudá-las isoladamente, de maneira temática e estanque – militares, operários, negros, indígenas etc. – sem correlacionar as diversas insurgências, causas e grupos a cada período. Novamente aqui, se a ação repressiva e ostensiva das autoridades foi decisiva para silenciar críticos e debelar os rebeldes, por outro lado as iniciativas

envidadas no campo cultural também surtiram efeito nessa contenção, nesses esforços de apaziguamento e enquadramento.

Paradoxalmente, durante quase todo o período republicano vivenciado no século 20, em que pese uma quantidade considerável de enfrentamentos que tiveram adesão popular em prol de inúmeras pautas (novamente com proporções em termos de número de participantes, bastante variáveis), foi também significativa a quantidade de vezes em que a população não foi efetivamente instada a atuar na construção de alternativas para os problemas contra os quais se erguia, a não ser por meio da eleição de representantes político-partidários, segundo regras que, primeiro, impediam ou inviabilizavam uma participação mais ampliada e diversificada e, depois (e até hoje) tenderam a estimular a manutenção de determinados indivíduos e mesmo certas famílias no poder ao longo das décadas, ao mesmo tempo dificultando o surgimento de novos quadros ou a implantação de propostas que destoem da lógica centralizadora, cara e altamente burocrática estabelecida.

A trajetória do Brasil é repleta de contendas. Como não seria palco de conflitos um país explorado desde sua conformação inicial, primeiro pelo extrativismo, depois pela grande propriedade agrária; formado por povos explorados e por exploradores; sob uma moral conservadora, autoritária e burocrática, com acessos muitos limitados a novos referenciais por parte da imensa e isolada maioria de seus habitantes?

É importante compreender melhor a maneira como o país reagiu a esses diversos enfrentamentos, tanto institucionalmente, através do Estado, como por meio de iniciativas da sociedade civil, estabelecendo paralelos no campo das políticas de cultura, em sentido amplo, o que pode ser elucidativo para novas estratégias de ação.

A própria adesão de setores da elite ao ideário liberal gerou disputas internas e boa parte das revoltas e alterações que entraram para a história do país não foi a narrativa de batalhas entre o povo oprimido e os governantes opressores, tampouco foi luta de classes sociais, que se organizaram em trincheiras distintas e relativamente bem delineadas, mas o relato de disputas entre os setores mais ricos, defendendo seus interesses corporativos e seus projetos de nação e tentando arrebanhar a participação das massas. Ao menos foram esses os grandes episódios que entraram para a historiografia oficial.

Isso de modo algum implica afirmar que não existiram lutas de cunho eminentemente popular, voltadas à diminuição das desigualdades sociais flagrantes<sup>59</sup>. De modo geral, tais lutas foram massacradas antes que pudessem se tornar mais do que episódios locais, regionais, sem maiores registros e deferências, ou foram incorporadas ao discurso dos grupos no poder, com a cooptação de lideranças e a adoção de medidas que garantiam a condução das mudanças de maneira a não modificar em demasia o status vigente. Mesmo nos levantes populares que lograram êxito, os grupos dominantes não deixaram de ser os proprietários dos meios de produção, de comunicação e de poder político.

Reconhecer isso não é desprezar os esforços daqueles que foram vencidos. Pelo contrário, é preciso recuperar sua história e seu lugar na história, para dotar essa narrativa de mais perspectivas, iluminando outras verdades, que possam se somar aos conhecimentos existentes, evidenciando os acertos e ganhos, as conquistas e os direitos derivados desses movimentos, mesmo quando tantas foram as derrotas.

O racionalismo positivista que vingou no mundo também se abateu no Brasil república. O slogan escolhido para constar da bandeira nacional oficializada em 19 de novembro de 1889: ordem e progresso – nitidamente extraído do lema positivista cunhado por Augusto Comte (mas sem “o amor por princípio” que orientava esse lema)<sup>60</sup> – já indicava os rumos pretendidos para a estruturação do novo regime de governo. É mais fácil apreender o que cultura significa para as instituições estabelecidas a partir de então.

Em meio aos projetos de embranquecimento da população, urbanização e embelezamento à europeia das cidades, e do embate entre medidas conservadoras e até retrógradas na política e economia embaralhados por ideais e discursos modernizantes e iluministas, o incipiente desenvolvimento de novos movimentos e

---

<sup>59</sup> A comoção pública relacionada às medidas sanitárias e higienistas, que desde o século 19 vinha operando transformações nos centros urbanos, desalojando grandes contingentes e vacinando pessoas à força, para garantir o processo de urbanização racional e moderna pretendida, mais uma vez sob inspiração dos assépticos modelos europeus, é uma demonstração da resistência popular à violência do projeto modernizador. Sob esse aspecto, a revolta da vacina, ocorrida no Rio de Janeiro em 1904, foi um marco importante. Ainda que a vacinação, naquele momento, tenha deixado de ser obrigatória, as medidas cruelmente repressivas adotadas pelo governo após as sublevações populares, somadas à mudança de estratégia, mas não de finalidade (no sentido de que continuaram as expropriações e a realização de reformas urbanas autocráticas, disciplinadoras e excludentes), demonstram que a “vitória” da população no episódio foi bastante pontual e relativa. Conferir: Sevckenko (1999).

<sup>60</sup> *L'amour pour principe, l'ordre pour base e progrès pour but: o amor por princípio, a ordem como base e o progresso por finalidade* (COMTE, 1848, tradução livre).

indústrias culturais até o final dos anos 1920 sofreria também o impacto da crise da bolsa de valores de Nova Iorque ocorrida em 1929.

Logo depois, o golpe militar que daria início à chamada “Revolução Liberal” de 1930, liderada por Getúlio Vargas, reconfiguraria os rumos da institucionalização da cultura, mas não a ponto de reverter esse padrão. É quando a questão urbana começa a adquirir relevância como objeto de políticas públicas (GOHN, 1995), para tornar-se, a partir dos anos 1940 e 1950, a manifestação do desenvolvimento (e da defesa do primado) de uma nova economia: urbana, industrial e moderna.

A mítica de que o industrial é superior ao agrário e, portanto, o urbano é melhor do que o rural, se fortalece e adquire cada vez mais projeção. Cada vez mais se propaga a ideia de que o homem e a vida nas cidades valem mais do que a vida e o homem do campo, do sertão, da roça. Getúlio Vargas, que chega ao poder cuidando de preservar a harmonia e a simpatia junto aos grandes proprietários, também cambia seu discurso na direção da industrialização.

O golpe apelidado de revolução de 30 constitui mais uma reconfiguração feita de cima, com rupturas e continuidades controladas a partir de um novo pacto estabelecido entre os atores que estavam chegando à cena e as elites agrárias tradicionais. A ideia era criar um novo regime, estabelecendo um embate entre inovação e conservação, contudo de forma moderada, controlável, sem dar margem ao risco de radicalismo. Trata-se de renovar as feições do país a partir da urbanização, da industrialização e do modernismo cultural, mas em torno da construção de um estado nacional centralizado, assegurando que seus órgãos vitais políticos e administrativos sofram poucas alterações importantes.

Nesse contexto, é criada, em 14 de novembro de 1930, por meio do Decreto n.º 19.402, a primeira estrutura institucional, cujas atribuições incluíam uma atuação relacionada a políticas culturais, sob a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.

Dando início ao que seria também uma constante nos órgãos públicos destinados à agenda cultural, a nova pasta teve um início marcado pela alternância de titulares (Francisco Campos, Belisário Pena e Washington Pires), até chegar ao ministro Gustavo Capanema, em julho de 1934.

Muitos autores consideram a instituição desse Ministério, sobretudo a partir do ingresso de Capanema (que seria o ministro até 1945) e somada à passagem de Mario

de Andrade pelo Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938), os dois experimentos inaugurais das políticas culturais no Brasil. (RUBIM, 2007a).

O destaque alcançado por Mario de Andrade na repartição paulista e a repercussão irradiada de seu trabalho têm servido para justificar essa opção<sup>61</sup>. Com efeito, são realizações que merecem estudo detalhado, mas considero que não deveriam obnubilar um maior esforço de compreensão da política cultural envidada antes.

À luz das diretrizes varguistas, os anos 1930 assistem a um processo de modernização bastante contraditório, que envolve simultaneamente a construção de uma máquina pública altamente intervencionista; a viabilização de infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico; a ampliação e regulação de direitos de cidadania; o estímulo à organização de diversos interesses corporativos, tanto estatais como societários, e o delineamento de um programa político fortemente nacionalista, dirigido à criação de um Brasil novo, mais branco racialmente e mais ibérico culturalmente.

Não podendo ignorar a realidade mestiça e morena do povo brasileiro e percebendo a ascensão da Cultura afro-brasileira, os ideólogos vão buscar um lastro retórico e americano nas Culturas indígenas. Entenda-se aqui Cultura indígena como uma pasteurização do indianismo romântico de Gonçalves Dias e José de Alencar. O trabalho é feito com esmero por intelectuais como Gustavo Barroso, fascista assumido, que não apenas recupera e corrompe a imagem romântica dos índios, mas volta o seu interesse para o mundo da Cultura rústica, indicando que ali estava a fonte da nacionalidade, a corporificação da verdadeira alma brasileira (SOUZA, 2000, p. 41).

Eminente folclorista da primeira metade do século 20, o professor e político Gustavo Barroso é uma das personalidades de destaque na construção de uma visão de cultura popular coligada à ideia de folclore, que tem grande impacto nas instituições culturais e na agenda pública que se configuram no período e nas décadas

---

<sup>61</sup> Conferir, entre outros: Abdanur (1992); Abreu e Chagas (2003); Bomeny (2012); Calabre (2009); Calil e Penteadó (2015); Fragelli (2020); Jardim (2015); Miceli (2001); Nascimento e Cerqueira (2010); Raffaini (2001); Saito (2018); Schelling (1991) e Sena (2019).

seguintes<sup>62</sup>.

O folclore, associado a uma ideia de passado e de atraso, de um lado, e de raiz “rústica” de outro, permite a construção de uma narrativa de perspectiva nacional e se torna uma fonte de elementos que poderiam ser utilizados na caracterização da singularidade de nossa nacionalidade (ABREU, 2002). Tal esforço retira de cena o que possa sinalizar processo, construção, portanto, conflito.

Adicionalmente, a disseminação de uma narrativa nacional sobre folclore sedimenta estereótipos e preconceitos. A concepção de seus estudiosos de então é a de que o folclore seja algo dado, e, ao mesmo tempo, uma manifestação de “sobrevivência emocional” (FERREIRA, 2019, p. 451). Não por acaso, Márcio Souza (2000, p. 42) assinalaria que “folclore é tudo aquilo que resta depois que a polícia passa”.

Avança no período a construção de uma ideia de brasilidade que estaria na cultura oficial e no saber popular. A visão de Gustavo Barroso, que pressupõe a incorporação das elites, é alocada por diversos estudiosos em contraponto a de Mario de Andrade – outro formulador estratégico das definições que pautariam a ideia de construção do patrimônio cultural do país, para quem trabalhadores e pessoas comuns deveriam estar representados no projeto da memória nacional.

Enquanto Gustavo Barroso, criador do Museu Histórico Nacional (1922), pensava o museu como local destinado a realizar e a ensinar o “culto à saudade”, a “exaltação da pátria” e a “celebração dos vultos gloriosos”, Mário de Andrade o considerava como espaço de estudo e reflexão, como instrumento capaz de servir às classes trabalhadoras, como instituição catalisadora e ao mesmo tempo resultante da conjugação de forças diversas, como âncora de identidade cultural (CHAGAS, 2006, p. 69-70).

A síntese de Castro (2003) a respeito de Gustavo Barroso traduz bem o espírito intelectual que esse autor, considerado fundador da tradição museológica brasileira (FERREIRA, 2019), representava: “para ele, somente com o conhecimento dos

---

<sup>62</sup> Seu projeto de um Museu Ergológico é especialmente emblemático da visão de folclore desse intelectual. Para Barroso, as religiões de matrizes africanas deveriam ser alocadas em uma seção de Arte e Feitiçaria, e os setores do Museu Ergológico deveriam contemplar: 1) Ritos, macumbas, candomblés e pajelanças; 2) Tipos (feiticeiros, curandeiros, benzedores e pais de santo); 3) Feitiços (despachos, caborjes, mandingas, patuás) e 4) Talismãs (orações de trás da porta, amuletos, bentinhos, ferraduras, ovos e cabeças de boi). A ideia era criar assim um “interessantíssimo museu”, uma vez que, em sua visão, “nossa ergologia, compreendida num museu tecnicamente organizado e instalado, será inesgotável manancial de estudos e um **admirável cartão de visita ao estrangeiro** em nome da nossa **peculiaridade nacional**” (BARROSO, 1942, p. 447, grifos meus). Ainda que o museu não tenha prosperado, essa perspectiva seguiu repercutindo na formação de gerações de brasileiros.

costumes do ‘povo brasileiro’ seria possível compreender o ‘verdadeiro Brasil’, para, *a partir daí, construir um país diferente*” (CASTRO, 2003, p. 200, grifos meus)<sup>63</sup>.

Embora o legado de Mario de Andrade seja mais reverenciado, especialmente nos círculos intelectuais e acadêmicos, é provável que a herança de Gustavo Barroso tenha sido mais fartamente distribuída em solo nacional.

De fato, a participação de Mario de Andrade na gestão Capanema, por meio da elaboração de um Anteprojeto de Preservação do Patrimônio Artístico Nacional, em 1936, continua sendo objeto de discussão, e muitos já especularam a respeito, valendo apenas observar, uma vez mais, que a aproximação dos principais expoentes das artes e da cultura aos altos escalões do poder instituído sempre fez parte da história nacional (MICELI, 2001).

A esse propósito, ainda que a contundência de Mônica Velloso (1987) pareça não abrir espaço às contradições vivenciadas em cada período, a afirmação é bastante pertinente para ajudar a compreender determinadas posturas e discursos que acabaram sendo mais valorizados e disseminados:

Fica clara, portanto, a constituição da identidade desse grupo [os intelectuais], que, historicamente, sempre buscou distinguir-se do conjunto da sociedade. Seja através dos ideais da ciência ou da racionalidade (geração de 1870), da arte ou intuição (geração de 1920); imbuídos de vocação messiânica, senso de missão ou dever social, os intelectuais se auto-elegeram sucessivamente consciência iluminada do nacional (VELLOSO, 1987, p. 3).

Além disso, a partir dos anos 1930, muito possivelmente sob inspiração de ideais socialistas, comunistas e nacional-socialistas, o entendimento a respeito da importância do papel do estado se torna cada vez mais presente. Como ressalta a autora, ganha corpo aquilo que Bolívar Lamounier (1971) chamaria de “ideologia de Estado”.

É a partir da década de 30 que eles [os intelectuais] passam sistematicamente a direcionar a sua atuação para o âmbito do Estado, tendendo a identificá-lo como a representação superior da ideia de nação. Percebendo a sociedade civil como corpo conflituoso, indefeso e fragmentado, os intelectuais corporificam no Estado a ideia de ordem, organização, unidade. Assim, ele é o “cérebro” capaz de

---

<sup>63</sup> Não deixa de ser paradoxal a importância que Gustavo Barroso adquiriu e manteve ao longo de décadas e o delicado empenho, que ainda pode ser encontrado no tempo presente, para separar o legado “técnico” da militância política desse estudioso que, entre outras obras e feitos, é autor de *O integralismo e o mundo*, livro publicado em 1936 (Rio de Janeiro, *Civilização Brasileira*), em que enaltece o crescimento dos movimentos fascistas em 38 países.

coordenar e fazer funcionar harmonicamente todo o organismo social (VELLOSO, 1987, p. 3).

Sem desmerecer a genialidade e o compromisso democrático e republicano efetivo de muitos desses ilustrados (e certamente longe de questionar o qualificado trabalho de Mario de Andrade), caberia perguntar se parte de seu sucesso não estaria justamente vinculado à visibilidade conquistada junto aos (e a partir da aceitação dos) altos escalões do poder. Ou, na esquiwa de cometer alguma injustiça, talvez fosse o caso de questionar quantos talentos podem ter sido relegados ao desconhecimento porque não tiveram chance de semelhante proximidade.

Por outro lado, é importante reconhecer que a solução elaborada na prática para essas relações de aparente incompatibilidade não deriva só da concessão de artistas como Mario de Andrade ou Cândido Portinari aos comissionamentos públicos, ante a inescapável necessidade de sobreviver e de conseguir meios para criar. Anos mais tarde, Paulo Freire seria um dos defensores de se aproveitar as brechas e rachaduras no sistema, para conseguir insuflar as reformas possíveis, enquanto não havia meio de se avançar em movimentos mais revolucionários. Essas brechas não poderiam ser ocupadas se não houvesse contradições, bem como outras subjetividades e complexidades, também no seio das elites dominantes.

Quando se trata de encontros que unem poder e elevada capacidade de realização, não é raro que exista também alguma comunhão de propósitos, ainda que tática, entre as percepções distantes que se aproximam. (Se extrapolarmos o exemplo em questão e considerarmos o cenário maior das relações entre atores culturais e políticos, isso se acentua, na medida que, em muitos casos, estamos falando de pessoas que vêm da mesma origem social, por vezes dos mesmos colégios e círculos familiares ou de convívio.)

Avançando nessa chave interpretativa, Márcio Souza alude à possível comunhão entre Capanema e Mario em torno de uma “grande ideologia que se pode denominar de ultramodernismo, ou seja, a utopia de moldar racionalmente sociedades inteiras”. Para o autor:

Enquanto Gustavo Capanema articulava a moldagem de um certo Brasil descendente dos bandeirantes, com um povo racialmente purificado pela eugenia, Mario de Andrade acreditava poder moldar o Brasil de seus sonhos, uma nação mestiça cheia de bibliotecas, galerias de arte, de gente culta, célere e moderna (SOUZA, 2000, p. 43).



Um ponto a destacar nessa perspectiva é a mirada comum, entre elite intelectual e elite política, no sentido de considerar-se (cada uma a si) como a conhecedora do norte para o desenvolvimento. Qualifique-se isso de ultramodernista ou não, é presente ao longo de todas as décadas seguintes – tanto para os posicionamentos de esquerda quanto de direita – a ideia de liderar as massas indicando o rumo, ou de ser a vanguarda que orienta o caminho para o qual devem se dirigir. Em outras palavras, em que pese as aludidas boas intenções e questões conjunturais a servirem de justificativa em cada caso, na maioria das vezes, os experimentos participativos e emancipatórios parecem ter sido muito mais esforços de convencimento ou doutrinação de bases, para seguirem a determinado cânone, do que empenho pela construção coletiva e efetiva de soluções, ainda que não sem contestação, conflitos, concessões e contradições.

No caso das primeiras décadas do século 20, orientações democráticas distintas tiveram em comum expoentes que se notabilizariam pela defesa de um país moderno e nacional, zeloso de identificar e retomar suas raízes. Talvez isso também ajude a explicar a adesão de tantos artistas, intelectuais e escritores às instituições que seriam criadas a partir dos anos 1930, como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), Instituto Nacional de Cinema Educativo, Instituto Nacional do Livro, Serviço Nacional de Teatro, Instituto Nacional da Música e o Serviço de Radiodifusão Educativa, além da então recém-oficializada Campanha Nacional do Folclore, e de diversos museus públicos criados ou consolidados no período.

Para o setor cultural que começava a se estruturar com alguma autonomia, a soma dos efeitos da grande depressão que afetou o capitalismo internacional em 1929 e das novas diretrizes políticas a partir do início da era Vargas afetou diretamente a política de fomento iniciada durante o período imperial.

De um lado, surgia uma institucionalidade paradigmática representada pelo Ministério da Educação e Saúde, sobretudo a partir da gestão Capanema, e os trabalhos conduzidos por Mario de Andrade deitavam suas sementes para a posteridade (assim como os de Gustavo Barroso). Por outro lado, retomava-se uma visão de produção cultural dissociada tanto da ideia de direito social (que começava a se delinear em termos práticos, a partir dos movimentos populares), como da de mercado, ante as indústrias culturais que floresciam com mais independência, já citadas.

Inaugurar-se-ia, então, um padrão de relacionamento entre o Estado e a cultura que, doravante, marcaria todo o período republicano até os dias atuais: **ao invés de fato de desenvolvimento da sociedade, a cultura seria percebida, muitas vezes, como dispêndio**, e as crises econômicas enfrentadas pelo país se converteriam em parâmetro com o qual os governos definiriam o comprometimento da esfera pública com as tarefas de desenvolvimento das artes e da cultura. Esse padrão vigorou durante décadas, apontando para uma **lastimável dissociação entre desenvolvimento e cultura**, e só recentemente, a partir de meados dos anos 90, mesmo limitadamente, começou a mudar (MOISÉS, 2001, p. 22, grifos meus).

A atuação do poder público na cultura e o envolvimento dos principais intelectuais do período nesse processo levaria praticamente ao desaparecimento da figura de escritor profissional. A preocupação em agradar ao público e em fazer sucesso e dinheiro a partir desse conagraçamento passava a ser cada vez menos bem vista.

É um dos grandes paradoxos históricos o fato de que o movimento modernista tenha proposto um ideário estético avançado, promovido na prática uma verdadeira revolução no uso do idioma literário e elegido o Brasil como objeto de invenção, mas, ao mesmo tempo, tenha ajudado a retroceder as relações sociais que regulavam o trabalho artístico (SOUZA, 2000, p. 45).

No campo regulatório, a Constituição Federal de 1934, decorrente das pressões da revolução constitucionalista de 1932, estabeleceria:

competência comum “à União, aos Estados e aos Municípios” de “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual”. **Pela primeira vez, a palavra “cultura” é incorporada ao texto constitucional**. Antes, o triângulo ciências-artes-letras sintetizava a relação, que podemos dizer “sistêmica”, de parte do que hoje é designado pela palavra “cultura”. (MEIRA; GAZZINELLI, 2006, p. 11-12, grifos meus).

As medidas adotadas sinalizam que o governo varguista não tinha interesse ou preocupação em evitar a retração das indústrias culturais independentes do poder público, que decorria em parte da crise econômica deflagrada em 1929. Entretanto, o mesmo governo não deixaria de dar atenção e importância à área, não só por meio da institucionalização de equipamentos públicos (o que poderia dar margem à ideia de uma substituição da iniciativa privada), mas também pelo estabelecimento de instâncias e procedimentos destinados tanto ao controle quanto à propaganda,

amplamente fortalecidos a partir da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), já sob a ditadura do Estado Novo, em 1939.

Do ponto de vista institucional, contudo, deve-se à Lei nº 378, de janeiro de 1937, o primeiro ordenamento propositalmente sistêmico das instituições do fazer cultural do Estado brasileiro. A Lei 378 é importante referência da política cultural do país por ter agrupado através do Departamento Nacional de Educação do então Ministério da Educação e Saúde, as instituições “Escolares e extraescolares” existentes à época – a Escola Normal de Artes e Ofícios Wenceslau Braz, o Instituto Oswaldo Cruz, o Observatório Nacional, a Biblioteca Nacional, a Casa de Rui Barbosa e o Museu Histórico Nacional – e as então criadas: Instituto Nacional de Cinema Educativo, Instituto Cayru, Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Museu Nacional de Belas-Artes, Comissão de Teatro Nacional e Serviço de Radiodifusão Educativa. P. NAEA (MIRANDA, ROCHA, EGLER, 2014, p. 30).

Por outro lado, os movimentos sociais começavam a se radicalizar no país desde a virada do século, a partir de mobilizações contra a carestia dos alimentos e por demandas salariais e melhores condições de trabalho (GOHN, 1997), chegando ao auge com a primeira greve geral, em 1917 – uma mobilização anarco-sindicalista, de forte influência italiana e espanhola, promovida por operários de São Paulo. É provável que o enfrentamento a essas mobilizações, bem como o empenho para evitar os “perigosos” ideários vindos da revolução russa, também tenha surtido seu efeito para que a máquina pública nacional reorientasse suas estratégias em relação à cultura<sup>64</sup>.

Novamente aqui, mais do que uma questão estritamente de apoio e fortalecimento de linguagens e instituições artísticas, entre em xeque o papel do estado em relação à circulação de produção escrita, à regulação dos espaços de convívio social e público, aos tipos de manifestação e reunião permitidos ou desautorizados, entre outros pontos. Merece atenção tanto aquilo que é fomentado e promovido, quanto o que é cerceado ou dificultado.

Para a maioria dos brasileiros, as transformações dessas primeiras décadas representavam enormes novidades. As noções liberais de propriedade, de tempo linear e de trabalho disciplinado, que caracterizam a sociedade liberal, não faziam parte do cotidiano local. Da mesma maneira, o movimento de trabalhadores era um acontecimento novo, que paulatinamente começava a se sobrepor ao protesto popular nos centros urbanos, “onde” a luta social vai circunscrevendo-se cada vez mais à

---

<sup>64</sup> A fundação do Partido Comunista Brasileiro, em 1922, como primeiro partido de fato nacional (visto que as demais agremiações eram regionais), não passaria despercebida nesse cenário.

diminuição da jornada de trabalho, ao aumento de salários e à criação de sindicatos “livres” (BARREIRO, 2002).

A população majoritariamente constituída na lógica do universo rural, do tempo cíclico das estações, das colheitas e do calendário religioso que orientava o ritmo da sociedade desde a colônia, de repente se deparava com a nova organização do trabalho estabelecida pela economia capitalista, onde as forças de produção são artificialmente disciplinadas e abstratamente medidas.

Logo ficou mais patente um distanciamento entre o rural que existia e o urbano florescente que serviu para estabelecer ao primeiro a condição de moderno, sinônima de progresso, e, ao segundo, a pecha do atraso.

Vista como diferença de tempos históricos, essa diferença de lógicas produtivas serviu para reforçar os argumentos relativos à inferioridade de negros, indígenas e mestiços, associados ao “estágio anterior” do desenvolvimento, e tachados como ociosos e preguiçosos. Tais adjetivos pejorativos já tinham aparecido há muito, nas crônicas de viajantes estrangeiros, contraditoriamente, da mesma forma que tinha sido relatada a desumana condição de excessiva exploração do trabalho a que estavam submetidos os escravos e os brasileiros mais pobres.

O imaginário nacional, com o reforço fornecido pelos governantes e pela intelectualidade mais divulgada, absorverá muito mais as críticas – assumidas como características dos primeiros brasileiros e herança, ou, quem sabe, carma, maldição, das gerações futuras – do que a indignação com a exploração a que foram submetidos seus ancestrais (muitas vezes sequer reconhecidos enquanto tal, como se a maioria da população tivesse no elemento europeu o traço ancestral que importa<sup>65</sup>).

Não por acaso, o cultivo da história das famílias não será uma tradição no país. À exceção das referências aos antepassados imigrantes, geralmente acompanhadas

---

<sup>65</sup> Recentemente, ao realizar pesquisas sobre as origens de trabalhadoras e trabalhadores de três museus paulistas e um carioca, em projetos de consultoria, me deparei com uma característica cada vez mais presente nos discursos dessas/es profissionais: o de serem “descendentes de brasileiros mesmo”. Ficou evidente, sobretudo entre os funcionários de postos que exigem menos qualificação e oferecem menor remuneração, o desconhecimento sobre quaisquer raízes. Isso é especialmente emblemático quando esses dados são cruzados com as informações de cor/etnia. Seguindo o parâmetro de cor de pele, a maioria desses respondentes poderia ser considerada *discricionariamente* (com todas as complexidades que isso impõe) preta ou parda. No entanto, a autodeclaração mais presente é a de cor/etnia branca. Ainda assim, mesmo pessoas autodeclaradas pretas ou pardas atuantes nas funções menos remuneradas tendem a sinalizar a ascendência “brasileira mesmo” ou “brasileira desde sempre” – categoria que não existia na pesquisa, mas ganhou relevância pelo aparecimento reiterado no preenchimento do campo “outros”. Ainda que não seja um levantamento com valor estatístico, não deixa de representar um resultado concreto da força do imaginário forjado no país, apesar de todas as conquistas recentes decorrentes da luta antirracista e decolonial.

de orgulho, o brasileiro aparentemente não demonstra grandes testemunhos da linhagem de que faz parte, nem maior interesse em (ou alguma ideia de como) recuperar sua trilha. Ao mesmo tempo, reconhecer o brasileiro – o *outro* brasileiro – como um preguiçoso, se tornará um costume renovado a cada década e que, até hoje, não se perdeu. Como alude Barreiro (2002), talvez a perenidade dessas interpretações equivocadas no imaginário nacional siga alimentando uma insensibilidade política que pode ajudar a explicar a persistência da marginalidade social dos negros e do descaso para com os indígenas. Vale a mesma interpretação para o descaso quanto à persistência da pobreza estrutural.

O exercício panorâmico empreendido até aqui buscou destacar apenas alguns aspectos do desenrolar das políticas culturais considerados centrais para a presente tese, e que permanecem carentes de maior aprofundamento para a constituição de uma história das políticas culturais no Brasil que alcance maior envergadura.

Não se pretendeu, contudo, promover a negação do protagonismo assumido pelo poder público no campo cultural a partir da quarta década do século passado. Esse protagonismo e os desdobramentos que se seguiram já foram bastante ressaltados em análises precedentes<sup>66</sup>. Em vista disso, fugirei da tentação de buscar problematizar os consistentes passos já percorridos por estudiosos do tema, ainda que tenha divergências com algumas de suas interpretações.

É provável que o cotejamento do aprofundamento proposto com temas já mais esmiuçados pela literatura forneça novas categorias de análise para a reflexão sobre o conjunto de intervenções do estado, das organizações civis e dos grupos comunitários no campo cultural nas diferentes fases do período republicano, de maneira a viabilizar novas abordagens referentes a suas interconexões, tensões e atravessamentos.

É possível compor uma trajetória de marcos regulatórios das políticas culturais brasileiras, evidenciando a presença do poder público e de instituições fortalecidas desde o período colonial e ao longo da república? Que grupos sociais além da igreja marcaram presença nesse percurso? Não seria a contraposição entre ausências e autoritarismos um reflexo do embate entre diferentes forças sociais e maneiras de

---

<sup>66</sup> Cabendo citar, entre outros: Miceli (1984); Schwartzman, Costa e Bomeny (1984); Ortiz (1985); Velloso (1987); Castro (1989); Gomes (1996); Magalhães (1997); Souza (2000); Botelho (2000, 2016); Moisés (2001); Calabre (2005); Rubim e Barbalho (2007); Barbalho (2016); Furtado (2008, 2012); Rubim e Tavares, 2021.

reação dos grupos dominantes para assegurar o protagonismo na condução da política cultural e, nesse sentido, manter a continuidade do controle possível sobre seus rumos? Ou, quem sabe, o foco central das políticas culturais ao longo da história do Brasil tenha sido sempre de matiz mais ampla (antropológica e sociologicamente) do que aquele circunscrito às políticas culturais dos órgãos especificamente criados para responder por elas?

Qual a repercussão junto às instituições culturais e para a população em geral de fóruns participativos como o Conselho Nacional de Cultura (CNC), criado pelo Decreto-Lei 526/1938 e que seria regulamentado apenas em 1961, com vistas a elaborar “um plano geral de política cultural e programas anuais para sua aplicação” (Decreto Federal nº 51.063/1961)? E o que muda durante o regime militar, quando esse conselho passa a se chamar Conselho Federal de Cultura (CFC) e ter, entre outras a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Cultura?

Que consequências institucionais e sociais tiveram as experiências do CNC e CFC, cujas atribuições executivas relevantes seriam restringidas pelo Decreto-Lei nº 200 à competência privativa dos ministros de estado, a partir de 1967? Qual o impacto do Plano Nacional de Cultura elaborado? Que diferenças podem ser estabelecidas entre esses fóruns e o Conselho Nacional de Política Cultural dos anos 2000, sobretudo (mas não só) em termos de impacto junto ao setor cultural em sentido específico, de determinados grupos, e em sentido amplo, bem como em relação à sociedade em geral?

A partir deste momento em que minhas análises convergem, ao menos em parte, com as de outras pesquisadoras e pesquisadores, não pretendo avançar na discussão acerca da construção e implementação das políticas culturais, ao longo dos períodos autoritários e democráticos que se alternaram nas décadas seguintes. No entanto, saliento a relevância de se ampliar as reflexões a respeito, sobretudo por meio do cotejamento entre os documentos oficiais produzidos – das Constituições Federais, à legislação ordinária e demais normativas infralegais relacionadas à cultura – com seus efeitos em termos de execução concreta (equipamentos e programas culturais preexistentes continuados, impulsionados, descontinuados ou extintos; novas iniciativas implementadas; relacionamento com artistas e manifestações culturais etc.).

Na mesma direção, cabe intensificar as análises em torno das relações com os expoentes (favoráveis e contrários) da elite artística e das indústrias culturais que prosperaram e com os movimentos culturais populares, em suas diversas demandas, questionamentos, adesões e enfrentamentos às práticas e discursos oficiais. Por fim, é importante somar, neste estudo, um conhecimento maior em torno da repercussão social das medidas do poder público, dos alinhamentos ou embates dos diversos atores do setor cultural com essas medidas e das iniciativas independentes ou por vezes antagônicas às medidas oficiais promovidas no próprio seio social.

A construção das ações apresentadas na próxima parte desta tese, onde descrevo a implementação do modelo OS em São Paulo, valeu-se à época de um esforço inicial de compreensão dos legados históricos das políticas culturais brasileiras e paulistas muito limitado. Não havia na Secretaria da Cultura uma reflexão mais estruturada a respeito dos antecedentes do modelo de gestão em parceria com as organizações sociais em relação à política cultural nacional.

As tentativas iniciais de compreender o histórico de realizações da Secretaria, quando assumi a coordenação da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico, em 2008, esbarravam em dificuldades diversas, primeiro de localização de referenciais sistematizados e segundo de compreensão das diversas fontes primárias existentes – sem contar as demandas prementes, que exigiam atenção imediata, inviabilizando qualquer possibilidade de um estudo mais cuidadoso.

Ante esse cenário, apresento a seguir um breve apanhado referente às previsões da Constituição Estadual de São Paulo a respeito da cultura, observando, ao longo dos poucos tópicos selecionados para exame, correlações ou dependências do cenário nacional.

É apenas uma primeira aproximação, para posterior avanço na ideia apresentada de cotejamento entre o ordenamento legal, as realizações efetivamente postas em práticas (pelos vários atores) e seus efeitos ou impactos junto ao setor cultural e à população. Considerando que reflexões dessa natureza possam contribuir para qualificar os gestores públicos e os estudiosos do tema, traço, pois, no próximo tópico, um primeiro exercício de caracterização do contexto regulatório em que as políticas culturais se desenvolveram em São Paulo, com a esperança de que outros exames se somem, reunindo referências dos demais agentes, do contexto e dos desdobramentos dessas previsões legais.

#### 1.2.4 Breve percurso constitucional das políticas culturais em SP

Quais seriam os elementos-chave do percurso histórico-regulatório da cultura nas políticas públicas envidadas no estado de São Paulo, até a adoção de um modelo de gestão específico a partir de 2004?

Aqui, passarei a precisar ainda mais o foco, buscando olhar para os reflexos dos ditames constitucionais no âmbito do poder público paulista, a fim de observar a tradução prática que as políticas de cultura passarão a ter. Porém, dado que várias questões que incidem diretamente no fazer cultural local são reguladas em âmbito nacional, farei uso de algumas referências federais, quando necessário para situar o percurso paulista.

Com a proclamação da república, a antiga província de São Paulo passou a ser constituída como estado de São Paulo, configuração que mantém até hoje e que foi organizada ao longo do tempo por meio de seis cartas constitucionais, revistas ou complementadas por cinco reformas e 48 emendas constitucionais.

A primeira constituição estadual datou de 1890 (SÃO PAULO, 1890), logo substituída pela de 1891 (SÃO PAULO, 1891). Essa carta recebeu cinco reformas constitucionais (1905, 1908, 1911, 1921 e 1929). Em nenhum desses documentos apareceu qualquer menção à cultura, arte ou patrimônio cultural.

Essa lacuna não significava ausência de estratégias por parte do estado para tentar estimular as mais variadas manifestações artísticas, ainda que dentro de uma abrangência limitada, em grande parte, pelos referenciais internacionais principais.

O Decreto nº 2.234/1912, que criou o Pensionato Artístico de São Paulo foi talvez um dos primeiros dispositivos legais específicos para fomento ao campo artístico-cultural no estado. Seu objetivo era prever e disciplinar a manutenção, em centros artísticos da Europa, na qualidade de pensionistas ou subvencionados por até cinco anos, “de moços paulistas dos que maior vocação artística houverem demonstrado para o estudo da pintura, da escultura, da música ou do canto” (SÃO PAULO, 1912, n.p.).

Uma Comissão Fiscal do Pensionato Artístico foi criada no mesmo Decreto, para propor a concessão de novas pensões; manifestar-se quanto à continuação ou interrupção daquelas já concedidas; designar e fiscalizar os lugares de residência dos



pensionistas do estado e organizar exposições artísticas e audições musicais que permitissem o acompanhamento do progresso dos subvencionados.

Com grande importância para o apoio aos jovens talentos paulistas, tendo comissionado nomes como Anita Malfatti e Camargo Guarnieri, essa Comissão seria o primeiro embrião do futuro Conselho de Orientação Artística, constituído nos anos 1930 pelo interventor federal em São Paulo (Decreto nº 4.965/1931 alterado pelo Decreto nº 5.361/1932), disciplinando estratégias do poder público para subvenção a estudiosos e estabelecimentos de ensino de arte, além de prêmios, concursos e questões relacionadas às funções e proteção da Pinacoteca do Estado.

Em que pese a relevância dessas subvenções para apoiar a qualificação de artistas do estado, é necessário observar que os critérios de seleção tanto dos jovens (acima de 12 e até 25 anos) patrocinados quanto dos membros da Comissão, e posteriormente do Conselho de Orientação, preconizavam características que favoreciam a participação de pessoas de famílias mais estruturadas, com melhor formação escolar e mais recursos financeiros. Influência e recomendações novamente se faziam presentes e determinantes.

A atenção era voltada à descoberta do talento em potencial, que deveria contemplar também as condições necessárias (de postura, disciplina e repertório cultural), para o bom desempenho nos cursos internacionais. O fomento às artes e cultura populares não era visado nem acontecia por meio desses expedientes.

É interessante considerar esse contexto de projeção de novos artistas em meio aos inúmeros embates, tensões e transformações que afetaram São Paulo durante as primeiras três décadas do século 20, acompanhando uma ampla reconfiguração das feições do território estadual, com intenso desenvolvimento urbano somado ao sucesso da lavoura de café.

Após o movimento constitucionalista de 1932, que contribuiu para pressionar a elaboração de uma nova Constituição Federal, o estado também alteraria seu diploma maior. Com essa mudança, viria a primeira menção à cultura em uma Constituição paulista, a de 1935, no primeiro artigo do Título VI, da Educação (área com a qual a cultura seguiria unida, direta ou indiretamente, no campo das políticas públicas desempenhadas doravante):

Art. 81 - Incumbe ao Estado e aos Municípios promover o desenvolvimento da **cultura** e prestar assistência ao trabalhador intelectual, incentivando as iniciativas particulares.

Parágrafo único - A assistência ao trabalhador intelectual abrangerá a concessão de férias remuneradas, auxílio médico e sanitário e a formação de contratos-tipo e coletivos, dentro nos limites traçados pela Constituição Federal (SÃO PAULO, 1935, n.p., grifo meu).

Portanto, desde a primeira vez que aparece na cena legal paulista, ainda que seja expressa a incumbência pública de “incentivo” às iniciativas particulares, a cultura fica claramente situada sob a responsabilidade do estado e dos municípios, tanto no que diz respeito ao próprio desenvolvimento da área como de seus trabalhadores – nesse contexto agrupados sob a designação de “trabalhadores intelectuais” – aos quais passava a serem facultados direitos trabalhistas e associativos, assunto que ocupava lugar central nos debates nacionais daquele momento, marcado pela Constituição de 1934, primeira formulada na era Vargas.

Vale destacar o problema decorrente do uso da categoria “trabalhador intelectual”, cuja característica genérica inviabilizava o estabelecimento preciso daqueles que deveriam ser merecedores dos direitos indicados.

Problemas semelhantes aconteciam em diversas áreas. Disciplinando a associação sindical no país, o Decreto-Lei nº 1.402/1939 previu a criação de uma Confederação Nacional de Educação e Cultura (formada por federações de sindicatos de empregadores), e de uma Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (formada por federações de sindicatos de empregados). Já o Decreto-lei nº 2.381/1940, aprovou o quadro das atividades e profissões para o registro das associações profissionais e o enquadramento sindical, contemplando empresas e trabalhadores de empresas de difusão cultural e artística.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 5.452/1943, que aprovava a consolidação das leis do trabalho, ampliou o quadro de profissões e atividades relacionadas, incluindo uma Confederação Nacional das Profissões Liberais que contemplava, entre outros, escritores, autores teatrais e compositores artísticos, musicais e plásticos. Também estabeleceu uma simplificação da legislação trabalhista em setores específicos, que buscava assegurar registro profissional de jornalista àqueles que exercessem, sem caráter profissional, atividades jornalísticas, visando fins culturais, científicos ou religiosos. E ainda definiu que:

Os bailarinos, músicos e artistas de teatros, circos e variedades, têm direito à carteira profissional, cujas anotações serão feitas pelos estabelecimentos, empresas ou instituição onde prestam seus serviços, quando diretamente contratados por alguma dessas

entidades, desde que se estipule em mais de sete dias o prazo de contrato, o qual deverá constar da carteira (BRASIL, 1943, n.p.).

A regulamentação da profissão de músico levaria ainda uma década e meia para ser prevista, a partir da Lei Federal nº 3.857/1960, que também criou a Ordem dos Músicos do Brasil. Mas, somente 35 anos após o Decreto-Lei da CLT, as profissões de artista e de técnico em espetáculos de diversões seriam disciplinadas, por meio da Lei Federal nº 6.533/1978 e seu decreto regulamentador (Decreto nº 82.385/1978).

Os avanços continuaram a caminhar lentamente, em relação à profissionalização e organização corporativa na maior parte das áreas que compõem o setor cultural, tanto no que diz respeito às entidades patronais quanto de trabalhadores. Com efeito, como já situado, a própria amplitude dessa designação – campo, área ou setor de arte e cultura – congrega uma variedade de subsetores de atuação e de carreiras com características, atividades cotidianas e demandas bastante distintas, desde a formação técnica e profissional aos modos de contratação, passando pelas condições trabalhistas e pela organização do tempo laboral.

Não existe na literatura consenso acerca do que o setor cultural deveria englobar, ainda que, de modo geral, sob essa designação sejam reunidos principalmente os fazeres criativos relacionados às linguagens artísticas, às manifestações culturais e ao patrimônio histórico/cultural.

Ante a dificuldade de se estabelecer um referencial nacional, mais recentemente tem sido recorrente a utilização do Marco Referencial para as Estatísticas Culturais (*Framework for Cultural Statistics - FCS*) da Unesco, lançado em 2009. Esse documento prevê a construção de estatísticas culturais a partir de atividades relacionadas à produção, à difusão e aos usos da cultura (UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, 2009, p. 9<sup>67</sup>).

No entanto, o FCS da Unesco é uma elaboração recente e, apesar de referenciar diversas formulações oficiais contemporâneas no país, não é unânime, tampouco suficientemente conhecida e debatida. Com isso, embora se tenha avançado bastante nas últimas décadas, ainda persistem os desafios de delimitação – a ser materializada na forma de profissionalização e reconhecimento traduzidos em

---

<sup>67</sup> Vale registrar que esse documento terá importância estratégica para várias decisões metodológicas que viriam a ser adotadas na Secretaria da Cultura, sobretudo a partir da criação da Unidade de Monitoramento, em 2013.

valorização social e econômica – do setor cultural que marcaram o desenvolvimento das políticas de cultura ao longo de sua história no país.

Também é importante lembrar que há uma série de atividades e expedientes no cenário cultural que são envidados por pessoas que não têm a pretensão de associar suas práticas à geração regular de trabalho e renda, como fonte principal de sobrevivência e, muitas vezes, nem mesmo como fonte complementar.

Ou seja, ao contrário de áreas em que o exercício ilegal da profissão pode ensejar inúmeras controvérsias e até redundar em possível dolo (caso da medicina ou da engenharia, por exemplo), a prática artística e cultural amadora é tão legítima quanto a profissional.

Em outras palavras, não só cultura é um conceito que vai além das práticas e linguagens artísticas, culturais e patrimoniais estrito senso, como as ditas práticas vão também além da circunscrição de um campo profissional, institucionalizável, regulável, e atravessam a vida social em sentido amplo.

Tudo isso torna mais complexa a compreensão do setor cultural, que demanda delimitações e garantia de direitos, como acontece com os demais setores produtivos, e simultaneamente advoga o reconhecimento de sua amplitude e atipicidade, as quais inviabilizariam determinadas obrigações e controles rígidos comuns aos demais setores<sup>68</sup>.

Diante desse contexto, os esforços de controle governamental ao longo das décadas esbarraram muitas vezes em movimentos populares reivindicando garantia de direitos também no campo da cultura – uma história que parece ainda ter muito a ser desvelado. É possível que o pouco avanço relativo nas lutas reivindicatórias e contestatórias, associado aos incontáveis entraves enfrentados, inclusive para a constituição de um setor privado independente das discricionariedades governamentais<sup>69</sup> e sustentável, ajude a explicar o baixo grau de profissionalização do setor cultural vivenciado ao longo do século 20. Em São Paulo não foi diferente.

A parte do setor cultural que mais conseguiu se organizar e profissionalizar fortemente foi aquela vinculada aos meios de comunicação de massa, cujo regime de

---

<sup>68</sup> Um dos exemplos mais ilustrativos dessa dicotomia diz respeito à demanda por mais recursos públicos somada à demanda por não prestação de contas nos mesmos moldes de outros tomadores de recursos públicos. Não é uma questão trivial, como se poderá ver na descrição dos processos de trabalho das unidades da Secretaria da Cultura, na próxima parte desta tese.

<sup>69</sup> O que não significa defender a ausência de investimento público pontual e/ou financiamento público regular, mas colocar em xeque os critérios para concessão e as contrapartidas sociais desses recursos.

concessão pública de autorizações de funcionamento de emissoras e retransmissoras é bastante controverso, envolve alianças político-econômicas e familiares sedimentadas há décadas e conta com uma mobilidade relativa e acessível apenas a uma determinada camada da população.

Por sua vez, a maioria das iniciativas culturais não estatais mais antigas do estado é composta de entidades sem fins lucrativos, vinculadas a personalidades ou famílias de alto poder aquisitivo, ou a empresas mantenedoras. Muitas vezes, a ambos. Mesmo quando são completamente autônomas em relação aos governos municipais, estadual ou federal, contam com histórico (pontual ou regular) de recebimento de repasses públicos diretos ou por meio do uso de leis de incentivo. É possível que o caso da Sociedade Cultura Artística (1912) seja o mais longo e notável exemplo nessa direção, que também inclui os museus Masp (1947) e Mam SP (1948), e mais recentemente, o Instituto Itaú Cultural (1987), o Instituto Moreira Salles (1992, em MG e 1996, em SP) e o Instituto Tomie Ohtake (2001).

Cabe destacar que, ao longo de décadas, houve paralelamente uma romantização e a construção de um imaginário negativo acerca das profissões artísticas e culturais. É como se houvesse um duplo tensionamento.

De um lado, opera-se uma cisão entre o reconhecimento da beleza ou do prazer associado à fruição artístico-cultural e a aceitação do artista-profissional de cultura como um profissional, integrante de um setor produtivo legítimo e merecedor de valor.

De outro lado, parece haver um embate entre o engajamento afetivo promovido pelo trabalho artístico-cultural (autossatisfação somada à satisfação do outro produzindo elevada autoestima) e o sofrimento causado por uma lógica mercadológica que nega valor a esse trabalho (depreciação causada pelo outro reduzindo a autoestima)<sup>70</sup>.

Outras questões de âmbito nacional têm afetado as regulações locais e o desenvolvimento tanto dos profissionais quanto do setor, como no caso dos direitos autorais e conexos, que apesar de constarem de diversas leis, tenderam a ser objeto de insegurança, controvérsia e ausência prática, ou no mínimo, grande desigualdade

---

<sup>70</sup> Alguns estudos sobre o mundo do trabalho artístico e cultural podem ser úteis para aprofundar essa reflexão. Vale conferir: Bendassoli (2009); Bendassoli e Borges-Andrade (2011); Rodrigues, Silva e Dellagnelo (2014) e Nascimento e Dellagnelo (2018).

de usufruto de direitos junto ao campo artístico e cultural<sup>71</sup>.

A dificuldade de estabelecimento do campo profissional corporativo e trabalhista também passa decisivamente pelas questões associadas à remuneração do trabalho artístico e intelectual, que dependem de soluções mais adequadas na garantia de direitos autorais e conexos ou, alternativamente, de medidas legais e políticas públicas que assegurem que a não fruição desses direitos não constitua nem desestímulo à criação nem inviabilização ou precarização da sobrevivência.

Diante dessas considerações que balizam aspectos estruturantes, é útil voltar às constituições paulistas para observar alguns dos focos centrais de atenção em cada momento.

Nessa perspectiva, vale uma observação sobre a influência da religiosidade cristã, sobretudo católica, ao longo da história das cartas magnas paulistas. A primeira constituição, de 1890, feita sob inspiração federal, assegurava o direito a todos os indivíduos e confissões religiosas de livre e público exercício de culto; estabelecia o ensino público leigo; reconhecia apenas o casamento civil; definia o caráter secular e a administração municipal dos cemitérios; mantinha excluída do território estadual a Companhia dos Jesuítas e proibida a fundação de conventos ou ordens monásticas. Na mesma direção, determinava que nenhum culto ou igreja poderia gozar de

---

<sup>71</sup> Em apertada síntese, é possível observar que, de alguma maneira, a legislação brasileira há muito se ocupa dessa questão: a) A Constituição do Império (1824) estipulou princípios de proteção a direitos de propriedade industrial (art. 179, XXVI); b) A Lei de 11 de agosto de 1827, responsável pela criação dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais de São Paulo e de Olinda estabeleceu no país a primeira ideia de direitos de autor, ao prever aos professores que elaboravam compêndios para ministrar suas disciplinas o “privilégio exclusivo da obra por dez anos”; c) A Constituição de 1891 previu a proteção a direitos de autores nacionais e estrangeiros residentes, sob a inspiração da Convenção de Berna para a proteção das obras literárias e artísticas (Paris, 9 de setembro de 1886), da qual o país foi signatário; d) A Lei nº 496/1898 foi a primeira norma brasileira específica de direitos de autor, contemplando a proteção a obras literárias, científicas e artísticas; e) O Código Civil de 1916 passou a regular a matéria por meio do Capítulo VI, da Propriedade Literária, Científica e Artística (artigos 649 a 673), que sofreu alterações em 1957, mas só foi revogado em 1998; f) O Decreto nº 4.790/1924 definiu os direitos autorais; g) O Decreto nº 5.492/1928 regulou a organização das empresas de diversões e a locação de serviços teatrais, sendo posteriormente alterado pelo Decreto nº 1.023/1962; h) A Lei nº 4.944/1966 disciplinou a proteção a artistas, produtores de fonogramas e organismos de radiodifusão; i) A Lei nº 5.988/1973 regulou os direitos autorais e conexos, sofrendo alterações pela Lei nº 6.800/1980 e pela Lei nº 7.123/1983; j) A Lei nº 9.045/1995 previu a obrigatoriedade de reprodução de obras em braile, mediante concordância dos autores e k) a Lei nº 9.610/1998, alterou, atualizou e consolidou a legislação sobre direitos autorais, também revogou expressamente os citados artigos do antigo Código Civil de 1916, entre outros diplomas legais citados. Essa lei continua em vigor, com alterações e complementos promovidos pela Lei nº 12.853/2013, e segue sendo objeto de discussão. Diversos autores têm se dedicado ao tema ao longo das décadas (BEVILAQUA, 1956; SOARES, 1972; MANSO, 1980; BITTAR 1989, 1992, 1994; VIANNA, 1996; GANDELMAN, 1997; ARAÚJO, 1999; ASCENSÃO, 1997, 2008; CARDOSO, 2002; ROVER, 2003; BUENO, 2005; VIANNA, 2005; CARBONI, 2006; VITALIS, 2006; LEWICKI, 2007; PEREIRA DE SOUZA 2009; ADOLFO, 2012, 2022; SANTOS; JABUR; ASCENSÃO, 2014; MONCAU, 2015; VALENTE, 2019 e COUTO; FERREIRA; SOUZA; VALENTE, 2022).

subvenção oficial, nem ter relações de dependência ou aliança com o governo do estado (SÃO PAULO, 1890, art. 65, §3º-8º).

No entanto, os deputados e senadores paulistas eleitos recursaram-se a trabalhar segundo o modelo elaborado pelo governo federal, expresso nas determinações do diploma de 1890. A resposta veio na Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição Estadual de 1891 (IOKOI, 1990). Nela, a vedação jesuítica já não aparecia mais, e a laicidade do Estado destacava que o mesmo não deveria professar nem repelir nenhuma seita ou profissão religiosa (SÃO PAULO, 1891, art. 57, inciso IV).

Embora permanecesse previsto que nenhum culto ou igreja poderia gozar de subvenção oficial, ou manter relações de dependência ou aliança com o estado, a nova Carta estabelecia uma condicionalidade para a liberdade religiosa, vez que permitia “o exercício privado ou público de qualquer culto *compatível com a ordem pública e os bons costumes*, sendo lícito aos que professam qualquer culto associarem-se para esse fim e adquirirem bens, observadas as disposições do direito comum” (SÃO PAULO, 1891, art. 57, inciso IV, alíneas “a” e “b”, grifos meus). Tal expediente restabelecia ao poder público a autoridade discricionária para repressão de credos considerados incompatíveis com a ordem e os bons costumes, na prática afetando sobretudo as religiões de matrizes africanas.

Por sua vez, o preâmbulo da citada Constituição de 1935 informava que a Assembleia Constituinte havia se reunido para organizar juridicamente o Estado e, assim decretava e promulgava aquele documento, “invocando o nome de Deus”.

Formulação posterior ao período ditatorial do Estado Novo e após a segunda guerra mundial, o texto constitucional de 1947 trará duas “inovações” em relação ao termo cultura. A primeira, no uso semântico da palavra, que nos permite retornar à discussão acerca da complexidade do conceito, conforme abordado no capítulo dos conceitos desta tese. A segunda, política, localizando pela primeira vez a importância do tema em um capítulo do ordenamento jurídico.

Ao tratar das competências do Tribunal de Contas, no Capítulo II (da Fiscalização), o parágrafo primeiro do artigo 69 estabelece que:

§1.º - Os membros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Governador, com aprovação da Assembleia, dentre brasileiros no exercício de seus direitos civis e políticos, maiores de 35 anos, **de sólida cultura**, ilibada idoneidade e alto conceito social, gozando os

mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça (SÃO PAULO, 1947, n.p.).

Fica evidente que a palavra *cultura*, com a adjetivação empregada – “sólida” – representa um arcabouço de conhecimentos e experiências que qualificam os sujeitos e os distinguem, juntamente com as demais características informadas, compondo o rol de pré-requisitos necessários para a nomeação e aprovação de determinados brasileiros como membros do Tribunal de Contas.

Esses homens precisam ser maiores de 35 anos, estar no exercício de seus direitos civis e políticos e possuir um conceito social alto (i. e., boa reputação, prestígio; posição de destaque e vantagem em relação à estratificação que compõe o conjunto da sociedade), a idoneidade ilibada (i. e., atuação considerada honesta, conduta considerada correta e honrada, de acordo com a moral e os bons costumes) e cultura sólida (i. e., letramento e instrução por meio de formação escolar e acadêmica de qualidade reconhecida; erudição; conhecimento de repertório cultural considerado de nível elevado e qualificado; contato e experiência com outras culturas – países, povos e línguas – considerados de alto nível e qualificados).

Impregnado dessa compreensão de uma cultura que se adquire e se promove, o termo denominará um dos capítulos dessa carta magna paulista. O Título VI (da Educação e da Cultura) não mais traz cultura apenas dentro da educação, mas a seu lado. O artigo 124 determina que “a lei estabelecerá medidas que promovam a educação física, a **cultura artística** e a produção original no domínio da **arte**” (SÃO PAULO, 1947, n.p., grifos meus).

A arte aparece assim, pela primeira vez, nas normativas constitucionais paulistas, qualificando a cultura, mas também indicando uma perspectiva de promoção da *produção original* em seu campo específico. Isso parece indicar um primeiro esforço de separação entre cultura e arte, a primeira mais associada à educação e formação de um repertório a partir dos legados preexistentes (a serem preservados e promovidos), e a segunda relacionada a uma produção original em um domínio determinado. Não foram localizados registros sobre o que motivou essa distinção, nem estudos a respeito, o que contribui para manter a confusão sobre o uso das terminologias.

Um fervilhar importante de ideias espalhava-se pelo mundo do pós-guerra e vivia-se no Brasil a primeira experiência de regime democrático, inaugurada após o fim do Estado Novo, apesar do autoritarismo do presidente Eurico Gaspar Dutra, que



desrespeitou flagrantemente a constituição federal algumas vezes. Concebida sob as influências do período, a constituição paulista sinalizará também para uma visão mais ampliada do entendimento da cultura.

Assim, no artigo seguinte, fica preconizado que “não haverá nas escolas nenhuma distinção por motivo de raça, nacionalidade, religião ou classe social” (SÃO PAULO, 1947, n.p., art. 125) e no artigo 127, que “a legislação do ensino conterà medidas que facilitem a frequência à mesma escola e promovam o convívio escolar de alunos de todas as origens e classes sociais, bem como a rápida assimilação do imigrante e de seus filhos” (SÃO PAULO, 1947, n.p.).

E, se o preâmbulo dessa Constituição aduz que o povo, por meio de seus representantes, a decretou e promulgou por inspiração dos “princípios da democracia” e “pelo ideal de a todos assegurar o bem estar social e econômico”, ele o fez – ainda conforme o referido preâmbulo – “invocando a proteção de Deus”. O ensino religioso a ser oferecido nos “horários das escolas oficiais”, ainda que com “matrícula facultativa” e “ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável” estava presente no capítulo da Educação e da Cultura e, salvo exceções pontualíssimas, representou a continuidade dos ensinamentos cristãos católicos nas escolas locais (SÃO PAULO, 1947, n.p., art. 126).

Foi também nessa Constituição que, pela primeira vez, se estabeleceu a obrigatoriedade de um tipo de equipamento cultural a ser implantado e suportado pelo poder público nos municípios mais populosos: “nas cidades de população superior a vinte mil habitantes, o Estado deverá, com a colaboração do poder municipal, organizar e manter uma **biblioteca pública**” (SÃO PAULO, 1947, art. 129, n.p.).

Durante o período democrático, inspirações do período pós-guerra somadas a demandas históricas de médicos e sanitaristas (HAMILTON, FONSECA, 2003) e às intenções de promoção de uma ampla reforma do sistema administrativo da União, que marcavam o retorno de Getúlio Vargas à presidência (BRASIL, 1953), contribuíram para algumas mudanças importantes. A partir da Lei Federal nº 1.920/1953, uma divisão de competências do até então Ministério da Educação e Saúde daria origem a uma nova pasta, o Ministério da Saúde, voltado aos problemas atinentes à saúde humana. O órgão original passaria, então, a se chamar Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Em paralelo, a cultura brasileira ganhava destaque na cena internacional com o surgimento de vários movimentos estéticos no cinema (cinema novo), nas artes visuais (movimento concretista) e na música (bossa nova). Internamente, o crescimento dos meios de comunicação de massa adquiria particular centralidade, com a multiplicação do número de emissoras de rádio<sup>72</sup> e a chegada da televisão.

Por sua vez, os movimentos de cultura popular, surgiam apoiados ideologicamente pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), inserindo-se em bairros urbanos, praças públicas, universidades e sindicatos, valendo-se da arte, literatura, teatro, cinema e vários outros instrumentos de mobilização para aproximar-se das camadas populares. Esse é também o contexto de propagação das ideias e práticas do educador pernambucano Paulo Freire, cuja teoria da educação libertadora traria novas possibilidades e potencialidades para a educação nacional, a partir da noção de conscientização para libertação da opressão.

Embora ainda seja relevante a elaboração de novos estudos acerca das políticas culturais do período<sup>73</sup>, convém observar os reflexos do movimento escolanovista, que vinha se desenvolvendo desde os anos 1930, e exerceu considerável influência na educação, especialmente nos debates entre 1946 e 1961, realizados em torno na formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em São Paulo, esse movimento também suscitou uma aproximação entre o campo museológico e a educação formal, inspirando a criação de museus histórico-pedagógicos. Esse movimento teve continuidade, mesmo com a ruptura do regime democrático e a retomada do autoritarismo.

A aproximação entre museu e escola parece ser um grande achado que vai ao encontro dessa pedagogia da experiência concreta. Ali no museu, a escola encontraria o espaço adequado para o estímulo sensorial dos estudantes, ali os objetos estariam prontos a relatar os fatos e valores sociais, das ciências naturais e das teses históricas. Deveria ser um contraponto complementar para o espaço do pensamento e da abstração da sala de aula. Além do mais, **o museu é um espaço cívico aberto a todas as faixas etárias e um lugar em que esses valores ganham o sentido mais amplo da representação social** (ZANOTTI, 2009, p. 83, grifos meus).

---

<sup>72</sup> Como relata Lia Calabre (2005, p. 12): “Segundo os dados publicados nos Anuários Estatísticos do IBGE, entre os anos de 1940 e 1944 foram inauguradas 39 novas emissoras de rádio e no período de 1945 a 1949 foram 79 novas emissoras”.

<sup>73</sup> Por outro lado, muitos autores tangenciam o tema, produzindo obras com as quais estudos mais sistemáticos das políticas culturais institucionalizadas poderiam estabelecer profícuos diálogos, a exemplo de Marco Bettine e Luís Gustavo Gutierrez (2005) e de Gisele Braz de Souza (2022).

Essa visão adequou-se tanto ao período da democracia populista quando ao novo regime autoritário, uma vez que propunha instalar uma rede de museus configurados simultaneamente como espaço dedicado à pesquisa histórica do município em que cada museu histórico e pedagógico era implantado e um local de pesquisa e referência histórica e bibliográfica de seu patrono – via de regra um personagem ilustre da história nacional e paulista oficial.

Não por acaso, os quatro primeiros museus (instituídos pelo Decreto Estadual nº 26.218/1956) dedicavam-se à memória de presidentes da república que haviam nascido no interior do estado: Campos Salles (Campinas), Prudente de Moraes (Piracicaba), Washington Luís (Batatais) e Rodrigues Alves (Guaratinguetá). Eram emblemas de um estado que buscava acentuar seu posicionamento como liderança e terra de lideranças do país.

Entre 1956 e 1973, foram criados, ao todo, 79 museus históricos e pedagógicos no interior e litoral paulista (quatro dos quais não chegaram a ser instalados), cabendo destacar as figuras de seu idealizador Sólton Borges Reis e de seu maior implementador, Vinício Stein Campos (MISAN, 2008). A participação e capacidade de articulação de ambos foi decisiva para essa empreitada, que pretendia associar estreitamente os museus e o ambiente escolar e atrair a escola para junto dos museus. É relevante observar que o próprio acervo de cada museu deveria ser composto a partir dessa interação.

Os museus histórico-pedagógicos a que se refere este decreto serão instalados mediante entendimento do departamento de educação com as municipalidades e instituições culturais das cidades em que forem sediados, competindo às escolas públicas e particulares **a incumbência da coleta e preparação do material destinados aos museus** (SÃO PAULO, 1956, n.p., grifos meus).

O Regulamento dos Museus Históricos e Pedagógicos, aprovado pelo Ato nº 19/1957 do secretário da Educação, Vicente de Paula Lima, ia na mesma direção aludindo à constituição e enriquecimento dos acervos por meio de “doações, aquisições e, sobretudo, através de campanhas desenvolvidas pelos Institutos de Educação e estabelecimentos de ensino secundário e normal do estado”.

Essa informação ajuda a compreender os desafios enfrentados por considerável número de museus paulistas, que, seja sob essa orientação direta, seja adotando essa suposta “boa prática” da época, acabaram por constituir coleções bastante ecléticas, pouco documentadas e de difícil tratamento e composição.

Sem a preocupação com a construção social da memória e do patrimônio de forma crítica, comunitária e mediada, confiando na “boa vontade participativa” e na capacidade de discernimento dos responsáveis pelo recebimento de doações, orientada por vezes a uma adesão ideológica acrítica, os acervos construídos acabaram compondo testemunhos históricos controversos, mesclando forte orientação da estética europeia, um enquadramento do “lugar” do indígena ou do africano (quando representados) e algumas doses de “terrorismo estético involuntário”<sup>74</sup> (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 138-142).

Muitos processos de desvinculação de acervo ocorridos nos anos 2000, alguns deles ainda em curso, derivam de coleções formadas por processos semelhantes. Por outro lado, cabe considerar o tipo de aproximação e participação que essas experiências de relacionamento entre museu e escola promoveram a partir dos anos 1950. A provocação é útil para nos lembrar que discursos democráticos e participativos, quando aliados de processos que envolvam o aprendizado e a construção da autonomia e da crítica, podem se colocar a serviço de qualquer propósito (inclusive de propósito nenhum), sem que isso faça grande diferença em termos da apropriação pretendida.

---

<sup>74</sup> A incorporação aos museus de doações bastante complicadas, oriundas de concursos de arte amadores ou de oficinas de criatividade popular que geralmente não contavam com mediadores capacitados, reforçaram o problema da falta de atenção à formação do gosto. Ainda hoje essa é uma pauta extremamente polêmica. É quase um tabu ou pecado questionar o valor estético de certas obras. No entanto, os “terrorismos estéticos” pontuados por García Canclini, juntamente com coleções descontextualizadas e que tendem a reproduzir principalmente a ideologia dos setores oligárquicos e seu tradicionalismo continuam a ser desafios para a atuação de muitos museus municipais em São Paulo. A formação do gosto, o refinamento dos sentidos pela experimentação e diálogo com uma pluralidade de referências clássicas e contemporâneas, e todo o potencial sensibilizador e humanizador desse processo parece não ter sido posto em questão na formação desses acervos, da mesma maneira que não se considerou a representatividade das comunidades de maneira equitativa. A falta de verbas para ter os necessários bons profissionais e recursos podia ser a maior motivação, mas ela se mascarava da defesa de que toda arte e todo patrimônio tem o seu valor, algo que acabava se traduzindo na prática em: *qualquer coisa doada deve ser incorporada ao patrimônio público*. É difícil construir apreciação e pertencimento com obras que não evocam significados reconhecíveis e que não podemos chamar de malfeitas ou feias, mas são, e com legados que se referem sobretudo e com mais destaque à história de alguns poucos. Muitas dessas ideias de “devolver a ação ao povo” (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 138) no campo artístico e cultural apenas esconderam a indisposição em investir na qualificação dos processos e na mediação por profissionais da área artística e cultural. Quando havia um cuidado maior, era muitas vezes marcado por meio de uma danosa e hierarquizante separação entre popular e erudito, o folclórico e o culto, onde a escolha dos testemunhos eleitos como patrimônio local traduzia as diferenças sociais, hierarquizando a memória e o passado (p. 142) com uma organização espacial e discursiva que tendia a atribuir valor social ao bem conforme sua procedência em termos de classe econômica.

Voltando ao Decreto Estadual nº 26.218/1956, é útil observar que a instalação dos quatro museus histórico-pedagógicos relacionados à vida e obra dos ex-presidentes da república nascidos em São Paulo parte das seguintes considerações:

Considerando que incumbe ao poder público **cultivar as tradições** que possam constituir **patrimônio de honra e de glória** para a coletividade;

Considerando o papel relevante que tiveram nos destinos da nacionalidade **homens que, saídos de São Paulo**, governaram a Nação em quadriênios que se tornarem **memoráveis**;

Considerando que os governos de Prudente de Morais, Campos Sales, Rodrigues Alves e Washington Luís, constituem **fecundas páginas da História do Brasil** e que a personalidade, a vida e a obra desses preclaros homens públicos podem e devem ser apontadas como **exemplo de dignidade, civismo, e capacidade de ação as novas gerações**;

Considerando que é apreciável o valor dos Museus como **instrumento de cultura e educação do povo** e também como **elemento de recreação popular e atração turística**, podendo constituir ainda, a serviço da escola, **recurso pedagógico** de extraordinário alcance;

Considerando a conveniência de estudar e divulgar, por meio de Museus Histórico-Pedagógicos, sediados nas cidades em que nasceram ou projetaram sua vida pública, **a obra dos grandes homens de São Paulo que ocuparam a presidência da República** [...] (SÃO PAULO, 1956, n.p., grifos meus).

Ainda nesse contexto, foi criado o Conselho Estadual de Cultura (CEC), por meio do Decreto Estadual nº 34.825/1959, na gestão do governador Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto. O preâmbulo desse Decreto justifica a instituição desse órgão de caráter consultivo pela conveniência de coordenar as atividades culturais das várias comissões e órgãos subordinados a Secretaria dos Negócios do Governo, de modo a que beneficiem mais intensamente a população da capital e do interior. Inicialmente, a presidência do Conselho deveria ser ocupada pelo secretário de Governo (o que seria alterado mais tarde, quando criada a Secretaria da Cultura, Esportes e Turismo), mais sete membros, sendo: os presidentes das Comissões Estaduais de Teatro, Cinema, Música e Literatura, o vice-presidente do Conselho de Turismo do estado, o diretor-geral da Secretaria do Governo e o encarregado-geral do Serviço de Fiscalização Artística.

Novamente “invocando a proteção de Deus”, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, decretou e promulgou uma nova Constituição Estadual em 1967, sob a vigência da ditadura militar mais recente, e mais uma vez alargou-se o entendimento legal do conceito de cultura (SÃO PAULO, 1967a).

A partir dali os deputados passaram a ter permissão para desempenhar, com licença prévia da Assembleia, “missão diplomática ou **cultural** de caráter transitório” (SÃO PAULO, 1967a, n.p., art. 12, §3.º, grifo meu). Passa a ser incorporado ao enunciado legal maior uma compreensão de cultura para além daquela que se compatibiliza com um determinado repertório de saberes e vivências que as pessoas adquirem, e que as diferencia, demandando que o poder público envide esforços pelo seu desenvolvimento e pela garantia de que as diferenças não impliquem distinções por motivo de raça, nacionalidade, religião ou classe social. Incorpora-se uma ideia de cultura mais política no sentido estrito, relativa aos negócios ou entendimentos a serem tratados no bojo de uma missão parlamentar.

No capítulo II (da Educação e da Cultura) dessa carta, a menção à cultura aparece ainda no tratamento dos temas da educação, quando se define que:

o Plano Estadual de Educação [que será elaborado pelo estado para organizar o sistema estadual de ensino, obedecendo à Constituição do Brasil e atendendo às diretrizes e bases da educação nacional] destinar-se-á a garantir igualdade de oportunidades educacionais à população do Estado e a promover a expansão social, econômica e **cultural** em todo o seu território (SÃO PAULO, 1967a, n.p., art. 125, caput e §1º, grifo meu).

Aqui reforça-se o vínculo entre educação formal e cultura no sentido de que a primeira seja ferramenta para promover a expansão da segunda no território estadual. A lógica é de *levar* a cultura para o povo nos quatro cantos do estado. Para além de um esforço de contemplar as discussões relacionadas a essa pauta no momento, é também uma definição que pavimenta as iniciativas destinadas a uma dada noção de cultura, a ser disseminada pelo estado, convergindo com os interesses políticos (e econômicos) de direcionamento de visão de mundo dominantes. A manutenção da ditadura demandava uma atenção cuidadosa com a circulação de ideias e o direcionamento de pulsões, sobretudo coletivas.

Mais adiante, o texto da norma estabelece que “a lei disporá sobre o **amparo à cultura**, proteção do **patrimônio histórico, artístico e monumental** e preservação dos locais de interesse turístico, bem como organizará o sistema estadual de desportos” (SÃO PAULO, 1967a, n.p., art. 127, grifos meus).

Pela primeira vez, há uma ênfase constitucional na questão do patrimônio cultural, que muitas vezes aparecerá com diversos adjetivos na legislação nacional (histórico, artístico, monumental sendo apenas os primeiros aqui apontados). A

cultura, cujos laços com a educação e a aproximação com o desporto já estava posta, começa nessa formulação um relacionamento com o turismo, que marcará inúmeras definições políticas mais adiante.

A Emenda Constitucional nº 2, de 30 de outubro de 1969, acrescentará mais um qualificativo ao patrimônio cultural estabelecido dois anos antes e criará um conselho específico para sua regulação. Dessa feita, fica estipulado que a “lei disporá sobre o amparo à **cultura**, proteção ao **patrimônio histórico, arqueológico, artístico e monumental** e preservação dos locais de interesse turístico e da beleza particular, bem como organizará o sistema estadual de desportos” (SÃO PAULO, 1969, n.p., art. 128). Fica também sedimentado que “o Estado manterá o Conselho de Defesa, do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado, na forma que a lei estabelecer” (SÃO PAULO, 1969, n.p., art. 129).

Pouco mais de sete meses após a nova Constituição Estadual entrar em vigor, o governador Roberto Costa de Abreu Sodré promoveu uma reforma administrativa, por meio do Decreto nº 49.165/1967, através do qual foram criadas a Secretaria de Promoção Social e a Secretaria da Cultura, Esportes e Turismo. Tais atribuições, até então concentradas na Secretaria do Governo, passaram a ter órgãos específicos, estruturados a partir das “afinidades entre as atividades desempenhadas” (SÃO PAULO, 1967b, n.p.).

Um advogado oriundo de uma família com larga tradição na magistratura, neto e bisneto de desembargadores, e também político experiente, Luís Gonzaga Bandeira de Melo Arrôbas Martins foi escolhido como primeiro titular dessa nova pasta (1967-1969). Essa institucionalização mais independente contribuiu para algumas iniciativas de maior vulto começassem a ser projetadas.

A estrutura funcional prevista para essa primeira secretaria a incorporar de forma destacada a temática da cultura, previa, no que tange a ela, três áreas de atuação: a) promoção, documentação e difusão das atividades artísticas e, no que fosse cabível, científicas; b) documentação e preservação do patrimônio histórico-cultural e c) incentivo às atividades culturais no nível comunitário (art. 4º, inciso III).

No esteio do modelo de desenvolvimento do período ditatorial, os objetivos da reforma administrativa relacionavam-se à dinamização dos setores, através da ampliação do atendimento dos serviços prestados, da incorporação de novas funções que não estavam sendo executadas, e da adequada estruturação das unidades e

racionalização dos serviços, com vistas à sua melhoria qualitativa e elevação da eficiência.

Também se visava garantir o aparelhamento administrativo, material e de pessoal dos setores e a melhor coordenação das atividades do estado com os particulares. (art. 5º, incisos I a IV). No entanto, para atingir tais objetivos, o Decreto deixava antever que muito ainda estava por ser planejado e organizado, estipulando que os trabalhos da referida reforma deveriam abranger (art. 6):

- I - Análise da situação atual dos setores, do ponto de vista de atendimento e eficiência operacional;
- II - Estabelecimento de uma política global do Estado para os setores, a ser adotada a longo prazo, definindo as áreas de prioridade a serem atendidas e forma de atuação;
- III - Definição de programas de trabalho a serem executados nos próximos exercícios, considerando as metas do Governo, estabelecendo os recursos necessários;
- IV - Definição da estrutura de organização das Secretarias envolvidas, em função dos programas estabelecidos;
- V - Implantação da organização proposta na medida das necessidades de desenvolvimento aos programas de trabalho (SÃO PAULO, 1967b, n.p.).

Cabe dizer que todo esse planejamento deveria ser providenciado e enviado ao gabinete do governador no prazo de sessenta dias (art. 10), algo especialmente complexo, quando se considera a diversidade de instituições e órgãos provenientes de pastas diferentes que deram origem à Secretaria da Cultura, Esportes e Turismo: para a secretaria de Cultura, Esportes e Turismo:

**Artigo 8.º**- Das transferências de órgãos: [...]

IV - Ficam transferidos os seguintes órgãos, com o respectivo pessoal, equipamentos e verbas orçamentárias: (...)

d) para a secretaria de Cultura, Esportes e Turismo: a Comissão Estadual de Crenologia e a Secção de Assistência de Estâncias, do Departamento de Obras Sanitárias, **da Secretaria dos Serviços e Obras Públicas**; o Departamento de Arquivo do Estado e o Serviço de Museus Históricos do Estado, juntamente com todos os estabelecimentos sob a sua jurisdição, de caráter histórico e cultural, **da Secretaria da Educação**; o Departamento de Educação Física e Esportes o Serviço de Fiscalização Artística, a Pinacoteca do Estado o Conservatório Dramático e Musical "Dr. Carlos de Campos" de Tatuí o Conselho Estadual de Cultura e todas as Comissões a ele subordinadas, **da Secretaria do Governo** (SÃO PAULO, 1967b, n.p., grifos meus).

É válido também observar que o mesmo Decreto previa prazo de trinta dias para o envio das listas de servidores a serem transferidos (art. 11) e que a Secretaria



da Fazenda ficaria incumbida de providenciar os atos necessários à efetivação da transferência de dotação determinada no item IV no artigo 8º acima citado, sem que fosse estipulado, todavia, prazo para essa efetivação.

As consequências desse processo de início não foram ainda detalhadamente estudadas. É possível identificar algumas realizações que, apesar das dificuldades, foram consideradas conquistas relevantes do período, sendo que mesmo as inaugurações posteriores à saída do secretário Luís Arrôbas Martins permaneceram vinculadas como as principais realizações dele à frente da cultura, valendo citar a idealização do Festival Internacional de Inverno de Campos do Jordão e de três importantes museus da capital: Museu de Arte Sacra, Museu da Imagem e do Som e Museu da Casa Brasileira.

Enquanto a Secretaria da Cultura, Esportes e Turismo iniciava suas atividades ao mesmo tempo em que elaborava seu planejamento e definia seus equipamentos, pessoal e orçamento, o governo estadual ampliava seus esforços de regulação do campo cultural, por meio da Lei nº 10.294/1968. Em um dos momentos mais repressivos do período ditatorial brasileiro, a Lei que dispunha sobre o “amparo à cultura, em cumprimento ao artigo 127 da Constituição Estadual” estabelecia, no parágrafo único de seu primeiro artigo, que a ação do estado deveria abranger “as atividades oficiais de cunho educativo, não sistematizadas pela Secretaria da Educação, destinadas a **cultuar e preservar costumes e instituições, valores espirituais e morais da sociedade brasileira**” (SÃO PAULO, 1968a, n.p., grifos meus).

Com efeito, não fosse por essa destinação e por alguns outros “detalhes” decisivos, a lei paulista de amparo à cultura poderia ser considerada uma regulamentação bastante progressista, visto que previa, como obrigações precípua do estado, na realização do amparo à cultura: promover ou incentivar a criação de casas de cultura e de escolas de iniciação artística; estimular as vocações artísticas e a produção original de obras de arte; cuidar do aperfeiçoamento de artistas, escritores e especialistas em Filosofia e Ciências Humanas, mediante intercâmbio cultural e técnico, prêmios, bolsas de estudo, viagens, certames e conclaves; conceder bolsas especiais para elaboração de obra ou realização de pesquisa, **cujo plano tenha sido aprovado pelos órgãos competentes da Secretaria e considerado por estes de fundamental importância para a cultura**; auxiliar ou realizar a edição de textos raros

e não encontradiços, bem como a publicação de obras premiadas em concursos oficiais de sua iniciativa; organizar ou patrocinar simpósios sobre os vários setores artísticos, bem como atribuir prêmios e outros estímulos; promover ou incentivar a realização de espetáculos, conferências e cursos de extensão cultural; **estimular a criação de conselhos municipais de cultura**, dotados de comissões especializadas nos vários setores culturais; e realizar programas de documentação, promoção e difusão cultural (SÃO PAULO, 1968a, art. 20, incisos I a IX). Além disso, reforçando a tendência (nesse momento já histórica) de estado executor e de estado que procura abrigar e tutelar os expoentes intelectuais e artísticos, a lei previa possibilidade de afastamento remunerado das atividades normais de seu cargo ou função:

com todos os vencimentos e vantagens, para a elaboração de obra, ou realização da pesquisa, podendo-lhe, ainda, ser atribuída, conforme a importância do trabalho e a natureza do cargo ou função e respectivos vencimentos ou salários, gratificação especial “pro labore”, na forma da legislação vigente (SÃO PAULO, 1968a, n.p., art. 2º, §1º).

A lei paulista de amparo à cultura previa ainda (art. 3º a 15):

- Realização pelo estado de pesquisa, planejamento e produção de filmes, fotografias e gravações audiovisuais;
- Um título destinado à proteção ao livro e à literatura, que incluía a previsão de assistência técnica e financeira do estado às bibliotecas existentes em seu território, bem como o incentivo à criação de bibliotecas municipais ou regionais e o patrocínio de eventos diversos sobre o livro, biblioteconomia e documentação;
- Um título sobre a proteção à arte teatral, à música e à dança, estabelecendo que o estado deveria estimular a construção de teatros municipais ou regionais, bem como incentivar a criação de grupos ou companhias de teatro; corpos orquestrais e corais permanentes, destinados a promover e difundir a música erudita, inclusive a brasileira; escolas de dança e corpos de baile, porém determinando que os equipamentos construídos com o auxílio ou participação do estado, deveriam dar prioridade aos programas oficiais e especificando que os incentivos oficiais deveriam compreender prioritariamente a assistência técnica e, subsidiariamente, a assistência financeira;
- Um título referente à proteção à arte cinematográfica, determinando que caberia ao estado promover ou incentivar a criação de cinematecas ou cineclubes e zelar pela preservação do seu patrimônio filmico, além de possibilitar a concessão de

- empréstimos para a realização de “filmes industriais” e de financiamentos à realização de curtas-metragens e documentários, os quais integrarão o seu patrimônio;

- Um título versando sobre a proteção às artes plásticas, que explicitava a obrigação de reaparelhar a Pinacoteca, cuidar da preservação, enriquecimento e utilização do seu acervo, franqueando-a à visita pública e à itinerância de exposições periodicamente pelo território, além de prever incentivo à criação de escolas e galerias de arte nos municípios;

- Um título referente à proteção ao folclore, estabelecendo a obrigação de o estado amparar as manifestações folclóricas e do **artesanato artístico, auxiliando os grupos autênticos e incentivando as manifestações de arte autóctone**;

- Um título sobre a proteção à filatelia e numismática, prevendo a promoção e difusão das manifestações filatélicas e numismáticas de caráter cultural.

Na direção de contribuir para a viabilização de todas as atribuições previstas nessas temáticas, a lei paulista de amparo à cultura também estabelecia a criação do Fundo Estadual de Cultura (FEC), a ser lotado na Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, junto ao Conselho Estadual de Cultura (art. 16).

Apesar de contar com oito artigos para dispor sobre sua composição e governança (art. 17 a 24), a arquitetura do FEC era frágil desde o início, uma vez que a principal fonte de ingresso de recursos, na prática, eram as subvenções anuais do próprio governo do estado, que não tinham parâmetro preestabelecido, já que as doações facultadas (de pessoas físicas ou jurídicas, outros órgãos ou empresas públicas dos demais entes federativos ou organismos internacionais) não chegaram a contar com campanhas ou medidas de incentivo que estimulassem sua utilização.

É válido notar ainda que essa lei tinha o intuito de ampliar a presença cinematográfica paulista também em outros estados, por meio da Semana do Cinema Paulista (art. 10), da mesma maneira que via necessidade na viabilização por parte do estado de “salões de artes plásticas” e da promoção de exposições de obras de arte internacionais (art. 13).

À Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo coube a responsabilidade pelo “amparo do estado à cultura, sob todos os seus aspectos”, cabendo sua execução especialmente ao Conselho Estadual de Cultura.

Essa breve análise permite observar que houve um considerável empenho em garantir a cobertura legal de uma ampla gama de atividades artísticas e culturais no escopo de atuação da lei paulista de amparo à cultura. Muitas iniciativas foram, de fato, apoiadas a partir desse dispositivo, porém foi sempre mais comum dar início às obras do que as concluir, e mais frequente inaugurá-las do que assegurar sua continuidade com recursos humanos adequados e financeiros suficientes para as finalidades previstas.

Um estudo de cotejamento entre essas perspectivas legais e sua projeção em termos de planos de ação e previsões orçamentárias anuais para a área da cultura, bem como sua verificação prática, no que se refere às realizações de equipamentos e programas públicos e às iniciativas independentes estimuladas (ou reprimidas) pode ser valioso para qualificar a compreensão maior do que representaram essas políticas públicas de cultura em São Paulo.

Em 1974, durante o governo de Laudo Natel, a estrutura da Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo foi ampliada, com a criação da Coordenadoria do Patrimônio Cultural, da Coordenadoria de Esportes e Recreação e da Coordenadoria de Turismo (Decreto n. 4.093/1974).

No ano seguinte, a designação da pasta seria alterada pelo Decreto Estadual nº 5.929/1975, para Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia (1975 a 1979). Paulo Egydio Martins era, então, o governador. O advogado e industrial, José Ephim Mindlin, respondia pelo expediente da Pasta. A justificativa para a mudança era de que o exame de sua estrutura estabelecida pelo Decreto do ano anterior (Decreto Estadual n.º 4.093/1974) tinha resultado na verificação de que ela compreendia “ares de natureza diversa”, cabendo separar as atribuições referentes a esportes e turismo e observar a “conveniência de se agruparem, na mesma Secretaria, órgãos e entidades, cujas funções, por se referirem à ciência e à tecnologia, se relacionam com a cultura” (Preâmbulo do Decreto Estadual nº 5.929/1975). Também a respeito dessa reestruturação não foram localizadas análises mais pormenorizadas.

De acordo com o parágrafo único do art. 1º, a secretaria renomeada passava a ser responsável por estimular e difundir as artes, as ciências humanas e a tecnologia, bem como por desenvolver a política de amparo à cultura, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei n.º 10.294, de 3 dezembro de 1968.

A designação da pasta permaneceu inalterada por quase cinco anos, quando o Decreto Estadual nº 13.426, de 16 de março de 1979, do governador Paulo Salim Maluf criou a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. Seu primeiro secretário foi Antonio Henrique Cunha Bueno. O preâmbulo do decreto de criação justificava a importância e a necessidade dessa medida:

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

Desde sua implantação como “secretaria exclusivamente dedicada” às finalidades culturais, várias alterações ocorreram na organização da pasta da cultura, envolvendo diferentes dinâmicas de criação e administração de equipamentos culturais, grupos artísticos e programas, aproximando sua estruturação da configuração contemporânea.

A seguinte e mais recente Constituição do Estado de SP (1989) é também a maior e mais detalhada que já existiu no território. Espelhada na Constituição Federal de 1988 – marco da reabertura democrática – e complementada por um número expressivo de emendas constitucionais promulgadas nas últimas três décadas, ela procura tratar em detalhe uma multiplicidade significativa de temas.

Mais uma carta decretada e promulgada pelo “Povo Paulista”, por meio de seus representantes, sob a invocação da “proteção de Deus”, e a inspiração “nos princípios constitucionais da República e no ideal de a todos assegurar justiça e bem-estar”, a atual constituição paulista é a que mais se detém no tratamento da cultura como política pública.

A primeira menção aparece no Título III, que trata da Organização do Estado, ao abordar a realização das Obras, Serviços Públicos, Compras e Alienações realizadas pela administração pública.

Artigo 118 - As licitações de obras e serviços públicos deverão ser precedidas da indicação do local onde serão executados e do respectivo projeto técnico completo, que permita a definição precisa

de seu objeto e previsão de recursos orçamentários, sob pena de invalidade da licitação.

Parágrafo único - Na elaboração do projeto mencionado neste artigo, deverão ser atendidas as exigências de **proteção do patrimônio histórico-cultural** e do meio ambiente, observando-se o disposto no § 2º do artigo 192 desta Constituição (SÃO PAULO, 1989, n.p.).

Como se pode observar, é transposta para a carta constitucional a preocupação em garantir que intervenções arquitetônicas obedeçam às determinações normativas concernentes ao patrimônio histórico-cultural e ao meio ambiente – nova área que passará a ser correlacionada de quando em vez à área cultural no campo das políticas públicas, o que, ante ao contexto de emergências climáticas agravadas a cada ano, tende a ser cada vez mais frequente<sup>75</sup>.

No Título IV, dos Municípios e Regiões, ao abordar os objetivos, diretrizes e prioridades da organização regional, o documento esclarece que um dos objetivos que a organização regional do estado tem a obrigação de promover é “a utilização racional do território, dos recursos naturais, **culturais** e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região” (SÃO PAULO, 1989, n.p., art. 152, III, grifo meu).

Tratando da Ordem Econômica, o Título VI traz no capítulo sobre o Desenvolvimento Urbano, um longo artigo que trata do estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao tema, no qual fica expressa a obrigatoriedade de o estado e os municípios assegurarem, dentre outros itens, a preservação, proteção e recuperação do **meio ambiente urbano e cultural** e a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública (SÃO PAULO, 1989, art. 180, III e IV).

Mas é no Título VII, da Ordem Social, que será inserido o capítulo Da Educação, da Cultura e dos Esportes e Lazer, que o tema cultural será mais detidamente considerado. Primeiro, na Seção I, que trata da Educação, a qual, ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal,

---

<sup>75</sup> Desde os anos 1970, o aumento da população das cidades, que vinha ocorrendo no país há duas décadas, devido à combinação de desenvolvimento industrial urbano e êxodo rural, começava a implicar novos desafios e debates relacionados à gestão ambiental, a exemplo dos resíduos sólidos urbanos (SANTAELLA *et al.*, 2014). Ante esses desafios e à luz das discussões internacionais iniciadas duas décadas antes, o debate sobre políticas ambientais regulatórias teve início no Brasil nos anos 1980, destacando-se a promulgação da **Lei de Política Nacional do Meio Ambiente** (Lei Federal nº 6.938/1981), responsável, entre outras medidas, pela criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) (SANTAELLA, 2014).

e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana, tem como uma de suas finalidades “a preservação, difusão e expansão do **patrimônio cultural**” (SÃO PAULO, 1989, n.p., art. 237, grifos meus)<sup>76</sup>. Novamente, vê-se a importância mútua que se estabelece entre educação e cultura.

A seção seguinte é integralmente dedicada à cultura:

**Artigo 259** - O Estado garantirá a todos o **pleno exercício dos direitos culturais** e o **acesso às fontes da cultura**, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão de suas manifestações.

**Artigo 260** - Constituem **patrimônio cultural estadual** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referências à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

III - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

IV - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

**Artigo 261** - O Poder Público pesquisará, identificará, protegerá e valorizará o **patrimônio cultural paulista**, através do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo - CONDEPHAAT, na forma que a lei estabelecer.

**Artigo 262** - O Poder Público incentivará a **livre manifestação cultural** mediante:

I - criação, manutenção e abertura de espaços públicos devidamente equipados e capazes de garantir a produção, divulgação e apresentação das **manifestações culturais e artísticas**;

---

<sup>76</sup> Aqui, como em outros momentos desta reflexão, optei por citar apenas as menções explícitas à cultura, arte e patrimônio cultural ou suas variações mais imediatas, evitando, na maior parte das vezes, mencionar conteúdos mais amplos, ainda que a breve análise dos mesmos rapidamente permita considerá-los de natureza cultural. Isso porque, se a opção fosse por citar tudo o que os conceitos de cultura permitem abarcar, seria necessário transcrever e esmiuçar praticamente todos os textos legais analisados. Este não é o objetivo aqui não só pela inviabilidade da dedicação que seria necessária a um aspecto que não é único relevante no estudo pretendido, mas principalmente porque não foi no sentido de formular e executar política cultural que tais enunciados foram propostos. Ainda assim, basta firmar os olhos sobre eles com alguma atenção para observar que, de fato, estamos quase o tempo todo vislumbrando esforços de política cultural na prática – reconheça-se isso ou não. As finalidades da política pública de educação preconizadas no artigo 237 são apenas uma pequena demonstração disso, ao indicar, além da já mencionada, também: a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana; o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais; o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum; o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos conhecimentos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio, preservando-o; a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe, raça ou sexo, e o desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade.

II - desenvolvimento de **intercâmbio cultural e artístico** com os Municípios, **integração de programas culturais** e apoio à **instalação de casas de cultura e de bibliotecas públicas**;

III - acesso aos acervos das bibliotecas, museus, arquivos e congêneres;

IV - promoção do aperfeiçoamento e valorização dos profissionais da cultura;

V - planejamento e gestão do conjunto das ações, garantida a participação de representantes da comunidade;

VI - compromisso do Estado de resguardar e defender a integridade, pluralidade, independência e autenticidade das **culturas brasileiras**, em seus territórios;

VII - cumprimento, por parte do Estado, de uma **política cultural não intervencionista**, visando à participação de todos na **vida cultural**;

VIII - preservação dos documentos, obras e demais registros de valor histórico ou científico.

**Artigo 263** - A lei estimulará, mediante mecanismos específicos, os empreendimentos privados que se voltem à preservação e à restauração do **patrimônio cultural do Estado**, bem como incentivará os proprietários de **bens culturais tombados**, que atendam às recomendações de preservação do patrimônio cultural.

**Artigo 263-A** - É facultado ao Poder Público vincular a fundo estadual de **fomento à cultura** até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de **programas e projetos culturais**, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - Despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (SÃO PAULO, 1989<sup>77</sup>, n.p., grifos meus).

O texto acima é bastante simbólico da evolução dos movimentos organizados em torno da cultura ao final da ditadura militar e nos anos seguintes, sofrendo também relativa influência dos estudos culturais, que ganharam força no mundo sobretudo a partir dos anos 1960 e que estiveram presentes na formação de parte significativa dos artistas e da intelectualidade nacional.

Temas como a garantia de direitos culturais e do acesso às fontes de cultura passam a constar das obrigações do estado para com todas as pessoas. À preocupação com a preservação do patrimônio e com a formação cultural da população, vem somar-se a perspectiva do incentivo de diversas modalidades, culminando, com a Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006, no estabelecimento

---

<sup>77</sup> Com acréscimo do artigo 263-A pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.



do fundo estadual de fomento à cultura, cuja previsão de aplicação de recursos por parte do estado, ainda que facultativa, foi um dos fatores impulsionadores da criação da lei nº 12.268 de 20/02/2006, que instituiu o Programa de Ação Cultural (atualmente conhecido pela sigla ProAC), fomentando, dessa maneira, a lei estadual de incentivo à cultura.

O conceito de cultura se amplia, se diversifica e se complexifica nessa constituição. Exemplo mais notório disso é o artigo 272, que situa no Capítulo IV, da Ciência e Tecnologia, o estabelecimento da inalienabilidade e intransferibilidade do patrimônio físico, cultural e científico dos museus, institutos e centros de pesquisa da administração direta, indireta e fundacional, a não ser mediante audiência da comunidade científica e prévia aprovação do Poder Legislativo (SÃO PAULO, 1989).

O que parece ter sido uma escolha controversa, ou mesmo equivocada, de localização do dispositivo, gerou grande transtorno, prejuízos, retrabalho e custos derivados da necessidade de refazimento de processos públicos. Como mencionado, o estado havia criado algumas dezenas de museus. A partir da gestão do governador André Franco Montoro (1983-1987), já sob os influxos da abertura democrática, teve início um processo de municipalização de equipamentos públicos das mais diversas áreas, com destaque para a educação básica inicial e afetando também a área museológica, que já há alguns anos estudava soluções para o problema dos museus municipais criados sem condições de sustentação.

Pouco tempo após a criação da última unidade museológica da Rede de Museus Históricos e Pedagógicos, fazia-se notório o problema de gestão pública criado por essa proliferação museológica descompassada, sem o devido planejamento de gestão a longo prazo e debilidade das estruturas teóricas museológicas, capazes de tornarem tais instituições de fato relevantes à sociedade. Neste contexto, no âmbito da Secretaria de Cultura, Ciência e Tecnologia, nasce o Grupo Técnico de Museus, coordenado por Waldisa Rússio Camargo Guarnieri que, entre os anos de 1976 e 1977, dedicou-se a um abrangente diagnóstico sobre a Rede de Museus Históricos e Pedagógicos, levantando suas fragilidades e potencialidades pelo viés técnico e administrativo. (ÁVILA, 2021, p. 5)

Uma Comissão de Dinamização de Museus seria montada entre 1980 e 1982 novamente para tratar dessa demanda, tendo como uma de suas tarefas a de diagnosticar os equipamentos em visitas técnicas, para elaborar propostas de encaminhamento. As conclusões seguiriam na mesma direção sugerida por Waldisa Rússio, pela proposta de municipalização.

Alguns anos adiante, em 1986, como fruto das reflexões sobre a gestão da Rede de Museus Históricos e Pedagógicos, por meio do Decreto nº 24.634, de 13 de janeiro, foi criado o Sistema de Museus do Estado de São Paulo, tendo como um de seus objetivos “promover a adoção de medidas visando à gradual municipalização de museus estaduais localizados no interior do Estado”, sendo este o primeiro marco legal versando sobre a municipalização dos MHPs. (ÁVILA, 2021, p. 7).

Os esforços pela municipalização de museus estaduais adentrariam os anos 1990, porém segundo procedimentos que não levaram em conta o dispositivo constitucional, visto que os assessores jurídicos do governo que inicialmente embasaram as definições não atentaram para esse expediente localizado fora da seção específica sobre cultura, tendo orientado uma condução incompatível com a determinação maior. A não conformidade com o preceito só foi descoberta em 2004, quando outra equipe da consultoria jurídica da Secretaria da Cultura se deparou com a tramitação dos autos.

O processo foi interrompido e teve de ser revisto e reiniciado na maioria dos casos, gerando prejuízo de tempo e recursos. Enquanto o assunto não se decidia, dezenas de museus permaneceram num limbo institucional: nem mais vinculados ao estado, nem formalmente transferidos à prefeitura. Muitos fecharam suas portas, outros continuaram funcionando assumidos informalmente pela prefeitura, quando havia alguma pressão da municipalidade e inexistiam óbices das Câmaras de Vereadores para a alocação de funcionários e recursos em um “próprio de terceiros”. Outros ainda contaram com períodos de funcionamento intermitente, quando o estado conseguia indicar algum servidor para “tomar conta”. Voltarei ao assunto na discussão sobre as ações da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da Secretaria da Cultura.

Fruto da lógica que definiu a Constituição Federal de 1988 como a Constituição Cidadã, o Capítulo VII discorrerá acerca da proteção especial que o poder público deve assegurar à família, à criança, ao adolescente, ao jovem, ao idoso e aos portadores de deficiências, entendida como a garantia, com absoluta prioridade, do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à **cultura**, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão (SÃO PAULO, 1989, art. 277).

Esse direito abrange, entre outras obrigações, a de que empresas e instituições que recebam do estado recursos financeiros para a realização de programas, projetos e atividades **culturais**, educacionais, de lazer e outros afins, prevejam o acesso e a participação de pessoas com deficiência (SÃO PAULO, 1989, art. 277, § único).

Na mesma perspectiva, o cuidado com os idosos é preconizado na previsão de promoção de programas especiais pelo poder público admitindo a participação de entidades não governamentais, com o propósito, entre outros, de garantir às pessoas idosas condições de vida apropriadas, frequência e participação em todos os **equipamentos, serviços e programas culturais**, educacionais, esportivos, recreativos e de lazer, defendendo sua dignidade e visando à sua integração à sociedade (SÃO PAULO, 1989, art. 278, III).

Finalmente, na Seção “dos Índios”, o documento estabelece que o Estado fará respeitar os direitos, bens materiais, crenças, tradições e todas as demais garantias conferidas aos indígenas na Constituição Federal, reforçando essa determinação com a afirmação de que o Estado protegerá as terras, as tradições, usos e costumes dos **grupos indígenas integrantes do patrimônio cultural** e ambiental estadual (SÃO PAULO, 1989, art. 278, caput e III).

Como assinalado, a Constituição Estadual de 1989 tem a preocupação de observar uma maior diversidade de públicos, especificando, no caso cultural, famílias, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e indígenas. A maneira de organizar internamente a gestão estadual de cultura para fazer frente aos desafios previstos na carta paulista e para atender a todos os públicos indicados é abordada na farta legislação infraconstitucional (SILVA, MOREIRA RAMOS, 2018a, 2018b) e nos documentos estruturantes de programas desenvolvidos pelo governo estadual na pasta da cultura, sempre buscando ampliar a multiplicidade de públicos atendidos e a visibilidade alcançada pelas políticas implementadas. Como observa Lúcio Bittencourt:

A primeira norma encontrada na base de dados da ALESP tem 70 anos: trata-se do Decreto-Lei nº 13.411 de 1943, que “cria, diretamente subordinado ao Chefe do Governo do Estado, o Conselho Estadual de Bibliotecas e Museus”. Outras quatro foram publicadas na década de 1940. Na década seguinte foram 21 e na de 1960, 56. Nas décadas de 1970, 1980 e 1990, o número de normas para o tema da cultura se manteve ao redor de 45 cada. Já a década de 2000 viu a maior profusão, com 94 normas, quase o dobro da década de 1960 - a de segunda maior quantidade (BITTENCOURT, 2014, p. 95).

Cada uma das constituições paulistas acompanhou um passo importante no amadurecimento das políticas de cultura no estado. Com efeito, muito do texto legal, mais de uma vez, não passou de letra morta. Contudo, grande parte das mudanças normativas decorreu de pressões sociais ou externas e se refletiu em iniciativas com algum grau de impacto e alguma capilaridade e perenidade no território paulista.

Um ponto chave, porém, pode ser percebido na ausência histórica de participação popular organizada de forma expressiva e contínua, voluntária ou estimulada pelo governo, no que tange às políticas culturais. O povo brasileiro, tão famoso pelo espírito festeiro, criativo, de ritmos contagiantes, com cores contrastantes e alegres, e sua diversidade de manifestações, participa dos eventos, mas não se envolve na gestão, nem no planejamento nem em quase nada que diga respeito à política cultural oficial. Boa parte disso se deve aos entraves criados pela própria máquina pública, ainda que a evolução tecnológica e as alterações recentes para ampliar a participação e o controle social (a exemplo da Lei de Acesso à Informação e da previsão de implantação de portais da transparência) representem uma oportunidade para ampliar o contato com a sociedade para além do envolvimento do setor cultural.

A propósito, cabe observar que a ausência de organização mais estruturada que predominou no século 20 começou a ser revertida a partir da reabertura democrática, com os movimentos sociais em torno da campanha pelas Eleições Diretas Já. A grande efervescência e mobilização dos mais diversos atores que pautaram a Constituinte de 1988 pareciam representar uma mudança na direção de um efetivo envolvimento de grupos organizados na discussão das políticas culturais.

Infelizmente, todavia, a seleção de instituições para participação dos debates e plenárias constituintes acabou por não contemplar a diversidade de expressões e manifestações artísticas e culturais. Os esforços para assegurar a pluralidade de vozes acabaram resultando numa proposta fecunda em inúmeras áreas, porém que avançou menos do que poderia na seara da cultura. Ainda assim, como a exemplificação dos reflexos paulistas indica, avanços importantes foram percorridos.

De todo modo, o envolvimento alcançado nos anos 1980 e o engajamento que logramos atingir em relação às políticas culturais enquanto avançamos nesta terceira década do século 21 ainda diz respeito muito mais aos profissionais – instituições e trabalhadores – do setor cultural.

Criado pelo Decreto Federal nº 91.144/1985 a partir do desmembramento do Ministério de Educação e Cultura, o Ministério da Cultura (MinC) representaria a esperança de uma ampla articulação em nível federal e interfederativo de fortalecimento das políticas culturais. Sua primeira extinção, em 1990, quando foi convertido em Secretaria da Cultura vinculada diretamente ao gabinete da Presidência da República seria uma das principais evidências da fragilidade desse novo órgão.

Contudo, a recriação do MinC em 1992, sua trajetória relativamente estável durante os governos FHC e Lula-Dilma, com forte impulsionamento nos dois mandatos de Lula, trariam novas expectativas de consolidação.

Aqui vale observar especialmente o contexto da segunda extinção do Ministério da Cultura (em 2016) e de enfrentamento da pandemia de coronavírus, entre 2020 e 2022, os quais corresponderam a uma articulação dos mais diversos grupos culturais. No primeiro caso, a mobilização pela retomada do Ministério foi rápida, contou com apoio popular nos meios de comunicação e angariou uma vitória rápida e efetiva, ainda que não duradoura, já que o MinC foi novamente extinto em 2019. Ocorrendo quando a direita reacionária assumia o poder federal pela primeira vez através das urnas, essa terceira extinção do MinC, novamente convertido a uma secretaria, não logrou a mesma comoção da anterior.

Contudo, durante a crise sanitária, enquanto o país e o mundo se viam atônitos ante o expressivo número de mortes e a necessidade de isolamento social, com todas as suas consequências, foi possível observar uma intensa mobilização dos diversos setores que compõem o setor cultural, na defesa de medidas emergenciais de salvaguarda dos seus trabalhadores e instituições. O primeiro setor a fechar e o último a reabrir as portas conseguiu reunir milhares de trabalhadores e apoiadores virtualmente para propor, discutir e construir primeiro a Lei Aldir Blanc de Emergência Cultural (MOREIRA RAMOS, 2020) e depois a Lei Paulo Gustavo. Embora seja possível afirmar que boa parte da sociedade se mostrou favorável a essas medidas emergenciais no contexto da excepcionalidade pandêmica, o caso é que ainda é bem pequena a mobilização social em prol da cultura, quando não há exatamente a manifestação no sentido oposto, de crítica e aversão ao setor artístico e cultural.

O alheamento da população em relação aos rumos da política cultural também parece resultar: a) da trajetória histórica provinciana e paternalista do país (ao mesmo tempo valorizando mais a cultura de fora e patrocinando festas populares

“tradicionais” e artistas cujo perfil varia, ao longo da história, entre adesistas a moderadamente contestatários); b) da maneira de se realizar as políticas públicas sociais no território brasileiro (reativa; muito influenciada por um tipo de caridade cristã estabelecida pela doação, pela ação amadora e voluntária, mais do que pela construção conjunta; carecendo de profissionalismo e de planejamentos de intervenção) e c) da complexa burocracia que sempre se abateu sobre quaisquer iniciativas populares. Reunir-se, empreender, sobreviver dos próprios serviços em geral foi complicado e muito caro para quem quer que atuasse com arte e cultura no Brasil.

O estado tendeu a viabilizar os artistas oficiais e a tornar a arte praticamente uma inviabilidade para os demais: sem estímulo, sem referências, não raro associada a ideias e práticas consideradas subversivas e perseguida. Durante os quatro primeiros séculos de Brasil, mesmo junto à elite nacional, pouco afeita à ilustração, na maioria das vezes a ideia de um filho artista era muito mais um problema a ser evitado ou tratado do que uma possibilidade considerável.

Arte e cultura podiam ser o *hobbie* de alguns ricos e o divertimento das poucas horas livres dos muitos pobres. Não eram percebidas como profissão, não eram consideradas emprego sério. Tampouco de bom tom, salvo em casos excepcionais, dos grandes artistas reconhecidos porque conseguiram “chegar lá”, ao aclamado sucesso, “sozinhos” e apesar de tudo. Este ou aquele artista era a exceção e a razão do sucesso – sucesso cujo valor se ponderava acima do valor da arte, da manifestação cultural. Como esperar que as pessoas se mobilizassem pela garantia independente ou estatal de uma política de arte e cultura então?

Esse cenário atravessou períodos de recrudescimento e arejamento de ideias e certamente conta com muitas melhorias em relação a décadas passadas. Todavia, o momento é de retração de direitos e de valorização da cultura, ou antes, de embate de ideias ao redor do que deve ser considerado merecedor de receber recursos no campo das artes e da cultura. Ideais de um passado redentor potencializam as análises que colocam em polos a segurança e a liberdade. Ainda que a defesa da liberdade seja utilizada como mote do discurso, é a defesa da segurança nos mais variados níveis – do sutil seio da família de bem à ostensiva arma de fogo que o pai de família colecionador-atirador-caçador tem o direito de possuir e portar, “para sua proteção e dos seus” – que parece estar se fortalecendo na última década.

Quando o experimento de gestão cultural em parceria com organizações sociais de cultura começou em São Paulo, o cenário era outro. Otimismo era uma palavra-chave. Depois de oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso que conduziram o país à estabilidade, o Brasil vivia a primeira das duas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva. O cenário combinava dados positivos na economia, acentuado estímulo ao consumo, diversos projetos voltados à inclusão social e à defesa de direitos e bom desempenho nas relações internacionais. Somados, esses fatores contribuíam para elevar a autoestima da nação.

Contrariando os temerosos de que uma gestão petista representasse uma guinada acentuada à esquerda, o presidente Lula adotava medidas mais características da social-democracia e da democracia liberal. Em relação às organizações sociais, tornou-se conhecida uma citação sua, que traduzia o pragmatismo do momento: “Sou contra as organizações sociais, mas não podemos mais ficar sem elas”.

O Estado de São Paulo, nesse período, era governado pela terceira gestão consecutiva do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Muitos dos mesmos atores que estavam no governo quando a Lei Federal de OS foi aprovada, e logo em seguida a Lei Paulista (em 1998), continuavam no comando paulista quando a decisão para adoção efetiva do modelo OS na cultura foi tomada.

Até então, a Secretaria da Cultura do Estado era, mais que uma pasta executiva, uma pasta executora. Suas ações ocorriam principalmente de duas formas: por meio da execução direta, realizada por servidores concursados, comissionados ou contratados precariamente, e por meio de convênios com entidades do terceiro setor, viabilizados pela Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993).

Com a paulatina e progressiva adoção do modelo OS, ocorrida a partir de 2004 e mais intensamente entre 2008 e 2010, muitas mudanças significativas ocorreriam na forma de fazer política no estado. A próxima parte desta tese versará sobre esse percurso.

A análise pormenorizada da trajetória das políticas públicas de cultura implementadas no estado de São Paulo, à luz do comparativo entre previsões legais e orçamentárias com seus resultados práticos, demanda a realização de levantamentos em diversas fontes primárias e o estabelecimento de sínteses analíticas.

Esse aprofundamento é essencial para estabelecer uma visão mais completa acerca do que efetivamente representaram as formulações oficiais e como as ações governamentais se traduziram em resultados (de equipamentos e acervos disponibilizados; formação e especialização oferecidas no campo das artes e da cultura; apresentações artísticas, ações preservacionistas, manifestações culturais e fomento à criação artística potencializados, além de públicos diversos formados e contemplados, entre outros), no âmbito das diversidades do território estadual.

Sem um exame mais detido desses dados, que até o momento não foram suficientemente mapeados e devidamente tratados, é bem difícil tentar estabelecer comparativos entre a gestão em parceria com organizações sociais, que viria a seguir, e o que havia antes. Quando observamos o caso paulista, a história parece responder de maneira marota a uma das grandes questões relacionadas às políticas culturais – aquela que indaga se cultura deve ser objeto de política pública ou não.

O percurso paulista demonstra que a cultura tem estado no horizonte das políticas públicas, por meio de leis, criação de equipamentos, intervenções de fomento ou restrição, entre outras medidas, no mínimo há mais de um século<sup>78</sup>. Ao mesmo tempo, se perguntarmos quem são os beneficiários dessas políticas culturais, é possível que as ideias de ausência, instabilidade e autoritarismo recuperem sua força, demonstrando que o acesso que foi frequentemente garantido a alguns públicos somente se ampliou para outros grupos em ocasiões pontuais e temporárias, ao passo que determinadas recorrências, tanto em termos de oferta quanto de privação, foram uma constante, salientando uma perspectiva de presença e continuidade de uma política cultural de intenções pragmáticas e direcionamento capitalista, que alternaram autoritarismo e liberalidade calculada. Como é possível que ambos os cenários se desdobrem em camadas no mesmo território? Desconfio que a resposta passe pela oferta de políticas culturais diferentes para públicos distintos.

Cabe salientar ainda que alguns fatores marcaram a trajetória da Secretaria da Cultura em suas várias fases de desenvolvimento. O desafio e a dificuldade de garantir recursos financeiros e humanos para viabilizar de forma qualificada a implantação dos

---

<sup>78</sup> Cabe ponderar que não pretendi no caso paulista me estender na pesquisa dos períodos anteriores à república, entretanto mantenho as mesmas considerações gerais, feitas no início do capítulo, para o caso local, no sentido de que as intervenções com intencionalidade cultural tiveram início no território estadual desde o período colonial.



empreendimentos e, sobretudo, para mantê-los após as celebrações de inauguração ou lançamento caracterizaram essa caminhada desde o início.

A ausência da elaboração e/ou do empenho pela execução de planejamentos consistentes de médio e longo prazo para as políticas culturais (no esteio de problema semelhante que ocorre com muitas das políticas públicas nacionais) – ora consequência da inexistência de recursos, ora causa da inviabilidade de obtenção de mais recursos – também é uma característica dessa história, com raros e notáveis momentos de grandes avanços<sup>79</sup>. Por sua vez, também marcam essa instância pública a necessidade de disseminar sua atuação por todo o território estadual e a dificuldade de operacionalizar essa ramificação, com períodos de maior ou menor sucesso, maior ou menor embate político.

Este estudo demonstrará que a parceria com organizações sociais não resolveu completamente tais dilemas, mas contribuiu para compor uma alternativa de realizações de maior alcance, visibilidade e impacto<sup>80</sup>.

Ao optar pelo estabelecimento de parcerias com organizações sociais de cultura, o estado precisou se repensar, migrando de um posicionamento de responsável exclusivo e de principal executor da política cultural pública para um papel de indutor e formulador dessa política. Isso provocou uma intensa reflexão sobre propósitos e perspectivas (a serem) estabelecidas, metas e resultados almejados; e demandou um planejamento cada vez mais estruturado e a longo prazo das ações, somando-se a uma sistemática de acompanhamento, prestação de contas e avaliação bem mais detalhada do que o que antes era realizado.

Por outro lado, a contratualização com as entidades da sociedade civil criou obrigações para ambas as partes, garantindo que tivessem de ser cumpridos os planos de trabalho pelas organizações parceiras e que tivessem de ser alocados pelo estado os recursos para o cumprimento desses planos.

---

<sup>79</sup> O governo Franco Montoro pode ser considerado um exemplo nessa direção. Novamente aqui, o estado se empenhou em atrair para seu *establishment* intelectuais notáveis, a exemplo de José Teixeira Coelho Netto e Luiz Milanesi. No entanto, essa aproximação foi utilizada para aprimorar projetos internos de condão estruturante. Foram pontos fortes desse período o incentivo à municipalização de equipamentos e o apoio aos municípios, bem como a criação do Sistema de Bibliotecas Públicas (Decreto nº 22.766/1984) e do Sistema de Museus do Estado de São Paulo (Decreto nº 24.634/1986).

<sup>80</sup> De novo cabe a ressalva: a afirmação de avanços é válida, tanto quanto se pode constatar, a partir dos registros mais gerais disponíveis e dos testemunhos dos mais antigos servidores e agentes culturais envolvidos, visto que, como mencionado, os dados disponíveis dos períodos anteriores, mesmo não tão distantes no tempo, não estão organizados minimamente para permitir comparativos confiáveis e consistentes entre os resultados da gestão exclusivamente direta e aqueles obtidos por meio da gestão cultural em parceria com as organizações sociais.

As realizações obtidas, contudo, estão inseridas em um longo período de gestão governamental sob as mesmas cores partidárias<sup>81</sup>. Conquanto as alterações de governadores e de secretários tenham implicado mudanças expressivas na pasta da cultura, a manutenção de um mesmo direcionamento político-partidário não pode ser descartada como um fator favorável à consolidação do modelo OS na cultura paulista.

No segundo capítulo desta tese, apresento a adoção do modelo de gestão em parceria com as organizações sociais, seus processos e repercussões na pasta da cultura e na política cultural paulista.

---

<sup>81</sup> O Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) assumiu o governo do estado de São Paulo em 1º de janeiro de 1995 e nele permaneceu por 27 anos, vencendo as seis eleições seguintes (1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018), sendo derrotado no pleito de 2022.

## CAPÍTULO II

### A SEC-SP E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA

#### 2.1 O modelo OS

Para compreender as raízes da profunda transformação ocorrida nas últimas duas décadas na área cultural paulista, é preciso voltar ao cenário de possibilidades e potencialidades que começaram a ser estudadas e testadas nos campos econômico, político e social a partir de meados dos anos 1980 e durante a década de 1990, em resposta à grave crise estrutural do estado brasileiro, evidenciada ao término da ditadura militar.

O legado do último período autoritário para o Brasil incluiu um aparato estatal fortemente intervencionista na economia e clientelista na administração. Supostamente, o funcionalismo público estaria organizado sob uma lógica tecnocrática. Isso porque um dos pilares da ditadura era uma vertente dita modernizante, amparada na suposta competência de técnicos pretensamente neutros – os quais não tinham qualquer experiência em negociar com a população ou prestar contas à sociedade.

No entanto, a grande maioria da força de trabalho ocupava os chamados cargos de confiança, cujo preenchimento não se dava predominantemente em favor das maiores capacidades técnicas para o posto (vimos isso, ao abordar a história das políticas culturais no país).

Mesmo quando essas eram levadas em consideração, interpunha-se a prévia necessidade de um crivo ideológico, que envolvia relações de afinidade (constituídas num segmento de classe, ou de lugar social<sup>82</sup>), interesse corporativos, entre outras razões subjetivas. Evidencia essa herança o fato de que, ainda em 1995, o poder público federal era 70% constituído de servidores de nível médio e auxiliar, a maioria dos quais sem ter passado por concurso público (COSTIN, 2005; LOPEZ, GUEDES, 2020).

Ao iniciar a última década do século 20, o cenário econômico mergulhara o país em uma séria crise fiscal. A abertura democrática permitiu conhecer os verdadeiros dados relativos aos gastos públicos, ao mesmo tempo em que trouxe para a pauta

---

<sup>82</sup> Valho-me do sentido de *lugar social* definido por Michel de Certeau (1982).

política as inúmeras reivindicações sociais até então contidas pelo governo autoritário. A hiperinflação era uma das mais dolorosas evidências das decisões erráticas do período ditatorial, do desequilíbrio orçamentário reinante e da necessidade de alteração radical de rumos.

Um ponto-chave do descalabro observado era um conhecimento muito reduzido nesse período e posteriormente acerca da real situação vivenciada durante a ditadura, quando a censura impedia que críticas mais contundentes circulassem e, sobretudo, quando o controle estatal inviabilizava o acesso da população a dados sensíveis da gestão pública que pudessem evidenciar decisões equivocadas ou malversação de recursos. Apesar de esforços como o das comissões da verdade, a falsa ideia de que não havia excessos ou corrupção na ditadura continua sendo combustível para alimentar e incendiar a direita retrógrada do país (AVRITZER; BIGNOTTO; GUIMARÃES, STARLING, 2012).

Ao transferir o paradigma democrático de uma democracia representativa para, cada vez mais, uma democracia participativa, a Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, abria caminho para uma mudança estratégica no curso da história do Brasil, restabelecendo o pacto social rumo à garantia de direitos e acendendo um novo otimismo no país.

A Constituição de 1988 foi o marco zero de um recomeço, da perspectiva de uma nova história. Sem as velhas utopias, sem certezas ambiciosas, como o caminho a ser feito ao andar. Mas com uma carga de esperança e um lastro de legitimidade sem precedentes, desde que tudo começou. E uma novidade. Tardiamente, o povo ingressou na trajetória política brasileira, como protagonista do processo, ao lado da velha aristocracia e da burguesia emergente (BARROSO; BARCELLOS, 2003, n.p.).

Apesar de avanços expressivos, ficou desde logo visível a fragilidade do compromisso firmado para com os direitos no texto legal, e que se assenta em uma complexa dissociação entre meios e fins. Uma década depois do advento da nova Carta Magna, Luís Roberto Barroso assim sintetizaria o texto aprovado:

A ausência de um texto base e a ânsia de participação de todos os segmentos da sociedade civil, arbitrariamente aliados do processo político por mais de vinte e cinco anos, dificultaram significativamente a racionalização e a sistematização dos trabalhos constituintes. Divididos os parlamentares, inicialmente, em vinte e quatro subcomissões, oito comissões temáticas e uma Comissão de Sistematização, o processo constituinte padeceu das vicissitudes inevitáveis a um empreendimento desse porte naquele contexto,

assim como de ingerências excessivas do Executivo e da dificuldade de formação de maiorias consistentes, mesmo em questões meramente regimentais (BARROSO, 1999, p. 42).

Os anos iniciais da Constituição de 1988 não foram fáceis, sobretudo pelo já citado contexto econômico herdado do período autoritário anterior, bem como da máquina pública mal estruturada e ainda das soluções erráticas adotadas no primeiro governo eleito, de Fernando Collor de Mello. A estabilidade começaria a ser construída a partir do Plano Real, elaborado no governo de Itamar Franco e que seria decisivo para a eleição de Fernando Henrique Cardoso como presidente da República.

Dentre as transformações promovidas nessa gestão, destacaram-se as ações fomentadas a partir do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que, entre outros objetivos, visava avançar na reforma e reconstrução do estado (BRESSER-PEREIRA, 1997a), ao mesmo tempo compondo um rol de modelos alternativos ao sistema construído pela Constituição Federal de 1988 (VERONESE, 2011).

O desafio era considerável e paradoxal, já que conjugava a urgência de avançar no cumprimento da promessa constitucional de estado de bem-estar, pautado pela universalização do acesso a direitos e serviços, a necessidade de redimensionar o aparato estatal, inchado e altamente ineficiente, e a demanda de restrição do gasto público. Em pleno cenário de redemocratização, a solução adotada foi voltar-se ao fortalecimento da sociedade civil, por meio da publicização e da valorização do público não-estatal. Nesse sentido, é possível vislumbrar aqui mais uma “jabuticaba” nacional, já que o modelo OS preconizava a parceria com uma sociedade civil organizada e estruturada, demandando um movimento social que não havia alcançado essa maturidade.

O primeiro documento do novo governo para orientar as mudanças pretendidas foi o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), elaborado por um grupo de trabalho interministerial, denominado Câmara da Reforma do Estado, sob presidência do então ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, Clóvis Carvalho, com a participação dos ministros Luiz Carlos Bresser-Pereira (Administração Federal e Reforma do Estado), Paulo Paiva (Trabalho), Pedro Malan (Fazenda), José Serra (Planejamento e Orçamento) e general Benedito Onofre Bezerra Leonel (Estado-Maior das Forças Armadas) (BRASIL, 1995).

De acordo com o Plano Diretor elaborado por essa Câmara, a crise do estado disseminada sob diferentes aspectos, seria responsável pelos vários problemas enfrentados pela administração pública. Essa crise do Estado era definida como:

- (1) Uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se tornava negativa;
- (2) O esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e
- (3) A superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 15).

A proposição apresentada pelo Plano Diretor para o enfrentamento desse quadro envolvia ajuste fiscal, construção de um novo modelo econômico, reforma administrativa, reforma da previdência e aumento da governabilidade.

Na lógica de seus idealizadores, essa fórmula implicava medidas de redução do gasto público; intensificação do programa de privatizações iniciado ainda sob a ditadura militar, na gestão de João Figueiredo (ALMEIDA, 1996) e implementação do paradigma gerencialista de gestão, em substituição à administração pública burocrática vigente (VERONESE, 2011). Embora o discurso fosse crítico ao estado mínimo e se apresentasse como alternativa ao neoliberalismo, muitos autores indicam que as medidas propostas integravam e incrementaram o movimento liberalizante dos anos 1990 (BAUMAN, 2000; SILVA, 2001).

Encarregado de construir alternativas que permitissem ao país sair da crise e iniciar uma trajetória positiva de desenvolvimento, o Mare, sob a condução do então ministro e principal idealizador da reforma, Luiz Carlos Bresser-Pereira, apresentou o regime de publicização como estratégia central do processo de reforma ou reconstrução do Estado, que se apresentava como a grande tarefa política da década.

Nos últimos anos, assistimos em todo o mundo a um debate acalorado, ainda longe de ser concluído, sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes, que se tornaram insustentáveis na década de 90. [...] A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se, conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da

reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social; por outro já dispõe de um segmento da sociedade, **o terceiro setor**, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado e iniciado pela sociedade, que vê frustradas suas demandas e expectativas. [...] A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da **redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços**, para fortalecer-se na função de **promotor e regulador** desse desenvolvimento. [...] Um outro processo que se insere no quadro mencionado acima é o movimento em direção ao **setor público não-estatal**, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, **como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica**. Chamaremos a esse processo de **publicização**. Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. [...] Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. **Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade** (BRASIL, 1997b, p. 7-9, grifos meus).

A reforma do aparato público propunha um distanciamento da premissa burocrática – de um estado isolado da sociedade, que age somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos – e também da premissa neoliberal – de um estado igualmente sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Dessa forma, afirmava sua intenção de assegurar sua governança, entendida como sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas, de maneira conjugada com a sociedade, a partir do equacionamento de condições administrativas e financeiras para materializar as decisões tomadas, e de orientar-se pela exigência da participação ativa dos cidadãos, reconhecendo que a capacidade política de governar, ou governabilidade, deriva da relação de legitimidade do estado e do seu governo com a sociedade (BRASIL, 1997a).

Dois pressupostos foram chaves para fundamentar a parceria com a sociedade civil em diversos setores públicos. Primeiro, o entendimento de que nem tudo o que é público precisa ser necessariamente de responsabilidade estatal, diretamente relacionado a outro entendimento, de que a sociedade pode e deve apoiar a realização de políticas públicas nas mais variadas áreas. Portanto, a perspectiva de qualificação da democracia e das políticas públicas a partir do estreitamento de laços entre poder público e sociedade é o fundamento principal do novo modelo de gestão proposto, de parceria com entidades qualificadas como organizações sociais.

A implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a publicização, ou seja, a **produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado**. Com efeito, a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no **estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade**, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um **marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor** e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal (BRASIL, 1997b, p. 7, grifos meus).

A Reforma do Estado brasileiro idealizada por Bresser-Pereira partia dessas duas premissas para separar, de um lado, aquilo que cabia somente ao estado se responsabilizar (incluindo as funções de formulação e supervisão da execução das políticas públicas; de tributação e fiscalização; e de soberania e segurança) e, de outro, aquilo que poderia ser objeto de parcerias com a sociedade civil organizada, valendo-se da flexibilidade, autonomia e criatividade que esse novo modelo proporcionava, pautando a ação em um acordo com foco em resultados, transparência e responsabilização.

Sob essa ótica, foi editada a Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, um dos mais importantes resultados das formulações da reforma do estado dos anos 1990 e também a base pela qual se estruturou um novo modelo de relacionamento do poder executivo com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos no país, detentoras de uma qualificação distintiva: o título de organização social. Esse relacionamento deveria ser formalizado por meio da celebração de um instrumento de



parceria denominado contrato de gestão, destinado a viabilizar a participação da sociedade na execução de políticas públicas nas áreas de saúde, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, cultura, ensino, proteção e preservação do meio ambiente, atendidos os requisitos previstos na citada lei.

O novo modelo propiciaria **parcerias entre o poder público e instituições sem fins lucrativos do chamado terceiro setor**, que prestariam **serviços públicos não exclusivos do estado**. Formalizadas por contrato, essas parcerias permitiram o repasse de recursos públicos às instituições sem fins lucrativos que, por sua vez, assumiriam o compromisso de cumprir obrigações e metas. Seria a **criação de um novo tipo de instituição pública não estatal**, norteado pelo interesse público, balizado por estratégias e políticas traçadas por governantes eleitos, fiscalizado pelo estado, comprometido com a transparência, submetido ao controle social e dotado da autonomia necessária à constante busca de eficiência e excelência (LOBO, 2014, p. 30).

A designação genérica “organização social”, a partir dessa formulação, assume a característica de uma qualificação, uma titulação que a administração pública outorga a uma entidade privada sem fins lucrativos, permitindo, assim, que ela possa receber determinados benefícios do poder público (dotações orçamentárias, permissões de uso de bens móveis e de bens imóveis e isenções fiscais, entre outros) para a realização de seus propósitos, que devem necessariamente ser de interesse da comunidade (AZEVEDO, 1999).

Com essa configuração legal, equipamentos, programas e projetos que antes só podiam ser executados diretamente pela administração pública passam a ser passíveis de gestão em parceria com a iniciativa privada sem fins lucrativos, também conhecida como terceiro setor, por abrigar tanto características do primeiro setor, ou setor público – tais como a orientação de esforços pela consecução de objetivos de interesse público, sem a perspectiva de lucro para divisão entre os sócios, e com a finalidade de garantir mais e melhores resultados, a bem da população em geral – quanto características do segundo setor, ou setor privado, no que se refere à sua natureza jurídica privada, que lhe assegura um estatuto legal e organizacional mais autônomo e flexível.

Essa divisão da sociedade em setores orientados pelas finalidades econômicas dos atores sociais vem da economia clássica, onde esses atores se dividem entre agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada (WEISBROD, 1988).

É provável que a pesquisa internacional do Johns Hopkins *Comparative Nonprofit Sector Project* seja responsável pela popularização das discussões sobre o tema a partir do final dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, em diante.

Esse estudo buscou analisar o que viria ser considerada uma “revolução associativa”, decorrente de quatro crises e duas mudanças revolucionárias que ocasionariam a redução do papel do Estado e a ampliação das iniciativas associativas ao redor do mundo (SALAMON, 1994<sup>83</sup>). Para equacionar as particularidades de instituições de países e conjunturas muito distintas, a pesquisa estabeleceu um conjunto de características estruturais ou operacionais que permitisse definir quais seriam as organizações do terceiro setor (SALAMON, ANHEIER, 1992):

Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade social subjacente é bem similar: uma virtual **revolução associativa** está em curso no mundo, a qual faz emergir um expressivo **terceiro setor global**, que é composto de (a) **organizações estruturadas**; (b) localizadas **fora do aparelho formal do Estado**; (c) que **não são destinadas a distribuir lucros** aferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) **autogovernadas**; (e) envolvendo indivíduos num significativo **esforço voluntário** (SALAMON; ANHEIER, 1992 *apud* FERNANDES, 1994, p. 19, grifos meus).

Essas definições<sup>84</sup> passaram a orientar o manual de recomendação de padrões estatísticos e diretrizes para o desenvolvimento de dados sobre instituições sem fins lucrativos (NPIs) dentro do Sistema de Contas Nacionais 1993 (SNA 1993, na sigla em inglês) da Organização das Nações Unidas, servindo de parâmetro para diversos países. Vale destacar que o referido manual usa alternadamente os conceitos de terceiro setor, organizações voluntárias e organizações sem fins lucrativos.

---

<sup>83</sup> Para o autor, a base dessa nova forma de organização teria se originado em uma espécie de “revolução burguesa”, decorrente da ampliação das populações urbanas a partir dos anos 1960, constituindo grupos mais exigentes e com mais capacidade de mobilização. A revolução das comunicações, sobretudo a partir dos anos 1970, e tendo como ponto paradigmático o advento da internet, criaria as condições para expandir as possibilidades e a velocidade da comunicação entre as pessoas. Esses novos contingentes buscariam estratégias alternativas de intervenção social ao se deparar com quatro grandes crises a partir dos anos 1980, que agudizaram as desigualdades socioeconômicas mundo afora: a crise do estado de bem-estar social moderno nos países centrais; a crise de desenvolvimento nos países do terceiro mundo, que sucedeu a crise da dívida externa; a crise do meio ambiente global e a crise do socialismo e dos partidos socialistas, principalmente após a queda do Muro de Berlim.

<sup>84</sup> A síntese que acabou sendo convencionalmente mais adotada está disponível em Salamon e Anheier (1997).

**Non-profit organizations.** *An intermediary concept is that of the “non-profit sector” elaborated in the Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project. The product of deliberations by a broad team of social scientists from more than 35 countries, the “structural-operational” definition of the non-profit sector follows the basic SNA definition fairly closely but elaborates on that definition to clarify several potential ambiguities. More specifically, according to the structural-operational definition, the NPI sector includes all entities that*

- (i) Organizations, that is, **institutionalized** to some extent;
- (ii) **Private**, that is, institutionally separate from government;
- (iii) **Non-profit-distributing**, that is, not returning profits generated to their owners or directors;
- (iv) **Self-governing**, that is, able to control their own activities;
- (v) **Voluntary**, that is, non-compulsory and involving some meaningful degree of voluntary participation (UNITED NATIONS, 2003, p. 16).

É importante ter em mente essas características ao considerar a previsão das contratualizações a serem firmadas com a sociedade por meio das organizações sociais. Enquanto a pesquisa assinalada e, de modo geral, a configuração do chamado terceiro setor ao redor do mundo, diz respeito a iniciativas que partem da sociedade civil para a intervenção na cena pública – podendo envolver ou não (e na maioria das vezes não envolvendo, mesmo no Brasil) relações com o poder público (LANDIM, 1993; FERNANDES, 1994), o modelo OS nasceu com a abertura para reconhecer uma organização legítima da sociedade, mas *não necessariamente preexistente* nem *necessariamente decorrente* de um clamor social.

Ainda que todo o discurso construído seja no sentido do reconhecimento das ações já envidadas pela sociedade civil, o fato é que a inexistência de instituições prévias minimamente estruturadas em algumas áreas faria toda a diferença nos rumos de condução do modelo OS. Esse será o caso da cultura, como demonstro mais adiante, colocando em questão a capacidade que algumas entidades desenvolveriam para ser, de fato, voluntárias e autogovernadas, no sentido mais autônomo e crítico dos termos.

Por outro lado, é oportuno observar que a nova qualificação foi também uma maneira encontrada pelo legislador para criar uma forma diferente de relacionamento com a sociedade civil organizada, constituindo uma alternativa ao desacreditado título de “utilidade pública” criado com a Lei Federal nº 91/1935, destinado a entidades assistenciais, desmoralizado, com o passar dos anos, pelos casos de utilização

indevida e voltada a interesses particulares por entidades pretensamente beneficentes<sup>85</sup>.

Mas enquanto as discussões acerca das organizações sociais ocorriam nos gabinetes do Mare, outros salões de Brasília e de várias cidades recebiam discussões em torno da construção de uma lei derivada das demandas da sociedade civil organizada.

Sob a liderança da professora Ruth Cardoso, primeira dama da república, tais debates com as entidades do terceiro setor resultaram na Lei Federal nº 9.790 de 23 de março de 1999, que ficou conhecida como Lei das Organizações Sociais de Interesse Público, ou simplesmente, Lei das Oscip. Surgiam, dessa maneira, duas regulações legais disciplinando o relacionamento com a sociedade civil.

Caberia, pois, questionar qual o motivo de esforços paralelos para a formulação de dois ordenamentos voltados a propor titulações e a disciplinar relações do poder público com instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, que deveriam ter como foco de atuação uma determinada área de interesse social, convergente com o previsto na respectiva lei. Se, além dessas características, nenhuma das peças legais previa a transferência ou terceirização dos serviços públicos, por que a necessidade de duas certificações diferentes?

A conjuntura de demandas sociais e desafios enfrentados pelo poder público nos anos 1990 talvez seja a principal justificativa para essa ocorrência. Apenas lendo separadamente as fundamentações e os textos de cada diploma, poderia não ficar claro que um deles, definido pelo governo, viria para orientar como a sociedade poderia pleitear a qualificação prévia à participação na gestão de políticas públicas que, até então, na maior parte dos casos, eram executadas diretamente pela administração, enquanto o outro, construído com a sociedade civil, objetivava definir

---

<sup>85</sup> Vale dizer que o título de utilidade pública continua a existir em alguns municípios e estados, embora a lei federal que inspirou todas as demais tenha sido revogada. Isso decorre, em parte, da sobreposição de legislações, em que novas configurações são criadas sem resolver questões afins presentes em outras leis e sem que se revogue expressamente as deliberações anteriores sobre o mesmo assunto; em parte, devido a demandas de setores sociais que conseguiam com o título de UP mais benefícios do que na nova modelagem; em parte pela dificuldade representada por muitos setores jurídicos públicos, avessos a abrirem mão de exigências anteriores, face a novos ordenamentos. Na dúvida sobre como proceder ante a profusão de leis e normas, a tendência histórica de boa parte dos procuradores jurídicos do poder público tem sido a de somar as obrigações. Assim, o problema das leis de utilidade pública municipais e estaduais permanece, ainda que o art. 9º, inciso I, da Lei Federal nº 13.204/2015 revogue expressamente a Lei nº 91/1935, que estabelecia as condições para que organizações pudessem receber a titulação em nível federal. Acrescente-se que o Decreto Federal nº 8.726/2016 revogou o Decreto Federal nº 50.517/1961, que regulamentava a Lei de 1935.

como deveria ser a qualificação para entidades interessadas em pleitear recursos públicos em apoio às suas próprias finalidades de interesse maior.

Enquanto a Lei de Oscip, com suas qualidades e defeitos, deriva de demandas de grupos organizados no âmbito da sociedade civil, visando ao fortalecimento do terceiro setor, em sua capacidade de planejar, gerir e executar suas próprias iniciativas e, a partir dessa ótica, atuar em parceria com o poder público em ações de interesse comum, a Lei de OS, com seus defeitos e qualidades, advém da percepção de técnicos do governo quanto à conveniência e oportunidade de transferir a gestão de determinados serviços públicos à sociedade civil, ou, para usar o verbo da reforma do Estado, *publicizar* esses serviços, mas sem delegar o planejamento nem a propriedade; com autonomia decisória relativa e sob um conjunto preestabelecido de regras, obrigações e metas de resultados detalhadamente definidos pelo poder público.

Não por acaso, uma entidade não poderia pleitear a qualificação como OS e Oscip simultaneamente. “Tal vedação se justifica no âmbito da União”, e dos estados e municípios que acompanham a lei federal, “pela incompatibilidade estatutária, ou seja, os requisitos legais para qualificação como OS e OSCIP são diverso” (TOURINHO, p. 246).

Segundo o discurso construído ao longo da reforma do Estado, o modelo de gestão com organizações sociais orienta-se por uma lógica de parceria que reconhece a necessidade e a legitimidade de profissionalização do terceiro setor enquanto executor de políticas públicas, para assegurar a qualidade dos resultados alcançados, a excelência da gestão, a transparência e a lisura.

Essa visão propõe-se a ir além da ideia de filantropia que historicamente norteou as relações do Estado com a sociedade civil no Brasil, e que se baseava no entendimento de que a única forma aceitável de relacionamento com as entidades da sociedade deveria estar condicionada à soma de esforços entre as partes, estritamente para o alcance de objetivos comuns, sem remuneração dos dirigentes envolvidos, sem atenção aos passivos derivados das relações trabalhistas envolvidas no serviço público prestado, e sem preocupação com a sustentabilidade autônoma das instituições. A prática de celebração de convênios com entidades do terceiro setor

já existia com essa perspectiva há muito tempo no Brasil, em todas as esferas de governo<sup>86</sup>.

Outra diferença importante entre os convênios e os contratos de gestão com organizações sociais é que os primeiros nunca tiveram seu desempenho medido por indicadores de resultado, mas sim pelo controle burocrático, processual e formalista. Reconhecer isso não implica negar a importância que a celebração de convênios com entidades não governamentais teve ao longo do tempo para o país e para o estado de São Paulo até bem recentemente. Ao contrário, realizações socialmente muito significativas só puderam ser concretizadas graças a esse tipo de instrumento e à dedicação voluntária de muitas pessoas, que assumiram os riscos (trabalhistas, fiscais, e muitas vezes de segurança, entre outras responsabilidades) para garantir a realização de interesse público pretendida.

É forçoso reconhecer, no entanto, que as amarras definidas nesse modelo de parceria, centradas em longos e detalhados procedimentos, e não em seu resultado prático, tornavam difícil a formalização dos acordos e ainda mais difícil, ou mesmo inexistente, o monitoramento e avaliação das ações<sup>87</sup>.

Com efeito, a Reforma do Estado propiciou ao campo de execução das políticas sociais um arcabouço teórico e operacional mais robusto, e ao mesmo tempo suficientemente aberto a adaptar-se às diferentes realidades das políticas públicas e dos contextos federativos de sua aplicação. Com variações na forma de planejar, implantar, gerenciar e avaliar as contratualizações, diferentes modelos de parceria com organizações sociais foram sendo cada vez mais adotados, a partir do fomento a instituições reconhecidas – ou mais precisamente qualificadas – como sendo de interesse público e relevância social.

Na área de saúde da maioria dos estados e em boa parte dos municípios, o modelo OS tornou-se complemento essencial às ações realizadas pela administração

---

<sup>86</sup> No caso da área cultural, o expediente mais recente antes da Lei de OS foi a Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, disciplinando a celebração de convênios de natureza financeira que tivessem por objeto a execução de projetos ou realização de eventos no âmbito da administração pública federal.

<sup>87</sup> As críticas à dificuldade de relacionamento entre estado e terceiro setor por meio de convênios prosseguiram mesmo após o surgimento dos modelos OS e Oscip, uma vez que os convênios continuaram permitidos e, portanto, a serem praticados, culminando na publicação da Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Essa nova lei eliminou a figura do convênio entre estado e terceiro setor em quase todas as searas, criou novas nomenclaturas e definiu critérios especificamente voltados para as parcerias entre o estado e a sociedade civil organizada, no intuito de estabelecer um novo marco regulatório para essas relações (SOUZA; VIOTTO; DONNINI, 2020).

estatal, além de ocupar posição estratégica no desempenho do Sistema Único de Saúde. Por sua vez, em praticamente todos os principais programas federais de ciência, tecnologia e inovação; em alguns outros programas federais ligados às comunicações e, mais recentemente, à cultura<sup>88</sup>, e na gestão de quase todos os equipamentos culturais, programas e grupos artísticos do estado de São Paulo, a atuação da sociedade civil sob a forma de organizações sociais substituiu de forma consistente a execução anteriormente realizada de forma direta pelo poder público.

O instrumento adotado com a Reforma do Estado para viabilizar, normalizar e regular esses diferentes tipos de contratualização, visando à modernização dos serviços públicos e à reorientação do foco das ações e processos para os resultados alcançados, como já citado, é o contrato de gestão. Em sentido mais geral, esse instrumento jurídico constitui-se no acordo de vontades entre os agentes do poder público e os das entidades do terceiro setor e, em sentido mais estrito, representa a circunscrição das atividades ao previsto e pactuado, ao mesmo tempo em que dimensiona metas, prazos, recursos e resultados previstos (BRASIL, 1995).

A celebração de contratos de gestão com organizações sociais sintetiza um processo que se inicia com a qualificação de entidades nos termos da legislação, avança para uma convocação pública das instituições qualificadas, a fim de que apresentem suas propostas técnicas e orçamentárias para a realização dos objetivos formulados pelo poder público, e se consolida na contratualização de uma parceria de gestão que define os papéis de cada parte<sup>89</sup>.

Nesse sentido, o contrato de gestão deve garantir, por parte da OS, a execução das metas e objetivos pactuados, a partir da disponibilização dos recursos necessários para tal; e, por parte do estado, a viabilização econômico-financeira somada ao acompanhamento, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos, por meio de um conjunto de instâncias internas e externas que somam esforços e olhares

---

<sup>88</sup> A primeira parceria com organização social na área cultural federal foi o Contrato de Gestão nº 01/2021, firmado entre a Secretaria da Cultura do Ministério do Turismo e a Sociedade Amigos da Cinemateca, para gestão da Cinemateca Brasileira, nos termos da Portaria SECULT/MTUR nº 33, de 12 de julho de 2021, que disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com as OS, e do Decreto nº 10.914, de 27 de dezembro de 2021. Mais informações em: [https://www.cinemateca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/ANEXO\\_1.pdf](https://www.cinemateca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/ANEXO_1.pdf) e <https://www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos-1/2021/contrato-01/contrato-de-gestao-no-01.pdf>.

<sup>89</sup> Esse processo inicialmente não contou com a previsão legal de chamamentos públicos em âmbito federal e em muitos estados e municípios, o que foi revisto a partir da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF. A respeito, conferir: Fux, Modesto e Martins (2017).

a fim de assegurar a lisura da parceria e a efetividade dos resultados pretendidos. (NAVES, PANNUNZIO, 2014).

Nesse novo modelo de gestão, seria fundamental que primeiro fossem definidos os propósitos relacionados às políticas públicas compartilhadas em termos de execução com a sociedade, para então se estabelecer os papéis do Estado e do terceiro setor na relação de parceria. Entretanto, tal fundamento nem sempre foi (ou é) respeitado, o que tem derivado na celebração de contratos de gestão a partir de metas e resultados de desempenho associados aos serviços publicizados, muitas vezes sem indicar os impactos ou efeitos pretendidos, a não ser de maneira genérica, o que dificulta consideravelmente a avaliação das realizações<sup>90</sup>.

Assim, passa a ter ainda mais relevância a prerrogativa do estado de formulação das políticas públicas, o que, a partir da Constituição Federal de 1988 e de uma série de emendas constitucionais a ela acrescida desde os anos 1990, caracteriza-se por um processo que deve cada vez mais ser feito com a escuta e participação da sociedade brasileira em toda a sua diversidade.

E se ao estado cabe garantir a formulação participativa dessas políticas, a lei das organizações sociais propõe-se a permitir que sua execução possa ser feita em parceria com os entes privados da sociedade civil que, não tendo finalidade lucrativa, comunguem dos mesmos propósitos e objetivos de realização. Em termos conceituais, é uma formulação aberta, em que cabe o risco da desresponsabilização do estado tanto quanto a esperança do fortalecimento da gestão pública com participação social mais efetiva. Tudo depende da aplicação.

---

<sup>90</sup> Em 2013, a Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura realizou um seminário interno com as organizações sociais de cultura de SP onde ficou evidente que essa ausência também representava um problema para as OS, como salienta o depoimento de uma diretora executiva à época: “A Secretaria deveria apresentar de forma mais contundente as diretrizes da política cultural do Estado. É muito complicado estabelecer os resultados para as metas antes das premissas da política. Antes de pactuar as metas e cobrar os resultados, seria importante definir claramente os objetivos. Não há clareza do que o Estado espera do Projeto Guri e desde 2008 não houve oportunidade para discutir as premissas da política pública nem para que a OS pudesse opinar nas discussões sobre os indicadores de resultados estabelecidos pela Secretaria. Para tentar minimizar os problemas dessa falta de definição, a OS Amigos do Guri fez, por conta própria, um planejamento estratégico, para ter uma perspectiva. Mas houve uma surpresa, quando foi realizada a convocação pública seguinte para polos do Projeto Guri, ao notar que a missão que a Secretaria apresentava para o programa era uma mistura da missão das duas OSs gestoras desse programa. A missão do programa do Estado não deveria ser uma mistura das missões das OS! Um híbrido... é isso que se quer? Para que a OS possa apresentar melhores resultados e indicadores, primeiro é preciso ficar claro quais são os objetivos. Por exemplo, quer ampliar as ações ou não quer? A discussão de diretrizes se dá com a Secretaria e a Unidade Gestora por espasmos, porque não está fundamentada no que é a diretriz. Além disso, é importante lembrar que a OS pode vir a prestar serviços em outros lugares e precisa ficar clara a diferenciação entre ações e recursos” (SEC-SP, 2013, p. 14).



A contratualização de resultados se constitui, na direção afiançada pelos formuladores do modelo, em uma prática estratégica para a administração pública, que simultaneamente estimula e demanda iniciativas estruturadas e continuadas de planejamento, acompanhamento, monitoramento, avaliação e divulgação dos resultados alcançados, tanto por parte do Estado (ente contratante), quanto por parte da organização social parceira (contratada) (ALCOFORADO, 2005).

Para a execução dos serviços públicos não privativos da administração, esse modelo propicia a flexibilidade de gestão e agilidade da iniciativa privada que comunga de interesses públicos e sociais, numa relação que deve ser regida por controles rigorosos (porém, não rígidos como aqueles representados pela lei de licitação pública e pela legislação que determina a contratação de recursos humanos por meio de concursos públicos) e por múltiplas etapas de fiscalização: pelo próprio conselho de administração da OS, pela auditoria independente obrigatória, pela unidade gestora do contrato na esfera pública contratante, pela comissão de avaliação prevista em lei (composta de funcionários do poder público e representantes da sociedade civil), pela fiscalização do poder executivo (em geral, traduzida na ação de secretarias de fazenda) e pela fiscalização do poder legislativo, feita através dos tribunais de contas.

Todas as afirmações até aqui estão corretas, no sentido de traduzirem a formulação do modelo OS, correspondendo a uma leitura razoável do constructo teórico que lhe fundamentou. Entretanto, não são suficientes para se compreender, de fato, como o processo de adoção do modelo OS foi implementado no Brasil, porque ele foi tão bem-sucedido em sua disseminação em alguns setores (sobretudo as áreas de saúde e ciência e tecnologia), e porque a área cultural não contou com essa estratégia de gestão no âmbito federal até muito recentemente, sendo utilizada apenas em alguns estados e municípios e, de modo geral, de maneiras relativamente diferentes (quase permitindo se pensar que os modelos de gestão poderiam ter denominações diversas).

Entre o que os Cadernos Mare postulavam e o que se implantou no Brasil em termos de organizações sociais, há proximidades e distanciamentos que só podem ser compreendidos ao se contextualizar o cenário em que a lei de OS foi elaborada e as interpretações que os diversos entes federados e setores de políticas públicas deram, na prática, aos termos da lei e aos seus pressupostos.

Em outras palavras, não é possível falar em *um* modelo de gestão em parceria com organizações sociais no Brasil como sendo a descrição da mesma lógica de parcerização nas áreas de saúde, ciência e tecnologia e cultura (para ficarmos nas três áreas onde o modelo mais avançou, embora o mesmo possa ser dito em relação às outras políticas públicas que o adotaram).

Tampouco pode-se dizer que a prática de gestão em parceria com organizações sociais de cultura do estado do Ceará corresponde ao que se faz no Rio de Janeiro ou em São Paulo, ou que a capital paulista adota o modelo OS da mesma maneira que o estado. Há também significativas diferenças no tratamento dado pelo Estado de SP ao modelo na cultura e na saúde.

Isso acontece por dois motivos principais. O primeiro é jurídico: a lei 9.637/1998 é uma lei ordinária de âmbito federal e não uma lei nacional, cujas normas gerais seriam aplicáveis a estados e municípios. Ainda que possa servir de referencial (como de fato serviu, em diversos aspectos) aos demais entes federados, quando estes quiseram adotar tal modelagem, precisaram criar suas próprias leis locais. Isso abriu espaço para inovações na normatização desse modelo de gestão já no documento fundante das relações de parceria.

Entretanto, essa não foi a causa principal da diferença, uma vez que o exame das leis locais de OS pelo Brasil afora indica que a proximidade com a lei federal é muito maior do que as diferenças encontradas<sup>91</sup>.

Ocorre que as motivações para adesão ao modelo OS foram mais pragmáticas que o postulado no Ministério da Reforma do Estado, com distinções importantes entre as áreas mais inicialmente afetadas: ciência e tecnologia e saúde. O primeiro caso demandava solução para o desafio de um setor até então exclusivamente gerenciado sob a égide estatal, que dependia de projetos de longa duração continuados e confiáveis, para superar o engessamento crônico e a excessiva burocratização que atrasavam seu desenvolvimento.

Mais alinhada com o escopo preconizado na reforma do estado, a área de ciência, tecnologia e inovação buscava novos formatos institucionais e contava com defensores de um regramento institucional que permitisse mais foco nos resultados, voltados à viabilização de projetos de médio e longo prazo.

---

<sup>91</sup> A título de exemplo, conferir: Abraosc (2015).

A melhor maneira de localizar a absorção da agenda da reforma administrativa de 1995 pela política traçada na gestão passada do MCT está alinhada aos desafios institucionais e de modelos de gestão para as unidades de pesquisa. E dentro desses desafios institucionais estava a busca por novos formatos institucionais para a produção científica e tecnológica. Como poderão as unidades de pesquisa e as universidades manterem contatos com as empresas e a sociedade, com o mínimo de turbulência e o máximo de produtividade? Entendemos que o problema subjacente à busca por novos formatos institucionais é a realização da equação da inovação tecnológica. E, com este aspecto em detalhes, na verdade, vemos que o problema da inovação tecnológica não poderá ser simplesmente resolvido com a modificação apenas das unidades de pesquisa do MCT (VERONESE, 2006).

A reconfiguração institucional do setor de CT&I estava em discussão durante o período em que se aprovou o citado Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). O Plano Diretor mencionava, explicitamente, a atribuição para as universidades e os centros de pesquisa no modelo de OS, que seria previsto na Lei no 9.637/1998. O novo formato institucional passava pela conversão de órgãos estatais em associações civis sem fins lucrativos, qualificadas por meio de decreto presidencial como organizações sociais. Esta qualificação daria prerrogativas especiais para estas entidades civis, como a competência para gerir verbas e patrimônio públicos e o poder de utilizar servidores públicos transferidos para os seus quadros (BRASIL, 1997b; VERONESE, 2006).

Embora inicialmente enfrentando a resistência das universidades, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e do Ministério da Educação, o projeto acabou tendo efetivação no âmbito de algumas unidades de pesquisa do CNPq e do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), e conquistou adesões entre os funcionários públicos dos órgãos que foram desestatizados ou, na denominação preconizada pela Reforma do Estado, publicizados.

Muitos críticos à época consideraram esse processo uma privatização. A rigor, essa afirmação não é correta, porque a privatização implica venda e transferência definitiva de um próprio do estado para um ente privado, que pode fazer uso dele como bem entender, respeitada a legislação vigente. No caso dos órgãos publicizados, houve de fato a extinção de sua figuração na estrutura pública como ente da administração direta, porém não a venda ou doação dos objetos públicos correspondentes a uma organização social, mas sim a contratualização de resultados

em torno daquele bem – seja um laboratório, um programa – que continuou pertencendo ao estado, mas não mais sendo gerido diretamente por ele por meio de um órgão público. A diferença não é trivial. O Estado segue detendo a propriedade e sendo responsável pela manutenção e custeio, porém a estrutura operativa agora cabe a um ente privado de interesse público e sem fins lucrativos, constituído, portanto, na lógica do terceiro setor.

Assim, sem pretender servir de referência para todos os campos de políticas públicas regidos pela Lei de OS, o modelo de gestão em parceria com organizações sociais da área de ciência e tecnologia se organizou de forma específica e coerente, conquanto seja diferente das áreas de saúde e cultura. Nele, as mesmas organizações sociais tenderam a continuar.

A ideia de chamamento público e alteração de instituições parceiras foi sempre vista com suspeição, na medida em poderia prejudicar projetos nacionais e acordos internacionais de larga duração. Dentre os modelos de gestão por OS que se implantaram no Brasil, a referência da área de CT&I é a que mais se aproxima da conceituação de “quangos” (no inglês *quasi non-governmental organizations*), que inspirava o ministro Bresser-Pereira na reforma do estado<sup>92</sup>.

O desafio da área de saúde era mais agudo. Antes mesmo de a Lei de OS ser sancionada, normas extraordinárias com teor praticamente idêntico já circulavam para tentar viabilizar alternativas às dificuldades de gerenciamento de serviços de saúde em todo país.

A publicação da Medida Provisória (MP) 1.591 de 9 de outubro de 1997, seguida por uma sucessão de publicações de igual teor até a sanção da Lei 9.637, em 15 de maio de 1998, conferindo a devida legitimidade legal ao estabelecimento do modelo, foi o ponto de partida para a criação de várias leis municipais e estaduais ainda em 1997, visando transferir a implantação e gestão de hospitais e outros equipamentos de saúde às parcerias com instituições da sociedade civil sem fins lucrativos.

A adesão na área da saúde foi tamanha, que repercutiu no estabelecimento de leis de OS em todo o Brasil. Atualmente, 24 estados e mais o Distrito Federal possuem

---

<sup>92</sup> “‘Nos Estados Unidos’, diz o ministro [Bresser-Pereira], ‘as universidades e hospitais do National Health Service, que eram estatais, foram transformadas em ‘quangos’ (‘quasi non-governmental organizations’). No Brasil, alguns Estados, como Bahia e Paraná, têm tomado iniciativas semelhantes” – Em: “Reforma traz benefício”. Da redação. Folha de São Paulo, 09 de novembro de 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/mais!/34.html>.

leis de OS vigentes. Apenas o Rio Grande do Sul e o Acre não legalizaram esse modelo de gestão em suas esferas. Por sua vez, 12 dos 17 municípios brasileiros com mais de 1 milhão de habitantes tinham regulamentado o modelo OS até 2018, assim como quase um terço das cidades com mais de 100 mil habitantes no mesmo período (111 de 326 cidades)<sup>93</sup>.

Há consideráveis diferenças entre os modelos de gestão da ciência e tecnologia e da saúde. Enquanto no primeiro as instituições qualificadas foram, na maioria, derivadas de um processo de publicização que transformou órgãos públicos em organizações da sociedade civil (processo também chamado de desestatização) ou foram criadas por grupos de trabalho no âmbito dos órgãos do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, configurando organizações com forte presença de egressos do serviço público e das universidades, o setor da saúde tinha como condição para a celebração de parcerias a existência prévia das instituições candidatas à qualificação e parceria por, no mínimo, cinco anos.

No caso da saúde, portanto, a publicização preconizada era, de fato, da gestão de determinados serviços e equipamentos e não a assunção de competências antes pertencentes a órgãos públicos (os quais continuaram a existir, na figura de secretarias e outros entes estatais da área de saúde).

Na área de CT&I não se cogita facilmente substituir instituições de grande reputação como o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) ou o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), ao qual está vinculado o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS)<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> De acordo com a pesquisa Munic do IBGE, 93,2% dos municípios brasileiros tinham estabelecimentos de saúde sob sua responsabilidade em 2018, dos quais 13,2% eram administrados por terceiros. “Dos 3.013 estabelecimentos sob responsabilidade municipal administrados por terceiros, 58,3% o eram por organizações sociais; 15,0%, por empresas privadas; 11,0%, por consórcios públicos; e 9,4%, por fundações”. (IBGE, 2019, p. 51). O Instituto Brasileiro das Organizações Sociais de Saúde (IBROSS) traz uma relação de leis de estados e municípios que regulamentaram as OSS até 2018. Portal do IBROSS, 2018. Disponível em: <https://www.ibross.org.br/confira-as-leis-de-estados-e-municipios-que-regulam-as-oss/>

O quantitativo de municípios com população acima de 1 milhão e de 100 mil habitantes baseia-se na estimativa divulgada pelo IBGE para 2021, visto estar provavelmente mais próxima da realidade de 2018 do que a do último censo demográfico realizado, em 2010 (IBGE, 2021).

<sup>94</sup> O LNLS foi criado em 1984 e, até a Lei Federal de OS (1997), integrava a da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi o responsável pela construção e operação da primeira fonte de luz síncrotron do Hemisfério Sul e, atualmente, é responsável pela operação do Sirius, “a maior e mais complexa infraestrutura científica já construída no País e uma das mais avançadas fontes de luz síncrotron do mundo. Esse laboratório de última geração permite a investigação da composição e estrutura da matéria em suas mais variadas formas, abrindo novas perspectivas de pesquisa em áreas como ciência dos materiais, nanotecnologia, biotecnologia, ciências ambientais e muitas outras”. Disponível em: <https://lnls.cnpem.br/sobre/>.

O que ocorre é praticamente uma renovação dos contratos de gestão de modo quase protocolar, embora não isento de considerável burocracia. Já na saúde, a rotatividade de instituições parceiras não é pequena e o processo de contratualização – apesar de ser considerado pelos críticos como uma privatização neoliberal do setor – por vezes prevê pactuações com um ano ou dois de vigência, como no caso dos antigos convênios, carecendo logo de novos chamamentos públicos (processos concorrenciais), onde a alternância de entidades parceiras é relativamente comum.

Na área cultural, por sua vez, não existe um formato único. Experiências como as do Ceará, Pará, São Paulo e Rio de Janeiro apresentam diferenças significativas quanto ao número de organizações parceiras, critérios para seleção, renovação e duração de parcerias, entre outras.

A exemplo do que acontece no setor de CT&I, é pouco provável considerar a substituição da OS Instituto Dragão do Mar, potência realizadora no campo cultural cearense que cresceu e se fortaleceu desde o início do modelo em 1997. Ainda assim, os contratos de gestão seguem sendo de curta duração e lembram muito do modelo convenial que a legislação de OS veio para superar, o que torna a gestão cultural no Ceará mais burocrática e complicada, dependendo das relações governamentais para atravessar momentos mais favoráveis ou não. A criatividade e compromissos público observados nas diversas gestões dessa OS levam à percepção de que menor engessamento burocrático e maior fomento à participação social tenderiam a amplificar ainda mais as realizações, especialmente na direção de lidar melhor com o desafio da inclusão social do entorno (GONDIM, 2011).

No Pará, a falta de transparência a respeito do modelo OS na cultura é um dificultador da análise e a influência ideológico-partidária parece ter tido peso maior nas definições sobre a gestão em parceria no campo cultural nas primeiras duas décadas do modelo que, a partir de 2016, foi marcado pela transferência de equipamentos gerenciados por OS no âmbito da cultura para a pasta do turismo (CHAVES, 2019).

No caso do Rio de Janeiro, a adoção do modelo OS seja no estado ou na capital tem forte traço burocrático e de ingerência política, num cenário marcado tanto pela implantação ou requalificação de grandes empreendimentos culturais de forte impacto na cena urbana (a exemplo de Museu de Arte do Rio, Museu do Amanhã, Escola de

Artes Visuais Parque Lage, Casa França Brasil e das Bibliotecas-Parque) como por crises financeiras e políticas.

Tais crises colocaram vários equipamentos em risco mais de uma vez, o que suscitou encerramentos, paralizações ou alterações do formato de gestão, envolvendo tentativas de novas modelagens que não foram efetivadas (como o edital da prefeitura para concessão do Museu do Amanhã, em 2019<sup>95</sup>) ou que estão em curso (como a parceria firmada em dezembro de 2020 entre o Município do Rio e o Escritório da Organização dos Estados Ibero-americanos - OEI, para gestão do Museu de Arte do Rio, após distrato com a OS Instituto Odeon<sup>96</sup>).

Se a expressão selecionada para designar esse novo modelo de gestão já poderia ser questionada por ser genérica, na perspectiva do senso comum, a ocorrência de exemplos de aplicação tão díspares, a torna ainda mais ambígua, do ponto de vista do direito brasileiro. Isso porque, juridicamente, *organização social* pode significar, em sentido amplo, tanto o “modo de estruturação e ordenação de determinada comunidade social ou etnia” (como no artigo 25 da Lei Federal nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social) quanto “qualquer espécie de entidade privada sem finalidade lucrativa dirigida à prestação de atividades de interesse coletivo ou de solidariedade social” (MODESTO, 2017, p. 19) (a exemplo de vários dispositivos constitucionais, como os artigos 150, VI, “c”; 199, par. 1º; 204, I e 227, par. 1º). Por sua vez, em sentido específico, organização social também pode designar:

- a) o título jurídico instituído, no âmbito da União Federal, inicialmente pela Medida Provisória nº 1.591, de 9.10.1997, e por sua sucessora, a Medida Provisória nº 1.648-6, de 24.3.1998, posteriormente reeditada e convertida na Lei Federal nº 9.637, de 1998;
- b) o título jurídico instituído, por leis estaduais, municipais ou distritais, para qualificar entidades privadas sem fins lucrativos e de escopo social, segundo modelo semelhante ao adotado na Lei Federal nº 9.637, de 15.5.1998 (MODESTO, 2017, p. 19).

---

<sup>95</sup> Mais informações em: <https://prefeitura.rio/fazenda/aviso-de-licitacao-para-nova-gestao-do-museu-do-amanha-e-publicado-no-diario-oficial/> e <https://www.abc.org.br/2019/10/21/academicos-pedem-suspensao-de-edital-para-a-concessao-do-museu-do-amanha/>.

<sup>96</sup> O instrumento firmado não está disponibilizado, sendo mencionado em ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). Relatório 2019-2022. Madri: OEI, setembro de 2022. p. 102. Disponível em: <https://oei.int/pt/escritorios/secretaria-geral/publicacoes/memoria-2019-2022-hacemos-que-la-cooperacion-suceda>.

Cabe observar que possivelmente essa flexibilidade de usos e manejos seja um dos fatores decisivos para a adesão expressiva ao “modelo” OS em todo o país.

Quando a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou e o governador Mário Covas sancionou a Lei Complementar Estadual nº 846, de 4 de junho de 1998, apenas vinte dias tinham se passado da publicação da Lei Federal de OS que lhe servia de referência, porém diferenças importantes no texto legal destoavam o caso paulista do restante do cenário nacional.

Em virtude disso, o estado sofreu menos pressões decorrentes da Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta à Lei Federal de OS que poucos meses depois viria a ser instaurada (DONNINI, 2014)<sup>97</sup>. Isso porque dois pontos vitais do questionamento ao diploma federal tinham sido tratados de maneira diversa. Primeiro, a lei paulista não previa a chamada publicização. Ainda que o conceito tivesse propósito diverso do que os críticos lhe atribuíam, sua não incorporação afastava mais veementemente a ideia de “privatização” de órgãos públicos.

Além disso, e mais importante, o diploma legal considerava desde sua formulação inicial a perspectiva de realização de chamamentos públicos para selecionar as organizações sociais qualificadas interessadas em celebrar parcerias, ou seja, tinha um processo concorrencial com critérios impessoais e isonômicos, o que evitava a interpretação de reserva de mercado para um ente privado determinado ou de escolha subjetiva possivelmente duvidosa. Outra diferença estratégica do modelo paulista, que viria impactar sobremaneira o desenvolvimento do modelo, era a ausência de previsão da representação de membros do poder público no conselho de administração das organizações sociais.

Inicialmente, a Lei paulista permitiu a qualificação de instituições da sociedade civil como organizações sociais para a celebração de contratos de gestão apenas nas áreas de saúde e cultura, mas por pouco não foi só a saúde. Conforme minuta de anteprojeto de lei complementar que vinha sendo discutida desde 1996, a proposta paulista também incluía a agricultura e a cultura.

A urgência de incorporar dez hospitais gerais em condições de operação à rede de serviços de saúde, porém, restringiu a proposta exclusivamente à essa área (IBAÑEZ *et al.*, 2001), o que só foi alterado com a intervenção do então secretário da

---

<sup>97</sup> Em todo caso, vale ressaltar que apenas a Lei Federal sofreu interposição de ADI, abrindo margem, ao longo dos anos de sua tramitação, a se debater qual seria o impacto da decisão da Ação para as demais normas publicadas.



cultura e deputado estadual licenciado, Marcos Mendonça. Mas a previsão legal não foi suficiente para acelerar as providências. As parcerias na área da cultura somente se iniciariam em 2004, dando início a um modelo de gestão cultural que seria diferente de tudo o que tinha vigorado no país até então.

## **2.2 Antecedentes e início do modelo OS na Secretaria de Cultura**

Antes da implementação do modelo de parceria com as organizações sociais, a Secretaria da Cultura sofria com diversos e crônicos problemas de gestão de seus equipamentos, grupos artísticos e programas culturais. Alternativas por vezes controversas eram utilizadas para contratação de recursos humanos e de serviços, devido à dificuldade de realização de concursos públicos e licitações.

É útil registrar que, desde o início da configuração institucional da Secretaria da Cultura, em 1967, o quadro de pessoal não foi suficiente para as atividades e equipamentos previstos. O pessoal alocado para compor a pasta não foi suficiente no início, e quando ela se separou das demais políticas públicas, o déficit de recursos humanos só se complicou.

Entretanto, não é a bibliografia ou a documentação primária do próprio órgão que evidenciam essa afirmação, visto que não existem estudos ou sistematização de dados a respeito das carências, mas o conjunto de expedientes utilizados historicamente para tentar minimizar o problema da falta de pessoal. Ao longo da trajetória da Secretaria da Cultura, meios diversos foram adotados, com destaque para a celebração de convênios com entidades da sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, sobretudo constituídas na forma de associações de amigos, e para a celebração de contratações precárias de mão de obra, por meio de entidades usadas como “barrigas de aluguel” ou mesmo de expedientes para contratação direta de “recibados”, por meio de brechas na legislação estadual e da expectativa de não-fiscalização por parte dos órgãos de controle ou ligados às leis trabalhistas (COSTIN, 2005; PENTEADO, 2017). Outros casos de alocação indevida de mão de obra no serviço público foram historicamente recorrentes no país<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Em 2002, o Tribunal de Contas da União (TCU) “considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e não de natureza complementar (TCU, 2002)” (LASSANCE, 2017, p. 10).

Em São Paulo, isso perdurou muito tempo. Segundo o ex-secretário da cultura, Marcos Mendonça, a pasta paulista contava com 84% de funcionários do Banaser (empresa vinculada ao Banespa, criada na gestão de Orestes Quércia, para flexibilizar a contratação de pessoal), quando ele a assumiu, em 1995 (BREDA, 2011).

Expedientes como os decretos estaduais nº 42.322, de 7 de outubro de 1997, e nº 43.200, de 18 de junho de 1998, também tentaram, ao longo da história, dotar de legitimidade as práticas de contratação de mão de obra, por meio do “credenciamento de servidores” e da remuneração via atribuição de honorários pagos a título de horas-aula<sup>99</sup>.

Por mais que fosse evidente que os efeitos dessa legislação demandavam aplicação reduzida e particularizada, não servindo adequadamente para a constituição e manutenção de quadros estáveis da cultura, afora toda a afronta que representavam a direitos trabalhistas e à legislação do funcionalismo, o fato é que muitas contratações foram viabilizadas dessa maneira ao longo de anos e até décadas, o que acabou ensejando considerável volume de processos trabalhistas, quando o modelo OS entrou em vigor<sup>100</sup>.

Se a dificuldade para contratação de pessoal sempre existiu na história da Secretaria da Cultura, sendo um dos motivadores da busca por um modelo alternativo para a execução das ações culturais, dois outros fatores agravavam a situação (COSTIN, 2005). O primeiro, relacionado às características específicas da área

---

<sup>99</sup> Como não havia maior formalização e esses honorários eram pagos contra a apresentação de recibos simples, do tipo comprado em papelarias, a prática deu origem ao termo “recibados”, para se referir aos “servidores públicos” remunerados dessa maneira.

<sup>100</sup> O elevado número de ações trabalhistas a partir da adoção do modelo OS deveu-se, sobretudo, ao desligamento em massa de muitos dos trabalhadores da cultura que, havia anos, estavam vinculados de forma precária aos equipamentos e programas, já que as novas entidades gestoras não podiam utilizar meios não condizentes com a legislação para manter pessoal e eram obrigadas a realizar processos seletivos objetivos para compor seus quadros. Muitos dos profissionais desligados recusaram-se a ser submetidos a processos seletivos. Apesar da contratação precária, sem acesso a direitos trabalhistas, eles se consideravam servidores há anos, sendo, na prática, a “memória viva” dos programas. Além disso, temiam a “privatização” dos equipamentos e grupos artísticos. Outros já estavam em período de aposentadoria, e tinham na mudança de gestão a oportunidade de reivindicação de direitos. E havia ainda aqueles que não passaram nos exames seletivos, sendo substituídos por profissionais selecionados no mercado. Para muitos, a imposição de ações coletivas em elevado volume foi uma maneira de pressionar o poder público a desistir da mudança de gestão ou impedir a demissão. Note-se que as ações foram impetradas contra as OSs, mesmo sendo personagens novas na cena, porque isso ampliava a chance de vitória na justiça trabalhista, já que recorrer contra o estado tendia a ser muito mais complexo, demorado e, por vezes, infrutífero. A evidência dessas ocorrências pode ser verificada nos processos trabalhistas impetrados principalmente junto às organizações de formação cultural, como o Conservatório de Tatuí, mas também junto a grupos artísticos e a museus. Parte dessa documentação está disponível nos contratos de gestão correspondentes. Ronaldo Alves Penteado, servidor de carreira da Secretaria da Cultura, fez um breve e relevante esforço de análise, a partir do Conservatório de Tatuí (PENTEADO, 2017).

cultural, tem a ver com a multiplicidade de perfis profissionais necessários, de difícil enquadramento no rigor de contratação da administração pública.

O segundo fator se assentou com a publicação da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estipulando limites e critérios para a realização de despesas de caráter continuado e limitando os gastos com pessoal para todos os níveis de governo.

No final dos anos 1990, a dificuldade para efetivar a execução orçamentária, também motivada pela rigidez e morosidade dos processos de compras e contratações de serviços no âmbito do estado, se somava à dificuldade de contratação e manutenção de pessoal qualificado em todos os setores da Secretaria da Cultura. Nesse período, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp) passava por uma profunda reestruturação, como forma de superar a grave crise que enfrentava, sendo necessário encontrar para ela uma solução de gestão que consolidasse as mudanças empreendidas (ARRUDA, 2010; LOPES, 2016).

A situação da Osesp era semelhante à de outros grupos artísticos e equipamentos culturais do Brasil afora e poderia ser caracterizada pela ausência de recursos para investimento de forma continuada, a partir de um planejamento que avançasse para além do curto prazo. Isso se traduzia em falta de profissionais, contratos precários e dificuldades de toda sorte.

Sensível à necessidade de resolver o problema específico da Orquestra, e também de encontrar uma alternativa viável para a gestão cultural dos demais equipamentos, grupos artísticos e programas da administração paulista, o então secretário da Cultura, o advogado e ex-procurador do município de São Paulo Marcos Ribeiro de Mendonça, que havia sido eleito deputado estadual e estava licenciado de suas atividades parlamentares, reassumiu temporariamente seu posto na Assembleia Legislativa pelo tempo necessário para construir a articulação que faria incluir a cultura na lei de OS paulista, a Lei Estadual Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998 (ESTADÃO, 2019).

A Lei previa a utilização do modelo tanto para a área de saúde como de cultura, esta última resultante de ação de última hora do então secretário de estado da Cultura que incluiu um inciso nesse sentido, já que o documento havia sido concebido inicialmente na Secretaria da Saúde para lidar especificamente com a questão hospitalar. Preocupava o secretário a inadequação do modelo vigente para

operar a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – Osesp (COSTIN, 2005, p. 111).

Como salientam Flávio Alcoforado e Tiago Caciue Moraes (2008), a inserção da cultura na Lei de OS não encontrou óbices porque não demandou outras alterações e porque, dada a situação crítica que o estado vivenciava em relação à precarização de mão de obra da cultura, que precisava ser logo resolvida, essa inserção constituía solução mais simples e rápida do que iniciar novo processo legislativo.

A inclusão da área da cultura no projeto de lei foi uma decisão estratégica da base governista que aproveitou um momento favorável para tal alteração. Primeiro, porque a questão da saúde já estava praticamente resolvida. Depois de uma longa tramitação, as forças (favoráveis e contrárias) já haviam se consolidado e o governo já havia conseguido votos suficientes para a aprovação da lei no projeto turno. Segundo, porque **apenas a inclusão da área da cultura no texto da lei não configurava uma mudança substancial que necessitasse de uma nova rodada de debates e uma nova votação**. Assim, a proposta permanecia a mesma, somente acrescida da área da cultura. Por fim, a oportunidade de apenas se estender a lei de OS para a área de cultura requeria muito menos esforço do que a opção de iniciar a elaboração de um novo projeto de lei, específico para a cultura. (ALCOFORADO, MORAES, 2008, p. 5, grifos meus).

É particularmente notável a afirmação de que “apenas a inclusão da área da cultura no texto da lei não configurava uma mudança substancial que necessitasse de uma nova rodada de debates e uma nova votação”, porque demonstra a exata medida da importância da área cultural na perspectiva do poder legislativo.

A crítica de Beatriz Cruz (2009) acerca dessa ausência de preocupação estratégica com o setor viria expressar o desconforto e a inquietação dos próprios servidores da Secretaria com a maneira como a implementação do modelo se apresentava.

Vê-se, portanto, que os objetivos iniciais que impulsionaram o “pensar” na gestão dos equipamentos culturais, mediante a realização de contratos de gestão com Organizações Sociais, não possuíam como foco a mudança dos paradigmas de gestão. Não houve preocupação de se adequar à lei que regulamentou a qualificação de Organizações Sociais às especificidades da cultura, nem de se exigir que as associações candidatas à qualificação como organização social demonstrassem experiência mínima na gestão de equipamentos culturais. (CRUZ, 2009b, p. 53).

Não que não tivesse havido estudos para tentar estruturar um arranjo específico para a institucionalização do modelo OS na seara cultural paulista. O que

tudo indica é que os esforços foram concentrados em alguns gabinetes, com pouca participação dos servidores de modo geral, e sem envolvimento social mais amplo.

Assim, entre o segundo semestre de 1998 e o final de 2004, a Secretaria da Cultura iniciou estudos para a implantação do modelo de gestão e imprimiu esforços para a qualificação de entidades como organizações sociais. Essas ações tiveram direcionamentos distintos conforme a mudança de secretários ocorrida no período e os problemas conjunturais enfrentados.

Embora tenha feito a gestão para inclusão da área de cultura na Lei de OS, a gestão do secretário Marcos Mendonça pouco avançou na preparação da adoção do modelo. Com efeito, o mais longo titular a permanecer à frente da cultura desde a reabertura democrática (1995 a 2002) lidava com “uma secretaria endividada, com baixo orçamento, pouca estrutura e possuidora de grandes obras” (MATTA, 2013, p. 78), cujas entregas eram a prioridade, a exemplo da reforma da Sala São Paulo. Seria sua sucessora, a administradora, economista e professora Cláudia Costin (jan./2003 a mai./2005), quem responderia pela preparação da pasta para os primeiros contratos de gestão, atuando em parceria com a Subsecretaria de Gestão da Casa Civil nessa modelagem.

A Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo assinou, após dois anos de preparação, quatro contratos de gestão com entidades previamente qualificadas como organizações sociais. Essa assinatura se deu num contexto de profunda reestruturação do órgão, encetada para capacitá-lo a **coordenar uma política cultural voltada ao cidadão como portador de necessidades culturais**. Durante muito tempo, pensou-se em ministérios ou secretarias como entidades que deveriam voltar-se ao **atendimento de artistas**, numa certa **desqualificação do cidadão** como alguém que pudesse ter mais necessidades que as de saúde, habitação e educação, entre outras. A ideia era **capacitá-la para esse novo papel e para uma operação mais adequada** de seus equipamentos, museus, teatros, escolas, orquestras e sedes de oficinas, de acordo com a política cultural definida. Para tanto, a Secretaria contou com o apoio inestimável da Subsecretaria de Gestão da Casa Civil do Estado de São Paulo, que compreendeu e se envolveu decisivamente no **processo de reestruturação** e no **redirecionamento da política cultural** (COSTIN, 2005, p. 114, grifos meus).

O texto da ex-secretária da cultura – provavelmente o documento mais citado a respeito da implantação do modelo de organizações sociais na cultura paulista – deixa evidente uma perspectiva de mudança de foco, de uma pasta mais executora, considerada mais voltada ao “atendimento a artistas”, para um órgão capacitado para

“coordenar uma política cultural voltada ao cidadão como portador de necessidades culturais”. Esse reposicionamento visava à orientação no sentido gerencial, preconizado na Reforma do Estado do Mare, calçando-se em uma lógica que foca no público enquanto cidadão-cliente, a ter suas necessidades culturais em alguma medida atendidas ou satisfeitas.

Essa perspectiva de mudança é central para a discussão do modelo OS paulista, na medida em que o diagnóstico das ações da pasta identifica a ausência de relacionamento direto com a população, mas não endereça essa relação sob a égide da cidadania cultural, dos direitos culturais, mas sim a partir de uma perspectiva de satisfação do usuário-cliente.

Para além das questões ideológicas subjacentes, a grande diferença prática entre essas duas formas de direcionar a materialização das políticas culturais diz respeito aos esforços que seriam realizados (ou não) para estimular, viabilizar, dificultar ou enquadrar o engajamento dos sujeitos envolvidos, seja na condição de artistas e produtores culturais, seja na condição de públicos e agentes sociais da cultura ou, ainda, de seus consumidores.

O modelo OS na Secretaria da Cultura de SP teve avanços expressivos no sentido de tornar a pasta um órgão mais indutor do que executor da política cultural, ainda que esses avanços tenham oscilado ao longo do tempo, a depender das medidas adotadas a cada gestão.

O diálogo com o setor cultural e artístico – que era resumido sob a pejorativa designação de “política de balcão” – mudou em parte, especialmente por conta da relação de parceria estabelecida com as organizações sociais, que passariam, na maior parte dos casos e sobretudo a partir de 2007-2008, a ser consideradas interlocutoras qualificadas para participar das discussões de elaboração da política cultural da pasta, especialmente em relação a seus objetos de atuação. Algumas OSs passariam também a funcionar como agentes de mediação das relações do estado com o setor cultural, por meio de editais técnicos voltados a artistas e municípios,

entre outras formas de atuação junto ao setor cultural e no território estadual<sup>101</sup>.

Entretanto, “a política de balcão”, em parte também permaneceu vigente, quando se considera as ações que a SEC-SP manteve sob outras estratégias de gestão, como a atuação cartorial da área de preservação do patrimônio histórico (principalmente com o patrimônio arquitetônico tombado) e o atendimento a proponentes da lei estadual de incentivo ou a demandas de municípios, ainda que, em cada uma delas, tenha havido esforços de simplificação e melhoria de processos e de maior transparência de critérios e resultados.

Ao mesmo tempo, embora tenha ampliado uma forma de participação da sociedade civil, expressa nas organizações sociais especialmente por meio de seus conselhos de administração, por outro lado, a Secretaria não conseguiu estabelecer diálogos mais significativos, continuados e estruturantes com a sociedade no território paulista, apesar do incremento significativo da oferta cultural (entendida muito mais como produto do que como processo ou resultado; muito mais na ótica do consumo e entretenimento, do que na de usufruto de direitos sociais).

Os resultados da política cultural de São Paulo desde o início contribuem para evidenciar as limitações da reforma do estado no que diz respeito à participação social (processo individual e coletivo ativo), que era pensada sob a ótica do cidadão-cliente (perspectiva individual e com forte tendência à passividade, salvo quando em situação de reclamação pontual, pessoal, portanto, reforçando o caráter individual). A atualização da análise para o contexto contemporâneo também demandaria inseri-la em um debate mais amplo, a respeito de “como governo e cidadãos podem desenhar instituições inovadoras que aprimorem a democracia na formulação de políticas e também aumentem as estruturas de transparência, responsividade e responsabilização” (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES; ROMÃO NETTO, 2019).

É válido, contudo, observar que o projeto iniciado na gestão da secretária Cláudia Costin não foi concluído, muito menos integralmente implementado. Isso torna complicado apresentar críticas mais consistentes ao período inicial, tendo em vista

---

<sup>101</sup> Nos casos das áreas de formação e de difusão cultural, os editais realizados pelas OSs foram a maneira encontrada para diminuir a pressão política e corporativa relacionada aos programas que era feita diretamente na Secretaria (por exemplo para o recebimento de polos e oficinas de formação ou de festivais). Já a área de museus, por meio de sua equipe ligada ao Sistema Estadual de Museus e, mais tarde, com apoio de instâncias consultivas externas, também relacionadas ao SISEM, sempre participou da escolha dos beneficiados de projetos, valendo-se de critérios técnicos, objetivos e publicizados junto à área museológica. Vale ressaltar que a pressão política nessa área de atuação era bem menor do que nas demais.

que a estruturação originalmente concebida parecia caminhar no sentido de uma ampliação de diálogos com o público “portador de necessidades culturais” que talvez pudesse evoluir para uma construção mais ativa e intercambiante, na mobilização das três partes envolvidas – a Secretaria da Cultura, as organizações sociais que representavam a sociedade civil organizada e os diversos segmentos de público.

Todavia, como em tantos momentos antes e em tantos outros setores da vida pública nacional, a substituição do titular da pasta da cultura foi seguida de um quase total abandono das iniciativas estratégicas da gestão anterior.

O início do trabalho não foi fácil. Mudanças políticas no governo fizeram com que tivesse que sair do governo em maio de 2005, antes de consolidado o processo. Uma nova equipe assumiu sem que um conhecimento de como monitorar contratos de gestão tivesse se consolidado na Secretaria ou que as OS se sentissem confortáveis no novo papel (COSTIN, 2005, p. 116).

Em maio de 2005, Cláudia Costin foi substituída pelo cineasta João Batista de Andrade, que havia sido indicado pelo Partido Popular Socialista (PPS, atual Cidadania). Um novo gabinete seria composto. Andrade chegaria à cultura do estado defendendo uma “explosão cultural”, sem favorecimentos à sua área de origem, mais sim por meio de um “investimento modernizador” e atento “ao problema da exclusão”. Em relação às OSs, propunha dar continuidade à implantação do modelo, expandindo-o para outros setores (FOLHA DE S. PAULO, 2005).

O contexto da Secretaria da Cultura denotava, então, falta de controle da própria pasta sobre as atividades realizadas nos equipamentos culturais; ausência de procedimentos, rotinas de trabalho e recursos humanos para formular, executar e acompanhar as políticas públicas de cultura; dificuldades para contratação de pessoal, agravadas pela incompatibilidade entre os perfis necessários e os salários e formas de contratação (precárias) disponíveis, além de um regramento inadequado para realização dos serviços culturais.

O quadro de colaboradores da Secretaria da Cultura contava, em 2004, com 298 funcionários públicos ativos e cerca de 4.500 trabalhadores “credenciados”,



“recibados”, vinculados por meio de contratos temporários<sup>102</sup>. Alguns anos transcorreriam, até que essa situação se modificasse.

[...] em 2004, a SEC contava com 4,5 mil colaboradores remunerados de maneira precária, “recibados”, sendo que a gestão por OS foi especialmente estimulada pela celebração de termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público do Trabalho, com o fito de eliminar a precarização do trabalho na área cultural e garantir relações trabalhistas estáveis e amparadas pela legislação competente. Cabe dizer ainda que a SEC efetuava despesas diretamente ou por meio de convênios antes da adoção do modelo OS. No entanto, devido a diferenças no processo de prestação de contas, há poucos dados detalhados anteriores ao modelo OS para o estabelecimento de comparativo (MOREIRA RAMOS, 2017, p. 4).

Em outras palavras, as informações disponíveis na Secretaria não permitiam levantar com precisão o total de pessoas empregadas precariamente nem os valores despendidos com essas contratações, entre outras razões, basicamente porque a sistematização e disponibilização desses dados implicaria a constituição de prova contra a própria pasta.

Tampouco o cenário financeiro era favorável, o que, aliás, era praxe, já que a cultura tem sido historicamente um dos menores orçamentos dos governos estaduais, com recursos, via de regra inferiores às demandas de equipamentos culturais, grupos artísticos e programas permanentes que, em geral, não eram unidades de despesas. No caso da Secretaria da Cultura, o orçamento era alocado nos departamentos existentes, que destinavam as verbas a partir do direcionamento definido pelo gabinete a cada gestão, na maioria dos casos atuando-se mais em projetos pontuais do que estruturantes ou de manutenção, e objetivando alguma visibilidade pública/política. A alternância de ações pontuais e discricionárias, investimentos seletivos e conjunturais com visão de curto prazo seguia seu curso histórico.

O engessamento dos trâmites burocráticos também facultava a utilização de *adiantamentos de despesas*, possibilitados pela Lei Estadual nº 10.320/1968. Curiosamente, foi justamente uma lei voltada a dispor sobre os sistemas de controle

---

<sup>102</sup> Essa estimativa constava dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados entre a Secretaria da Cultura e o Ministério Público do Trabalho (MPT), que praticamente obrigaram à adoção efetiva do modelo OS, mesmo sem todos os procedimentos redefinidos para sua implementação. Ainda que as gestões de Mendonça e principalmente de Costin tivessem se empenhado em criar uma modelagem específica da cultura para um projeto que há anos tinha se estruturado para a área de saúde, a pauta não evoluiu suficientemente na pasta. Assim, a pressão do MPT para assegurar o início da cessação de contratações irregulares, incluindo ameaças de prisão interpostas ao titular da pasta em diferentes ocasiões, viria fazer com que o modelo OS na cultura começasse sem o amadurecimento e a preparação necessários.

interno da gestão financeira e orçamentária do estado que configurou o mecanismo que, previsto para agilizar os processos internos, acabou sendo utilizado para viabilizar a operacionalização de atividades de forma difusa. Assim, um expediente que deveria se caracterizar pela excepcionalidade, acabou sendo transformado em ferramenta de gestão do dia a dia, o que ocasionou vários questionamentos por parte do Tribunal de Contas. Note-se que o art. 6º da Lei n.º 10.320/1968 permitia que a despesa pública pudesse ser feita:

pele regime de adiantamento, consistente na **entrega de numerário a servidor**, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas, nos casos expressamente definidos em lei, que não possam ou não convenham subordinar-se ao processo ordinário ou comum (SÃO PAULO, 1968b, n.p., grifos meus).

Gastos decorrentes de um grande número de situações podiam ser incluídos nessa condição, tais como: diárias e ajuda de custo; transporte em geral; representação eventual e gratificação de representação; custeio de estabelecimentos públicos de natureza e limite mensal previamente fixados; aquisição de livros, revistas e publicações especializadas destinadas a bibliotecas e coleções e até aquisição de objetos históricos, obras de arte, peças de museu e semelhantes, destinados a coleção, mediante autorização do governador. Esse rol de possibilidade incluía ainda “despesa miúda e de pronto pagamento” (SÃO PAULO, 1968b, n.p., art. 39 e 40).

Compunha-se assim um leque de possibilidades para afastar os morosos trâmites das compras públicas e processos licitatórios, ao mesmo tempo em que se criava um cenário propício ao comércio de comprovações de despesas (famoso na área cultural como “compra de recibos” e “compra de notas fiscais”) que, por vezes, não eram efetivamente realizadas. Com o tempo, os adiantamentos passaram a viabilizar um conjunto expressivo de realizações da Secretaria, legítimas e voltadas às finalidades da pasta, porém executadas segundo procedimentos em desconformidade com a legislação. E passaram também a funcionar como forma de

complementação de renda de servidores cujos salários eram muito defasados<sup>103</sup>.

Apesar de a prática ter se tornado contumaz, ela não podia ser utilizada para todas as necessidades da pasta nem ser a forma principal de realização de despesas, sob risco de que o estratagema acabasse descoberto. Além disso, parte dos servidores e dos gestores públicos não compactuava com o uso desse tipo de alternativa e via-se às voltas com os desafios de conseguir equacionar compras e contratações por meio dos trâmites oficiais.

Diante dessas dificuldades, os equipamentos e grupos artísticos começaram a estimular a fundação de associações de amigos, com o objetivo de promover esforços junto à sociedade para obter mais recursos e de fazer uso das leis de incentivo à cultura, surgidas a partir da reabertura democrática. Esse processo se deu no mesmo contexto de impulsionamento do terceiro setor já situado. Em paralelo, ampliava-se no seio da sociedade a disposição para integrar iniciativas dessa natureza também no campo cultural, a exemplo daquelas que se delineavam no campo patrimonial.

A partir dos anos 1980, o tema [do patrimônio histórico-cultural] invadiu a agenda de diversos movimentos sociais. Se até aquela década, ao menos no contexto brasileiro, as discussões sobre o patrimônio restringiam-se à esfera do Estado e dos intelectuais que dirigiam as agências de preservação histórica, a partir de então o tema difundiu-se pela sociedade civil, sendo reinterpretado e utilizado por grupos e associações civis como um instrumento de luta política. A noção de “identidade” desempenha nesses processos um papel crucial (GONÇALVES, 2015, p. 213).

A Constituição paulista e a legislação infraconstitucional já abrigavam a possibilidade de celebração de convênios em geral (a exemplo Lei Estadual nº 6.544/1989 e Decreto Estadual nº 40.722/1996). Reforçando a visão de que a parceria com entidades da área cultural poderia representar um avanço na direção da ampliação e oxigenação das realizações previstas, mesmo já sob a vigência das Leis de OS e Oscip, o governo do estado publicou o Decreto Estadual nº

---

<sup>103</sup> Tais eram as situações mais conhecidas e que constavam de questionamentos legais. Não há como dimensionar, no entanto, se desvios ainda menos justificados ocorreram, valendo-se de expedientes do gênero, e em que volume de recursos. A ausência de transparência e a burocracia acentuadamente tortuosa que caracterizou em especial o período da ditadura torna praticamente impossível o rastreamento do fluxo de recursos públicos, para saber o que, de fato, foi aplicado nas atividades fins e se transformou em exposições, apresentações artísticas, oficinas, manutenção de equipamentos, etc. Tal cenário de pouca transparência e expedientes “flexíveis” perdurou mais livremente pelo menos até meados dos anos 2000, começando a ser mais decisivamente desarticulado e inibido a partir da Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, e da popularização dos portais da transparência.

46.782/2002, autorizando previamente a Secretaria da Cultura a firmar convênios com instituições culturais sem fins lucrativos, visando à transferência de recursos para a realização de exposições artísticas ou culturais, conforme plano de trabalho específico; e para a execução de projeto institucional de recuperação e restauração de prédio estadual de características singulares, tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico do Estado de São Paulo (Condephaat), com prévia audiência deste.

Instrumento utilizado especialmente na área de museus, esse decreto reforçava o espírito de parceria entre a Secretaria da Cultura e as instituições não governamentais, relacionado aos equipamentos e programas do estado. Ao mesmo tempo, demonstra que o modelo OS não era unanimidade nem a única solução considerada, em termos de relacionamento com a sociedade civil, ainda que o modelo Oscip seguisse sendo muito pouco cogitado e apenas pontualmente utilizado.

Se o contexto do desenvolvimento histórico do setor cultural não tendeu a fortalecer iniciativas institucionais independentes, tampouco a experiência na celebração de convênios com o estado fez com que se desenvolvesse um número razoável de entidades mais estruturadas em São Paulo, capazes de qualificar-se como OSs e interessadas em fazê-lo.

Ao contrário do que houve na área de saúde, que já contava com um razoável número de instituições da sociedade civil atuando profissionalmente no setor, em iniciativas privadas e filantrópicas, a adoção do modelo de gestão em parceria com organizações sociais na área da cultura de São Paulo teve de ser precedida por um processo de estímulo à reorganização das entidades existentes, no sentido de sua adequada formalização e profissionalização, e mesmo de criação de novas composições da sociedade civil.

Aqui se pode falar, mais uma vez, de uma característica do modelo OS que destoa da ideia convencionalizada de terceiro setor, uma vez que, no caso paulista (como no paraense), a iniciativa de constituição partiu do poder público algumas vezes, bem como dele emanaram vários direcionamentos a respeito da estruturação inicial da entidade, inclusive no sentido de indicação de nomes para ocupação de cargos e de vagas nos conselhos de administração dessas entidades. Se é fato que ninguém foi obrigado compulsoriamente a constituir uma associação para qualificá-la como OS ou a adequar a associação de amigos preexistente nessa direção, é bem

verdade que algumas das primeiras organizações não foram completamente “voluntárias”.

Em termos concretos, as associações de amigos existentes na órbita dos equipamentos culturais da SEC-SP eram, quase sempre, entidades muito pequenas, sem recursos, sem funcionários e sem estrutura básica. Em muitos casos, a principal razão de existir era constituir uma personalidade jurídica sem ânimo de lucro, para poder firmar convênio com o próprio estado, para receber recursos que pudessem ser aplicados no próprio equipamento ou grupo artístico, com mais facilidade.

Poucas eram as exceções que conseguiam desenvolver atividades e eventos próprios, para arrecadar fundos e contribuições. A partir do final dos anos 1980, com a possibilidade de submissão de projetos às leis de incentivo (aberta exclusivamente a entes privados com ou sem fins lucrativos), esse passou a ser um motivo central para a formalização de associações de amigos.

Por conta disso, e também pela necessidade de preparação da pasta, e, ainda, devido à inércia que se estabelecia a cada mudança de titular, a adoção do modelo de parceria com organizações sociais pela Secretaria da Cultura só foi possível a partir de 2004, seis anos após a regulamentação da lei complementar estadual nº 846/1998, marcando o início de uma nova estratégia de gestão de seus equipamentos, grupos artísticos, programas e projetos.

Apesar do quadro de dificuldades apresentado que impulsionava a adoção do modelo e da existência prévia de algumas associações de amigos – portanto, de agentes do terceiro setor que já atuavam junto à Secretaria da Cultura –, a implantação do novo modelo não se deu sem o enfrentamento de resistências e desconfiças de ambos os lados. Um exemplo bastante ilustrativo da resistência de algumas entidades pode ser verificado no caso da Sociedade de Amigos do Museu de Arte Sacra (Samas), criada em 1992, convidada a se qualificar como organização social em 2004:

A principal ‘desconfiança’ referia-se à fidedignidade do modelo. As perguntas mais frequentes eram:

1. Qual a garantia que temos de que o Estado vai repassar os recursos necessários e dentro do prazo do contrato?
2. Qual a garantia que temos de que o Estado vai cumprir a sua parte?
3. Será que o Estado na verdade não está querendo nos passar ‘um grande abacaxi que teremos que descascar’ sozinhos?

Por parte da Mitra, proprietária do imóvel e de grande parcela do acervo, persistia a dúvida de que, com a alteração do modelo, os

contratos e cuidados com o acervo seriam mantidos. Por outro lado, também existia o medo dos diretores da instituição e de seu conselho, que entendiam que, com a mudança, poderia haver perda de poder e do vínculo com o Estado, pois, uma vez assinado o contrato de gestão, diretoria e conselho deixariam de ser nomeados pelo Governador (CRUZ, 2014).

A situação vivenciada pela Samas não foi isolada. Outras associações de amigos somente buscaram a qualificação como organizações sociais a partir da publicação do Decreto Estadual nº 50.941/2006, que reestruturou a Secretaria da Cultura, abolindo toda a estrutura administrativa e técnica dos equipamentos culturais da pasta e, com ela, os conselhos e diretorias dos equipamentos, os quais eram, em vários casos, nomeações diretas do governador do estado.

Com efeito, o movimento realizado no estado de São Paulo parece indicar que a publicização de seus equipamentos culturais e grupos artísticos aos moldes do que havia sido feito pelo governo federal não foi postulada por mais de uma razão.

Se, oficialmente, se convencionou defender que o entendimento paulista foi o de que a extinção dos equipamentos no organograma público era medida extrema e não alinhada aos objetivos pretendidos na publicização dos serviços, por outro lado, ficou claro que não havia muita razão prática para considerar tal medida.

No caso da saúde, o objetivo da parceria dizia respeito principalmente a novos hospitais em construção (PAHIM, 2009, p. 69). A grande discussão era sobre como equipar e gerenciar tais equipamentos, e, sobretudo, como constituir seu corpo de funcionários, já que havia dificuldades para o incremento de pessoal do estado, além de entraves costumeiros, decorrentes das regras públicas para compras e contratações.

Em 1995, ao assumir o governo paulista, Mário Covas — eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), fundado em 1988 por um grupo dissidente do PMDB do qual fez parte André Franco Montoro — encontrou várias obras paradas havia vários anos e estabeleceu seu término como diretriz, antes de iniciar qualquer outra. Os movimentos sociais organizados da área da saúde exerceram forte pressão para que os hospitais fossem concluídos e entrassem em funcionamento. [Essas obras tinham sido previstas no Plano Metropolitano de Saúde do governo Montoro (1982-1986) e iniciadas no governo Quéricia (1987-1991), permanecendo depois paralisadas por vários anos].

Definida a retomada da construção dos hospitais, a partir de 1997, **o principal problema do governo era viabilizar a contratação do pessoal necessário para sua implantação**, uma vez que isto traria **um incremento de mais de 15 mil funcionários públicos** e elevaria

o percentual relativo da folha de pagamentos do Estado dentro do orçamento geral para nível superior ao permitido pela legislação em vigor (“Lei Camata”<sup>104</sup>). Com a transferência da gerência destes hospitais para as OSS, esta restrição legal não era mais aplicável (FERREIRA JÚNIOR, 2004, p. 23, grifos meus).

Ajuda a compreender esse cenário o fato de que o estado continuou a manter unidades hospitalares estatais, adotando o novo modelo principalmente para novas implantações. Diferentemente da área federal de ciência e tecnologia, na qual a execução de determinadas atividades finalísticas passou a ser feita basicamente por meio de parcerias com organizações sociais, no caso da saúde paulista, desde a idealização do modelo existia a intenção de promover uma atuação complementar entre hospitais e outros equipamentos de saúde geridos pela administração direta e indireta e aqueles que seriam geridos por meio de parcerias com OSs.

Já no caso da cultura, o patrimônio artístico e cultural paulista era gerido diretamente pela Secretaria da Cultura (ainda que, de fato, por meio de equipes precariamente contratadas). Não havia órgãos intermediários que necessitassem ser extintos ou transformados em entidades do terceiro setor, pois, mesmo quando previstos legalmente, equipamentos, grupos artísticos e programas não estavam institucionalizados por completo: não tinham personalidade jurídica autônoma, não tinham pessoal regular e não tinham dotação orçamentária própria e suficiente. Tampouco havia perspectiva de cessão de contingentes de servidores para as novas organizações gestoras, basicamente porque a imensa maioria dos trabalhadores dos programas e equipamentos do estado não era composta de servidores públicos regulares, mas de pessoas contratadas irregularmente para desempenhar essa função.

É essencial reconhecer que o movimento de “OS-cização”<sup>105</sup> da cultura paulista, por vezes criticado como forma de privatização, foi a única maneira até hoje

---

<sup>104</sup> Cabe acrescentar que a Lei Camata foi uma “proposta incorporada na Lei de Responsabilidade Fiscal que determina um limite de 60% do total das receitas dos estados com gastos de pessoal. A União só pode gastar 50% de suas receitas com pessoal. O projeto original, de autoria da ex-deputada Rita Camata, foi a Lei Complementar 82, de 1995. Posteriormente, transformou-se na Lei Complementar 96, de 1999, e agora faz parte da Lei Complementar 101, de 2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (SENADO FEDERAL, s/d, n.p.)

<sup>105</sup> O termo “OS-cização” era recorrentemente utilizado pelo então secretário da cultura João Sayad, para fazer referência à necessidade de intensificar a migração da gestão de equipamentos, programas e grupos artísticos para o modelo OS, como forma de superar a precarização e as fragilidades institucionais, assegurar o ingresso de trabalhadores culturais qualificados e legalmente contratados e de ampliar o direcionamento e uso de recursos para as finalidades culturais devidas.

efetivamente viabilizada no estado para deixar de praticar a precarização da força de trabalho da cultura e assegurar os direitos trabalhistas dos profissionais da área que eram negligenciados havia décadas.

Por outro lado, a reconfiguração da pasta promovida com o Decreto Estadual nº 50.941/2006 foi tão expressiva que também correspondeu a uma ampla reestruturação gerencial do campo cultural estatal, algo que – se existissem servidores de carreira nos equipamentos e corpos estáveis da pasta – talvez pudesse ser comparado ao movimento de publicização do setor de ciência e tecnologia federal.

Estruturada como órgão exclusivamente voltado às políticas culturais pelo Decreto Estadual nº 13.426/1979, a Secretaria da Cultura tinha sido reestruturada pelo Decreto Estadual nº 20.955/1983, por ocasião da gestão de André Franco Montoro, já sob os auspícios da abertura democrática.

Integrando o Título III, Da Estrutura e das Relações Hierárquicas, o primeiro capítulo dispunha sobre a Estrutura Básica da Secretaria da Cultura:

**Artigo 3.** - A Secretaria da Cultura tem a seguinte estrutura–básica:

**I - Administração Centralizada:**

- a) Gabinete do Secretário;
- b) Assessoria Técnica;
- c) Departamento de Artes e Ciências Humanas - DACH;
- d) Departamento de Atividades Regionais –a Cultura - DARC;
- e) Departamento de Museus – Arquivos - DEMA;
- f) Conselho Estadual de Artes e Ciências Humanas;
- g) Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico–do Estado - CONDEPHAAT;

**II - Administração Descentralizada:** Fundação Padre Anchieta - Centro Paulista de Rádio e TV Educativa (SÃO PAULO, 1983, n.p., grifos meus);

O campo funcional estabelecido para a Secretaria da Cultura envolvia a responsabilidade de **executar** a política do estado no amparo à cultura, **em conformidade com as diretrizes fixadas pela Lei nº 10.294/1968**; **promover, documentar e difundir** as atividades artísticas e as ciências humanas; **promover** a defesa do patrimônio histórico, arqueológico, artístico, paisagístico e turístico do estado; contribuir para o desenvolvimento, de modo geral, das atividades artísticas; **promover** atividades educativas e culturais por meio do rádio e da televisão e **promover e estimular** a pesquisa em artes e ciências humanas (SÃO PAULO, 1983).

Com um total de 193 artigos e um título dedicado a disposições transitórias, esse decreto definia as atribuições da administração geral e dos diferentes



departamentos e detalhava toda a composição e funcionamento da pasta. O conjunto de equipamentos culturais e grupos artísticos apresentado envolvia: 3 casas de espetáculos (Teatro Sérgio Cardoso; Auditório da Sede da Secretaria; Casa de Cultura Amâncio Mazzaropi); 1 Paço das Artes que incluía a Galeria Cultura; 2 centros culturais (Centro Estadual de Cultura e Centro Cultural Aúthos Pagano); 47 Museus e Casas de Cultura do Interior; 5 museus localizados na capital (Pinacoteca do Estado, Museu de Arte Sacra de São Paulo, Museu da Casa Brasileira, Museu da Imagem e do Som de São Paulo e Museu da Literatura, que incluía a Casa Guilherme de Almeida) ; 1 Conservatório Dramático e Musical (em Tatuí) e 6 grupos artísticos (Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo; Orquestra Sinfônica Juvenil do Estado de São Paulo; Orquestra Sinfônica Juvenil do Litoral; Banda Sinfônica do Estado de São Paulo; Coral do Estado de São Paulo; Movimento Coral do Estado de São Paulo).

Também integravam a Secretaria da Cultura a Divisão de Arquivo do Estado e a Divisão de Bibliotecas, além de 13 delegacias regionais da cultura, localizadas nas sedes das regiões administrativas do estado, e dois conselhos: o Condephaat e o Conselho Estadual de Artes e Ciências Humanas, que contava com 16 comissões especializadas (Folclore; Artes Plásticas; Arquitetura; Cinema; Circos, Circos-Teatro e Pavilhões; Dança; Desenho Industrial e Artes Gráficas; Documentação e Biblioteca; Filatelia e Numismática; Filosofia e Ciências Humanas; Fotografia; História; Literatura; Música; Teatro e Rádio, Televisão e Vídeo).

Essa configuração alinhava-se a uma secretaria de perfil executor. A partir de 2006, seu vocacionamento seria reposicionado.

O primeiro esforço nessa direção veio com o Decreto Estadual nº 50.659, de 30 de março de 2006, que sofreria uma alteração em abril e seria substituído em julho do mesmo ano pelo Decreto Estadual nº 50.941/2006. Era o último ano da gestão de Geraldo Alckmin e havia grande otimismo quanto à eleição do candidato da situação, mantendo o PSDB no comando do governo paulista, o que acabou se confirmando.

A administração tinha pressa em promover uma série de medidas para redução da burocracia administrativa, as quais tinham cunho impopular, especialmente junto aos servidores, e, na visão do estafe governamental, precisavam ser concluídas antes que o novo governador assumisse.

No caso da cultura, as modificações no ordenamento da pasta foram decisivas para que o modelo OS pudesse vingar.

Sem que fosse substituída ou revogada, a Lei de Amparo à Cultura, de 1968, deixou de integrar os objetivos preconizados para o campo funcional da Secretaria da Cultura, que passaram a ser de:

**I. formulação, planejamento, coordenação e execução da política cultural do Estado;**

**II. formulação, proposição de diretrizes, planejamento, coordenação e controle estratégico** nos seguintes eixos:

- a. valorização, promoção, documentação e difusão das atividades artístico-culturais e das ciências humanas;
- b. promoção da defesa e preservação do patrimônio histórico, arqueológico, artístico, paisagístico e turístico do estado;
- c. promoção da preservação e difusão do patrimônio cultural do Estado de São Paulo;
- d. formação na área de cultura, incluindo-se a promoção de atividades educativas e culturais por meio do rádio e da televisão;
- e. promoção da preservação da memória do estado;
- f. **monitoramento e avaliação das atividades descritas** nas alíneas anteriores;

**III. contribuição para o desenvolvimento cultural e das atividades artísticas**, de modo geral;

**IV. fomento à cultura**, de acordo com as diretrizes fixadas pela legislação em vigor;

**V. promoção e estímulo à pesquisa e ao estudo em Artes e Ciências Humanas;**

**VI. supervisão da administração dos equipamentos culturais e recebimento e análise de relatórios de gestão;**

**VII. integração cultural entre o Estado de São Paulo e os outros países da América Latina;**

**VIII. formulação e implementação da política estadual de arquivos e gestão documental (SÃO PAULO, 2006, n.p., grifos meus).**

A adoção de termos como “formulação”, “planejamento”, “coordenação”, “proposição de diretrizes” e “controle estratégico” evidencia a mudança de direcionamento em relação ao ordenamento legal anterior, mais caracterizado pelo verbo “promover”. A partir de então, à Secretaria caberia atuar muito mais no papel de indutora do que de executora.

A ideia de “execução” aparece associada à política cultural, em sentido amplo, ao cabo do processo de formulação, planejamento e coordenação. Por sua vez, as atividades específicas passam a compor eixos, a respeito dos quais o papel da pasta passa a ser o de “formulação, proposição de diretrizes, planejamento, coordenação e

controle estratégico”. É também a primeira vez que a expressão “monitoramento e avaliação” integra o campo funcional do órgão responsável pela cultura paulista. A seu tempo, expressamente no caso dos equipamentos culturais, fica claro o papel da Secretaria, de responder pela “supervisão da administração dos equipamentos culturais” e de receber e analisar “relatórios de gestão”.

A estrutura básica da pasta é completamente reformulada:

Artigo 3º - A Secretaria da Cultura possui a seguinte estrutura-básica:

I - Gabinete do Secretário;

II - Conselho Estadual de Cultura;

III - Conselho de Orientação da Loteria da Cultura;

IV - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado - CONDEPHAAT;

V - Comissão de Avaliação;

VI - Unidades de Atividades Culturais:

a) Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural;

b) Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico;

c) Unidade de Formação Cultural;

d) Unidade do Arquivo Público do Estado;

e) Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico.

Parágrafo único - A Secretaria da Cultura conta, ainda, com as seguintes entidades vinculadas:

1. Fundação Padre Anchieta - Centro Paulista de Rádio e TV Educativas;

2. Fundação Memorial da América Latina (SÃO PAULO, 2006, n.p.).

Na nova configuração, estruturada em 167 artigos e mais um título de disposições transitórias, fica expresso que “os equipamentos culturais destinam-se à consecução das atividades finalísticas da secretaria da cultura” (art. 69) e que o uso desses equipamentos “pode ser destinado às organizações sociais que prestam diretamente os serviços de cultura a eles vinculados, mediante cláusula expressa no contrato de gestão que regula a prestação dos serviços culturais” (SÃO PAULO, 2006, n.p.).

Os equipamentos culturais também sofrem modificação, em relação à especificação anterior. Agora são: 4 teatros (Teatro Estadual de Araras Maestro Francisco Paulo Russo; Teatro Fernando de Azevedo; Teatro São Pedro e Teatro Sérgio Cardoso); 1 auditório (Cláudio Santoro, em Campos do Jordão); 1 sala de

concertos (Sala São Paulo); 1 centro cultural (Centro Cultural e de Estudos Superiores Aúthos Pagano); 9 museus na capital (Memorial do Imigrante; Pinacoteca do Estado; Estação Pinacoteca; Museu de Arte Sacra de São Paulo; Museu da Casa Brasileira; Museu da Imagem e do Som de São Paulo; Museu da Língua Portuguesa; Memorial da Liberdade; Museu de Artes Gráficas); 3 espaços culturais difusos (Paço das Artes; Casa das Rosas Espaço Haroldo de Campos e Casa Guilherme de Almeida); 1 museu especificado no interior (Museu de Esculturas Felícia Leirner, em Campos do Jordão); um conjunto de equipamentos não quantificado nem especificado e identificado apenas como “os museus e casas de cultura do interior do estado”; 1 Centro de Estudos Musicais (Tom Jobim), com o Conservatório Dramático e Musical (em Tatuí); 1 Centro Paulista de Danças; 1 Academia de Música de São Paulo e 3 conjuntos de equipamentos de formação cultural não quantificados (Fábricas de Cultura; Oficinas Culturais do Estado e Polos do Projeto Guri).

À exceção da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, que aparece vinculada à Academia de Música de São Paulo (art. 90) e com funcionamento disciplinado pelo regimento interno aprovado pelo Decreto nº 1.326/1973 (art. 159), não mais são mencionados os grupos artísticos do estado.

As delegacias regionais de cultura passam a ser denominadas simplesmente “Regionais de Cultura”. Deixam de ser quantificadas e desaparece a previsão de que exista uma em cada sede de região administrativa do estado. A implementação desse dispositivo seria realizada em 2007, por meio do fechamento dos escritórios regionais que estavam em funcionamento e da dispensa do pessoal neles alocado (em geral comissionados, contratados precários e alguns poucos servidores de carreira que forem remanejados). Apesar de alguma reclamação de dirigentes municipais e de agentes culturais do interior e sobretudo dos próprios delegados demitidos<sup>106</sup>, o processo não implicou maiores desgastes e foi concluído em pouco tempo.

O decreto manteve o Conselho Estadual de Cultura (designação dada ao antigo Conselho Estadual de Artes e Ciências Humanas pelo Decreto Estadual nº 48.049/2003), e o Condephaat e criou um novo órgão colegiado, o Conselho de

---

<sup>106</sup> “O governador de São Paulo, José Serra (PSDB), extinguiu nesta quinta-feira (31), por decreto, todas as 13 Delegacias Regionais de Cultura do estado, cuja área de abrangência alcança cerca de 400 municípios”. Conferir: O Estado de S. Paulo apud **Vermelho**, 6 de junho de 2007. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2007/06/01/serra-extingue-delegacias-regionais-de-cultura/>.

Orientação da Loteria da Cultura<sup>107</sup>, além de absorver a Comissão de Avaliação, criada pelo Decreto nº 43.493/1998, responsável por fiscalizar a execução dos contratos de gestão com organizações sociais na Secretaria da Cultura.

Outra medida peculiar adotada pela nova legislação diz respeito à revogação do Decreto nº 41.994/1997, que regulamentava a Lei nº 9.482/1997, que criou o Banco de Cultura (art. 166, inciso 1). Segundo a previsão legal, tal banco tinha por finalidade centralizar as informações das manifestações culturais ocorridas no estado, registrando, entre outros, nome de grupos teatrais, folclóricos, musicais, de artistas plásticos e bandas de música, a partir de correspondência anual para os municípios para atualização dos dados.

Embora essa lei tivesse caráter vago, o decreto regulamentador estipulava um procedimento mais estruturado para constituir o Banco de Cultura, prevendo registrar, da forma a mais completa possível, dados sobre os artistas e entidades em geral, por município, região e área de atuação, incluindo informações acerca da legislação sobre incentivos culturais.

Sem indicar a expressão “banco de dados”, o objetivo desse Banco de Cultura era centralizar em uma grande base de dados as principais informações culturais e artísticas do estado, na perspectiva de um órgão responsável pela política cultural. Tais dados seriam disponibilizados à população interessada mediante formulário indicando a informação solicitada e o fim a que se destinava. O decreto estabelecia

---

<sup>107</sup> Embora o foco desse trabalho não seja um exame minucioso dos marcos legais da cultura do estado, é válido mencionar o caso da Loteria da Cultura, iniciativa que, se tivesse sido bem efetivada, poderia ter mudado a realidade orçamentária da pasta paulista. A Loteria Estadual de São Paulo havia sido criada pela Lei nº 5.256/1986, com o intuito de destinar recursos para o setor de habitação. O advento de legislação obrigando o repasse de 1% do ICMS para esse fim fez com que os repasses da loteria deixassem de ser fundamentais para o desenvolvimento habitacional. Com essa justificativa, o deputado Marcos Mendonça apresentou o Projeto de Lei nº 360/1998, que viria a se constituir na Lei nº 10.242/1999, que estabeleceu, na Loteria Estadual, a Loteria da Cultura. O resultado líquido da exploração desse serviço deveria ser creditado em fundo especial da Secretaria da Cultura. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 46.103/2001, posteriormente alterado pelos Decretos nº 48.150/2003 e 53.977/2009, porém seu funcionamento, ao que tudo indica, não chegou a impactar o orçamento da pasta. Não foram localizadas campanhas destinadas a divulgar à população essa opção de aposta. Não foram identificados os registros das apurações financeiras derivadas desse expediente. E as únicas informações sobre o conselho de orientação indicado no art. 3º-III do Decreto nº 50.941/2006 constam da Resolução SC-62/2007, que traz os nomeados para um mandato de dois anos. Não foram localizados registros de reunião ou de atividades desse conselho. O que se destaca no episódio é a ausência de transparência sobre o resultado da Loteria da Cultura e sobre a composição e eventual destinação do fundo da Secretaria da Cultura constituído para recebimentos desse gênero. Por fim, a Lei nº 17.386/2021 revogou a Lei da Loteria da Cultura e reinstalou a Loteria Estadual de São Paulo, cujo resultado líquido, a partir de então, passou a ser destinado a ações voltadas à assistência social e à redução da vulnerabilidade social no estado (art. 15).

as sete áreas e 14 subáreas de atuação, artísticas e culturais, objeto do Banco de Cultura e definia ainda o que seriam considerados, para fins de cadastramento:

1. **manifestações culturais:** todos os eventos tradicionais ou eventuais promovidos oficialmente ou por iniciativa particular;
2. **artistas:** todos aqueles, profissionais ou amadores, assim reconhecidos no município;
3. **entidades:** conselhos culturais, instituições, sociedades, associações, fundações, sindicatos, cooperativas, escolas, conservatórios ou congêneres, legalmente constituídos;
4. **grupos:** regularmente constituídos e com existência superior a 2 (dois) anos e devidamente reconhecidos no município;
5. **equipamentos culturais:** todos os locais, tais como teatros, auditórios, salas de concertos, centros culturais, museus, bibliotecas, galerias e outros espaços e a respectiva infraestrutura com a identificação dos acessórios necessários ao desenvolvimento de atividades culturais e artísticas (SÃO PAULO, 1997, n.p., grifos meus).

Tanto no texto legal quanto no regulamentador, o teor da proposição hoje pode ser considerado antiquado, especialmente por não considerar o uso das tecnologias de informação e comunicação para mapeamento dos dados junto aos municípios e agentes culturais ou por não contemplar a transparência e visibilidade das informações de maneira mais satisfatória.

Ainda assim, é louvável a perspectiva aventada já no final dos anos 1990 de constituição de uma cartografia cultural de São Paulo periodicamente atualizada e regularmente gerenciada na pasta da cultura. Como a implantação prevista na Lei não se consolidou até a nova reestruturação da Secretaria, em lugar de traçar nova estratégia para o cumprimento da determinação legal<sup>108</sup>, o poder executivo optou por

---

<sup>108</sup> Vale ressaltar que um monumental esforço de mapeamento dos equipamentos culturais paulistas foi realizado entre 1999 e 2000, consubstanciado no Guia Cultural do Estado de São Paulo, fruto de uma parceria entre a Fundação Seade e a Secretaria da Cultura, para “identificar o potencial cultural dos municípios e das regiões paulistas” (p. 10). Apresentado como um censo do setor cultural, o Guia identificou, em 1999, 4.108 equipamentos culturais distribuídos pelos 645 municípios do estado, entre anfiteatros, arquivos, auditórios, bibliotecas, casas de cultura, cinemas, cineteatros, conchas acústicas, coretos, museus, teatros e outros espaços culturais. Desse conjunto, os mais numericamente significativos eram as bibliotecas (1.199), os auditórios (466), os coretos (455), as salas de cinema (443) e os museus (331). Apesar do alinhamento com os objetivos da Lei e do Decreto do Banco de Cultura, inclusive devido à expectativa de sua atualização periódica, a publicação, dividida em três tomos e sete volumes, não faz menção a eles. O projeto acabou descontinuado após essa primeira edição. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/anuario/1999/clt/int\\_clt\\_99.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/anuario/1999/clt/int_clt_99.pdf). Todos os volumes do Guia estão disponíveis em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?pagina=1&lista=0&opcao=5&busca=Guia%20cultural%20do%20Estado%20de%20Sao%20Paulo&tipoFiltro=&filtro=&descFiltro=&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=T%C3%ADtulo%20%20%C2%BB%20Guia%20cultural%20do%20Estado%20de%20Sao%20Paulo&limit=6>.

retirar a viabilidade de sua concretização, ao revogar o decreto de regulamentação, ainda que a lei permanecesse vigente.

O levantamento dos agentes, manifestações e espaços culturais continua sendo um desafio que o estado não logrou resolver com a devida consistência, apesar dos esforços feitos a partir da interlocução com o governo federal, que resultaram na plataforma Mapas Culturais “SP Estado da Cultura” (ativa até 2018, quando o recorte desta tese se encerra) e com os esforços de cartografia e de mapeamento envidados pelas organizações sociais de cultura.

As modificações citadas são apenas uma parte das diversas alterações que reconfiguraram normativamente a Secretaria. Quando o novo governo assumiu, em janeiro de 2007, novas transformações aconteceriam, a começar pela mudança de gabinete e de quase todos os cargos diretivos da pasta; pela intensificação do processo de transferência da gestão direta de equipamentos, programas e grupos artísticos para o modelo de gestão em parceria com organizações sociais, a chamada “OS-cização”, e por um esforço de renovação do quadro de servidores – que, além de defasado, era em parte preenchido por cargos finalísticos que perdiam a razão de ser, à medida que a pasta deixava de ser executora direta das ações culturais. Para isso, foram providenciados dois concursos públicos, que, ainda segundo a cartilha da reforma do estado dos anos 1990, visaram atrair servidores com novas capacidades gerenciais, especialmente aqueles denominados *executivos públicos*.

Nesse cenário, na própria Secretaria da Cultura, sobretudo entre os funcionários de carreira, havia quem visse toda essa inovação com suspeita, considerando o advento das OSs como uma forma disfarçada de contratação de mão de obra e de redução do papel do estado na execução da política cultural.

Essas resistências foram sendo vencidas aos poucos, principalmente a partir de diversificados esforços pela qualificação das parcerias firmadas, que foram evoluindo consideravelmente ao longo do tempo. A aposentadoria de servidores antigos e a intensiva substituição de comissionados a partir de 2007 também foi um fator de alteração do campo de governabilidade interna, de maneira a deixá-lo menos refratário às organizações sociais.

Com efeito, os maiores críticos do modelo OS acusavam-no de promover uma privatização de serviços públicos (LOBO, 2014), a qual seria uma materialização do risco neoliberal que implicava transferir a entidades privadas a gestão dos

equipamentos, desresponsabilizando o poder público de uma de suas obrigações ou, ainda, eliminando direitos dos trabalhadores dos setores sociais, que deixariam de ter os benefícios do serviço público para incorrer em formas de contratação mais flexíveis e menos seguras.

No caso da cultura paulista, o modelo OS atuou no sentido oposto, trazendo formalização e regularidade às relações de trabalho, já que manteve mais ou menos os mesmos números (não necessariamente as mesmas pessoas) de profissionais que antes ocupavam contratos precários e sem direitos trabalhistas, agora contratados sob regime CLT. Por sua vez, o risco de que o estado se ausentasse logo foi superado pelo risco – que sempre esteve e continua presente – da indevida ingerência estatal na configuração das organizações sociais ou na execução das atividades sob sua responsabilidade nos contratos de gestão.

Nas palavras de um gestor da Secretaria de Estado da Cultura, pode haver dois tipos extremos de distorção no nível de autonomia das OSs. No primeiro, as OSs seriam completamente autônomas e insuladas, sendo o contrato de gestão mero instrumento de terceirização e repasse de recursos públicos. Nesse caso, a própria política cultural passaria a ser formulada pela OS, cabendo ao Estado tão somente a apuração dos resultados e o controle contábil padrão – ou seja, sua função seria meramente fiscalizadora.

Já no contexto oposto, as OSs seriam completamente dependentes do Estado e com pouca capacidade de negociação, tornando-se apenas “barrigas de aluguel” para a execução das políticas da Pasta. Nesse caso, o Estado se aproveitaria da estrutura da OS como forma de driblar a rigidez do serviço público, seja para a contratação de serviços fora da Lei de Licitações, seja para a contratação de funcionários sem a necessidade de concursos públicos (FIORE, PORTA, DUARTE, 2011, p. 10-11).

Por vezes, o que houve foi uma presença insuficiente do estado no planejamento das ações e no estabelecimento dos objetivos a serem alcançados (o que era fundamental para que o processo pudesse ser monitorado e avaliado corretamente), conjugada a uma intervenção (política e econômica) excessiva de gestores estatais em aspectos da execução das atividades que estavam sob o escopo da organização social. Esse descomedimento constituiu um dos maiores complicadores do modelo de gestão, como será visto mais adiante.

Ao final de 2004, foram assinados os dois primeiros contratos de gestão. O primeiro, em 18/11/2004, com a Associação Paulista de Amigos da Arte (Apa, atual Amigos da Arte – entidade criada em 11/03/2004), envolvendo equipamentos e



programas de difusão cultural; o segundo foi pactuado em 26/11/2004, com a Associação de Amigos do Projeto Guri (AAPG, atual Sustenidos – entidade criada em 25/03/1997), relacionado a programa governamental, que a entidade já auxiliava desde 1997, voltado para iniciação e formação musical de crianças e jovens, por meio da estruturação e manutenção de polos de educação musical em regiões de alta vulnerabilidade na capital, interior e litoral.

A perspectiva desses contratos era fortemente marcada pela necessidade de “apoiar a regularização de profissionais que foram contratados de forma inadequada frente às normas do setor público, já que as modalidades permitidas de recrutamento não possibilitavam a identificação do perfil ideal” (COSTIN, 2005, p. 8).

Desde então, não sem contratempos, foram firmados dezenas de contratos de gestão com organizações sociais de cultura, reconfigurando significativamente o cenário de realizações, execução orçamentária e visibilidade da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo.

### **2.3 O processo de “OS-cização” na cultura paulista**

A parceria com as organizações sociais na área de cultura foi vista como um caminho possível para garantir equipes estáveis e direcionadas às finalidades de cada programa ou equipamento cultural, propiciando a contratação de funcionários regulares, por meio da CLT, num contexto marcado pela assinatura de termos de ajuste de conduta com o Ministério Público do Trabalho, devido ao alto número de funcionários precários, credenciados, que constituíam basicamente a força de trabalho da Secretaria da Cultura do Estado.

Havia anos que as condições econômicas e o estabelecimento de diversas outras prioridades à frente da cultura impediam a realização de concursos públicos para suprir as demandas da pasta. Esse cenário se agravou com a vigência da já citada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), que criou óbices à ampliação de quadros públicos.

Vale frisar que cultura, por excelência, é uma política pública que se materializa por meio da atuação de pessoas e da interação com pessoas. Nesse sentido, é um dos setores com menor possibilidade de virtualização ou automação, não pela inviabilidade de uso de recursos tecnológicos em substituição à mão de obra humana,

mas porque diferentemente de áreas em que o exercício do trabalho ocorre principalmente pela necessidade material concreta, o trabalho cultural com interação humana envolve menos uma obrigação ou necessidade *a priori* e mais uma manifestação de vontades, que mobiliza diferentes afetos no seu processo de elaboração, execução e fruição. (É menos um “necessito porque preciso”, no sentido de “tenho a obrigação de; devo” e mais um “necessito por que quero, gosto, desejo e posso”).

As novas tecnologias reduzem a demanda por mão de obra operacional, mecânica, extinguindo massivamente um sem-número de profissões e abrindo espaço ao profissional da cultura – área em que a substituição pela máquina não entra em cena, não porque não possa ser feita, mas porque, de um lado, há um valor humano no fazer artístico e cultural do qual grande parcela do público não considera abrir mão e, por outro (talvez a motivação principal), porque não é preciso: há um prazer, uma satisfação ou inquietação no fazer artístico e cultural por pessoas e com pessoas que justifica a sua existência para além de sua necessidade (MOREIRA RAMOS, 2018a, p. 171-172).

Certamente, as novas tecnologias continuarão a ampliar as possibilidades de produção, intervenção e usufruto pessoal e coletivo das artes e da cultura, nas modalidades virtuais e presenciais, e possivelmente criarão um público para os bens culturais criados por máquina, pelas chamadas inteligências artificiais. Contudo, tendo a acreditar que a atuação humana no campo artístico-cultural sobreviverá aos avanços tecnológicos – íntegra, como historicamente tem sido: transformada, transformável e transformadora – não porque eles não possam substituí-la, mas porque as pessoas tenderão a preferir manter (*prioritariamente* ou *também*) as relações interpessoais nos processos de criação, experimentação e fruição artístico-cultural.

Sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a capacidade de manter e/ou incrementar a ação cultural do estado paulista, que já era historicamente limitada, tornou-se ainda mais frágil no início dos anos 2000, ao passo que as pressões do Ministério Público do Trabalho insistiam pela regularização da força de trabalho.

A isso veio somar-se a perspectiva de direcionar esforços e recursos com vistas ao alcance de resultados e de agilizar os processos internos, buscando maior qualidade das realizações – preocupações que orbitavam a visão gerencialista da reforma do estado que havia se assentado no governo federal, e que migraram em parte para São Paulo, quando o PSDB foi substituído pelo Partido dos Trabalhadores

(PT) na presidência da República, a partir de janeiro de 2003. A secretária Cláudia Costin, antes integrante dos quadros principais da união, foi apenas um dos exemplos da migração de técnicos que o governo pessedebista paulista recebeu do federal.

Por sua vez, do lado da sociedade civil, para que essas perspectivas se materializassem, era necessária a existência de um conjunto de entidades do terceiro setor – portanto, associações e fundações privadas e sem fins lucrativos, nos termos do Código Civil – em condições de atender a todos os requisitos previstos na legislação para se qualificarem como organizações sociais de cultura e, assim, serem declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais (art. 13 da Lei Complementar Estadual nº 846/1998).

O interregno entre a publicação da Lei de OS, em 1998, e os primeiros contratos de gestão, em fins de 2004, foi marcado por pouco debate interno e algum incentivo à qualificação de entidades como organizações sociais (com atenções voltadas principalmente para a Osesp).

A partir dessas pactuações, seguiu-se um período de construção de um novo relacionamento com as entidades que formalizaram contratos de gestão com a pasta. Novo, porque o modelo era inédito no território paulista e na área cultural. Novo, porque o estado estava migrando de um modelo de executor direto das atividades culturais para formulador, indutor, financiador, monitorador e fiscalizador das políticas públicas de cultura. Novo, porque as próprias entidades, muitas delas até então associações de amigos dos equipamentos culturais e grupos artísticos de perfil voluntário e amador, ou instituições recém-criadas, começaram um processo de (re)configuração e amadurecimento, iniciado a partir da contratualização, valendo lembrar que a profissionalização da área cultural é, ainda, um processo bastante recente e não consolidado no Brasil.

Integrando o Terceiro Setor, e na órbita da estrutura estatal, as OS fazem parte do processo de descentralização preconizado pela reforma gerencial e, cabe frisar, cingem-se tão somente às atividades de gestão dos serviços públicos, devidamente delimitadas no instrumento contratual. Nesse contexto, tendo como finalidade precípua aumentar a capacidade operacional do Estado sob a ótica da efetivação dos direitos culturais, necessário se faz repisar, para efeito deste trabalho, que a formulação das correspondentes políticas continua nas mãos dos dirigentes da administração direta, sem prejuízo das ações de supervisão e fiscalização que estes também têm de exercer. (ZUGLIANI, 2016, p. 76).

Dessa conjunção de esforços e novidades, deriva um processo de construção da parceria com as organizações sociais marcado pelo aumento da qualidade e da produtividade dos resultados – sendo este seu principal fator positivo, associado à formalização e profissionalização da força de trabalho.

Contudo, a construção empírica dos procedimentos de gerenciamento e controle que permeou a implantação do modelo, inicialmente com séries históricas curtas e alguns indicadores que não se mostraram adequados, contribuiu para reforçar a relevância de estabelecer novos procedimentos e referenciais para o gerenciamento e avaliação dos vários contratos, de maneira a permitir a constituição de séries históricas e indicadores mais consistentes e longevas para a formulação de análises e a tomada de decisões, ao mesmo tempo proporcionando maior visibilidade das realizações obtidas<sup>109</sup>. Nesse cenário, a ausência de uma clara explicitação da política pública de cultura ou de um plano estadual de cultura foi criticada muitas vezes por representantes da própria Secretaria.

A prestação de contas e a responsabilização das unidades e seus servidores, ou seja, o controle social do modelo, no cumprimento de suas atribuições, principalmente quanto ao acompanhamento efetivo dos contratos de gestão, fica prejudicado em face do déficit de definição da política. Isso porque, sem um Plano Estadual de Cultura, sobra pouco para a avaliação da política cultural além da simples análise sobre cumprimento ou não das metas dos contratos de gestão” (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 6).

Como já mencionado, dada a configuração do setor cultural no país, historicamente desincentivado à constituição de empreendimentos independentes, quando São Paulo adotou o modelo de gestão em parceria com organizações sociais, praticamente não havia instituições em condição de qualificação como OS de cultura que tivessem interesse na parceria com o estado<sup>110</sup>.

Poucas eram as grandes instituições não-governamentais atuando com prioridade no setor cultural e, de modo geral, tinham seus mantenedores privados e

---

<sup>109</sup> Dentre as várias medidas nessa direção, ao longo dos anos, uma das mais impactantes foi justamente a criação da Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão, por meio do Decreto 59.046/2013.

<sup>110</sup> A situação reflete o desenvolvimento histórico apresentado no capítulo anterior. Com efeito, o campo cultural no Brasil, “apesar dos grandes avanços, ainda é marcado pela debilidade organizacional da sociedade civil, alimentada pela histórica dependência do setor cultural. O desenvolvimento do setor cultural é bastante recente em diversos países do mundo: a organização da cultura, seus setores e atores no Brasil confirmam isso (FREITAS, 2010, p. 111).

uma enorme desconfiança quanto ao que representaria assumir a parceria com o poder público na gestão dos museus, teatros e orquestras estaduais.

A grande maioria das instituições atuando no campo cultural era pequena, informal e pouco preparada para lidar com a burocracia que implicava a contratualização proposta. Essa descrição cabia, inclusive, para as associações de amigos que atuavam junto a equipamentos e programas da Secretaria da Cultura. A questão que se colocava era: quem, no terceiro setor, poderia receber essa distinção, essa qualificação que marcaria a entidade não governamental como instituição de relevância social e utilidade pública?

Dois caminhos principais foram, então, percorridos. De um lado, buscou-se estimular a adequação das entidades que vinham atuando de forma essencial para a sobrevivência (ainda que, por vezes, precária) dos vários equipamentos e programas do estado. Ainda que contassem, algumas vezes, com integrantes notórios da sociedade civil, entre artistas, empresários e políticos, as associações de amigos eram reconhecidamente pequenas, amadoras e pouco estruturadas. Tratava-se, pois, de apoiar essas entidades para que desenvolvessem as condições necessárias para se qualificarem como organizações sociais. Sobretudo na área de museus, que demandava a existência pregressa das entidades, essa foi a solução principal adotada, valendo-se de uma característica muito importante do modelo de gestão – a de *fomento*<sup>111</sup> às instituições da sociedade civil.

Na área cultural, em todas as esferas de atuação estatal, essas organizações (geralmente, associações civis) representam, em muitos casos, o braço forte na realização de ações e programas culturais, principalmente depois de a Carta de 1988 reinstalar a burocracia weberiana no Estado. Conhecidas, em geral, como “Associação de Amigos”, adquirem o papel de gestores públicos de cultura, protagonistas ou coadjuvantes, a partir de uma relação estreita com a máquina estatal, e em uma operação que valoriza o compartilhamento de competências institucionais, quer seja no plano estratégico, técnico ou operacional - a dose dessa intimidade é que vai variar de caso a caso. Normalmente integradas por personalidades, empresários,

---

<sup>111</sup> O tema do fomento, entendido como estímulo oferecido na forma da lei e ministrado direta, imediata e concretamente pelo poder público a iniciativas da sociedade, que sejam de reconhecido interesse público (MOREIRA NETO, 2002), é, ainda, muito pouco explorado na literatura nacional de cultura. O Brasil conta com tradição de fomentar atividades produtivas de diversos setores, no sentido de apoiar e facilitar seu crescimento e consolidação e de reconhecer sua importância na geração de trabalho e renda e na realização de políticas públicas sociais, econômicas, institucionais e outras, eleitas pelo estado. A concessão de incentivos derivados de renúncia fiscal é provavelmente o mais conhecido tipo de fomento para a área cultural, porém há várias outras modalidades que precisam ser consideradas, pensando no fortalecimento do setor (MOREIRA NETO, 2002).

artistas, políticos e executivos, essas associações possuem boa capacidade de articulação, fator decisivo no processo de captação de recursos públicos, geralmente via leis de incentivo, responsáveis pela ampliação do orçamento destinado à cultura, oriundo do Estado, e, conseqüentemente, da oferta de serviços públicos. Captação que elas podem fazer por estarem na órbita do direito privado, mas o Estado não. Mas essa é apenas uma das vantagens da parceria (ZUGLIANI, 2016, p. 110-111).

É importante observar que o quadro no cenário cultural era bem distinto daquele observado no setor de saúde, onde instituições privadas existentes antes da adoção do modelo já gozavam de razoável nível de profissionalização e experiência gerencial, contando com uma conjugação favorável de fatores para isso: a tradição de atuação de organismos das igrejas, universidades e entidades da sociedade civil na área da saúde; a existência de certificações como a declaração de utilidade pública e outras chancelas, que permitiam apoios governamentais às entidades filantrópicas de determinadas áreas sociais; os convênios com o poder público; e até mesmo doações mais regulares da iniciativa privada e de particulares, bem como a participação remunerada no mercado privado de saúde.

A maioria das instituições culturais existentes era pouco estruturada, com frequência amadora e sem experiência de gestão para além daquela relacionada ao desenvolvimento de projetos para captação de recursos, e à execução e prestação de contas de projetos pontuais.

Como já abordado, alguns fatores concorreram para essa realidade, como: a) a inexistência de um amplo campo de fruição diversificada e acessível, derivada da distribuição reduzida e desigual de equipamentos e programas culturais pelo território; b) o baixo estímulo à formação de públicos para as diversas práticas de cultura junto à maioria da população; c) a ausência de um mercado amplo para o setor cultural independente, decorrente, em parte, das dificuldades para implementação de equipamentos culturais e artísticos, e, em parte, da disseminação do entendimento de que a cultura deveria ser sempre acessada de maneira gratuita; d) a desvalorização das profissões artísticas e culturais (e mesmo o preconceito correlato), desestimulando as carreiras profissionais no setor de arte e cultura e tornando bastante tardio o surgimento da profissionalização de carreiras de gestão, administração e sustentabilidade do setor, e) a baixa capacidade organizativa, voltada à defesa corporativa e ao advocacy, tanto institucional quanto profissional, do setor cultural em geral e de seus subsetores, *stricto sensu*.

Diante dessa realidade, um desafio que esteve presente desde o início e se mantém presente junto à maioria das organizações sociais de cultura diz respeito a sua incapacidade de sustentabilidade sem os repasses de recursos dos contratos de gestão. Tanto as OSs de cultura que nasceram de pequenas associações de amigos quanto aquelas criadas especificamente para assumirem equipamentos e programas públicos, em muitos casos são completamente dependentes do recebimento de recursos públicos (FIORE; PORTA; DUARTE, 2011).

Com efeito, o incentivo à própria auto-organização da sociedade para a constituição de instituições que buscassem a qualificação como OS foi outro caminho que também rendeu frutos importantes nesse período e que constituiu várias dessas relações de dependência não equacionada. Nessa direção rumaram vários personagens e grupos informais, envolvidos historicamente com a área cultural em São Paulo, alguns já atuantes formal ou informalmente junto à pasta e que se reorganizaram para o cumprimento dos requisitos legais previstos para a qualificação.

Novamente a maior proximidade com os gestores políticos do estado tornou esse processo mais fácil para alguns indivíduos e grupos do que para outros.

No intuito de minimizar os questionamentos de dirigismo e ausência de impessoalidade nos processos de qualificação e posterior contratualização com as entidades recém-qualificadas – sobretudo, considerando que a lei paulista de OS previa a realização de chamamento público para as entidades qualificadas como OS interessadas em celebrar contratos de gestão – a partir de 2007 a Secretaria começou a publicar anualmente, no Diário Oficial do Estado e em seu site oficial, uma resolução que abria a inscrição para o requerimento de qualificação como Organização Social de Cultura (Resolução da Secretaria da Cultura nº 14, de 12 de abril de 2007), objetivando ampliar o número de entidades já cadastradas.

Dessa maneira, quando a ausência de convocação pública das entidades era questionada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE SP), a Secretaria justificava com a baixa quantidade de instituições qualificadas e mais o empenho em ampliar novas titulações, a partir da publicação anual da abertura de inscrições para iniciar o processo de análise. O procedimento foi repetido no ano seguinte<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> A partir de 2009, o TCE entendeu que já havia organizações sociais de cultura suficientes para que se promovesse um processo público e objetivo de escolha, exigindo que a Secretaria desse início aos trâmites previstos na lei paulista de OS. O primeiro chamamento público foi realizado em 2009, por meio da Resolução SC-42, DE 9-6-2009, para seleção de organização social interessadas em firmar contrato de gestão para gerenciar o Museu de Afro Brasil.

No entanto, as diversas exigências requeridas por essa qualificação – tidas como determinantes para garantir todos os requisitos de transparência e cumprimento das obrigações legais impostos pelo modelo – sem garantias de celebração da parceria, acabaram desestimulando várias entidades.

Vale lembrar que a qualificação não vincula a contratação por contrato de gestão. A ideia era ter um cadastro de organizações previamente qualificadas. Apesar disso, pode-se sugerir algumas hipóteses que dariam conta de explicar por que há poucas entidades qualificadas como OS: dificuldades burocráticas para entidades do terceiro setor preexistentes (como a mudança estatutária), pouco conhecimento do modelo de OS por tais entidades, a falta de garantia de futuramente assinar um contrato de gestão com o Estado e critérios pouco transparentes na escolha da OS que pactuará com a SEC (FIORE, PORTA, DUARTE, 2011, p. 10).

Quando se pondera que a profissionalização e o pleno cumprimento de normas de integridade, impessoalidade e transparência ainda se delineiam como desafios a serem superados, fica mais fácil compreender por que, apesar dos vultuosos volumes de recursos envolvidos nas parcerias com OSs em São Paulo, ainda é relativamente pequeno o número de entidades que se animam a buscar a habilitação para disputar com as organizações sociais existentes.

Especialmente observando-se que, ainda que sejam relativamente objetivos os critérios seletivos previstos nas convocações públicas, há considerável dimensão de discricionariedade e uma tendência a pouca rotatividade nas parcerias – que, quando ocorreu, em geral, coincidiu com mudanças no entendimento acerca das conduções do objeto cultural por parte do gabinete da pasta, o que parece ter sido mais determinante em vários casos do que o surgimento de propostas mais qualificadas.

A experiência normalmente malsucedida das entidades que eram gestoras de contratos e foram preteridas nos processos seletivos, geralmente finalizando as atividades após um moroso processo de encerramento dos passivos, também contribui para desestimular vários dos potenciais interessados em novas qualificações.

As primeiras organizações sociais vinham de antigas associações de amigos, em alguns casos constituídas de forma inicialmente diletante e a partir de uma causa cultural que lhes dava conformação e lhes definia a vocação. Vinham também da estruturação de novas associações, reunindo interessados em viabilizar o novo modelo de gestão – então tido como uma aposta de melhoria das relações formais,



por meio do equilíbrio adequado entre autonomia das instituições (sem fins lucrativos e arregimentadas por seu compromisso social para com a atividade-fim) e o financiamento e controle por parte do estado (num entendimento de priorização da área cultural que, até então, não tinha mercado de forma contínua e sistematizada o estado de São Paulo, e que passa a definir as diretrizes e recursos para pautar as políticas estaduais de cultura).

A única fundação privada qualificada como organização social de cultura com a qual atualmente o estado tem parceria em São Paulo até o momento de redação desta tese se origina também nesse contexto, em meio às sérias dificuldades que atravessava a Orquestra Sinfônica do Estado.

No início dos anos 2000, o modelo jurídico e administrativo da Osesp, utilizado desde a sua criação e que já era precário, começou a entrar em colapso. Muitas atividades consideradas normais e necessárias para uma orquestra de perfil internacional eram quase impossíveis de serem realizadas no modelo de operação governamental. As relações de trabalho entre a Osesp e seus músicos e funcionários administrativos não seguiam os padrões legais mínimos exigidos. As receitas operacionais, tais como a venda de ingressos e locação de espaços, não podiam ser absorvidos pela administração da orquestra e reinvestidos nas suas atividades. A manutenção da Sala São Paulo, que foi inaugurada sem os devidos sistemas plenamente operantes, já se mostrava deficiente (LOPES, 2016, p. 26-27).

Embora a preocupação com a Osesp estivesse no cerne na inclusão da cultura na lei paulista de OS, o processo para constituição de uma entidade adequada para ser sua organização social foi longo e meticuloso. Reconhecendo a necessidade de priorizar a manutenção e a busca de excelência da Orquestra e de assegurar sua consolidação, o governo do estado mobilizou diferentes pastas (Casa Civil, Fazenda, Planejamento, além da própria Secretaria da Cultura) para apoiar a criação de uma fundação privada sem fins lucrativos que pudesse ser a gestora desse grande desafio.

Desde os primeiros momentos do projeto de reestruturação, lançado em 1997, já existia a **consciência da necessidade** de se transferir a gestão da Osesp a uma instituição privada, dotada de **autonomia, transparência e agilidade**. A partir da constatação dessa necessidade ocorreram alguns **movimentos de aproximação entre o Governo do Estado de São Paulo e a sociedade civil**, visando a formação de um grupo de cidadãos de **reconhecida capacidade e idoneidade**, comprometidos com a causa da Cultura e da Educação, para auxiliar o Estado na tarefa de gerir e administrar a orquestra e a sua sede, a Sala São Paulo.

[...] Durante as diversas tratativas **o Estado, a Osesp e a Sociedade Civil** foram obrigados a discutir o “Projeto Osesp” à exaustão, criando assim a massa crítica necessária para o sucesso da atual gestão.

Finalmente em 2005, após muitas reuniões e conversas com o Governo do Estado de São Paulo, um grupo de cidadãos de **reconhecida capacidade profissional e intelectual**, capitaneado pelo ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, instituiu a Fundação Osesp com a missão de contribuir com a Cultura e a Educação do Brasil, bem como, em parceria com o Governo de Estado de São Paulo, gerir e administrar a Osesp, a Sala São Paulo e os demais projetos a elas ligados (ARRUDA, 2010, p. 8, grifos meus).

O tratamento dispensado à Osesp foi um caso único na implementação do modelo OS em São Paulo, ainda que muitas outras iniciativas tenham passado também por discussões entre representantes do poder público estadual e membros da sociedade civil considerados “cidadãos de reconhecida capacidade e idoneidade” ou, ainda, “cidadãos de reconhecida capacidade profissional e intelectual”.

Os problemas de manutenção de espaços físicos e de quadros de funcionários contratados em regime precário eram comuns a todos os equipamentos culturais, grupos artísticos e programas da Secretaria, de modo geral. Sendo assim, por que apenas a Orquestra Sinfônica do Estado demandou o cuidado de se optar pela forma fundacional, que viabiliza mais segurança jurídica e maior estabilidade que o modelo adotado para todos os demais casos – as associações (de configuração, disciplina, gestão e substituição mais simples) – além da vinculação a um patrimônio já projetado para se avançar na sustentabilidade institucional a longo prazo?

ao assumir a forma fundacional, desde a primeira hora os instituidores se propuseram a criar uma instituição que pudesse, de direito e a partir da formação de fundos e patrimônio, guarnecer a Osesp de um arranjo jurídico-institucional mais perene e consentâneo com os horizontes de existência de um equipamento cultural da natureza de uma orquestra sinfônica. Desde o primeiro contrato de gestão, a Fundação Osesp se propôs a **criar uma reserva patrimonial** que pudesse minimamente garantir a **operação do conjunto, preservando-se sua programação** e aqueles **valores intangíveis de imagem e reputação**, mesmo em **situações de crise** (LOPES, 2016, p. 30, grifos meus).

O argumento, correto, de que essa seria a forma mais apropriada a perenizar a sustentação de um “equipamento cultural da natureza de uma orquestra sinfônica” não permite extrapolação para elucidar que motivos afastariam das outras naturezas de equipamentos culturais a necessidade de um “arranjo jurídico-institucional mais perene”.

Com efeito, é uma demanda comum também a museus, teatros e demais equipamentos da área cultural a constituição de condições para preservar seus espaços físicos e sua programação. Todavia, por ocasião da adoção ao modelo OS, eles não gozavam do mesmo reconhecimento de “valores intangíveis de imagem e reputação” alcançado pela Orquestra Sinfônica junto a lideranças do poder público e representantes notórios da sociedade civil – em geral também integrantes da elite econômica e intelectual do país. E, ao que tudo indica, essa situação não se alterou.

Quando voltamos ao histórico de constituição das políticas culturais brasileiras desde o período colonial, não é difícil compreender por que a música erudita se assenta num patamar de distinção tão afastado dos demais ativos culturais. Se, por um lado, é ótimo que exista preocupação para com esse grupo artístico de excelência e sua magnífica sede, cabe se questionar a ausência de atenção semelhante a museus, teatros, fábricas de cultura e demais empreendimentos culturais estáveis vinculados à Secretaria da Cultura.

Por sua vez, o contexto contemporâneo de ampliação do mercado artístico e literário e de crescimento da educação superior favorece a especialização das funções culturais, o cultivo experimental de linguagens artísticas e uma sincronia maior com as vanguardas internacionais: “ao ensimesmar-se a arte em buscas formais, produz-se uma separação mais brusca entre os gostos das elites e das classes populares e médias controlados pela indústria cultural”. (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 86). Essa diferenciação de gostos será traduzida em diferenciação de status e de proteção.

Ademais, cabe notar que a mesma diferenciação promovida entre os bens culturais e transposta para a modelagem da nova forma de gestão acaba sendo também transferida para o relacionamento que se entabula posteriormente entre o estado e as organizações sociais gestoras. A organização gestada em discussões palacianas, sob os auspícios do governador do estado, nasce com uma configuração jurídica mais sólida, com um conselho mais forte, composto de nomes importantes da elite política, econômica e cultural do estado e do país, e logo adquire uma condição

de negociação muito mais empoderada, junto à Secretaria da Cultura<sup>113</sup>.

Além da qualificação das associações de amigos e da situação emblemática da Osesp, também existiram instituições preexistentes na área cultural, que atenderam ao convite público do estado para se qualificarem como OS – casos da Abaçai Cultura e Arte (criada em 19/07/1978) e de A Casa Museu de Artes e Artefatos (criada em 16/03/1999), diversificando a gama de perfis institucionais então qualificados como OS em São Paulo.

A falta de conhecimento mais aprofundado sobre essas configurações e de compreensão acerca do percurso histórico das políticas culturais no Brasil, de modo geral, e das organizações sociais de cultura, mais especificamente, por vezes tem ocasionado classificações controversas, que reforçam uma diferenciação até depreciativa entre as diferentes OSs. É o caso da seguinte tentativa de identificar três perfis institucionais no âmbito do modelo paulista:

No primeiro perfil, a gestão do equipamento cultural é repassada à própria associação dos amigos originalmente existente. É o caso da Pinacoteca do Estado. No segundo, uma associação cultural, sem necessariamente possuir experiência prévia na área de cultura, assume a administração do equipamento cultural. É o caso, por exemplo, da Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, encarregada de administrar o Programa Guri Marcelina. No terceiro perfil, **constitui-se propriamente uma instituição cultural** para fazer a gestão e promover o desenvolvimento de um patrimônio e/ou programa cultural. É o caso típico da Fundação OSESP.

O primeiro e segundo tipo de estrutura acima mencionados **assemelham-se a um processo de terceirização da gestão dos equipamentos**. Diferenciam-se pela natureza da organização contratada, cujo foco pode ser concentrado na gestão de um equipamento (primeiro tipo), ou cujo foco é disperso (segundo tipo), podendo ajustar-se a qualquer objeto cultural. [...]

O terceiro modelo, bem representado pela OSESP, contrariamente, parece constituir-se **nitidamente como uma instituição cultural** (SCHÜLER, 2012, p. 141, grifos meus).

---

<sup>113</sup> É digno de nota que a Fundação Osesp foi também a primeira organização social a ser constituída já com uma doação inicial de seus associados. O valor, todavia, foi simbólico. Sem pretender desconsiderar a importância das participações individuais na composição dos recursos da entidade, o episódio vale a citação por fazer parte de mais um dentre inúmeros exemplos de envolvimento importante de grupos de elites econômicas, políticas e artísticas nos rumos das instituições culturais públicas. Seguramente, muitos desses gestos foram decisivos para evitar desmantelamentos. Em todo caso, a participação mais substantiva e continuada na sustentação financeira desses equipamentos, independentemente de incentivos fiscais, não faz parte do histórico desse relacionamento.

Esse tipo de categorização ignora o largo histórico de atuação na área cultural de instituições como a Associação de Amigos da Pinacoteca do Estado (atual Associação Pinacoteca Arte e Cultura - Apac), fortemente caracterizado pela vinculação ao objeto cultural estadual. De fato, o exemplo escolhido não poderia ser mais infeliz, visto que a Apac, além dos resultados qualificados obtidos desde o início, reiteradamente se posicionou, ao longo dos anos (nas atas das assembleias anuais de constituição e de prestação de contas), como uma instituição vocacionada a atuar junto a esse equipamento público independentemente do modelo de gestão, inclusive declinando de convites feitos pelo governo do estado para assumir a gestão de outros equipamentos e cogitando, em face de eventual cessação do modelo OS, o retorno à condição de associação de amigos, para atuar em apoio à Pinacoteca e suas edificações. Nota-se, pois, que a OS não se confunde com o objeto cultural, porém vincula-se, indissolúvelmente, a ele por vocação e propósito. Como lembra Bianca Corazza (2017, p. 27):

Cumprir destacar que essas primeiras Organizações Sociais, oriundas das Associações dos Amigos dos museus de São Paulo, tiveram, na sua origem, o que se costuma chamar de nascimento vocacionado, visto que cada uma delas já estava organizada em torno de um museu específico e possuía em seu cerne o objetivo de administrar aquele determinado museu e nenhum outro. Tanto foi assim, que os primeiros Contratos de Gestão foram diretamente assinados com essas OSs, sem a utilização, ainda, das convocações públicas.

É ainda mais questionável a afirmação de semelhança com “um processo de terceirização da gestão dos equipamentos”, visto que ela parece ignorar que as entidades atuam em áreas-fins, elaboram os planos de trabalho, somam esforços (e diálogos, e ajustes) junto ao estado para o alcance de objetivos comuns e não distribuem lucros resultantes dos serviços realizados, tendo a obrigação de reinvestir quaisquer excedentes nas atividades fins dos contratos de gestão – características típicas das parcerias do terceiro setor com o poder público.

Para além desses equívocos, é curioso observar a deferência com que é tratada a Fundação Osesp: exemplo do que seria “propriamente uma instituição cultural”. O autor justifica:

A Fundação OSESP não se constitui simplesmente como uma organização contratada para cumprir os termos de um contrato de gestão. **Sua identidade, como instituição, é inseparável do objeto cultural que lhe é vinculado**, a orquestra, o coro, a academia OSESP, a Sala São Paulo. Constitui-se o fenômeno definidor por

excelência de uma instituição cultural: o **efeito de pertencimento do objeto cultural e de sua matriz institucional**, a partir da produção de uma cultura própria de liderança e gestão (SCHÜLER, 2012, p. 141-142, grifos meus).

Novamente, vê-se a confusão entre a ideia de parceria com o terceiro setor e a ideia de terceirização, ante alusão de que uma OS seria *simplesmente* “uma organização contratada para cumprir os termos de um contrato de gestão”, como se isso fosse pouco e simples. Na realidade, a Fundação Osesp é uma organização social contratada para cumprir os termos de um contrato de gestão, exatamente como todas as demais organizações sociais parceiras, mas isso tem muito pouco de simples.

Tenho insistido em expressões como “gestão em parceria” e “OS parceira”, que muitas vezes utilizo em substituição à “OS contratada”, especialmente para afastar confusões com “terceirização” e “privatização”. Por sua vez, na falta de opção mais adequada, embora todos se refiram à celebração do contrato de gestão, tendo a utilizar mais os termos “pactuação” ou “contratualização”, mais processuais, do que contratação, mais associado à “compra” de um determinado serviço. Não são escolhas triviais.

O fortalecimento das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, qualificadas ou não como organizações sociais, passa pela construção de um arcabouço de relacionamento próprio, que não é igual às relações entre entes públicos, nem àquelas entre entes privados, distinguindo-se também dos relacionamentos costumeiramente estabelecidos entre entes públicos e entes privados que fazem parte do mercado.

Há que se configurar uma relação de parceria que some efetivos esforços em prol de um interesse público legítimo e verificável, onde, após as devidas remunerações dos trabalhadores envolvidos e o custeio das despesas correlatas, quaisquer receitas sejam reaplicadas nos objetivos finalísticos do interesse público que enseja a relação. Sendo assim, é importante que os termos e conceitos adotados permitam identificar com clareza as diferenciações.

Indo além da confusão semântica e dos eventuais mal-entendidos derivados dela, é útil retomar uma vez mais a citação acima. Ao se observar a legislação de OS, que prevê chamamentos públicos objetivos e periódicos, portanto contemplando como legítima a possibilidade de mudança de gestão de objetos culturais entre diferentes

organizações sociais, a característica apontada por Schüler como definidora por excelência de uma instituição cultural – no caso, exemplificada pela vinculação inseparável entre a identidade dessa fundação privada e a Orquestra do Estado – poderia ser considerada, na verdade, mais um problema, do que uma solução. Tendo a acreditar, todavia, que o caso da Fundação Osesp talvez seja mais assemelhado ao da Apac do que o autor considerou.

Em todo caso, é válido recapitular o dilema vivenciado no âmbito das OSs de CT&I, onde a perspectiva de substituição de instituições parceiras poderia acarretar diversos contratemplos e mesmo complicações mais graves, dada a vinculação praticamente inseparável entre as organizações gestoras e os objetos estatais geridos. No desenvolvimento desse modelo de gestão na área de ciência e tecnologia, poderia se afirmar que as OSs parcerias assumem as características de entidades paraestatais *quase* não governamentais. Essa poderia ser a configuração assumida pela Fundação Osesp?

Há um outro ponto de vista, que corresponde melhor ao do autor citado, cujos excertos aqui selecionados, não por acaso, integram uma discussão sobre fundos patrimoniais. O outro caminho mirado seria o de descolamento crescente entre o objeto cultural e o estado, associado à sua vinculação crescentemente reforçada junto à instituição gestora. Nessa perspectiva, a ideia de autonomia financeira em relação ao estado representaria a passagem para a autonomia cultural e institucional da Orquestra: “por que continuar dependendo, no futuro, das transferências do governo do Estado, se podemos formar, ao longo do tempo, um fundo próprio que garantirá a perpetuidade da Orquestra e sua autonomia cultural?” (SCHÜLER, 2012, p. 142).

À parte os equívocos de categorização apontados pelo autor, a conclusão a que ele chega em relação a um possível “paradoxo das OSs” é muito oportuna, por ilustrar com clareza a percepção de uma parte dos defensores do modelo OS, especialmente aqueles que celebram como mais bem-sucedido o desempenho institucional da Fundação Osesp.

Surge aí, curiosamente, o que se poderia chamar de “paradoxo das OSs”. Ele pode ser formulado da seguinte maneira: o governo, originariamente, cria a figura dos contratos de gestão para melhor fazer cumprir um conjunto de objetivos e metas que ele (como representante do interesse público) considera relevantes. Esses objetivos não estavam sendo alcançados no modelo estatal tradicional em virtude das limitações burocráticas às quais nos referimos anteriormente. O governo, não obstante, estimula as organizações

que assumem a gestão dos equipamentos e programas culturais a buscarem recursos próprios, mobilizarem apoios na sociedade, ampliarem a oferta de programas etc. O paradoxo surge a partir da constatação de que, **quanto mais a organização caminhar nessa direção, mais força e autonomia ela terá para impor também a sua visão e os seus objetivos ao Governo, que, por via de consequência, tenderá a perder progressivamente o controle sobre a própria organização.** Nesse processo, tende-se a perder muito do sentido original para o qual o modelo foi constituído, que era precisamente fazer com que o governo pudesse estipular e fazer cumprir objetivos e metas culturais segundo o seu entendimento do que melhor expressa o interesse público. De certo modo, é o que parece ensinar a experiência da OSESP, o que nos indica que se trata de um paradoxo que pode, ao cabo, produzir **bons resultados do ponto de vista do interesse público.**

O único ponto a considerar é **um necessário alargamento do conceito de interesse público.** Este **não será**, doravante, **definido exclusivamente pelo governo**, mas sim **a partir de uma complexa rede de atores institucionais mais ou menos independentes, em processo constante de negociação** (SCHÜLER, 2012, p. 142, grifos meus).

Essa é, talvez, a discussão mais nevrálgica para o futuro do modelo de gestão em parceria com organizações sociais, uma vez que diz respeito a quanto de controle o estado (e o governo) terá sobre cada OS, quanto de autonomia cada OS terá em relação ao governo (e ao estado), quem serão os atores que integrarão a rede de negociação em torno dos interesses públicos relacionados a cada objeto cultural envolvido nas parcerias e com que grau de independência se dará essa negociação.

Postas apenas essas peças, em campo abstrato, inúmeros são os desfechos possíveis. Considerando a realidade de composição e gestão atual da Fundação Osesp, a tendência de afastar o controle estatal excessivo se aproxima mais da configuração temida pelos detratores iniciais do modelo – de constituição de uma forma de privatização (ou desestatização, já que não se fala em venda a um particular qualquer, mas de transferência para uma representação da sociedade civil organizada de interesse público) do bem cultural.

A rigor, a existência de uma orquestra privada de excelência não é, em si, algo ruim ou prejudicial, desde que ela não represente a aplicação de recursos públicos obtidos junto a muitos para viabilizar a fruição regular altamente qualificada a



poucos<sup>114</sup>.

Algumas outras questões se impõem. Faz sentido que a orquestra pública seja transformada em orquestra privada, após décadas de investimentos públicos para atingir o padrão de excelência? Que contrapartidas deveriam ser estabelecidas, em reciprocidade a esse esforço histórico viabilizado pelo orçamento (e, portanto, pela população) paulista?

A ideia de “alargamento do conceito de interesse público” é muito positiva, por permitir considerar os mais variados agentes. No entanto, quando a prática demonstra que os agentes envolvidos integram um grupo relativamente homogêneo e socioeconomicamente delimitado entre os mais favorecidos, como garantir que um estado enfraquecido no poder de negociação assegure a representação diversa de públicos e interessados potenciais que, mesmo quando tinha mais força, ele não atuou para mobilizar?

Como esperar que uma organização social que mantém em seu conselho curador apenas representantes do mesmo grupo homogêneo que caracteriza seu principal público também desenvolva esse conceito mais largo de interesse público? Quem deveria definir o que são “bons resultados do ponto de vista do interesse público” nesse cenário?

O mesmo debate descortina dimensões muito diversas para as demais organizações sociais, que estão em diferentes estágios de legitimidade e força de seus conselhos de administração e de relação com os vários públicos foco. Enquanto algumas avançaram nos canais internos de governança e governabilidade, e têm lentamente incrementado suas estratégias de participação social, muitas ainda constituem uma representação bastante limitada da sociedade civil, oscilando por vezes entre a figura de uma repartição estendida do estado e uma estranha empresa mista.

---

<sup>114</sup> Essa não é uma questão que se resolve simplesmente com números. Do contrário, alguns poucos espetáculos gratuitos, realizados em espaços abertos para multidões, poderiam dar a impressão de que há o devido atendimento “proporcional” de todos os perfis de público. Aprender a ouvir música erudita, torna-se apreciador ou mesmo instrumentista, requer um conjunto de vivências. Em um país como o Brasil, isso dificilmente se disseminará para além dos grupos mais ricos, que historicamente integram o público desse gênero musical, sem uma política pública consistente de formação e circulação, que envolva vários equipamentos e grupos artísticos. É vital que o principal corpo estável público do país e um dos mais importantes do mundo também possa exercer um papel protagonista nesse esforço e é menos provável que o faça, se estiver desvinculado do poder público.

Com efeito, o desafio que se apresentou a partir dos primeiros contratos de gestão foi a construção de uma parceria que permitisse direcionar recursos para um conjunto de resultados previamente pactuados, estabelecida com segurança legal, orçamentária e fiscal, e que contribuísse para equacionar as dificuldades de contratações e compras do estado. Idealizava-se que elas viessem a compor instrumentos eficazes de flexibilidade, qualidade, responsabilidade e transparência na gestão de serviços públicos, ao mesmo tempo valorizando o papel do poder público, que migrava de uma função executora operacional para um papel formulador, indutor e fiscalizador.

Muito se avançou em relação aos objetivos previstos, entretanto é improvável que eles sejam plenamente alcançados sem que as parcerias sejam articuladas em um planejamento macro estratégico e mais socialmente participativo das políticas públicas culturais paulistas e sem que exista um esforço de desenvolvimento institucional das organizações sociais como instituições do terceiro setor que se reconheçam como representações da sociedade civil de interesse social e relevância pública, assumindo a responsabilidade e o compromisso público efetivo correspondente. Na mesma direção, o papel do estado de planejador de diretrizes e avaliador de resultados das políticas públicas precisa continuar a ser revisto e reforçado.

A ex-secretária da cultura do estado, Cláudia Costin, já apontava em 2005 a primeira lição da experiência paulista com as organizações sociais de cultura: “não basta criar organizações sociais. É importante capacitar institucionalmente o órgão de Estado que com elas pactua” (COSTIN, 2005, n.p.). No cenário anterior, bastava que o órgão público e o equipamento cultural funcionassem, independentemente da quantidade e qualidade dos serviços prestados. Não havia cobranças em torno de resultados e de qualidade. Em sentido contrário, o modelo de gestão com as OSs parte da contratualização de resultados: torna-se obrigatório o cumprimento das metas previstas e o alcance dos resultados propostos, com prestação de contas e demonstração de eficiência.

Um dos desafios que vem à tona quando se trata de mérito cultural em empreendimentos culturais balizados por um contrato de gestão com indicadores e metas diz respeito ao convívio entre dois “mundos” aparentemente incompatíveis: o que remete ao resultado, à eficiência, à otimização de recursos, ao desempenho, à racionalização de processos; e o que diz respeito ao simbólico, ao efêmero, ao

intangível, ao belo, ao inacabado, mas completo entre outros termos que remeteriam aos antagonismos entre o mundo da gestão e o mundo da arte e da cultura (GANGEMI, 2018, p. 202).

A ausência de fiscalização mais apurada de órgãos do poder público em torno de ações do próprio poder público é um contínuo no Brasil. Ela remonta a tradições provincianas, ancoradas na cultura de prestação e contraprestação de favores, no compadrio e na sobreposição de interesses privados ao bem comum. E deriva tanto da inexistência de tradição de controle de resultados, de prestações de contas amparadas em documentos de planejamento consistentes e objetivos, que norteiem o que deve ser monitorado e avaliado, quanto da ausência de responsabilizações ágeis e proporcionais ao não atingimento dos resultados ou à ocorrência de delitos.

Essa ausência se transforma em desconfiança e em permanente estado de alerta, quando se trata de parcerias do estado com o terceiro setor. Na mão inversa da leniência, ela se transforma numa áspera sobrelente de aumento, ameaçando demandar, a qualquer tempo e com grande acuidade, o exame de cada gasto, de cada despesa versus cada resultado unitário obtido.

Some-se isso à ausência de cumprimento dos pactos, especialmente no que se refere aos repasses de recursos previstos, por parte do estado, e temos o cenário de insegurança jurídica que tem caracterizado muitas experiências com organizações sociais de cultura no país, com destaque para o caso do Rio de Janeiro.

Estabelecer um contrato de parceria, com duração de cerca de cinco anos requer um planejamento e uma responsabilização das partes envolvidas. A maior parte dos marcos regulatórios garante para o administrador público tal garantia, mas ao parceiro privado são mais deveres do que direitos. Um exemplo é a crise política e financeira de 2014: o governo do Estado do Rio de Janeiro retrocedeu na adoção deste modelo e, até que fossem rescindidos dois contratos de gestão com parceiros distintos, foram reduzidos os repasses, ocorreram atrasos nos pagamentos e brigas judiciais como decorrência desse processo (GANGEMI, 2018, p. 62).

Saindo de um extremo de complacência que prejudica o bom andamento do serviço público executado pela administração direta, a fiscalização mal dimensionada volta-se para o polo oposto quando se destina às organizações da sociedade civil e, novamente, falha, pois, quem tudo tenta medir em um processo de gestão complexo, tende a não conseguir analisar corretamente o todo.

Ainda assim, apesar de excessivamente burocrático, o processo de controle estabelecido sobre as parcerias com organizações sociais de cultura contribuiu para

que os dados fossem registrados e tratados, de maneira a permitir o estudo do alcance realizado. Por sua vez, o ajuste de demandas por parte dos órgãos de controle e a própria maneira como a Secretaria da Cultura se organizou ao longo dos anos, internamente e no diálogo com esses órgãos, contribuiu para reduzir algumas das amarras da fiscalização inadequada e para estimular o fortalecimento das parcerias e das instituições parceiras, ainda que esse estímulo tenha variado em grau, foco e motivação, a depender, especialmente, de alguns aspectos conjunturais.

Para compreender melhor como esse processo se desenrolou, é útil retomar em mais detalhe as áreas de atuação da Secretaria da Cultura que estabeleceram parcerias com as organizações sociais, a partir de 2004.

Para dar conta da atuação em todo o estado de São Paulo, a Secretaria da Cultura contava, até 2006, com três departamentos finalísticos, organizados segundo o decreto estadual nº 20.955/1983: Departamento de Artes e Ciências Humanas (DACH); Departamento de Atividades Regionais da Cultura (Darc); e Departamento de Museus e Arquivos (Dema); além disso, contava com uma divisão técnica vinculada ao Condephaat.

Como já salientado, a adoção do modelo de organizações sociais ensejou uma nova configuração da Secretaria da Cultura, que deu origem ao Decreto Estadual nº 50.941, de 5 de julho de 2006. Foram extintos os departamentos anteriores e criadas as unidades de atividades culturais: Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC); UPPM; Unidade de Formação Cultural (UFC); Unidade do Arquivo Público do Estado e Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH).

Alterando o decreto de 2006, o Decreto Estadual nº 51.991, de 18 de julho de 2007, transferiu o Arquivo Público do Estado para a Casa Civil e o Decreto Estadual nº 55.913, de 14 de junho de 2010, criou a Unidade de Bibliotecas e Leitura como mais uma unidade de atividades culturais da Secretaria da Cultura. Mais tarde, por meio do Decreto Estadual nº 61.832/2016, a Unidade de Bibliotecas e Leitura seria novamente agrupada à Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural, dando origem à Unidade de Difusão, Bibliotecas e Leitura (UDBL). No mesmo ato, as atribuições relacionadas ao fomento foram subtraídas da antiga UFDPC e geraram a Unidade de Fomento e Economia Criativa (Ufec).

À exceção da UPPH, que permaneceu sendo uma instância executora, respondendo pelas atividades relativas ao cadastramento, tombamento e restauro do

patrimônio histórico, arqueológico, artístico e turístico do estado de São Paulo e pela prestação de serviços administrativos de apoio, necessários à atuação do Condephaat, todas as demais unidades de atividades culturais inicialmente derivadas da reestruturação de 2006 passaram a celebrar contratos de gestão, como unidades gestoras e ordenadoras de despesa<sup>115</sup>.

O Decreto nº 50.941/2006 estabeleceu as atribuições específicas de cada um desses setores, indicando também quais seriam suas responsabilidades comuns:

Artigo 94 - As Unidades de Atividades Culturais têm, em suas respectivas áreas de atuação, as seguintes atribuições comuns:

- I. executar programas e projetos especiais, quando determinados pelo Titular da Pasta;
- II. subsidiar as demais áreas da Secretaria com informações e dados técnicos.

Artigo 95 - As Unidades de Atividades Culturais, responsáveis por administrar contratos de gestão com Organizações Sociais relacionados à suas áreas de atuação, têm as seguintes atribuições:

- I. durante a fase pré-contratual:
  - a) desenvolver ações de reconhecimento das necessidades de cultura da população;
  - b) formular propostas para que se atinjam os objetivos de cultura estabelecidos na sua área de atuação;
  - c) definir as diretrizes culturais que balizam a prestação de serviços à população em sua área;
  - d) definir as características dos serviços de cultura a serem contratados, sob a luz dos objetivos de cultura traçados pelo departamento na área de difusão e fomento da produção cultural;
  - e) analisar e avaliar as propostas das Organizações Sociais de prestação de serviços de cultura em seus aspectos técnicos;
- II. durante a elaboração e negociação dos contratos de gestão relacionadas à sua área de atuação:
  - a) propor o conteúdo de cláusulas e anexos dos contratos de gestão;
  - b) sugerir metas e indicadores para a avaliação dos serviços a serem prestados, bem como os recursos financeiros a serem alocados, de acordo com os serviços a serem prestados;
  - c) elaborar relatórios técnicos durante o andamento das negociações de contratos de gestão, para propor a inclusão de critérios, indicadores e métodos de avaliação;

---

<sup>115</sup> Mais tarde, criada para responder principalmente às demandas relacionadas à implementação do Programa de Ação Cultural de São Paulo (ProAC), que abrange a política de projetos oriundos da iniciativa artística e cultural do estado e que são realizados por meio de patrocínio via renúncia fiscal ou por meio de editais, a Ufec seria a segunda unidade de atividades culturais da Secretaria da Cultura a não celebrar contratos de gestão.

III. ao término do prazo de duração de um contrato de gestão:

a) apresentar relatório final sobre os resultados atingidos durante a vigência do contrato de gestão, que será apreciado pelos órgãos competentes da Secretaria;

b) apresentar suas recomendações para revisão contratual e estimativas para que se alcancem os objetivos durante a vigência do próximo contrato;

c) quando do término do contrato de gestão vigente, opinar sobre a sua renovação na ocasião.

–Artigo 96 - As Unidades de Atividades Culturais são responsáveis pela fiscalização das atividades das Organizações Sociais e pela coleta de informações para o processo de avaliação dos Contratos de Gestão na sua área de atuação, desempenhando as seguintes atribuições:

I. realizar visitas periódicas de avaliação no local de execução da prestação de serviço de cultura contratado;

II. estabelecer contato e intercâmbios de informação periódicos com as equipes operacionais e órgãos de direção das Organizações Sociais contratadas;

III. elaborar informes e documentos técnicos para orientar as negociações contratuais ou propor a inclusão de determinados critérios ou indicadores de avaliação;

IV. medir o nível de cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão, de acordo com a metodologia fixada no contrato e utilizando os indicadores;

V. acompanhar os aspectos técnico-financeiros do cumprimento das metas contratadas;

VI. elaborar relatórios técnico-financeiros e qualitativos, relativos a cada um dos equipamentos culturais vinculados ao Departamento, sobre o cumprimento das metas, para subsidiar as atividades de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão dos órgãos competentes da Secretaria da Cultura;

VII. apresentar à Comissão de Avaliação seu parecer de avaliação para cada contrato de gestão sob a sua área de atuação, fundamentado adequadamente com dados quantitativos e qualitativos;

VIII. elaborar relatórios periódicos sobre reuniões de avaliação ocorridas, a ser apreciado pela Comissão de Avaliação (SÃO PAULO, 2006, n.p.).

Essa formulação legal também incorporou a Comissão de Avaliação dos Contratos de Gestão, criada pelo Decreto Estadual nº 43.493/1998 e reestruturada pelo Decreto Estadual nº 60.681/2014, tendo como um de seus objetivos dotar a Secretaria da Cultura de uma estrutura mais adequada à celebração de parcerias com as organizações sociais de cultura, operando mudanças estruturais na organização da pasta.

Destaca-se, nessa nova regulamentação, a ênfase dada à atuação das áreas fins da Secretaria com as organizações sociais. A esse respeito, é minucioso o detalhamento descrito em dois artigos, com vários incisos e alíneas. Já a atuação dessas unidades na execução de atividades da política cultural fica circunscrita a uma obrigação de caráter mais generalista (“executar programas e projetos especiais”) e condicionado (“quando determinados pelo Titular da Pasta”).

Com a adoção do modelo de gestão em parceria com OS, a partir de novembro de 2004, a Secretaria da Cultura viu a necessidade de alterar a concepção territorial e temática que adotava para sua estruturação interna até então por uma que estivesse mais alinhada à formulação de políticas públicas como instância fomentadora, indutora e articuladora.

Preservação do patrimônio, formação, difusão das artes e da cultura e produção cultural são temas que já vinham ocupando a pauta das políticas públicas há algumas décadas, com mudanças de foco e de perspectiva, porém, de maneira geral, concebendo uma atuação estatal direta. A estruturação de programas pensados a partir das linguagens temáticas, dos recortes territoriais e dos tipos de público que se pretende atingir ao longo do tempo foi se transformando, com momentos de priorização do impulso a artistas ou à preservação do patrimônio, com maior ou menor atuação de entidades não-governamentais junto ao poder público por meio de convênios, com incremento ou redução do quadro de contratações precarizadas.

Mas, via de regra, o corpo de gestores e servidores da Secretaria envolvia-se diretamente na execução de uma grande quantidade de atividades. O perfil de funcionário público da cultura que predominava na Secretaria era condizente com esse tipo de trabalho, e envolvia muitos técnicos com formação em ciências humanas, direcionada para artes e patrimônio. Arquitetos, bibliotecários, museólogos, historiadores, integravam essa força de trabalho, bem como uma quantidade expressiva de produtores culturais, arte-educadores e mediadores culturais.

As novas atribuições relacionadas ao gerenciamento das parcerias com as organizações sociais, que passaram a ser expressamente previstas a partir de 2006, demandavam um outro conjunto de competências, que envolvia conhecimentos de planejamento, gestão cultural, acompanhamento, monitoramento e avaliação de metas e resultados. O “exercício disperso das vocações individuais” era instado a

migrar para uma espécie de “profissionalização programada empresarial ou institucionalmente” (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 368).

Ao mesmo tempo, buscava-se assegurar que os equipamentos culturais, grupos artísticos e programas preexistentes fossem agrupados a partir de eixos prioritários de atuação. Surgiam, assim, as unidades de Preservação do Patrimônio Museológico e de Preservação do Patrimônio Histórico, para atuar no campo da salvaguarda e divulgação do patrimônio; a Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural, para incentivar a produção cultural no Estado e difundir a produção de iniciativas, especialmente daquelas de menor ou nenhuma penetração no mercado; e a Unidade de Formação Cultural, para abrigar iniciativas de sensibilização e capacitação relacionadas às diversas linguagens artísticas, voltadas tanto para a produção, como para a fruição cultural, e também para a qualificação técnica de profissionais da área da cultura.

A reconfiguração da Secretaria em unidades de atividades culturais veio responder às necessidades prioritárias identificadas naquele momento e para dar conta de uma política mais estruturada de organização e gestão cultural. Historicamente, a pasta já atuava com equipamentos culturais (museus, teatros, escolas de música e oficinas culturais), programas de formação e difusão (desenvolvidos nos próprios equipamentos e em espaços culturais de terceiros), grupos artísticos (estáveis, formados por profissionais, e de referência, formados por estudantes e seus professores), festivais e eventos, além das tarefas relacionadas à preservação do patrimônio cultural material e imaterial, com ênfase no patrimônio arquitetônico tombado.

A opção pelas unidades indicadas representou uma tentativa de priorização de determinadas vertentes de atuação, num contexto extremamente plural, múltiplo, em que se buscava, simultaneamente, abarcar o que já existia na pasta e abrir espaço para novas experimentações. Esse processo não foi isento de conflitos, incoerências, duplicidades e falhas.

A coordenação de todas as áreas finalísticas da Secretaria foi substituída a partir de 2007, quando uma nova composição assumiu o gabinete da Secretaria de Cultura, no primeiro ano da gestão de José Serra à frente do governo do estado. O período daria início a um amplo processo de incentivo à qualificação de entidades

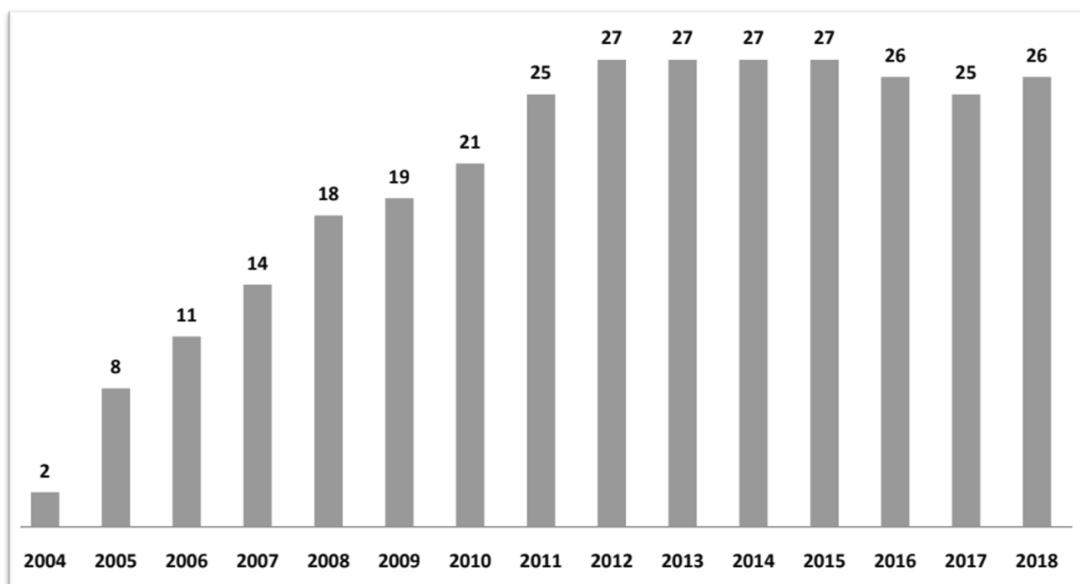


como organizações sociais de cultura e a transferência da gestão direta para a parceria com as OS.

Em 2004, os dois primeiros contratos de gestão haviam sido celebrados. O número cresceu para oito ao final de 2005 e 11 ao final de 2006. Essa ampliação, porém, resvalava em uma série de dificuldades, derivadas da utilização de muitos procedimentos e até modelos de documentos “importados” da Secretaria da Saúde.

A gestão do secretário João Sayad, iniciada em 2007, viria com a proposta de realizar uma reforma na pasta, substituindo e regularizando a questão dos recursos humanos (num momento em que a presença de contratos precários ainda era expressiva, sobretudo nos equipamentos e programas que remanesciam sob administração direta), simplificando e atualizando processos e normas e avançando com celeridade na “OS-cização” da Secretaria. Ao longo dos anos, todos os equipamentos culturais e grupos artísticos que eram geridos diretamente pela Secretaria e quase todos os programas passaram a ser gerenciados por meio de parcerias com organizações sociais. O Gráfico 1 permite ver o crescimento anual das contratualizações.

**Gráfico 1** - Número de contratos de gestão vigentes na SEC-SP, de 2004 a 2018



Fonte: Gráfico 1 – Boletim UM Nº 15 SEC-SP Fev./2020, p. 7.

Esse processo teve influência direta no aumento da execução orçamentária da Secretaria. Alguns fatores contribuíram para isso. A gestão estadual de 2007 a 2010 enxergava na cultura uma possibilidade de dar visibilidade e construir um legado

simbólico importante, sobretudo ligado a grandes obras de museus, teatros e centros de formação cultural de nível internacional.

O modelo OS era visto como a melhor estratégia para viabilizar a gestão desses novos empreendimentos e para assegurar a requalificação de equipamentos históricos, ampliando a oferta cultural atrativa. O período foi economicamente favorável, possibilitando um expressivo incremento orçamentário da pasta. Havia a necessidade de celetizar o quadro de funcionários e o compromisso do governo do estado de resolver definitivamente a questão.

É útil pontuar que, embora não tivesse responsabilidade direta pelas contratações precárias, que já vigoravam quando assumiu, o secretário João Sayad chegou a ser intimado e sofrer ameaça de prisão, caso não acelerasse os trâmites correlatos. Essa regularização demandava que as entidades parceiras recebessem suficientes recursos para contratação e assegurasse a correta execução orçamentária.

Além disso, ao contrário do que ocorreu em outros setores que firmaram parcerias, não houve crise significativa do modelo que o colocasse em xeque nesse período inicial. Quando surgiram denúncias de irregularidades, as entidades envolvidas tiveram seus contratos de gestão imediatamente suspensos e logo cancelados<sup>116</sup> e o gabinete se empenhou para afastar qualquer suspeita de conivência com ilegalidades. Por outro lado, em pouco tempo foi possível identificar mudanças significativas na quantidade e qualidade dos serviços culturais ofertados à população, o que ficava evidente pelo crescimento expressivo de público e pela repercussão positiva na mídia.

A tabela a seguir, apresenta a evolução do número de atividades contabilizadas nas parcerias. Cabe registrar de antemão a dificuldade de se tentar promover uma aglutinação desse tipo, reunindo realizações culturais de natureza, duração e complexidade muito distintas, que se distribuem pelo território paulista e envolvem as

---

<sup>116</sup> Vale dizer que posteriormente as investigações comprovaram que as ocorrências identificadas eram referentes ao período em que as organizações sociais atuavam como associações de amigos conveniadas junto à pasta. As irregularidades apontadas diziam respeito a trâmites orientados pela própria Secretaria, envolvendo, por exemplo, utilização de recursos de adiantamento para custear despesas de museus (legítimas, mas que não podiam fazer uso daquela forma de pagamento). À parte o desgaste que durou anos, envolvendo exposição midiática e até bloqueio de bens, os processos acabaram não implicando consequências, nem de responsabilização por eventuais danos causados de alguma das pessoas envolvidas responsáveis pelas não-conformidades nem de indenização ou algum tipo de retratação às pessoas inocentemente implicadas na longa e desmoralizante tramitação judicial.

mais diversas práticas culturais e linguagens artísticas. O esforço, contudo, visa a dar uma visão geral da quantidade das ações que correspondem às metas previstas nos contratos de gestão, realizadas pelas organizações sociais. Tais atividades envolveram: apresentações musicais e teatrais; festivais; eventos culturais; cursos regulares e livres; oficinas; exposições; saraus; debates, entre outras.

**Tabela 1** - Atividades realizadas nas parcerias da SEC-SP com OSs, por área de atuação - de 2004 a 2018

| TOTAL DE AÇÕES REALIZADAS POR MEIO DOS CONTRATOS DE GESTÃO COM OSs DE CULTURA EM SP |              |         |          |        |        |
|---|--------------|---------|----------|--------|--------|
| Ano   | BIBLIOTECAS* | DIFUSÃO | FORMAÇÃO | MUSEUS | TOTAL  |
| 2004  | -            | -       | -        | -      | -      |
| 2005  | -            | -       | 995      | -      | 995    |
| 2006  | -            | 203     | 1.353    | 142    | 1.698  |
| 2007  | -            | 684     | 2.769    | 186    | 3.639  |
| 2008  | -            | 1.614   | 135      | 428    | 2.177  |
| 2009  | -            | 1.675   | 131      | 960    | 2.766  |
| 2010  | -            | 2.369   | 1.292    | 927    | 4.588  |
| 2011  | 365          | 2.527   | 5.370    | 809    | 9.071  |
| 2012  | 73           | 3.612   | 12.163   | 1.317  | 17.165 |
| 2013  | 73           | 3.356   | 14.867   | 1.414  | 19.710 |
| 2014  | 93           | 3.509   | 13.292   | 1.834  | 18.728 |
| 2015  | 125          | 3.494   | 10.739   | 1.693  | 16.051 |
| 2016  | 96           | 3.406   | 10.659   | 1.484  | 15.645 |
| 2017  | 129          | 3.223   | 8.553    | 1.429  | 13.334 |
| 2018  | 1.632        | 3.857   | 7.452    | 1.790  | 14.731 |

\* O 1º CG de Bibliotecas data de 2011.

Tabela 3 – Boletim UM Nº 15 SECSP Fev/2020

Fonte: Boletim UM Nº 15 SEC-SP fev./2020, p. 13.

Como a classificação dos dados para precisar essa quantificação foi evoluindo ao longo do tempo, algumas vezes os dados foram revistos, para mais ou para menos, para compatibilizar os referenciais, o que pode resultar em variações na quantificação, ao se comparar relatórios diferentes da Unidade de Monitoramento.

Ainda que se reconheça que esses esforços de compatibilização não impedem que o tema seja polêmico, à medida em que são somadas atividades de natureza muito diferente, é importante observar que o esforço feito visa de alguma maneira dar tangibilidade ao retorno dos repasses públicos aplicados nas políticas culturais. Vale

dizer que esses dados são pormenorizados e individualizados no planejamento e nos relatórios de atividades dos contratos de gestão, o que permite análises mais consistentes.

Para fazer frente a essas realizações, a execução das parcerias também implicou um crescimento exponencial do número de trabalhadores da cultura nos contratos de gestão.

**Tabela 2** - Recursos humanos celetistas nas OSs parceiras da SEC-SP, por área de atuação - de 2004 a 2018

| FUNCIONÁRIOS DAS OSs DE CULTURA DE SP |             |         |          |        |       |
|---------------------------------------|-------------|---------|----------|--------|-------|
| Ano                                   | BIBLIOTECAS | DIFUSÃO | FORMAÇÃO | MUSEUS | TOTAL |
| 2004                                  | -           | -       | -        | -      | -     |
| 2005                                  | -           | 232     | 55       | -      | 287   |
| 2006                                  | -           | 454     | 157      | 242    | 853   |
| 2007                                  | -           | 460     | 214      | 320    | 994   |
| 2008                                  | -           | 476     | 595      | 595    | 1.666 |
| 2009                                  | -           | 486     | 2.759    | 760    | 4.005 |
| 2010                                  | -           | 802     | 3.022    | 791    | 4.615 |
| 2011                                  | 74          | 790     | 3.188    | 734    | 4.786 |
| 2012                                  | 84          | 805     | 3.266    | 810    | 4.965 |
| 2013                                  | 91          | 843     | 3.379    | 869    | 5.182 |
| 2014                                  | 151         | 830     | 3.580    | 992    | 5.553 |
| 2015                                  | 135         | 787     | 3.366    | 872    | 5.160 |
| 2016                                  | 105         | 704     | 3.008    | 800    | 4.617 |
| 2017                                  | 107         | 423     | 3.030    | 755    | 4.315 |
| 2018                                  | 101         | 418     | 3.099    | 771    | 4.389 |

Tabela 5 – Boletim UM Nº 15 SECSP Fev/2020

Fonte: Boletim UM Nº 15 SEC-SP fev./2020, p. 17.

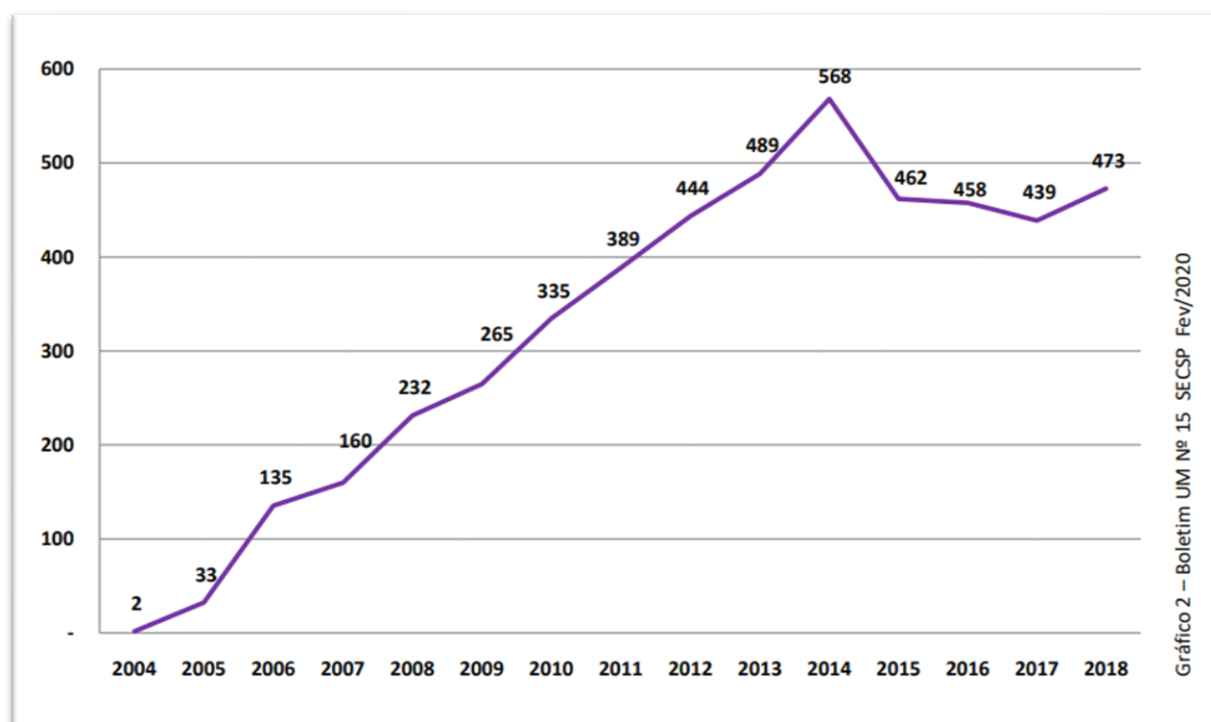
Note-se o crescimento progressivo até 2014, com redução a partir de 2015, em virtude do impacto da crise econômica daquele ano, cujos desdobramentos ainda se fariam sentir nos anos seguintes. Ainda assim, o número de trabalhadores formais continuou próximos das estimativas ligadas a quadros precários de antes do modelo OS. Entretanto, algumas diferenças precisam ser consideradas nesse comparativo.

A estimativa de 4.500 colaboradores credenciados ou “recibados” incluía o pessoal que atuava também na sede da Secretaria, bem como nas delegacias regionais

de cultura distribuídas pelas treze regiões administrativas do estado. Por sua vez, os números apresentados na tabela acima envolvem funcionários que atuam em novos equipamentos e programas que não existiam antes do modelo OS.

Na mesma direção da ampliação do quadro de pessoal e dos números de atividades ofertadas, o volume de recursos repassados cresceu sistematicamente.

**Gráfico 2** - Total de repasses públicos para contratos de gestão com OSs parceiras da SEC-SP, de 2004 a 2018 (em milhões de reais)



Fonte: Boletim UM Nº 15 SEC-SP fev./2020, p. 9.

A tabela abaixo apresenta esses valores por área de atuação, ano a ano. Os relatórios de prestação de contas dos contratos de gestão contêm as planilhas do orçamento previsto versus o executado, contemplando detalhamento das rubricas de receitas e despesas de cada parceria, com as devidas notas explicativas para discrepâncias acima ou abaixo dos percentuais de flexibilidade para remanejamento interno previstos nas pactuações.

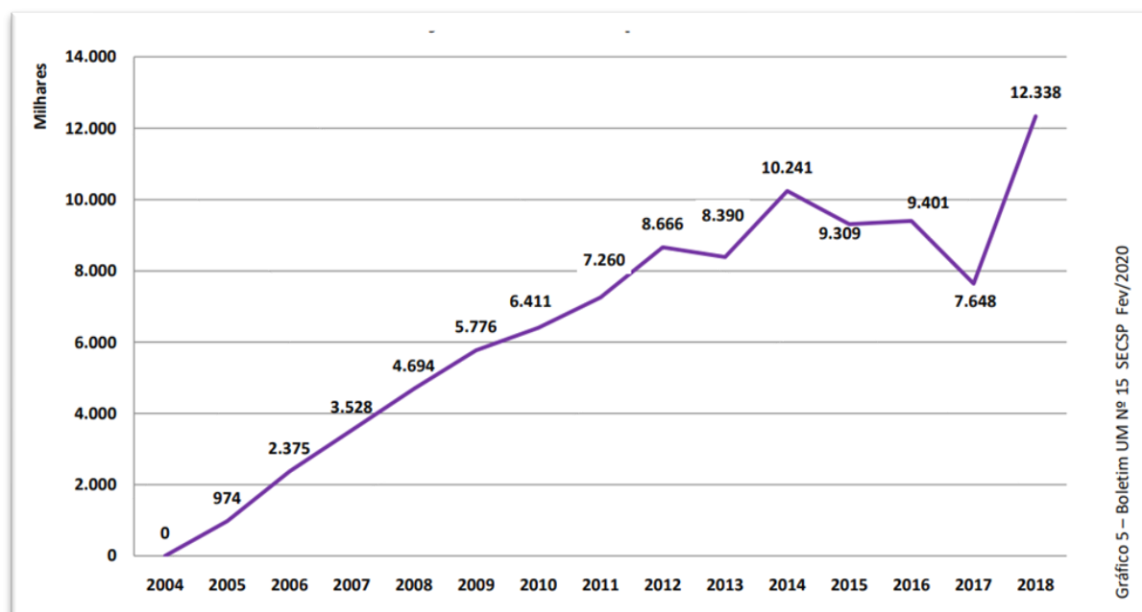
**Tabela 3** - Total de repasses públicos para contratos de gestão com OSs parceiras da SEC-SP, por Unidade Gestora de 2004 a 2018

| REPASSES |             |             |             |             |             |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ano      | BIBLIOTECAS | DIFUSÃO     | FORMAÇÃO    | MUSEUS      | TOTAL       |
| 2004     | -           | 1.121.974   | 730.199     | -           | 1.852.173   |
| 2005     | -           | 15.387.957  | 15.103.451  | 2.041.000   | 32.532.408  |
| 2006     | -           | 55.883.718  | 69.158.760  | 10.419.000  | 135.461.478 |
| 2007     | -           | 73.853.671  | 59.300.766  | 26.906.740  | 160.061.177 |
| 2008     | -           | 85.240.337  | 105.241.407 | 41.095.120  | 231.576.864 |
| 2009     | -           | 93.766.666  | 106.258.537 | 65.018.416  | 265.043.619 |
| 2010     | -           | 120.742.588 | 131.478.667 | 82.450.166  | 334.671.421 |
| 2011     | 6.000.000   | 121.355.539 | 173.610.859 | 87.797.542  | 388.763.940 |
| 2012     | 9.373.000   | 128.175.246 | 202.848.674 | 103.240.723 | 443.637.643 |
| 2013     | 10.123.322  | 138.515.353 | 223.257.270 | 116.882.741 | 488.778.686 |
| 2014     | 20.740.495  | 147.554.623 | 270.101.347 | 129.908.820 | 568.305.285 |
| 2015     | 14.786.865  | 114.366.647 | 216.765.648 | 115.950.439 | 461.869.599 |
| 2016     | 15.087.562  | 113.331.166 | 224.821.229 | 104.362.659 | 457.602.616 |
| 2017     | 15.308.313  | 89.581.202  | 231.316.234 | 102.646.235 | 438.851.985 |
| 2018     | 15.378.986  | 101.771.808 | 241.915.776 | 113.959.679 | 473.026.249 |

Tabela 1 – Boletim UM Nº 15 SECSP Fev/2020

Fonte: Boletim UM Nº 15 SEC-SP fev./2020, p. 8.

Outro dado relevante, quando se examinam as parcerias com organizações sociais de cultura diz respeito aos quantitativos de público alcançados. O Gráfico 3 traz a somatória de todos os públicos presenciais recebidos nos equipamentos, apresentações de grupos artísticos e programas culturais a cada ano, entre visitantes de museus e de exposições itinerantes, espectadores de apresentações artísticas, alunos de cursos e oficinas, usuários de bibliotecas e participantes de eventos diversos. Os dados apresentados não incluem os públicos virtuais, embora eles tenham passado a ser contabilizados e a integrar quantificações específicas.

**Gráfico 3** - Público anual das ações realizadas por meio de gestão, de 2004 a 2018

Fonte: Boletim UM Nº 15 SEC-SP fev./2020, p. 15.

Pela Tabela 4 é possível observar a distribuição desse público por área.

**Tabela 4** - Público das ações para contratos de gestão com OSs parceiras da SEC-SP, por Unidade Gestora de 2004 a 2018

| PÚBLICO DE AÇÕES REALIZADAS POR MEIO DOS CONTRATOS DE GESTÃO COM OSs DE CULTURA EM SP |             |           |           |           |            |
|---|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Ano   | BIBLIOTECAS | DIFUSÃO   | FORMAÇÃO  | MUSEUS    | TOTAL      |
| 2004  | -           | -         | -         | -         | -          |
| 2005  | -           | 973.860   | -         | -         | 973.860    |
| 2006  | -           | 1.552.349 | 173.817   | 649.050   | 2.375.216  |
| 2007  | -           | 2.739.049 | 163.507   | 625.815   | 3.528.371  |
| 2008  | -           | 3.187.424 | 237.594   | 1.269.223 | 4.694.241  |
| 2009  | -           | 3.306.347 | 180.318   | 2.289.555 | 5.776.220  |
| 2010  | -           | 3.669.186 | 256.641   | 2.485.131 | 6.410.958  |
| 2011  | 246.690     | 3.755.776 | 927.034   | 2.330.655 | 7.260.155  |
| 2012  | 309.670     | 4.384.613 | 1.267.306 | 2.704.706 | 8.666.295  |
| 2013  | 307.641     | 3.849.743 | 1.443.803 | 2.789.188 | 8.390.375  |
| 2014  | 317.139     | 4.248.845 | 2.163.942 | 3.510.911 | 10.240.837 |
| 2015  | 520.751     | 3.133.264 | 2.327.716 | 3.327.738 | 9.309.469  |
| 2016  | 545.789     | 3.427.764 | 2.416.651 | 3.011.293 | 9.401.497  |
| 2017  | 581.979     | 1.809.678 | 2.248.517 | 3.008.184 | 7.648.358  |
| 2018  | 671.708     | 6.052.781 | 2.101.555 | 3.512.039 | 12.338.083 |

Fonte: Boletim UM Nº 15 SEC-SP fev./2020, p. 14.

Esses dados fazem parte de séries históricas auditáveis, cujas formas e métricas de aferição passaram por discussões junto às unidades gestoras, à Unidade de Monitoramento e à Secretaria da Fazenda, por meio de seu Departamento de Controle e Avaliação. Vale ressaltar que todo o empenho em assegurar a confiabilidade dos dados não evita os desafios decorrentes da quantificação de público de atividades a céu aberto ou a discussão acerca da diferença entre número de atendimentos e número de atendidos.

Em um contexto em que os hábitos culturais diversificados ainda são concentrados em torno de camadas de maiores níveis de escolaridade e renda (LEIVA, 2014; MEIRELLES, LEIVA, 2018), a tendência de que as milhares de visitas e interações correspondam a mais participações das mesmas pessoas é considerável. Esse dado é comum nas mais diversas políticas públicas e em todo o mundo, apresentando variações expressivas entre as diferentes áreas culturais. Por exemplo: os usuários de bibliotecas tendem a ser um público mais fidelizado do que o de museus.

A tendência (positiva) maior ou menor à fidelização de público em algumas práticas culturais e a fruição de diversas atividades pelas mesmas pessoas tende a fazer com que os números absolutos apresentados necessitem ser analisados com parcimônia. Entretanto, os custos envolvidos na oferta cultural tanto para as mesmas pessoas como para pessoas diferentes não se alteram, o que faz com que essa forma de quantificação seja pertinente. Por sua vez, estudos voltados ao mapeamento das taxas de primeira experiência (visita, audiência, curso etc.) e de retorno são necessários para maior compreensão dos perfis de públicos alcançados e para qualificação das estratégias de atração e fidelização de novos públicos.

Os dados apresentados dão apenas uma pequena e sintética amostra da infinidade de dados e informações produzidas e tratadas na Secretaria da Cultura a respeito das parcerias com OSs.

Muitas foram as consequências desse processo de substituição da atuação exclusivamente direta pela atuação preponderantemente realizada por meio de parcerias com organizações sociais. Algumas delas serão tratadas a seguir.



## 2.4 Alterações de gestão à frente da SEC-SP

A mudança de gestão no governo do estado, em 2007, deu ensejo a um aprofundamento das transformações propiciadas pelo decreto de 2006. Uma nova equipe técnica assumiu as unidades de atividades culturais da Secretaria da Cultura, sob liderança do então secretário João Sayad, contando com Ronaldo Bianchi, como secretário adjunto, e Arnaldo Gobetti, como chefe de gabinete (depois substituído pelo historiador Sérgio Tiezzi Júnior).

Economista, professor universitário conceituado e político experiente, o novo secretário integrava a chamada “cota pessoal do governador”, que sinalizava a disposição de não negociar a pasta da cultura com partidos aliados, por considerá-la estratégica para sua gestão. Sayad tinha sido secretário da Fazenda do governo Montoro (PMDB), entre 1983 e 1985; secretário de Planejamento da Presidência da República, na gestão de José Sarney (PMDB), entre 1985 e 1987; secretário de Finanças do Município de São Paulo na gestão de Marta Suplicy, à época no Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2001 e 2004, e vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre 2004 e 2006.

A expertise mais propriamente cultural do novo gabinete era representada pelo secretário adjunto, o administrador de empresas Ronaldo Bianchi, que incluía no currículo a passagem por cargos de gerência e direção de grandes equipamentos culturais, como o Museu de Arte Moderna de São Paulo (MAM-SP) e o Itaú Cultural. Bianchi atuou diretamente no processo de estruturação do modelo OS, realizando reuniões periódicas e individuais de formação e alinhamento com cada organização social, além de participar ativamente das discussões de criação ou reformulação de diversos equipamentos e programas da pasta.

Já o chefe de gabinete e também administrador, Arnaldo Gobetti, vinha da equipe técnica da Casa Civil, que havia promovido a reestruturação organizacional de vários órgãos da administração, dentre eles o da cultura, para adequá-los à lógica gerencial. Sua ênfase era a reestruturação administrativa da SEC-SP, com a incorporação de novos servidores estáveis e a eliminação de processos viciados de credenciamento e de complementação salarial por meio de adiantamentos.

Os três lideraram um esforço radical de reposicionamento da pasta, nos termos preconizados no novo decreto de organização. Também substituíram os principais

cargos de comando e conduziram a elaboração de um planejamento estratégico que envolveu diversos atores internos e de entidades parceiras.

Em 2007, José Serra assumia o governo paulista, nomeando João Sayad seu secretário da cultura. Começava ali a reorganização administrativa da pasta à luz do Decreto n. 50.941/2006. Esse marco imprimiu a transformação da secretaria, que deixava de ser um órgão tentativamente executor para tornar-se gestor e indutor de políticas culturais. Foram tônicas dessa mudança: a permanência de um número menor e estratégico de ações sob execução direta da administração pública (sobretudo ligadas à preservação do patrimônio histórico); a reconfiguração da política de incentivos organizada sob o Programa de Ação Cultural – PAC, mais tarde renomeado Programa de Ação Cultural – ProAC; e a crescente adoção do modelo de parceria com organizações sociais, que, ao cabo desse processo reestruturador, abrangeria todos os equipamentos culturais, todos os grupos artísticos e os principais programas de ação da secretaria.

Outro desdobramento dessa alteração de rumos foi uma profunda revisão do corpo de servidores da pasta, com alteração de praticamente todos os cargos de liderança e a vinda de novos funcionários concursados. O organograma foi modificado e um novo planejamento estratégico foi elaborado em 2007, do qual apenas a missão foi assimilada e tornou-se norteadora das ações em curso (MOREIRA RAMOS, 2021, n.p.).

Realizado com a mediação de uma consultoria contratada, esse planejamento redefiniu a missão da Secretaria, que passaria a ser a de: “formular e implementar políticas públicas visando à excelência na preservação do patrimônio cultural, no estímulo à produção artística e na garantia de acesso aos bens culturais para a população do Estado de São Paulo em toda a sua diversidade” (SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, n.p.).

Em seu discurso de posse, proferido em 2 de janeiro de 2007, Sayad já destacava como propósito de sua gestão o de avançar no esforço de tornar a Secretaria da Cultura uma “organização republicana”, já explicitando uma perspectiva em contraponto ao que estava estabelecido. A analogia com a Fapesp – instituição reconhecida pela lisura, rigor técnico e qualidade, também sinalizava o rumo pretendido.

[...] recebi orientações específicas do governador José Serra e a missão não é apenas “cultural”, mas de serviço público. Falo para me comprometer e para definir foco e estratégia para todos nós que trabalharemos juntos e para o público paulista saber para onde queremos ir e como iremos.

A missão será apoiar as formas de expressão e fruição artística que estejam sufocadas pelo mercado, pela falta de acesso, pela carência

de canais e distribuição das criações artísticas. Se arte está associada ao coração, a função da secretaria é desobstruir artérias e permitir a livre circulação: expor a cultura dos oprimidos para os opressores, a arte erudita para os artistas populares, a cultura popular para os eruditos, a cultura brasileira para o resto do mundo e a do mundo para os brasileiros.

Um segundo propósito será continuar o esforço de **tornar a secretaria uma organização republicana – impessoal, protegida da conjuntura política e eleitoral, com profissionais contratados corretamente e decisões baseadas no mérito, julgado por especialistas das diversas comunidades artísticas.**

A longo prazo, a meta é transformar a Secretaria numa **instituição de qualidade e reconhecimento que têm hoje a Fapesp**. Projetos analisados por especialistas, decisões tomadas por colegiado seguindo as definições de curto prazo em termos de prioridades e recursos orçamentários, entrega de recursos em tempo hábil e correto e avaliação permanente dos resultados (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, n.p.).

Em relação às organizações sociais, o discurso demonstra que o direcionamento buscado caminhava na mesma direção.

Temia-se que a utilização das OS fosse privatizar a política cultural. O temor se dissipou. As OS permitem que a ação governamental tenha flexibilidade e presteza. Mas representam uma forma nova de organização que requer aperfeiçoamento e mais experiência. O Conselho das OS deverá aprimorar os relatórios de gestão, as OS precisam aprimorar a administração financeira e contábil e definir com clareza, foco de atuação e plano estratégico. Queremos avaliar periodicamente os resultados e rever estratégias que não produziram os efeitos planejados. (Idem, idem.)

Uma ampla reestruturação da Secretaria da Cultura foi empreendida a partir dessa visão, contando com o benefício da incorporação de novos funcionários de carreira, contratados a partir de concurso público realizado em 2006, que objetivava servidores de perfil mais gerencial, no âmbito da reestruturação organizacional que era operada a partir da Casa Civil.

Os 76 novos servidores empossados, entre executivos públicos, oficiais administrativos e agentes administrativos, tiveram um papel destacado no novo direcionamento estratégico da Secretaria, contribuindo para diminuir a falta de quadros técnicos, principalmente nas unidades de atividades culturais.

No entanto, é importante observar que nem todos os objetivos pretendidos com sua chegada foram alcançados. Em primeiro lugar, muitos desses servidores não tinham na cultura a sua primeira escolha, tendo sido alocados para a pasta em função de critérios de pontuação no concurso, realizado para preencher vagas em diversos

órgãos. Além disso, se a formação dos servidores mais antigos era criticada por ser muito “finalística” e operacional, muito voltada ao “fazer cultural” e pouco estratégica e gerencial, a maioria dos novos concursados não tinha repertório de conhecimento teórico sobre política cultural, nem de experimentação e fruição de práticas culturais diversificadas.

O objetivo do concurso, de atrair e manter novos quadros gerenciais, foi obstaculizado pelo desconhecimento da maioria acerca da importância das ações da pasta, somado à inexistência de um programa de capacitação que pudesse orientar um percurso formativo e favorecer a constituição da nova cultura organizacional pretendida, e mais às dificuldades conjunturais vivenciadas, desde a inexistência de gratificações e processos de integração semelhantes aos que aconteciam em outros órgãos, até a própria localização da secretaria: um prédio maravilhoso, mas com problemas de manutenção e de equipamentos, instalado literalmente ao lado de uma grande e perigosa cena aberta de consumo e venda de drogas, conhecida como Cracolândia<sup>117</sup>.

Nesse cenário, a mudança do perfil dos profissionais que prestam concursos públicos também teve seu impacto. Vários estudos abordam a busca de ingresso e permanência na vida profissional por meio dos empregos públicos e a gestão de pessoas nesse setor profissional (SARAVIA, 2006; ALBRECHT, KRAWULSKI, 2011; BANDEIRA, ARRUDA, CABRAL, SANTOS, 2017).

Verifica-se frequentemente uma perspectiva de carreira que tende a ser mais derivada do esforço pela garantia de segurança e estabilidade, em face do cenário conturbado do mercado de trabalho nas últimas décadas, do que propriamente de características das atividades-fim desenvolvidas (SILVA, 2004) ou de compromissos éticos e voltados ao bem comum (ALBRECHT, KRAWULSKI, 2011), o que parece condizente com a ascensão do paradigma do gerencialismo no serviço público, uma vez que:

---

<sup>117</sup> Depois de vários episódios de furtos e assaltos a servidores que caminhavam pelo entorno, até os terminais de ônibus ou as estações de trem e metrô da região, a Secretaria acabou organizando um transporte circular, por meio de vans e carros da frota, que traziam e levavam a equipe às estações em horários predeterminados, no início e fim do expediente. Em dezembro de 2018, esse transporte continuava em operação.

A crise do Estado-Providência, o desmoronamento das experiências socialistas, a hegemonia da empresa privada como modelo organizacional eficiente e do mercado como mecanismo de regulação das trocas, têm de fato influenciado profundamente não só a nossa visão da ação pública, mas também as políticas, os programas, as estruturas e a cultura das organizações estatais (CHANLAT, 2002, p. 1).

Ao que parece, os temas da estabilidade e da remuneração também foram determinantes das escolhas de muitos dos novos servidores da cultura, sintetizando o significado do trabalho no setor público para muitos ingressantes, conforme observado em pesquisas sobre o tema com público de perfil similar (ALBRECHT, KRAWULSKI, 2011).

O desenvolvimento de um setor de atuação voltado para os concursos públicos e de toda uma nova dinâmica que visa a conquista das “melhores vagas”, fez surgir os chamados concurseiros profissionais que, por vezes, assumem determinados postos públicos em caráter temporário, enquanto se preparam para seleções mais promissoras sob a ótica de salários e benefícios.

A migração para outras secretarias, que ofereciam condições melhores ou a desistência do cargo, em razão de outro concurso ou oportunidade profissional, marcou o percurso de muitos novos servidores, reduzindo significativamente o número daqueles que permaneceram na cultura.

Seria produtivo estudar o fenômeno mais a fundo. A partir da experiência vivida junto a vários desses trabalhadores públicos por mais de uma década, arrisco sugerir que os profissionais que continuaram oscilam principalmente entre um ou outro dos perfis a seguir. De um lado, estariam aqueles que encontraram nesse concurso a possibilidade de alguma estabilidade, fosse qual fosse.

Depois de fracassos ou desilusões em outras tentativas profissionais (muitos eram os relatos a esse respeito), ou ante a falta de vontade de tentar outra coisa, viam nessa estabilidade um recurso derradeiro de segurança e renda continuada. Para eles, os percalços do local, da falta de capacitação e do pouco entendimento dos propósitos da Secretaria eram um preço aceitável pelo emprego fixo, pela estabilidade, por não precisar continuar a procurar.

No outro polo dessa espécie de desencantamento ou acomodação, e em número consideravelmente mais reduzido, entendo que o outro perfil “sobrevivente” inclui, sobretudo, servidores que já chegaram tendo ou que, aos poucos, adquiriram

espírito público e envolvimento maior com o setor cultural, inclusive por meio de esforços pessoais de qualificação profissional.

Não pretendo com isso estabelecer uma visão maniqueísta dos novos quadros que ingressaram na cultura a partir de 2007, porém considero útil ter em mente esses perfis, como representações que ajudam a compreender a diversidade de novos quadros que se somaram aos funcionários antigos, cujo perfil era muito mais executor do que executivo, e aos gestores públicos e outros funcionários comissionados, que se alteravam conforme as mudanças de gabinete, na implementação e consolidação do modelo OS na cultura.

De todo modo, vale salientar que mais da metade dos novos funcionários públicos que ingressaram nos concursos realizados nos anos 2000 deixou a Secretaria da Cultura, alguns deles implicando perda definitiva da vaga e outros, em substituições por novos servidores.

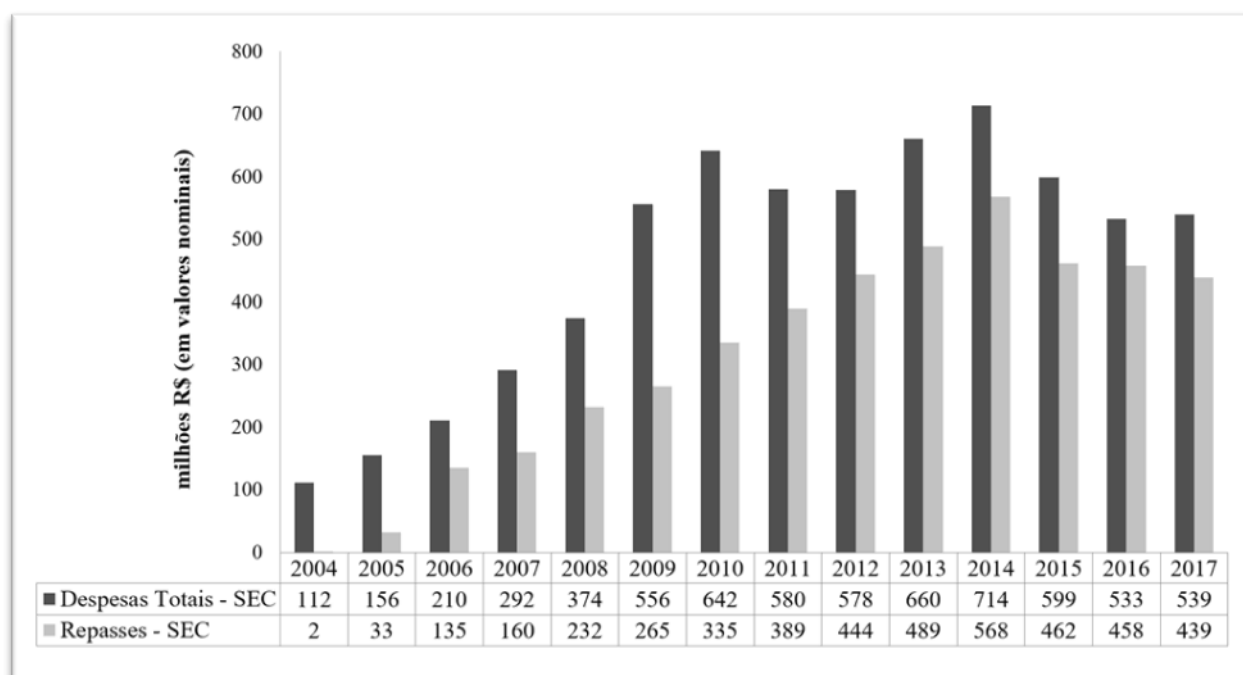
Paradoxalmente, isso constituiu uma realidade particular da pasta da cultura, representada pela rotatividade de servidores de carreira que, em vários momentos, chegou a ser superior à dos servidores comissionados, os quais tendiam a permanecer nos postos por alguns anos (ao menos durante a gestão do secretário em que a contratação ocorreu e, em vários casos, também depois).

Ao longo do processo de implantação e consolidação do modelo OS, o principal impacto dessa rotatividade, no que dizia respeito às unidades de atividades culturais da Secretaria, relacionava-se à necessidade de compor e manter um quadro técnico capaz de atuar na formulação de propostas para o atingimento dos objetivos de cada área, apto a apoiar o planejamento e a gestão das parcerias e em condições de desenvolver e aprimorar processos que ainda deixavam muito a desejar, quanto à demonstração de eficiência, transparência e lisura. O grande desafio era conseguir capacitar pessoas tecnicamente e conquistar seu compromisso técnico-político-público em tempo hábil e em meio às idas e vindas que perfaziam a equipe.

Grandes mudanças no campo de trabalho também aconteciam nos equipamentos e nos grupos artísticos. Mesmo com fragilidades em termos de organização e acompanhamento, por vezes, excessivamente burocrático, o empenho da Secretaria pela adoção do modelo OS logo se traduziu no crescimento do número de entidades qualificadas e de objetos contratualizados, o que progressivamente se converteu em aumento das evidências e comprovações das realizações obtidas,

revertendo, por sua vez, em substancial incremento do orçamento da Secretaria, numa evolução que se manteve progressiva até 2014, graças tanto à priorização dada pelo governo paulista à área cultural, em um contexto econômico também favorável, como à execução orçamentária praticamente integral realizada a cada ano, com resultados comprovados, o que favorecia a manutenção e incremento das dotações.

**Gráfico 4** - Evolução das despesas primárias da SEC-SP e dos recursos aplicados em Contratos de Gestão com OS de Cultura – 2004 a 2017



Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no Gráfico 2 – Boletim UM Nº 2 SEC-SP Mar/2016, p. 6 mais Portal da Transparência na Cultura e Portal da Transparência do Governo de SP.

Como o Gráfico acima permite observar, os valores foram de R\$ 2 milhões repassados para contratos de gestão em 2002 para R\$ 569 milhões em 2014. O total de despesas liquidadas pela Secretaria da Cultura cresceu de R\$ 112 milhões para R\$ 714 milhões no mesmo período. Foi o maior crescimento em termos absolutos e percentuais já verificado e também o maior período de ampliação orçamentária da pasta.

Uma das principais justificativas utilizadas nos exercícios anteriores para o baixo orçamento da Secretaria da Cultura era a baixa capacidade de execução orçamentária: mesmo dispondo de montantes pequenos de verba, ocorriam com devoluções recorrentes de recursos ao final de cada ano. Com o modelo OS, a capacidade de execução orçamentária recebeu um expressivo incremento.

Recebendo recursos para aplicar diretamente nas finalidades culturais, sem as amarras da legislação de concursos e de licitações, as OSs executavam os contratos de gestão, de modo geral, conforme previsto: tanto cumprindo as metas como gastando os recursos nos prazos estabelecidos. Desse modo, não restavam sobras, não havia mais devolução de recursos e era possível reivindicar mais verbas.

É necessário observar ainda que esse incremento, em parte, correspondeu à formalização da força de trabalho e à cobertura de despesas obrigatórias que, antes do modelo OS, não necessariamente eram realizadas, sem maiores consequências (por exemplo, de manutenção das edificações, segurança, equipamentos contra incêndio etc.) e que, uma vez sob o modelo OS, tornavam-se exigências passíveis de fiscalização e sanção.

Paralelamente, houve o encerramento progressivo dos vínculos empregatícios precários remanescentes, que se davam por intermédio de cooperativas ou da contratação continuada de trabalhadores autônomos, com mais de três mil profissionais, sobretudo alocados nos projetos de formação e difusão cultural.

Além da execução orçamentária, a realização de processos seletivos públicos para contratação de profissionais técnicos e administrativos foi instituída para os equipamentos, grupos artísticos e programas da Secretaria, passando a vigorar, na forma de obrigação prevista em contrato de gestão, que a força de trabalho das parcerias, como regra, fosse contratada com impessoalidade e seguindo critérios de seleção objetivos e divulgados, salvo poucas exceções, que deveriam ser devidamente justificadas.

Após décadas de contratos precários e temporários realizados pela Pasta, foram criados por meio das parcerias com OSs mais de quatro mil empregos formais, sob o regime de trabalho da CLT<sup>118</sup>. Esse número cresceu conforme as necessidades das iniciativas culturais, envolvendo a realização de processos seletivos públicos – obrigação prevista nos contratos de gestão – para substituir cooperados e contratados por meio de recibo simples ou de recibo de pagamento de autônomo (RPA) que

---

<sup>118</sup> Quando João Sayad assumiu a Secretaria da Cultura, os 11 contratos de gestão então celebrados com OSs remuneravam 853 celetistas. Os equipamentos, grupos e programas que continuavam sob gestão da administração direta contavam ainda com certa de três mil contratações precárias, segundo estimativas do Ministério Público do Trabalho. Após o período mais intensivo de OS-cização e de celetização de equipes, ocorrido em 2008 e 2009, o total de celetistas saltou para 4.005 funcionários, atuando em 19 contratos de gestão ao final de 2009 (MOREIRA RAMOS, 2017; BOMFIM, 2020).



atuavam como prepostos da administração direta, e para fazer frente às novas atividades e novas iniciativas criadas ao longo dos anos.

As transformações ocasionadas nas equipes dos projetos culturais não foram operadas sem resistência e discordâncias, já que entre os colaboradores precariamente contratados havia pessoas que atuavam há muitos anos e nem todas quiseram migrar para o novo modelo de gestão ou foram aprovadas nos processos seletivos promovidos segundo critérios técnicos.

Isso gerou uma enorme quantidade de ações trabalhistas, que durante anos representou um passivo e um grande desafio na gestão das parcerias, sendo amortizado causa a causa, ao longo dos anos, em morosas negociações na Justiça do Trabalho, com o estabelecimento de acordos de pagamento que oneraram significativamente o erário, mas que correspondiam a direitos adquiridos.

Durante a gestão de João Sayad, o processo de incentivo à melhoria de gestão, empreendido tanto da Secretaria de Cultura como nas organizações sociais, teve profunda repercussão na atuação das unidades gestoras, num contexto em que havia forte ênfase nos resultados e na defesa tanto da necessária qualificação quanto da necessária autonomia das entidades parceiras, entendidas pelo gabinete da pasta como condicionantes da legitimidade e sobrevivência do modelo de gestão.

A partir de uma minuta básica para celebração dos contratos de gestão, adaptada a partir da Secretaria da Saúde, a Secretaria da Cultura mantinha modelos diferentes de planos de trabalho, relatórios e pareceres, conforme a unidade gestora e, em alguns casos, conforme o objeto contratual, visando adequar os processos às particularidades e à multiplicidade de objetos e aos resultados específicos buscados. Apenas as datas de entrega de relatórios e prestações de contas e o cumprimento das inúmeras obrigações administrativas para comprovação de regularidade eram comuns a todas as parcerias.

A vantagem desse procedimento era uma adequação muito direta da pactuação a cada caso, permitindo dar conta das peculiaridades sem maiores dificuldades. O problema é que essa situação individualizada dificultava o acompanhamento e inviabilizava uma visão mais estruturada a respeito dos resultados alcançados pelas ações desenvolvidas. Tampouco era possível estabelecer comparativos de desempenho entre as instituições. Essa variabilidade

difícil de parametrizar, era compensada, na visão do secretário, pela maleabilidade proporcionada às parcerias.

A gestão de João Sayad foi favorecida pela situação econômica do país e do estado e por sua relação pessoal bastante próxima do governador. Adepto de frases de efeito e discursos muitas vezes considerados chocantes, o secretário economista era um leitor voraz, grande apreciador de música clássica e um defensor do modelo de parceria com organizações sociais, cujo sucesso, a seu ver, dependia de controles flexíveis e independência relativa dessas instituições. Realizou uma gestão orientada por uma visão de política cultural que defendia a diversidade cultural, a pluralidade de atores e a preservação da autonomia dos agentes envolvidos.

O objetivo da política cultural é preservar a diversidade. Ameaçada pela moda, pela política, pelo mercado, pela globalização e pelo tempo.

Pela moda, sempre, já que somos um rebanho. Pela política, pois cultura e arte podem ameaçar o poder.

Pelo mercado, desde o início do capitalismo. Pois sobrevivem e são viáveis apenas aquelas atividades artísticas que dão lucro.

Pela globalização, que estreita contatos e relacionamentos entre culturas diferentes e dissolve as diferenças. A internet, por exemplo, é um veículo que contrapõe as diferenças e, ao mesmo tempo, tende a igualá-las.

E pelo tempo, que “moderniza” e mata culturas tradicionais e a cultura popular.

A política cultural não tem como objetivos promover a vanguarda ou “educar” o público promovendo a cultura erudita, a cultura “nacional” ou valores estéticos específicos. O inimigo a ser vencido pela política cultural não é o mau gosto, mas o gosto médio, como disse Ariano Suassuna, embora devesse ter dito o gosto “modal”.

A política cultural se baseia num dogma – que a diversidade é a mãe da criatividade.

A diversidade é um bem público, assim como os bens culturais – quadros, músicas, danças populares, arte multimídia, poesia, literatura. [...]

Em nome da diversidade, no caso da cultura, a regra ótima é permitir que as decisões sobre o apoio a diferentes projetos culturais sejam tomadas por uma pluralidade de tomadores de decisão – empresários da indústria cultural, organizações da sociedade civil, setor educacional e, sem dúvida, o próprio Estado.

Diversidade e democracia precisam conviver com os que as ameaçam (SAYAD, s/d, n.p.).

Tais ideias se materializaram em uma Secretaria reestruturada sob novas bases. A missão original foi cumprida no que se referia à revisão de procedimentos indevidos, à cessação de práticas antirrepublicanas, à renovação do quadro de pessoal. A pasta da cultura tornou-se tecnicamente mais qualificada, mais preparada para a gestão das parcerias e da lei de incentivo e livre de irregularidades trabalhistas. Suspeitas de desvios eram investigadas e geravam medidas tempestivas, com desligamentos de servidores e encerramentos de parcerias. Ainda assim, algumas iniciativas polêmicas, derivadas de projetos que integravam o programa de governo eleito, acabaram sendo questionadas pelo elevado custo e demora ou pela dúvida quanto ao real benefício a ser alcançado. São exemplos o Complexo Cultural Luz e o Museu da História do Estado de São Paulo, os quais não foram concluídos.

O modelo OS avançou aceleradamente, e a precarização de recursos humanos nos equipamentos, programas e grupos foi sistematicamente substituída.

Várias comissões consultivas foram instaladas, com o fito de ampliar a participação de especialistas e representantes de várias comunidades artísticas e culturais e dar início ao que poderia vir a ser o Conselho Estadual de Cultura – colegiado que nunca entusiasmou o gabinete e cuja razão de ser lhes parecia pouco relevante e possivelmente causadora de transtornos. O critério discricionário para sua composição e a ausência de um propósito mais claro para seu funcionamento, no entanto, fez com que os encontros fossem se espaçando sem que isso tivesse maiores consequências, até que deixassem de existir.

A integração da equipe da própria pasta era uma preocupação, no sentido do compartilhamento de desafios e realizações previstas. Reuniões semanais de coordenadores e assessoria com o gabinete serviam para compartilhar informações de destaques da agenda, ocorrências relevantes e discussões orçamentárias. Esses encontros contavam em média com dez a quinze pessoas; quase todas se manifestavam e os principais problemas de cada área eram debatidos conjuntamente. Ou antes: tratados pelo secretário na frente de todos, por vezes com colaborações dos presentes na busca de solução.

A Secretaria da Cultura tinha e executou grandes projetos nesse período, mas não chegou a tentar colocar em prática nenhum plano integrado verdadeiramente estratégico. Cada coordenador e coordenadora de unidade de atividades culturais atuava com autonomia para definir como lidar com sua equipe, com os contratos de

gestão e com suas demais atribuições. Não havia processos estruturados em relação ao conjunto de servidores da pasta (à exceção de alguns eventos em datas comemorativas). No caso das organizações sociais, também prevalecia a autonomia das unidades, porém havia uma gestão do secretário adjunto, para tentar implementar alguma padronização de relatórios de atividades e prestações de contas.

No que tange ao relacionamento com o setor cultural, era mediado setorial e tematicamente, por cada coordenador, mas havia encontros de dirigentes municipais de cultura, organizados pela UFDPC, mas mobilizando toda a Secretaria, em que os serviços da secretaria eram apresentados aos representantes das cidades e as demandas locais eram ouvidas pelos coordenadores e assessores da Secretaria, para posterior contato e, conforme o caso, encaminhamento.

Após três anos e meio como titular da cultura, João Sayad deixaria a pasta para o ingresso de Andrea Matarazzo, que tomou posse em maio de 2010. Para além das profundas modificações na estrutura e funcionamento da pasta, legaria ao sucessor um conjunto de grandes empreendimentos, em boa parte idealizados no gabinete do governador, entre concluídos, como o Museu do Futebol, o Museu Catavento e a SP Escola de Teatro; os que estavam em processo de implantação, como as Fábricas de Cultura; aqueles em andamento, como a nova sede do Museu de Arte Contemporânea da USP (MAC USP) e os que não chegariam a termo, como o Complexo Cultural Luz, que abrigaria o Teatro da Dança, e o Museu da História do Estado de São Paulo.

Ao contrário do antecessor, que não tinha filiação partidária, o administrador, diplomata e radialista Ângelo Andrea Matarazzo era um político de carreira do PSDB. Já havia ocupado posições que iam de secretário estadual de energia (1998) a ministro-chefe da Secretaria de Comunicação da Presidência (1999-2001); de embaixador do Brasil na Itália (2001 a 2002) e secretário municipal de subprefeituras da capital paulista (2006-2008).

Com seu ingresso, o gabinete passaria a ser composto pela economista e ambientalista Fernanda Falbo Bandeira de Mello, como secretária adjunta, mais tarde substituída pelo administrador de empresas Luís Celso Sobral). Sergio Tiezzi continuaria na chefia de gabinete até ser substituído pela socióloga Marília Marton. A mudança de gabinete implicaria também alterações em vários cargos de assessoria e em alguns cargos das áreas administrativas e finalísticas, porém os coordenadores permaneceriam os mesmos (MATTA, 2013, p. 71).

A partir daí, seriam intensificadas as diretrizes de interiorização do investimento cultural e de universalização do acesso à cultura, ganhando destaque as ações de ampliação da acessibilidade física e comunicacional dos equipamentos e programas, bem como a atuação interunidades na Secretaria e entre diferentes organizações sociais<sup>119</sup>.

Adotando uma premissa distinta da gestão anterior, de início Matarazzo demonstrou desconfiança quanto à considerável autonomia dada às organizações sociais, manifestando preocupação em aprimorar o controle e a avaliação das parcerias. Nessa direção, foi constituído por meio resolução do secretário de Cultura, o Grupo de Trabalho de Controladoria e Monitoramento dos Contratos de Gestão, cujos desdobramentos resultariam mais à frente na proposição do decreto de criação da Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão.

Dentre as medidas adotadas, teve início uma maior aproximação com a Secretaria de Gestão Pública (SGP), visando aprimorar o gerenciamento das organizações sociais em três eixos: 1) Padronização de processos e sistema de informações; 2) Planejamento e avaliação; 3) Transparência, participação e controle social (FIORE, PORTA, DUARTE, 2011).

O aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão era tido como fator decisivo para consolidar e fortalecer o modelo. À medida que a Secretaria intensificava a pressão por um controle mais rigoroso, questões de governança das OSs tornavam-se mais patentes.

Ao mesmo tempo em que essa tentativa de fortalecimento do modelo ocorre, há uma visível divisão do estilo de OS existentes: i) as que possuem conselho, gestão e política cultural fortalecida, onde a interferência política é minimizada ou até inexistente; ii) as que possuem conselhos frágeis, gestão mediana e política cultural estabelecida, porém fragilizada, o que facilita as interferências

---

<sup>119</sup> Nesse cenário foram desenvolvidas algumas ações que aproximaram a UPPH do universo das organizações sociais, por meio de parcerias com as unidades de museus (UPPM) e formação cultural (UFC). Resultam desse diálogo a Coleção Patrimônio Paulista, uma série de publicações que mapeou o estado atual dos bens tombados no Estado de São Paulo, constituindo um banco de registros fotográficos e informações preciosos para a gestão das políticas preservacionistas. Essa ação foi fruto de uma colaboração entre UPPH, que estruturou e fez a coordenação técnica do projeto, a UPPM, que assumiu a coordenação executiva e supervisionou as ações de campo, e a OS A Casa Museu de Artes e Artefatos, gestora do Museu da Casa Brasileira, que operacionalizou os levantamentos e produziu as publicações. A partir da articulação entre UPPM, UFC e UPPH também foi desenvolvida uma série de oficinas de preservação do patrimônio cultural, realizadas em 11 regiões do Estado de São Paulo, levando especialistas a orientar profissionais locais na aplicação de medidas corretivas e protetivas do patrimônio edificado. Essa ação contou ainda com a operacionalização da Poiesis, organização social gestora das Oficinas Culturais do Estado.

políticas; iii) as que possuem conselhos inexpressivos, nos quais a gestão e política encontram-se francamente enfraquecidas, tornando-se extremamente vulneráveis à ingerência política; iv) as geridas pelos próprios políticos e gestores com ligação política que gozam de reconhecimento na iniciativa privada (MATA, 2013, p. 62).

Coordenadas pela então secretária adjunta, Fernanda Bandeira de Mello, e pelo presidente da Comissão de Avaliação dos Contratos de Gestão à época, o assessor do gabinete Carlos Pedro Jens, as unidades gestoras e as organizações sociais participavam de reuniões que resultaram na elaboração de algumas diretrizes comuns a todos os planos de trabalho, como a implantação de sistemas informatizados de gestão em todas as organizações sociais, com forte ênfase na ampliação da transparência, sobretudo de processos de compras e contratações de recursos humanos e de serviços.

Outro impacto importante nesse contexto decorreu da dedicação da Secretaria da Cultura em otimizar os investimentos alocados nos contratos de gestão, visando verificar e eliminar a eventual ocorrência de desperdícios e demonstrar com maior visibilidade o uso responsável dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, a pauta de qualificação da gestão dos equipamentos e programas fez com que fossem empreendidas reorientações significativas nas diretrizes de vários contratos de gestão, ocasionando, em alguns casos, alterações promovidas pelos conselhos de administração nos quadros de dirigentes e equipes e, em outros, até mudanças das organizações parceiras.

Conquanto tais medidas ressoassem significativamente para o dia a dia das organizações sociais, os principais projetos do novo gabinete diziam respeito a novas implantações. Matarazzo objetivava criar um Sistema Paulista de Música, para integrar a atuação das OSs dedicadas à educação musical inicial àquelas que mantinham grupos artísticos, preparando novos músicos para bandas e orquestras de todo o estado, mas também, nos casos mais bem-sucedidos, para integrar os corpos estáveis de excelência da pasta.

Descendente do famoso mecenas paulista Francisco Antonio Paulo Matarazzo Sobrinho, o “Ciccillo” Matarazzo, e com uma fama de higienista forjada pelas medidas adotadas no enfrentamento a camelôs e pessoas em situação de rua, durante a experiência municipal, o novo titular chegou à cultura tachado de “quatrocentão elitista”.

Suas primeiras providências, no entanto, incluíram cortes de despesas consideradas desnecessárias nos contratos de gestão, tais como gastos com mais de uma secretária e gastos com comunicação, sendo defensor da otimização de investimento em assessoria de imprensa, por meio da centralização na própria Secretaria.

Na mesma direção, suspendeu para reestudo o projeto do Complexo Cultural Luz e Teatro da Dança, megaempreendimento projetado pelos arquitetos suíços Herzog e de Meuron, então estimado em 600 milhões de reais.

Também insistiu na ampliação das ações pelo interior e litoral do estado, demandando a circulação de todas as iniciativas da pasta pelo território paulista. Um dos destaques desse esforço foi a criação do Programa Pontos MIS, que propiciou a implantação de cineclubes e a constituição de ciclos de exibição audiovisual em mais de cem municípios paulistas, congregando doação de equipamentos pela Secretaria, parceria com as prefeituras e a oferta de capacitação e de kits de filmes para exibição pela organização social Associação de Amigos do Paço das Artes (Apaf), gestora do MIS e do Paço das Artes.

Na cultura, Andrea Matarazzo atravessou um ciclo econômico favorável, contando com o apoio do governador para avançar em diversos projetos, o que lhe permitiu estar à frente de realizações importantes, ainda que, muitas vezes, elas esbarrassem nas contradições expressas em seus discursos, como ilustra a entrevista dada à repórter Maria Eugênia de Menezes.

A cultura da elite está muito bem assistida. O que nós temos que fazer é **levar essa mesma diversidade para todas as camadas da população**. Ouvi muitos artistas nesse período. É fundamental estar antenado com o que os atores da área cultural têm a dizer e a mostrar. E, certamente, uma das nossas diretrizes será a **pulverização da cultura**, ajudando os **municípios a implantar infraestrutura para receber atividades consistentes e a capacitar agentes culturais**. A cultura de elite está bem servida pelo setor privado, com grandes investimentos e atrações de porte. O que o estado tem que fazer é estimular isso, mas conseguir fazer a mesma coisa para aqueles que não têm acesso. **A agenda cultural de São Paulo é imensa, mas muito concentrada**. Tenho dois focos importantes: **interiorizar a cultura e universalizar a cultura de qualidade, levando-a para quem não tem acesso** (MENEZES, 2011, n.p., grifos meus).

Difícilmente um profissional do setor cultural seria contrário à proposta de implantação de infraestrutura cultural ou a iniciativas de capacitação pelo estado. Tampouco discordaria quanto ao diagnóstico da elevada concentração da agenda

cultural na capital. No entanto, as ideias de “levar a cultura”, “pulverização da cultura”, “interiorizar a cultura” e “universalizar a cultura de qualidade” remetem a preconceitos constituintes do senso comum, que também são tributários do desenvolvimento histórico das políticas culturais no país.

É importante dizer que mesmo gestores com forte penetração na academia, como havia sido o caso de João Sayad, por vezes reproduziam essa visão eurocêntrica e classista, expressa em afirmações reproduzidas com alguma frequência, como “minha gestão é baseada em garantir a diversidade. Ela vai da oferta de música erudita para a elite branca à oferta do rap para a periferia preta”.

Realizar uma crítica rasa a esse tipo de falas seria desconsiderar o quanto de desafios em termos de descolonização dos nossos próprios saberes e interações elas representam, em um contexto que avança pelo século 21 com gestores públicos experientes, que integram públicos assíduos de diversas práticas culturais, responsáveis por inúmeros projetos relevantes, mas cuja capacidade de liderança acaba limitada pela permanência enraizada de uma perspectiva dicotômica, compartimentalizada, excludente, reducionista, que culmina por reproduzir contextos de segregação ou imposição de um gosto ou padrão, reafirmando desigualdades, ainda que, por vezes, o objetivo pretendido seja exatamente o oposto.

Aparentemente, esses discursos só estão erradicados ou, ao menos, fora de cena, em determinados ambientes intelectuais, acadêmicos, artísticos e militantes. No mais, são conteúdos naturalizados em tantos lugares, que chegam a sê-lo no bastião representado pelas secretarias de cultura. As palavras ditas pelos titulares das pastas ganham visibilidade pela exposição na mídia. Cabe perguntar a respeito das demais vozes – de servidores da administração direta; de gestores e funcionários das organizações sociais que trabalham com os equipamentos e programas; de proponentes e realizadores dos projetos culturais incentivados ou premiados pelos editais; de pesquisadores e militantes das políticas culturais e dos projetos e programas de arte e cultura: quantos de nós não compartilhamos de perspectivas assim, senão no discurso, muitas vezes, na prática...?

Desde a colônia, o estado brasileiro cria aparelhos burocráticos separados para elites e para populares, promovendo uma “segmentação dos universos simbólicos” (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 88), que acaba em alguma medida internalizada e naturalizada em cada um de nós.



Se o discurso sobre a “interiorização da cultura” rendeu muitas críticas ao secretário, sua gestão promoveu encontros de dirigentes municipais pelo interior e litoral do estado, intensificou a atuação de todos os contratos de gestão no território paulista e criou uma série de iniciativas para circularem pelas periferias da grande São Paulo, defendendo com ênfase o programa das Fábricas de Cultura. Ao deixar a pasta, Matarazzo havia revisto a tônica do objetivo que expressara no início da gestão, de certa maneira.

Cultura é como liberdade, dispensa adjetivos. Mais do que a identidade, traduz o genoma de um povo. Expressa civilização. Como a liberdade, não aceita manipulação, coerção, censura. Cresce, acontece e se desenvolve em campo criativo, plural. [...]

Mas **o Estado não faz cultura**. Seu papel é responder ao desafio de **universalizar o acesso**. Seja na produção, criando espaços para identificar talentos e disseminar saberes, seja para garantir que a arte chegue para todos, em especial aos sem condições de pagar por isso. Essa tem sido a nossa batalha. **Interiorizamos a ação da Secretaria**, chegamos às regiões periféricas das grandes cidades, apostamos e investimos na qualidade. Estamos rompendo de vez com a lógica perversa, sustentada por interesses de consumo ou meramente populistas, que nivela por baixo a preferência das camadas mais pobres da população. Escolhemos o caminho da qualidade, **levando o que há de melhor para todos os públicos** (SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011, n.p.).

Sendo a ideia de interiorizar a ação da Secretaria louvável em si – quando se tem em conta a concentração de equipamentos, programas e recursos na capital – além de contribuir para corrigir o mal-estar gerado pela noção de interiorização da cultura, ela não resolve a questão central. O problema não se relaciona a um ato falho, mas a uma visão de mundo subjacente e norteadora de uma prática muito enraizada no campo das políticas públicas de cultura brasileiras: a ideia de cultura como algo que um apresenta, oferece, distribui, leva a outro.

A popularização de estudos e propostas em defesa da democratização do acesso à cultura, a partir dos estudos de Bourdieu, tem muito a ver com essa compreensão predominante. A ideia de democracia cultural igualmente forjada pelo autor francês, também ganhou seu espaço na política cultural paulista – devidamente abrigada no espaço controlado das experimentações *oferecidas* nos equipamentos e programas culturais.

Cabe salientar que é possível promover excelente programação, iniciar e concluir novos empreendimentos com enorme qualidade, estimular criações inovadoras e premiar talentos com competência atuando nessa chave interpretativa.

As gestões de João Sayad e Andrea Matarazzo estão repletas de exemplos qualificados de realizações culturais de relevância: novos equipamentos (Museu do Futebol, Museu Catavento, Biblioteca-Parque da Juventude), novos grupos artísticos (SP Cia de Dança), novos centros de formação (SP Escola de Teatro, Fábricas de Cultura), novos festivais (Mantiqueira, Circo, Cultura nos Parques) e Pontos de Cultura (em parceria com o Ministério da Cultura), sem falar em inúmeras obras de restauro e requalificação de equipamentos e na reestruturação e ampliação de programas, atestam essas constatações.

Cabe questionar: como se comportaram os artistas e agentes culturais, os públicos contemplados (e também aqueles que não o foram) frente às escolhas feitas?

A lógica do cidadão-cliente parece ter-se acomodado na Secretaria da Cultura. Ainda que alguns programas tenham se empenhado em criar contrapontos e incômodos em relação a verdades estabelecidas e a provocar novas possibilidades criativas, a exemplo das redefinições do Museu Índia Vanuíre, em Tupã, idealizadas a partir das comunidades das terras indígenas próximas ao Museu, tais experimentações foram isoladas e não potencializadas junto ao conjunto de servidores da pasta, de parcerias e de seus públicos.

As pessoas, em geral, não eram chamadas a conversar sobre as iniciativas no sentido de participar das deliberações acerca delas em praticamente nenhum nível – de novo: exceto em experimentos pontuais como o de Tupã, cuja condução acabava ficando muito mais associada ao time de profissionais envolvido do que, necessariamente, à política cultural da pasta.

Seria possível estabelecer um roteiro de realizações diferente para um órgão público do porte da Secretaria da Cultura, em um estado da dimensão de São Paulo? Essa questão não estava posta.

A lógica do cidadão-cliente da cultura não cria nem vislumbra espaços para a construção coletiva. Em certa medida, tampouco reconhece as peculiaridades de diferenças e desigualdades. Ordens simbólicas específicas são alocadas em vitrines semelhantes. Ao mesmo tempo em que mantém abismos, a lógica do mercado consumidor aproxima e nivela o trabalho do artista e do artesão, o saber popular e o acadêmico, o conhecimento tradicional e o erudito – tudo vira produto (GARCÍA CANCLINI, 2015). Grandes obras e grandes realizações, nesse contexto, acabam por convergir em uma espécie de “modernização com expansão restrita do mercado,

democratização para minorias, renovação das ideias, mas com baixa eficácia nos processos sociais” (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 69).

A partir de 23 de abril de 2012, um novo ciclo de gestão teve início na Secretaria da Cultura. Após mais de cinco anos sob a gestão de políticos, a pasta voltava ao comando de um profissional do setor cultural. Bacharel pela Faculdade de Direito; doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e um dos museólogos mais influentes do Brasil, com passagens pelo Museu Lasar Segall (1997-2001); pela Pinacoteca do Estado (ainda antes da transferência para o modelo de gestão em parceria com OS, de 2002 a 2007 e, na sequência, como diretor executivo da OS gestora, APAC 2007-2012), Marcelo Mattos Araújo protagonizou uma das solenidades de posse mais concorridas e comemoradas da história da Secretaria. Mais de mil pessoas ovacionaram sua condução oficial ao cargo, em cerimônia realizada no Palácio dos Bandeirantes em abril de 2012.

A escolha foi elogiada por gestores, artistas, curadores, galeristas e produtores culturais, embora a unanimidade seja algo raro no circuito das artes plásticas. Marcelo Araújo é uma exceção. “Ele tem uma visão estratégica sobre o papel das artes. E o mundo da cultura precisa disso”, diz Eduardo Saron, diretor do Itaú Cultural. Para Frederico Barbosa, diretor da Casa das Rosas, Araújo entende de gestão. “Ele é um profundo conhecedor de como funciona o modelo de organizações sociais.” Araújo consolidou a Pinacoteca como o museu mais importante da cidade e, possivelmente, do país, com um programa diversificado – que valorizou tanto o acervo da instituição, recentemente remodelado, como a produção contemporânea (VEJA, 2012).

Sua perspectiva anunciada era de consolidar a atuação da pasta em várias frentes: no fomento a todas as formas de produção, no diálogo aberto com todos os setores da cultura, no modelo de gestão por organizações sociais, na interiorização das ações e no incentivo maior da sensibilidade da população às manifestações culturais (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

Compondo seu gabinete com Sérgio Tiezzi Júnior como secretário adjunto e mantendo Marília Marton como chefe de gabinete até março de 2016, quando seria substituída por João Manoel da Costa Neto, Araújo assumiu como desafio dar continuidade à atuação da Secretaria, mantendo e ampliando a qualidade dos projetos culturais.

Nessa linha, as estratégias adotadas passaram a envolver: (mais uma vez) o fortalecimento estrutural da própria Secretaria da Cultura; a consolidação do sistema

de gestão em parceria com as OSs; a construção de parcerias nas esferas federal e municipais, para complementaridade dos programas; o alinhamento das políticas culturais a partir de um diálogo permanente com a população e representantes da área cultural paulista; o incentivo a todas as formas de criação artística; o desenvolvimento da economia criativa e o desenvolvimento de ações de excelência nas áreas de preservação e divulgação do patrimônio cultural (CULTURA E MERCADO, 2012).

A questão do acesso, marcadamente presente nas gestões anteriores, permaneceu como grande função da política pública na área cultural, sendo incorporada a ela a perspectiva de ampliar a presença da população a todas as etapas da cultura, não só à fruição, ao consumo dos bens culturais, mas também à produção, à possibilidade de participar da criação artística. Para tanto, ganhou evidência a busca por maior visibilidade e pela consolidação da área cultural, por meio do fortalecimento da estrutura funcional da Secretaria – requisito para o desenvolvimento de melhores instrumentos de planejamento e gestão voltados para a consolidação do modelo de gestão por organizações sociais.

A articulação dos programas e ações da cultura com outras políticas públicas, como educação e desenvolvimento regional, também passou a constituir uma das estratégias principais, bem como o aprimoramento dos mecanismos de diálogo da pasta com a sociedade, com artistas, produtores e instituições do meio (ENSAIO, 2012). Continuando o trabalho desenvolvido pelo antecessor, Araújo também frisou, desde o início, a importância do estabelecimento de um sistema de indicadores.

É muito importante buscar a integração entre as ações, programas e políticas da Secretaria. **As organizações sociais atuam de forma autônoma, mas complementar entre si, e sempre de acordo com as diretrizes da política cultural do Estado.** Um esforço de integrar ainda mais essas ações será sempre bem-vindo. Evidentemente, vir para a Secretaria tendo passado pela experiência de dirigir um museu por este modelo me proporciona uma visão bastante exata do que ele representa, de suas vantagens e do que precisa ser melhorado. Penso que a relação entre Governo e organizações pode ser continuamente aprimorado por meio do diálogo. Já sinto como necessária, por exemplo, a **criação de um sistema de acompanhamento que garanta a produção de indicadores para aferir os resultados** (ENSAIO, 2012, p. 5, grifos meus).

Esse direcionamento colocou mais intensamente na pauta de negociações entre unidades gestoras e organizações sociais a discussão a respeito da qualidade

dos serviços culturais realizados, dos perfis e graus de satisfação dos públicos atingidos. A maioria dos planos de trabalho passou a prever a realização de pesquisas de perfil e satisfação de público, esforço que começou a ser aprimorado a cada ano, mas não conseguiu estabelecer parâmetros comuns definidos pela Secretaria da Cultura, como se previa – exceção feita às pesquisas com público educativo de museus, que começavam a seguir uma metodologia comum entre as várias organizações.

Na documentação de prestação de contas das OSs referente ao exercício de 2014 foram identificadas 80 aplicações de pesquisas, sendo que apenas uma OS não realizou nenhuma e sete delas recorreram a terceiros para apoio e/ou realização da pesquisa. No ano seguinte, foram aplicadas 102 pesquisas de público, dentre as quais 78 realizadas diretamente pelas OSs (76%) e 24 por empresas contratadas (24%). Nesse ano, das 20 organizações parceiras, duas não apresentaram nenhum levantamento (MOREIRA RAMOS; SILVA, 2017).

É importante registrar que as alterações de ênfase na condução da Secretaria da Cultura nas diversas gestões até aqui não ocasionaram a interrupção ou inviabilidade de nenhuma das ações culturais desenvolvidas com organizações sociais, tampouco impediram sua expansão, ainda que tenha havido revisões e repactuações por vezes bastante conflituosas e controversas.

A esse respeito, cresceu com o tempo o entendimento da necessidade de se reforçar a importância do planejamento dos contratos de gestão, a começar pelas diretrizes do estado, no sentido de assegurar maior previsibilidade e estabilidade na condução das ações, tornando, assim, os planejamentos mais efetivos e as realizações mais consistentes, qualificadas e econômicas. Foi nesse contexto que a Unidade de Monitoramento (UM) foi criada, em 2013.

O processo havia sido iniciado ainda sob o comando de Andrea Matarazzo, em cuja gestão foi elaborada a minuta referencial de criação da nova unidade, sob responsabilidade do assessor Carlos Pedro Jens. Enviada à assessoria jurídica do governador para análise e providências no final de 2011, a minuta retornaria em fins de 2012 para a cultura, pouco tempo depois resultando na publicação do decreto que criou a UM.

A gestão de Marcelo Mattos Araújo foi a mais duradoura do período recente e uma das mais bem recebidas e sucedidas, o que provavelmente tem a ver com a

combinação de competência técnica e capacidade diplomática do titular – mais discreto e sem o pendor para afirmações polêmicas dos dois antecessores. Especialmente entre 2012 e 2014, os resultados foram muito positivos, tanto em termos quantitativos quanto de fortuna crítica. Obras importantes também foram concluídas, valendo salientar a inauguração de cinco Fábricas de Cultura e da Biblioteca Parque Villa-Lobos, além da reinauguração, após minuciosas intervenções de restauro e requalificação, do Museu da Imigração e do Museu Casa de Portinari (em Brodowski).

O período foi de reuniões periódicas menos frequentes e mais bilaterais, com os coordenadores e assessores da pasta. Ao mesmo tempo, em parceria com a Secretaria de Gestão Pública (SGP) e com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), o secretário incentivou a construção de um planejamento estratégico da pasta, envolvendo todos as áreas e funcionários, entre 2013 e 2014, seguindo a metodologia de Orçamento por Resultados que a SPDR e a SGP pretendiam aplicar em todos os entes da administração direta.

O processo avançou até a definição de valores, impactos e resultados principais, que permitiram rever vários outros instrumentos internos e dar mais organicidade às ações. No entanto, acabou sendo interrompido com a mudança de titulares no gabinete da SGP e conseqüente descontinuidade do intento naquela pasta. Em paralelo, avançavam as discussões para a construção do Plano Estadual de Cultura, sob condução de assessores da pasta. A ideia original era compatibilizar o plano da SEC-SP e o plano estadual feito com interessados do setor cultural em geral, após ambas as formulações estarem finalizadas. Ambos os processos, por razões diferentes, acabaram não chegando ao termo pretendido.

O cenário de realizações e tentativas de construções e diálogos sofreria mudanças expressivas a partir de 2015, quando uma crise econômica mais intensa, pela primeira vez, afetaria de forma contundente o modelo OS. Quem houvesse presenciado o concorrido evento no Salão dos Pratos, no Palácio dos Bandeirantes, onde centenas de representantes do setor cultural paulista aplaudiram efusivamente a escolha de um Geraldo Alckmin visivelmente animado, dificilmente poderia imaginar que, passados quatro anos, Araújo deixaria a Secretaria da Cultura desgastado por embates com o governador, em virtude de desentendimentos quanto a cortes no orçamento da pasta, sobretudo nos contratos de gestão.

Ante a crise que afetava gravemente a economia brasileira e paulista, a demanda do governador era pelo corte acentuado nos diversos programas. Um contrato de gestão em especial incomodava o titular do Palácio dos Bandeirantes: aquele firmado com a Fundação Osesp, para gestão da Orquestra Sinfônica, orçado em mais de R\$ 50 milhões e com previsão de captação de recursos adicionais estimada em outros R\$ 50 milhões.

Na visão de Geraldo Alckmin, tratava-se de uma iniciativa que beneficiava mais a elite, portanto poderia ser por ela financiada. Divergindo categoricamente desse entendimento, Araújo ponderava sobre as dificuldades de captação também decorrentes da crise econômica e apontava o risco de desmantelamento do grupo artístico de excelência, caso o estado não honrasse a pactuação como previsto.

Na tentativa de resolver o impasse, muitas reuniões foram realizadas na sede do governo. Uma ferramenta considerada fundamental para o adequado monitoramento e avaliação das políticas públicas – o processo de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão que era desenvolvido pela Secretaria da Cultura – acabou sendo utilizado em prejuízo das parcerias. As informações compiladas pela UM envolviam diversos aspectos das parcerias, tanto de suas atividades e resultados como dos custos envolvidos.

Em determinado estágio das discussões com as várias pastas sobre o custeio de programas e equipamentos, o governador solicitou às secretarias com maiores números de contratos de gestão – saúde e cultura – que fornecessem os dados salariais individualizados, para análise. A secretária da Saúde informou não dispor dos dados, ao mesmo tempo asseverando, *verbalmente*, patamares bastante modestos de remuneração de dirigentes e principais cargos de hospitais e outros equipamentos gerenciados sob sua alçada. A cultura tinha todos os dados detalhados e apresentou as relações de cargos e salários, com todas as observações correspondentes.

Os maiores salários eram justamente praticados na Orquestra Sinfônica, o que reforçou no governador a convicção de que não deveria caber ao estado o custeio dessa conta.

“A sociedade quer uma orquestra que custa cem milhões de reais? A sociedade precisa pagar cem milhões de reais. A sociedade não quer pagar cem milhões de reais? Então ela não quer uma orquestra que custa cem milhões”. A afirmação,

proferida no calor da hora, por uma autoridade de estado entre autoridades de estado, em meio a uma reunião para discutir cortes no orçamento público, precisa ser relativizada, para evitar julgamentos apressados que possam reduzir a reflexão à mera crítica rasa.

Alguns dados adicionais podem contribuir para a análise. O descompasso orçamentário e financeiro que estava em discussão não era desesperador, mas demandaria cortes sensíveis em diversas áreas, para garantir a aplicação do regime de austeridade prudencial que vinha caracterizando o estado nas gestões psdbistas, de maneira a manter o equilíbrio das contas. A área cultural, com a íntegra de seu orçamento, não chegava a meio por cento do orçamento do estado. Se todo o orçamento da cultura fosse contingenciado, isso significaria um sopro cálido, de impacto quase nulo, no montante que precisava ser economizado. Não só: significaria também quatro mil desempregados. Apesar de representar tão pouco financeiramente, por que o órgão da cultura recebeu tanta pressão, naquele momento de dificuldade?

A resposta, à época, vinha no discurso oficial acerca da importância do exemplo. A todos cabia fazer parte do esforço de contingenciamento e corte. E era necessário ser austero e responsável com o gasto público. Pululavam questionamentos referentes à pertinência de manter museus e orquestras, enquanto se cortava verbas da saúde, da segurança e da habitação. Multiplicavam-se falas jocosas sobre a remuneração de dirigentes de orquestras e museus. Uma discussão antiga e improdutiva, ao redor de uma falsa dicotomia.

A comparação que era feita partia de bases desiguais, já que apenas as organizações sociais de cultura tinham todos os dados disponíveis. Um breve esforço à época para identificar salários de cargos gerenciais e executivos em empresas do próprio governo permitiu demonstrar que os parâmetros adotados não estavam fora do horizonte de remunerações praticadas na gestão; em alguns casos, nem chegavam à média.

O cotejamento com os dados da saúde não foi possível de ser feito porque existia uma composição de rendas a partir de rateio entre contratos de gestão diferentes geridos pela mesma OS, mais remunerações celetistas e sob a modalidade PJ, que não era fácil de entender. Os dados públicos disponíveis não permitiam verificar com razoável margem de segurança qual a remuneração de um diretor de



hospital ou de um médico. Restava ponderar que era pouco crível que fosse nos módicos patamares indicados.

Diversas reuniões foram realizadas com o intuito de reduzir substancialmente os repasses a contratos de gestão, sem que houvesse anuência da pasta da cultura, que se empenhava em apresentar alternativas e solicitar prazo.

A cultura precisava “dar exemplo”. Como defender o gasto com cultura, quando há cortes em outras áreas? Mas quem estava questionando a manutenção dos recursos na cultura? As discussões não foram a público. A sociedade permaneceu alheia aos embates por verba.

A crise econômica que se abateu sobre o país, tendo duros reflexos para os estados, foi bastante prejudicial a todas as políticas públicas paulistas, porém no caso da área cultural, as decisões governamentais para seu enfrentamento foram fatais para alguns programas históricos.

Após garantir a continuidade de um orçamento viável para a Osesp e vários outros programas, à custa de fragilizar seu bom relacionamento com o governador do estado, Marcelo Araújo deixou o cargo em maio de 2016, substituído por seu secretário adjunto, o cineasta e administrador José Roberto Sadek, nomeado interinamente pelo governador, que negociava a pasta da cultura com outros partidos, em função das próximas eleições. Lúcia Camargo seria sua secretária adjunta e João Manoel da Costa Neto, seguiria como seu chefe de gabinete.

O período seguinte foi bastante complexo. Sem a confirmação como titular da pasta e tendo de negociar reduções junto às organizações sociais e ainda assegurar o cumprimento das metas anuais, Sadek passou a maior parte do tempo estudando alternativas de corte. Havia o risco de extinção ou corte de equipamentos, e de remodelagem, a exemplo do proposto para as Oficinas Culturais: estabelecimento de parcerias com prefeituras, para que assumissem parte das ações e a administração predial.

Em virtude da crise econômica, o orçamento estadual previsto para 2017 para a cultura sofreu enxugamento em todos os programas, à exceção do Programa de Ação Cultural (ProAC), único que teve aumento (ALESP, 2016).

Em uma entrevista, o secretário discorreu sobre a diferença entre o difícil momento vivenciado ao final de 2016 e a previsão feita pela Secretaria ao início da crise, em 2014, de que os cortes, embora necessários, não seriam realizados às

custas do funcionamento qualificado dos serviços culturais disponibilizados à população.

Desde aquele momento [2014], contratos foram renegociados, ajustes propostos e realizados. Esta é a crise mais longa e profunda pela qual o País já passou. Naquele momento, entendeu-se que 2015 seria um ano de emergência. Mas ninguém imaginou que o mesmo valeria para 2016 e agora para 2017. Entendo a posição das OSs [que temem não conseguir manter os projetos de pé], eles têm razão, mas o fato é que estamos entrando em um terceiro ano emergencial. E temos que fazer rearranjos para oferecer o máximo possível com qualidade. Não há solução fácil. Estamos sem recursos para recuperar o que foi perdido nos últimos dois anos, mas esperamos pelo menos que o déficit não aumente (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2016, n.p.).

Na mesma linha de raciocínio, o interino da cultura via na captação de recursos junto à iniciativa privada a alternativa para o enfrentamento da crise: “As empresas ainda têm dinheiro. Podem não ter tanto quanto tinham, mas têm um pouco, assim como o governo tem e segue investindo” (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2016, n.p.).

O saldo dessa fase conturbada foi a extinção da Banda Sinfônica do Estado, além de uma prorrogação de contrato emergencial problemática, seguida de uma contratualização que precisou ser cancelada, em virtude de denúncias contra uma OS. O encerramento da Banda foi alvo de protestos, questionamentos por parte dos poderes legislativo e judiciário e repercussões na mídia (ALESP, 2017; MPSP, 2017; MEDEIROS, 2017; GLOBONEWS, 2017). Além disso, outros programas e equipamentos sofreram cortes.

Internamente, na Secretaria, as reuniões de coordenação focavam basicamente as discussões orçamentárias e seus reflexos, além de aspectos da programação cultural desenvolvida.

Os trabalhos de monitoramento e avaliação, até então elogiados nas gestões anteriores, passaram a ser alvo de críticas e revisões minuciosas, a fim de evitar comprometimentos que pudessem agravar o quadro. Apesar do desgaste relacionado à solicitação dos relatórios para revisão, eles não sofreram ingerência, ainda que tenha se tornado hábito a referência à “perigosa transparência” nas reuniões de coordenação.

O episódio dos relatórios, somado àquele dos salários de diretores demonstra o quanto o convívio com a transparência pública ainda é um fenômeno novo no Brasil, e para o qual não estamos devidamente preparados, sobretudo em períodos de dificuldades. O receio manifesto pelo secretário, entretanto, não era desmedido, em

face dos desdobramentos ocasionados pela divulgação de informações sensíveis, em período anterior.

Ele sinaliza bem o desafio para os produtores de dados públicos de garantir que a informação seja a mais clara e contextualizada possível, em relação às várias dimensões que ela abarca. Vale registrar que o caso dos salários foi remediado com a apresentação de perfis comparativos de músicos e gestores de orquestras de nível equivalente ou próximo no Brasil e em outros países, o que permitiu convalidar a razoabilidade dos salários praticados no contrato de gestão paulista.

É relevante observar também a pouca mobilização decorrente da extinção da Banda Sinfônica. A perda de um grupo artístico de alto nível, com tradição, repertório e talentos reconhecidos não causou suficiente comoção pública, para além dos próprios músicos e pessoas de seus relacionamentos e de outros músicos profissionais ou estudantes, que realizaram algumas manifestações pela retomada da Banda. A sociedade não quer uma Banda Sinfônica? Talvez valesse perguntar: a sociedade sabe que tinha uma? Aqui, retoma-se a questão do relacionamento estabelecido com o público.

Com elevado número de apresentações e espectadores ao longo de sua história, a Banda Sinfônica circulou por todo estado e fez grandes concertos, mas não conseguiu formar público que sentisse sua falta o suficiente para reclamar sua volta. Seria diferente se a construção da política cultural ligada aos grupos artísticos fosse desenvolvida de outra forma?

Que estratégias precisariam ser implementadas, para que um corpo estável de elevada qualidade artística, com 28 anos de existência e uma trajetória de circulação periódica pelo estado fosse assimilado como um patrimônio cultural paulista do qual a população de São Paulo não abrisse mão tão facilmente?

Em vista das inúmeras fases delicadas vivenciadas nas décadas anteriores, em que grupos como a Banda Sinfônica foram mantidos por meio de expedientes controversos – mas foram mantidos – que estabilidade o modelo OS representa, afinal?

A interinidade durou até o final de 2016, mas Sadek acabou substituído em abril de 2017, quando o empresário, músico e político José Luiz de França Penna, presidente do Partido Verde, assumiu a pasta da cultura paulista, tendo como secretário adjunto Romildo Campello e como chefe de gabinete Alessandro Soares.

Pela primeira vez desde 2007, o comando da cultura paulista saía da área de influência direta do governador e voltava a ser ocupada pelo representante de um partido aliado ao governo.

A mudança de gestão veio acompanhada de um início de reversão da crise e de novas miradas para a pasta. Penna reintroduziu o diálogo direto com artistas, dirigentes municipais e produtores culturais. Criou um espaço de acolhimento na entrada da Secretaria, com uma pequena área expositiva, que alternava mostras temporárias variadas. No intuito de reposicionar a imagem da pasta, determinou o afastamento das catracas que constituíam barreira de acesso às repartições da Secretaria e reabriu a entrada principal, que estava fechada há mais de uma década, devido à proximidade da Cracolândia e ao trânsito de pessoas em situação de rua e drogadição.

Sem que houvesse atrito, as organizações sociais perderam centralidade nesse período. A condução seguiu de acordo com as definições alinhadas pelos coordenadores com o secretário ou com seu adjunto.

Penna permaneceu à frente da cultura até abril de 2018, quando optou por sua saída do cargo para concorrer a uma vaga na Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas naquele ano. Em 13 de abril de 2018, o geógrafo e ambientalista Romildo Campello, adjunto de Penna e também integrante do Partido Verde, assumiu a Secretaria, nela permanecendo até o encerramento do ano. A designer Patrícia Penna assumiu como secretária adjunta e Alessandro Soares permaneceu chefe de gabinete.

A atuação desse gabinete se traduziu, sobretudo, em iniciativas voltadas para o interior e na incorporação mais intensiva da pauta de economia criativa à agenda da pasta, tendo como resultados, entre outros, a realização do evento O futuro da cultura, no Memorial da América Latina.

Essa gestão se encerrou em 31 de dezembro de 2018.

## **2.5 Revisão e atualização das diretrizes da política estadual de cultura de SP**

A partir de 2013, dois novos impulsos voltados para a revisão dos propósitos estratégicos da Secretaria da Cultura somaram-se à necessidade de aperfeiçoar a parceria com as organizações sociais. O primeiro foi promovido pelas Secretarias de

Gestão Pública e de Planejamento e Desenvolvimento Regional, por conta da implantação do Orçamento por Resultados na Administração Pública Paulista. O segundo decorreu da adesão da Secretaria ao Sistema Nacional de Cultura, num compromisso que incluía a construção do Plano Estadual de Cultura, de forma participativa e prevendo um conjunto de metas para um horizonte de dez anos.

Por várias razões conjunturais, ambas as iniciativas não chegaram a ser integradas, tampouco foram concluídas. De todo modo, a pouca articulação dessas ações que foi possível empreender propiciou a realização de uma série de reuniões, algumas envolvendo o público interno da Secretaria da Cultura; outras incluindo as organizações sociais parceiras e outras, ainda, envolvendo diversas entidades culturais do terceiro setor, artistas e agentes culturais de várias regiões do estado de São Paulo.

Depois da experiência que havia produzido o inócuo planejamento estratégico de 2007, o assunto não despertou interesse dos titulares da pasta até meados de 2013, quando as Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) e Gestão Pública (SGP) começaram a percorrer os demais órgãos do estado para disseminar o Projeto de Orçamento por Resultados (OpR), iniciativa que envolvia parceria técnica com a Fundap e a Fundação SEADE e a assistência técnica do Fundo Monetário Internacional.

A partir do Decreto nº 57.958/2012, os primeiros pilotos do OpR começaram a ser realizados. A Cultura era um deles. De acordo com a SPDR, o Orçamento por Resultados (OpR) era “uma metodologia voltada à elaboração, execução e avaliação de Programas orientados para Resultados” (SPDR, 2014). Seu foco era a produção de informações sobre o desempenho de órgãos e programas e a integração do uso de tais informações ao processo orçamentário.

Foi a necessidade de dados mais embasados para a gestão orçamentária que motivou a necessidade de planejamentos da gestão das políticas públicas mais estruturados e compatibilizados, em algum nível, entre as diversas instâncias

públicas<sup>120</sup>. A ideia era elaborar para cada programa uma matriz de quadro lógico (marco lógico). Para essa elaboração, era necessário ter a definição clara dos produtos, resultados e impactos, bem como dos indicadores e metas. O intuito era constituir referência para o monitoramento e a avaliação e “produzir informações qualificadas sobre o desempenho dos programas para abrir espaço no orçamento, para decisão baseada em evidências” (SPDR, 2014).

Embora a metodologia proposta não tivesse ficado muito clara desde logo, o fato de a pasta estar sob comando de Marcelo Araújo permitiu que a demanda governamental fosse acatada como uma oportunidade para realização de novo planejamento estratégico para dotar de organicidade os diversos trabalhos empreendidos e balizar as políticas culturais de cada área.

A Conferência Estadual de Cultura de São Paulo, foi realizada em 11 e 12 de setembro de 2013, no Memorial da América Latina, como etapa integrante da 3ª Conferência Nacional de Cultura, e seguiu o tema instituído nacionalmente: “Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura”. O fórum contou com mais de mil participantes de todas as regiões do estado e resultou na aprovação de 24 propostas estaduais e 16 federais voltadas a subsidiar a revisão do Plano Nacional de Cultura e a nortear a construção do Plano Estadual de Cultura. A perspectiva era de que a implantação do Conselho Estadual de Cultura pela Secretaria, conforme previsto quando da adesão ao Sistema Nacional de Cultura, permitisse avançar nessa construção.

É possível identificar uma sinergia potencial entre as proposições aprovadas na Conferência (ANEXO I) e as primeiras definições decorrentes da construção da cadeia de resultados estratégicos, que integrava o processo de implementação do

---

<sup>120</sup> Apesar de estar relacionada a um projeto com outra finalidade, a metodologia do por permitia chegar a algumas conclusões em termos gerais e estratégicos que atendiam à demanda interna por mais clareza de propósitos. Assim, seus resultados, ainda que incompletos, passaram a integrar o documento da política estadual de cultura elaborado nesse período, com o intuito de parte do Termo de Referência publicado nas convocações públicas para OSs interessadas em firmar contrato de gestão. A necessidade de uma declaração de valores e impactos pretendidos mais objetiva, para indicar o rumo da política estadual de cultura, ainda que de forma ampla, motivou a apropriação desse documento orçamentário. Vale registrar que ele foi produzido a partir das contribuições de toda a pasta, com várias reuniões das diversas áreas com a equipe OpR e uma grande assembleia de validação, que contou com quase todos os servidores. Assim, a ação mais participativa realizada nessa década na Secretaria e o documento dela decorrente, acrescido de algumas inspirações da Conferência Estadual de Cultura de 2013 (que ocorria na mesma época e contava com alguns participantes da SEC-SP em comum), foi substantivada em um documento-síntese e passou a ser usada como referencial de planejamento geral. Tais ocorrências denotam o caráter instrumental desses documentos na visão governamental e salientam a preponderância da perspectiva econômica na orientação das decisões de planejamento macro estratégico nesse período.

Orçamento por Resultados (OpR) na Secretaria e, com poucas alterações (em 2016), permanecerem vigentes (ANEXO II). Todavia, a opção do gabinete da pasta foi sempre por progredir nas duas iniciativas de forma paralela.

Cada um dos secretários da cultura paulista do período estudado, quando se deparou com a necessidade de discutir as deliberações que as políticas federais impunham aos estados e municípios, no processo de estruturação da política nacional de cultura, não considerou oportuno ou viável o estabelecimento de conexões entre o planejamento estadual demandado pelas alterações legais e normativas em âmbito federal e o planejamento de ações para o estado, voltado a nortear as ações a serem efetivamente realizadas no curto e médio prazo e a atender às solicitações governamentais de articulação do planejamento estadual.

Dadas as inúmeras diferenças entre eles, convém observar esse alinhamento em termos de adesão ou aquiescência em relação às diretrizes dos governos psdbistas que se sucederam no comando do estado no período. Essa será sempre uma possibilidade bastante viável. No entanto, no período de convívio próximo que pude estabelecer com cada um dos secretários e suas equipes de gestão, gostaria de assinalar como possibilidade a ausência real de crença nas perspectivas de participação popular envidadas segundo as metodologias dos governos petistas que comandavam o país desde 2003 – consideradas pouco efetivas para a proposição de soluções qualificadas e exequíveis (sem demandar sobre-esforço ou recursos inviabilizáveis) para os problemas do setor.

As conexões estabelecidas entre os dois processos – o de elaboração do plano estadual no âmbito da política nacional e o de elaboração do planejamento estadual da secretaria – foram asseguradas basicamente pelo envolvimento pontual de alguns servidores da secretaria em ambos os processos. Ainda assim, isso foi bastante limitado pela opção preferencial do gabinete em definir representantes distintos para atuar em cada um. Assim, os coordenadores das unidades de atividades finalísticas da secretaria eram mobilizados para atuar no planejamento da pasta e a assessores de gabinete, que variaram ao longo do tempo, cumpria participar das discussões para construção e elaboração do plano estadual de cultura.

A convergência – não acordada, não programada, mas tácita – nesse ceticismo quanto ao potencial de resultados das iniciativas participativas era tamanha que, em

praticamente todas as gestões, a presença do secretário não foi preponderante nem mesmo nos fóruns de secretários de estado da cultura.

É importante dizer ainda que a maneira de conceber os documentos estruturantes dos dois processos de planejamento era bem diferente. Enquanto o planejamento estratégico da secretaria considerava basicamente servidores da pasta e, em alguns momentos, a escuta de diretores de organizações sociais parceiras, o plano estadual de cultura seguia uma cartilha elaborada para utilização por todos os estados, que previa ampla participação dos profissionais do setor cultural e de representantes dos municípios, *segundo determinadas orientações de como proceder*, formuladas pelas Secretarias de Gestão Pública e de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Já a elaboração do Plano Estadual de Cultura seguia uma cartilha elaborada pela Universidade Federal de Santa Catarina e equipe do MinC, para utilização por todos os estados, prevendo ampla participação de profissionais do setor cultural e de representantes dos municípios, *segundo determinadas orientações de como proceder*. Os gestores da secretaria e os dirigentes das organizações sociais que participavam do primeiro planejamento, em geral, não precisavam participar do segundo, sendo, no máximo, representados por técnicos de suas áreas de atuação, em algumas discussões temáticas e setoriais. Apesar disso, as coordenações de museus, bibliotecas e monitoramento participaram de várias reuniões, principalmente ligadas às políticas e pré-conferências setoriais que também ocorriam no período. Por conta disso, maior aproximação da política federal foi desenhada em diversos referenciais da pasta relacionados a museus, bibliotecas e monitoramento, indicadores e avaliação.

Se as discussões referentes à pasta paulista eram basicamente internas a seu estafe, e a construção do plano nacional tinha uma estratégia de envolvimento de diversos segmentos do setor, nenhum dos dois considerava, sob quaisquer perspectivas, a realização de escutas ou pesquisas para além dos próprios campos de fazedores de cultura, muito menos contemplava alguma possibilidade de mobilização maior junto a outros grupos ou à sociedade em geral.

Apesar da opção pelo trabalho em paralelo, algumas confluências podem ser observadas. O documento preliminar que estabeleceu os valores e diretrizes estratégicas previstos para as ações da Secretaria da Cultura apontou que esses



envolviam a apreensão da cultura como dimensão simbólica da constituição das identidades individuais e coletivas e dos legados sociais; elemento fundamental para o pleno exercício da cidadania; direito e respeito à diversidade humana e como vetor social e econômico para o desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, os impactos da política cultural nele expressos envolviam: cidadãos de São Paulo com pleno exercício dos direitos culturais; setor cultural profissionalizado, organizado e socialmente reconhecido; São Paulo como estado que estimula a criação das distintas linguagens artísticas e como estado que preserva e promove o patrimônio cultural; e o desenvolvimento social e econômico potencializado, por meio da ação cultural.

Nessa direção, os macro resultados esperados diziam respeito a: o acesso pleno dos cidadãos a equipamentos e programas, mediante descentralização e circulação; a ampliação do repertório cultural e da expressão criativa do cidadão, com capacitação e aprimoramento técnico, por meio de ações de formação; o fomento e valorização da criação e produção artístico-cultural; o patrimônio cultural, material e imaterial, reconhecido, preservado e usufruído e a garantia de sistemas regulados e redes setoriais integrados e qualificados.

A ampliação do diálogo e da interação desses processos e documentos, cujo desenvolvimento seguiu em curso durante o ano de 2014, continuou na pauta da Secretaria da Cultura na gestão governamental iniciada em 2015 e durante 2016, mas acabou sendo deixada de lado após reorganizações nos âmbitos das secretarias de Planejamento e Governo do estado, que terminaram por relegar a segundo plano e, na sequência, abandonar a implantação do orçamento por resultados.

Com a crise econômica iniciada em 2014 e agravada no período 2015-2017 e sem a cobrança das demais secretarias do governo, o processo de planejamento de mais longo prazo na pasta da cultura foi sendo paulatinamente deixado de lado e o documento que estabelecia suas bases não chegou a ser terminado e aprovado, permanecendo em versão preliminar.

O processo de elaboração do plano estadual de cultura foi levado adiante, porém sempre protocolarmente, sem um envolvimento muito intensivo da pasta, sendo cumpridas todas as determinações formais previstas no acordo assinado pela Secretaria da Cultura com o Ministério da Cultura em setembro de 2013, para adesão

ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Vale registrar que a pasta paulista foi bastante relutante em aderir à política federal de cultura iniciada com o Governo Lula.

Essa relutância não tinha a ver diretamente com qualquer querela político-partidária, o que poderia ser possível, já que a gestão paulista estava sob o comando de um partido de oposição ao governo federal. De fato, o estafe principal do governo do estado nunca manifestou qualquer interesse em discutir o que o governo federal propugnava no âmbito da cultura. Assim, a visão de cada secretário a respeito deu a tônica do relacionamento com o ministério e com as emanções de Brasília a respeito.

Vale registrar que a assinatura da adesão ao SNC foi postergada secretário a secretário, sem maiores motivações (exceto no caso de João Sayad, formalmente contrário ao estabelecimento de um sistema nacional). Sua assinatura em 2013 ocorreu após o pedido pessoal da ministra Marta Suplicy ao governador Geraldo Alckmin que, após ter o documento analisado por sua assessoria, não encontrou motivo para não assinar, solicitando à cultura as providências para formalização e seguimento.

Visão bem diferente tinha João Sayad, que, alinhando-se às secretarias estaduais do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul chegou a liderar uma comitiva de representantes da cultura paulista a uma audiência pública realizada em 2008, em Brasília, para manifestar-se contra a lei do Estatuto dos Museus, afirmando que feria a autonomia dos entes federados. O movimento rendeu-lhe a designação de “principal opositor ao Estatuto dos Museus” (NASCIMENTO, 2019, p. 128). No mesmo bojo, manifestava aversão à ideia de um sistema de cultura, que considerava um risco à autonomia institucional dos entes federados e à criatividade dos fazedores de arte e cultura.

Andrea Matarazzo optou por cumprir formalmente as obrigações estabelecidas na nova legislação, sem envidar maiores esforços para que fosse assimilada como documento estruturante das posturas da pasta e sem aderir formalmente ao Sistema Estadual de Cultura (o que era opcional, porém condicionante de eventual repasse do fundo nacional de cultura). Ao mesmo tempo, não se opôs à participação de nenhum dos coordenadores que quisessem participar dos fóruns e conferências na capital, interior ou em outros estados.

O episódio mais relevante que envolveu nossa interação acerca da política nacional de museus, em desenvolvimento pelo governo federal, sob liderança do

Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), ocorreu por ocasião das deliberações finais em torno do texto da lei do Estatuto dos Museus, que contavam com a participação de delegados eleitos e representantes indicados pelos estados e capitais. A exemplo das demais deliberações nas construções da política nacional de cultura coordenadas pelo MinC, as plenárias eram soberanas.

No caso dos museus, a decisão é que entraria no texto legal tudo o que fosse consenso. Não sendo consenso, o ponto seria eliminado. Havia uma articulação da diretoria do Ibram para restringir a possibilidade de atuação de organizações sociais na área de museus, com duas alternativas: a vedação direta às OSs ou, se não fosse aprovado, a restrição à remuneração de dirigentes de associações de amigos de museus.

Na discussão com o secretário sobre a preparação para a reunião, ponderávamos a delicadeza da situação, já que, naquele momento, a pressão na direção da proposta federal era forte junto a representantes das capitais e demais estados, e a maioria dos representantes públicos receava a exposição.

*“Vá lá ser vaiada! Eles vão vaiar, para intimidar. Então vá preparada para ser glamorosamente vaiada. Apanhe, se precisar. Apenas não deixe aprovarem essa bobagem.”* À parte o tom dramático, característico desse titular da cultura, a orientação sinalizava a chamada “atenção ao que importa”, que por diversas vezes foi acionada na Secretaria da Cultura, em relação a riscos pontuais derivados das articulações participativas gestadas no plano federal.

Para além disso, quase não se via mobilização ou interesse nos processos; tampouco algum refreio ou censura. Havia um descrédito quanto à efetividade da movimentação federal, vista ora como populismo, aparelhamento ideológico e desperdício de energia e de recursos, ora como boa vontade e real, ainda que ingênua, mas sem força política suficiente; e quase nunca como ameaça, salvo em alguns poucos episódios mais pontuais, como o citado<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> De fato, fui espetacularmente vaiada por um auditório lotado. Como esperado, a falta de consenso impediu que as propostas anti-OS do Ibram prosperassem. Momentos após o acontecimento, enquanto lavava o rosto, para me recuperar da tremedeira, recebi cumprimentos de muitas profissionais da área de museus. Não é pouca coisa. Para além da sororidade, a área de museus foi o espaço de atuação profissional em que mais pude experimentar a divergência e até o conflito sem que isso resvalasse para o plano pessoal. Naquela mesma noite, em confraternização com os demais presentes, incluída toda a diretoria do Ibram, o assunto foi motivo de riso e piadas sobre eventual revanche, para afastar o “espectro da privatização” que tinha ido rondar o Estatuto dos Museus, ao que eu retrucava que haveríamos de sobreviver à “ditadura da museologia de um pensamento só”.

Marcelo Araújo manteve o *modus operandi* da gestão anterior, colaborando nas articulações demandadas, participando ou enviando representantes, quando solicitado, mas sem pleno engajamento. Foi ele o secretário a anuir à concordância do governador com a adesão ao SNC.

José Sadek, José Luiz Penna e Romildo Campello, com maior ou menor indiferença, deram continuidade formal às tratativas assumidas com a adesão, e que visavam sobretudo a elaboração do Plano Estadual de Cultura, a (re)criação e estruturação do Conselho Estadual de Cultura e a reorganização do Fundo Estadual de Cultura<sup>122</sup>. Esse processo continuou em andamento, mas foi apenas parcialmente finalizado até o encerramento do ano de 2018.

Uma lacuna sentida na avaliação dos resultados obtidos no período deste estudo é a ausência de referenciais macro estratégicos capazes de traduzir ou, pelo menos sugerir, considerar, mais do que políticas de governo, políticas ou uma política cultural de estado construída de forma participativa e capaz de orientar a elaboração das ações da secretaria e dos próprios contratos de gestão.

Essa também é uma das principais razões pelas quais a análise se torna mais complexa, na medida em que nem sempre são claros os propósitos maiores da execução das ações previstas para equipamentos, grupos artísticos e programas culturais. Lacunas como essa dificultam o exame mais detido de ações desenvolvidas em parceria com o terceiro setor; além disso nublam a paisagem do que seria um panorama da política cultural específica do estado de São Paulo.

Com efeito, a pouca tradição nacional de maior participação na construção das políticas públicas ainda requer esforços substanciais para ser revertida, tanto por parte do estado como da sociedade. Ainda que essa lacuna não tenha impedido resultados expressivos e bastantes relevantes na parceria com as OS, a perspectiva que se delinearia com a articulação do planejamento participativo dos dois processos seria a do estabelecimento de horizontes mais claros e socialmente legitimados e, a partir

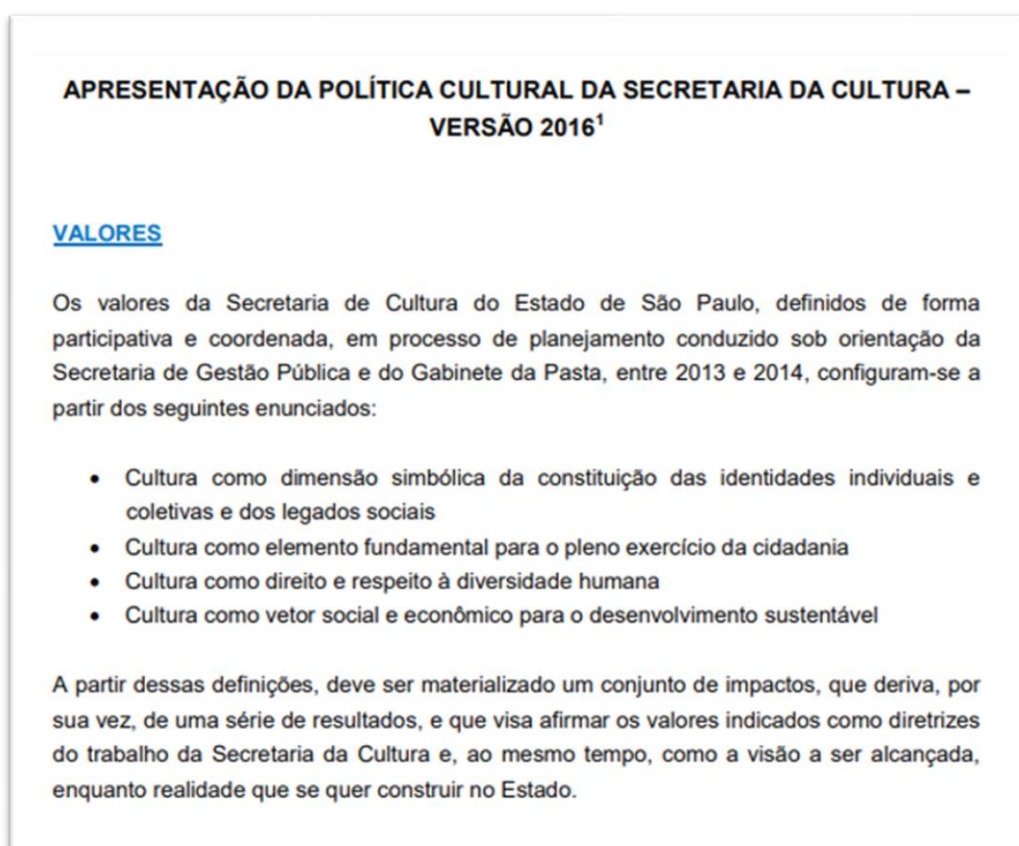
---

<sup>122</sup> No final da gestão de Campello, em 2018, o processo formal foi concluído, porém sem que o novo conselho estadual fosse nomeado, tomasse posse e aprovasse (podendo ainda revisar e atualizar) o plano estadual de cultura que tinha sido feito pela sociedade civil, nos termos do regramento definido pelo Ministério da Cultura. O decreto então em vigor previa um conselho de cultura deliberativo, eletivo, com diversas representações do setor e dos municípios, além do próprio estado. Quando o novo governador do estado, João Dória, tomou posse em janeiro de 2020, e o novo secretário, Sérgio Sá Leitão, assumiu a pasta, os esforços anteriores foram desconsiderados e os ordenamentos legais revistos, para que se pudesse montar um conselho estadual de cultura consultivo e formado por personalidades notáveis do campo cultural indicadas pelo governador.

daí, de referenciais mais bem estruturados para o acompanhamento e a avaliação das realizações.

Nessa perspectiva, o documento de Apresentação da Política Cultural da SEC, elaborado em processo participativo entre 2013 e 2014 e atualizado em 2016, passaria a ser o principal documento balizador da política estadual de cultura, inclusive para as convocações públicas das OSs.

**Figura 1** - Detalhe da primeira página da Apresentação da Política Cultural da SEC-SP, versão 2016



Fonte: Portal da Transparência na Cultura. Íntegra incorporada ao Anexo II e também disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/2016.01-Pol%C3%ADtica-Cultural-da-SEC-SP.pdf>

O referido documento seria sintetizado na formulação abaixo, que passaria a acompanhar a maioria das apresentações da pasta entre 2016 e 2018.

**Figura 2 - Apresentação da Política Cultural da SEC-SP, versão 2016**



Fonte: Apresentação do Modelo OS na Cultura, 27/04/2016.

## 2.6 As parcerias com OSs, na perspectiva das unidades gestoras

Feita a explanação do histórico da pasta e a contextualização da implantação do modelo de gestão estabelecido por lei em 1998, apresento uma breve reflexão acerca das unidades de atividades culturais gestoras das parcerias com organizações sociais de cultura, por área: Formação Cultural, Bibliotecas e Leitura e Difusão Cultural.

Cabe inicialmente observar que as mudanças de coordenação, os diferentes perfis a assumirem a liderança das áreas e a ausência de uma política estruturante por parte da pasta, que enfatizasse canais de diálogo mais colaborativos e a construção compartilhada de soluções, fizeram com que, ao longo do tempo, cada uma das unidades gestoras atuasse de forma relativamente isolada, como um setor responsável pelo planejamento, acompanhamento e avaliação dos equipamentos e

programas vinculados. Coexistiam, assim, diferentes modos de funcionamento do arranjo (BITTENCOURT, 2014).

Nesse cenário, o maior ou menor sucesso a princípio tendeu a ser condicionado em parte pelo direcionamento de cada secretário, em parte pela capacidade de criação, articulação e liderança do coordenador da vez, sempre cabendo considerar a conjuntura político-econômica e a maior ou menor proximidade de cada secretário junto ao governador do estado em cada período.

A inexistência de um planejamento integrado e participativo, com propósitos claros e comuns às diferentes áreas e com uma visão geral das especificidades compartilhada por todos, e principalmente a ausência de uma perspectiva de visão global que considerasse planejamento, execução e avaliação a cada ciclo de gestão, levando em consideração as entregas públicas previstas, fazia com que os resultados da pasta, na prática, fossem vários somatórios de atividades paralelas, com maior ou menor visibilidade, limitando a possibilidade de avaliações mais consistentes a respeito do impacto ou efeito das muitas ações realizadas.

Nesse contexto, a presença do setor cultural para participar do desenvolvimento de cada política cultural – formação; difusão e fomento; bibliotecas e leitura e museus – tendia a ocorrer mais de forma pontual, vinculada a processos de escuta e mapeamento de demandas do que de construção conjunta e colaborativa. Alterações nessa perspectiva dependiam muito dos esforços de cada unidade.

Já a participação dos diversos públicos do estado – na lógica do atendimento ao cidadão-cliente” – ficou limitada aos canais de comunicação previstos na legislação de transparência e às pesquisas de perfil e satisfação de público realizadas, de modo geral, pelas organizações sociais, na maioria dos casos por força de metas obrigatórias nos contratos de gestão.

O período analisado inclui ciclos de grande incremento ao orçamento da cultura, especialmente entre 2008 e 2014. Com a gestão de Sayad, a pasta foi completamente reestruturada, muitos procedimentos foram simplificados e melhorados e uma série de práticas indevidas foi extinta. A implementação do modelo OS ganhou impulso, quadros gerenciais e condições de viabilização a partir dessa reestruturação.

Os coordenadores e assessores de gabinete contratados a partir de 2007 contaram inicialmente com grande autonomia para implementar diversos projetos,

segundo sua visão de mundo. Basicamente as condições eram: que não houvesse qualquer tipo de ilegalidade; que se evitasse repercussão negativa muito prolongada no setor (pois Sayad entendia a necessidade de assegurar estabilidade ante a necessidade de que algumas medidas necessárias, porém impopulares, fossem promovidas) e que não se causasse crises na mídia.

Foi o período em que a ocorrência de reuniões periódicas de coordenação foi mais regular, o que permitia que houvesse uma visão mais integrada das ações em andamento, ainda que não existisse um planejamento comum efetivamente sendo posto em prática, nem qualquer espécie de avaliação de resultados (para além de balanços discutidos nas próprias reuniões, acerca de acertos e erros conjunturais, sem a preocupação de registros para públicos externos ou para a posteridade, nem a de adequações pensadas para o médio e longo prazo).

Com Andrea Matarazzo, houve uma concentração inicial das decisões no gabinete do secretário e uma preocupação maior em comprovar a correta aplicação dos recursos em cada contrato de gestão. A mudança da assessoria de gabinete aproximou uma equipe mais política, em contraponto à equipe quase exclusivamente técnica de Sayad. A principal alteração de quadros do período foi a mudança de coordenação da UFDPC, que se seguiu a um período de redução do número de realizações de impacto dessa área, levando à sua perda de influência e, mais adiante, posterior divisão.

Apesar de ainda persistir determinado grau de autonomia, as unidades gestoras das parcerias com OSs passaram a ter regras mais rígidas para cumprir no acompanhamento que faziam e novas demandas para equacionar (como, por exemplo, a obrigação de metas de manutenção e conservação das edificações em todos os contratos que envolviam equipamentos culturais, e não apenas naqueles de museus).

A partir da discussão dessas obrigações comuns, em reuniões coordenadas pela secretária adjunta Fernanda Bandeira de Mello e sua equipe de assessoria, tiveram início as reflexões que dariam origem ao decreto que criou a Unidade de Monitoramento. Por sua vez, sob condução da chefe de gabinete, Marília Marton, seria estabelecida uma parceria com a Secretaria de Gestão Pública para elaboração de um termo de referência para contratação de um sistema informatizado de monitoramento e avaliação da cultura.



Além da continuidade e de algumas inaugurações de obras iniciadas pelo antecessor, também é desse período a paralização de alguns empreendimentos de grande envergadura e custo elevado, que, se concluídos, teriam resultado em novos contratos de gestão, com destaque para o Museu da História do Estado de SP e para o Complexo Cultural Luz-Teatro da Dança<sup>123</sup>.

Como já pontuado, Marcelo Araújo tentou implementar um planejamento estratégico envolvendo todos os servidores da pasta para a Secretaria da Cultura, seguindo os trâmites em curso em outras pastas. A falta de continuidade do processo no âmbito do estado acabou comprometendo a conclusão da iniciativa na Secretaria. Apesar disso, os consensos gerados nas discussões inter-áreas impactaram todas as unidades fins, que avançariam na proposição de estratégias para ampliação da qualidade das entregas culturais para a população – preocupação central de Araújo.

O processo foi prejudicado com a interrupção das ações voltadas ao planejamento e, especialmente, pela crise econômica de 2015, que traria restrições orçamentárias complexas e voltaria o foco da pasta para a sobrevivência de programas e projetos no curto prazo.

Com a saída de Araújo, as gestões seguintes – de Sadek, Penna e Campello – tiveram o desafio de reequacionar a questão financeira. Algumas mudanças de direcionamento por parte do gabinete, especialmente relacionadas à economia de recursos e priorização de determinadas realizações em lugar de outras, deu a tônica da relação com as unidades. Sem que um planejamento central fosse estabelecido em comum acordo, a autonomia de cada setor foi premeida pela contingência orçamentária.

A redução da regularidade das reuniões entre gabinete e coordenadores e a alteração das dinâmicas de realização desses encontros fez com que a comunicação interna fosse prejudicada, no sentido de um conhecimento ao menos geral das ações em andamento.

Em todos os casos relatados, podem ser considerados como pontos em comum: 1) a ausência de perspectiva de atuação de planejamento e avaliação em parceria com a sociedade civil e disposição limitada para a articulação com o setor

---

<sup>123</sup> Os dois casos geraram processos internos de análise, posteriormente submetidos aos órgãos de controle, devido ao dispêndio muito superior ao projetado inicialmente e a dificuldades não equacionadas nos estudos iniciais, que colocavam em xeque a viabilidade de cada empreendimento e comprometiam o equilíbrio de custo *versus* benefício dessas realizações.

cultural, variável conforme a unidade gestora; 2) a ênfase em grandes eventos, inauguração de novos empreendimentos e elevados números de público como sinônimo do bom desempenho – a ser acompanhado (e *comprovado*) especialmente por relatórios institucionais e pela fortuna crítica junto à mídia; e 3) a atenção em maior ou menor grau para com a produção de registros específicos dos feitos de cada momento, mas sem a preocupação com a produção de dados estruturados a respeito das realizações, com sínteses analíticas e avaliativas que levassem em conta séries históricas ou com estudos de impacto social e cultural.

Algumas publicações foram feitas ao longo do tempo, para informar o “cardápio” de serviços da Secretaria, ou para apresentar resultados positivos, no formato de relatórios institucionais de gestão. Na mesma direção, algumas pesquisas chegaram a ser realizadas, especialmente no período mais recente, tentando mensurar impacto econômico das realizações.

Porém, de modo geral, a constituição de um registro sistemático das atividades, de processos e resultados, que pudessem correlacionar o diagnóstico da situação identificada no estado, as iniciativas desenvolvidas à luz da situação mapeada e seus resultados, não fazia parte dos horizontes de cada gabinete nem das atribuições práticas das unidades de atividades culturais, apesar de constar do campo funcional e das obrigações descritas no decreto que disciplina a Secretaria.

Os relatórios de atividades e de prestação de contas de cada parceria com organização social estão disponíveis no Portal da Transparência na Cultura da Secretaria, onde também constam os pareceres das unidades gestoras, da Unidade de Monitoramento e da Comissão de Avaliação a respeito.

Além disso, há uma série de boletins e publicações que fazem comparativos e análises mais consolidadas dos dados quantitativos e de alguns dados qualitativos sobre o conjunto geral de contratualizações. São publicações natudigitais, que estavam disponíveis na internet até o momento de elaboração desta tese e que, de modo geral, abordam as várias unidades e contratos de gestão da pasta<sup>124</sup>.

Depois de abordar como os diferentes gabinetes da Secretaria da Cultura estabeleceram a condução das atividades das unidades gestoras de parcerias com

---

<sup>124</sup> Ver <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/>, especialmente: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/secretaria-da-cultura-boletins-unidade-monitoramento/> e [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura\\_trashed/documentos-de-referencia-2/](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura_trashed/documentos-de-referencia-2/).

OSs no período em análise, a perspectiva agora é situar de que maneira cada unidade gestora absorveu e encaminhou as orientações recebidas, antes de abordar em mais detalhe a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico.

Vale salientar que a Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão foi objeto de uma publicação da Secretaria da Cultura que apresenta um detalhado histórico de suas realizações e desafios entre 2013 e 2018. Assim, ao final, abordarei algumas considerações críticas adicionais, à luz desse balanço.

Como não atuavam diretamente com contratos de gestão e OSs no período estudado, as Unidades de Preservação do Patrimônio Histórico e de Fomento e Economia Criativa não serão abordadas, a não ser pontualmente, na interrelação com as demais áreas.

Antes de abordar as unidades gestoras, porém, cabe tecer uma breve consideração sobre a contratação de servidores para a Secretaria da Cultura.

#### 2.6.1 A contratação de servidores para a Secretaria da Cultura

O tema é oportuno porque permite observar certas peculiaridades da atuação no serviço público que tocam diretamente ao planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Se eu perguntasse: a quem cabe desempenhar essas tarefas no âmbito do estado, provavelmente as respostas passariam sempre pela indicação de papel protagonista aos servidores públicos. Mas quem são esses servidores públicos? Ou melhor, a quem temos chamado de servidores públicos? Como eles são selecionados? Que vínculos mantêm com a administração?

Depois de ter interagido por alguns anos com equipes de diversas secretarias, eu arriscaria dizer que as respostas são muito mais numerosas e complicadas do que se possa imaginar à primeira vista. A cultura é um caso.

Dada a situação histórica dos trabalhadores públicos da cultura, a renovação de pessoal estável para postos técnicos, ocorrida em 2007 contou também com um novo esforço governamental para atrair pessoal mais qualificado para as posições de comando, oferecendo melhores condições.

Escaldado com a precariedade de períodos anteriores e seus reveses na justiça do trabalho, o governo paulista buscou na Fundação Padre Anchieta (FPA), autarquia vinculada à Secretaria da Cultura, o caminho para contratar profissionais por meio da

CLT, com salários mais competitivos, bons benefícios e todos os direitos trabalhistas previstos na legislação facultados à FPA. Para amparar essas contratações, vários pareceres e todo um arcabouço defensivo foi organizado pelo governo do estado, que lidava com o desafio em várias instâncias. Assim o quadro de coordenadores foi renovado e ocorreu também a contratação de assessores estratégicos e técnicos especialistas.

Outros órgãos e pastas fizeram uso de expediente similar, a exemplo de contratações feitas pela Fmal e da Fundação de Amparo ao Preso (Funap). Tal prática estava lastreada no Decreto-Lei Complementar nº 7/1969, que asseverava a adoção do emprego público nas autarquias e fundações de direito público.

Com a submissão de pessoal dessas descentralizações administrativas às regras da Consolidação das Leis do Trabalho, passou o ordenamento paulista a admitir, à semelhança do que sói ocorrer na órbita das relações de trabalho privadas, a peculiar figura do *emprego em comissão* (PGE-SP, 2012, p. 3).

A questão nunca foi completamente consensual mesmo no âmbito jurídico do estado, como o próprio parecer citado demonstrava, em nota de rodapé vinculada à citação acima:

Não pretendo discutir, neste parecer, a possibilidade de criação – sobretudo nas pessoas jurídicas de direito público – de empregos em comissão preenchidos por empregados não concursados, após a Constituição de 1988 (v., a propósito, o artigo 37, II). **Fato é que, bem ou mal, eles existem na Administração do Estado** e o reconhecimento dessa realidade objetiva é o que basta para que se responda à consulta formulada (PGE-SP, 2012, p. 3, grifos meus).

É importante dizer que provavelmente as coordenações da UFDPC, UFC, UPPM e UPPH não teriam sido preenchidas pelos mesmos profissionais selecionados em 2007 e 2008 se a oferta de trabalho significasse a ocupação do cargo estatal comissionado diretamente na administração, o que representaria uma remuneração quase 60% inferior, sem os mesmos padrões de plano de saúde e vale-alimentação oferecidos pela Fundação Padre Anchieta e sem a contribuição para o FGTS.

É possível que a afirmação também seja válida em relação a outros técnicos que atuaram na coordenação da assessoria de comunicação, na assessoria de tecnologia da informação e na assessoria de gabinete, além de alguns postos-chave também nas unidades.

Ainda que essa alternativa de contratação tenha sido validada nas instâncias jurídicas – e embora eu seja pessoalmente grata à sua existência, que me permitiu a oportunidade de atuar no estado – não deixa de ser pertinente a reflexão sobre as dificuldades do poder público relacionadas à contratação de quadros e a recorrência de expedientes alternativos, para além da previsão legal estrita.

Como aconteceu com outras medidas assemelhadas, a contratação de comissionados via fundações para atuar nas secretarias acabou sendo questionada, desincentivada e, a partir de determinado ponto, *quase* completamente suspensa.

No âmbito da pasta da cultura, a crise de 2015 foi o detonador maior de demissões de contratados pela FPA, que não seriam substituídos. Já no início daquele ano, novas contratações somente podiam ser feitas ocupando os postos comissionados diretamente na pasta<sup>125</sup>.

O quadro abaixo ilustra a complexidade de composição de pessoal na cultura, evidenciando que a adoção do modelo OS serviu para solucionar o problema de recursos humanos nos equipamentos culturais, grupos artísticos e programas de arte e cultura, porém não resolveu todos os problemas da Secretaria. O déficit de profissionais para atuar diretamente na pasta, em funções associadas ao papel de planejadora, indutora e responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas é um problema histórico, conforme já relatado. Assim, para equacionar a falta de colaboradores, inúmeros expedientes têm sido utilizados ao longo dos anos.

---

<sup>125</sup> Com o recrudescimento da crise, em meio a alternância de interinos e titulares em curto espaço de tempo, ocupar um cargo que não seria repostado acabou funcionando, no meu caso, quase como uma estabilidade. Embora eu prefira acreditar que o reconhecimento pelo trabalho realizado fosse a razão central de minha permanência, é fato que dispensar uma coordenadora e “perder” o cargo na Fundação Padre Anchieta significava precisar trazer para o posto alguém que receberia metade desse salário e ainda oneraria o orçamento direto da pasta, e não o da FPA. Mesmo que a secretaria fosse a responsável por repassar os valores de remuneração de seus comissionados à Fundação, esse recurso não provinha das mesmas rubricas de pessoal da pasta. Para além das questões inerentes à coordenação técnica realizada, a composição de linhas orçamentárias da Secretaria não era favorecida pela minha dispensa.

**Figura 3 - Síntese da estrutura de recursos humanos da SEC-SP, em ago./2013**



Fonte: Apresentação em Seminário interno “Diretrizes da Política Estadual de Cultura de SP: o cenário, desafios e perspectivas” – UM/SEC-SP, 7 de agosto de 2013.

Em 2013, a Secretaria dispunha de 292 cargos, sendo 136 efetivos e 156 em comissão. Como 46 cargos em comissão (de chefia) eram ocupados por servidores efetivos, o total de servidores em exercício era de 246 pessoas.

Outros 60 colaboradores, *aproximadamente*, atuavam na pasta a partir de outros vínculos. Eram ocupantes de cargos de carreiras específicas da Fazenda e Casa Civil emprestados para a SEC; técnicos cedidos pela USP e funcionários comissionados junto à Fundação Padre Anchieta, SP-PREV, Detran, Sabesp e prefeitura da capital.

Como se vê na apresentação, também tinham sido identificados colaboradores remunerados por projeto junto ao BID; pela empresa responsável pela assessoria de comunicação e imprensa do estado; pela empresa gerenciadora de obras, e, ainda, por organizações sociais.

Na maioria dos casos, eram técnicos ligados ao escopo da relação contratual firmada: o BID remunerava profissionais ligados ao gerenciamento de projeto de parceria; a empresa de assessoria de imprensa alocava profissionais de sua área na pasta e a empresa de gerenciamento de obras, idem.

Há muitos pontos que poderiam ser discutidos sobre esses tipos de arranjos, porém só um se insere em nosso escopo. A contratação de profissionais para atuar na Secretaria por parte de organizações sociais era uma prática controversa e indevida, que a apresentação acima pretendeu destacar, tendo em vista a necessidade de cessação desse tipo de ocorrência.

A alocação de trabalhadores das OSs para realizar atividades na Secretaria parece remontar ao período de celebração dos primeiros contratos. O assunto não foi objeto de discussões coletivas. Quando a Unidade de Monitoramento iniciou suas atividades, em maio de 2013, e se deparou com essa situação teve início um processo longo de negociação para que a prática fosse descontinuada.

O assunto coloca em evidência a questão dos controles internos nos órgãos públicos. Qual a margem de ação de um coordenador que ocupa uma função de confiança, sem estabilidade, para demandar medidas corretivas que fogem à sua alçada?

O número impreciso de colaboradores da pasta na apresentação acima permite vislumbrar a dificuldade para obtenção de dados internos quando não são vinculados à atividade principal do setor coordenado.

Destaco esses pontos para reforçar a defesa de que áreas voltadas a integrar as esferas de controle interno das instâncias públicas possam contar com capacitação específica; integrar grupos de trabalho intersecretariais, para discussão, orientação e fortalecimento mútuo; e dispor de estabilidade, seja mediante a ocupação desses postos apenas por servidores de carreira, seja pela possibilidade de mandato ou outro meio.

O exemplo é bom porque envolve uma não conformidade, porém não um ato danoso ou prejudicial. As pessoas identificadas como funcionários de OS no caso atuavam de fato em projetos transversais legítimos e relevantes da Secretaria e reportavam-se ao gabinete. Embora contratadas por uma organização, sua relação com a Secretaria era muito semelhante à de outros servidores comissionados e praticamente não mantinham relação com a OS “origem”. Não se caracterizava na prática, portanto, uma malversação do instrumento OS para desvio de recurso ou prática de dano. Porém era um uso não permitido do modelo, sujeito a risco e indicador de precedente.

Felizmente nesse episódio, foi possível encontrar uma alternativa, com a alocação de parte das atividades realizadas para o contrato de gestão correspondente, visto terem afinidade com o objeto contratual, e com a transferência das demais atribuições para funcionários públicos realocados.

Relatos de servidores e de agentes de órgãos de fiscalização com quem a Unidade de Monitoramento interagia na época sinalizam que essa não é uma situação pontual nem exclusiva da cultura. Trata-se da ocorrência de uma estranha terceirização às avessas, onde o que acontece não é a transferência pelo estado de suas funções ao privado, mas a cooptação de entes privados para o cumprimento de funções públicas de estado no estado, subordinando-se aos ritos e procedimentos de estado, como se estado fosse.

A questão importa não só pelo risco de conflito de interesses e de outros desvios, que, a rigor, poderiam ser mitigados, a partir de um arranjo de transparência e controles. O problema é que essas práticas, se não forem devidamente estruturadas, contribuem para a corrosão da máquina pública. O estado precisa ter uma cultura organizacional própria, que não seja uma colcha de retalhos de instituições distintas, alternando-se de tempos em tempos em postos que não deveriam ser preenchidos por “terceiros”. Ele também precisa ter a capacidade de internalizar e transferir conhecimento entre seus quadros e deve zelar pela isonomia. Ademais, ao estado cabe dar o exemplo no cumprimento dos princípios da administração pública e da legislação.

Por sua vez, não é possível fingir que tudo será resolvido apenas com o abandono aos vários procedimentos alternativos utilizados para ampliar a capacidade de trabalho. Esse ponto também ajuda a refletir sobre a dificuldade que o poder público teria caso deixasse de utilizar o modelo OS.

A tabela abaixo apresenta o quadro de funcionários ativos da Secretaria da Cultura dando a perceber que, sem as parcerias, seria praticamente inviável garantir a gestão qualificada que hoje viabiliza os museus, teatros, Fábricas de Cultura, Oficinas Culturais, escolas, polos do Projeto Guri, além dos grupos artísticos, festivais e demais programas desenvolvidos, a partir do trabalho de 4.517 pessoas (em dados de 31 de dezembro de 2021, segundos os relatórios da Unidade de Monitoramento referentes a 2021, disponíveis no Portal da Transparência na Cultura).



O quantitativo decrescente aponta para a preocupação com a continuidade das áreas de trabalho da Secretaria, sobretudo suas unidades de atividades culturais.

**Tabela 5** - Número de Servidores da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo - 1994 a 2020

| FUNCIONÁRIOS ATIVOS DA SECRETARIA DA CULTURA |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1994   | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 511  | 487  | 438  | 418  | 385  | 368  | 345  | 332  | 326  |
|  |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 2003   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| 313  | 294  | 271  | 263  | 258  | 253  | 257  | 258  | 267  |
|  |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 2012   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 244  | 249  | 244  | 233  | 209  | 210  | 204  | 197  | 198  |

Fonte: Relatórios do Secretário da Fazenda / Governo do Estado de São Paulo. Exercícios 1994 a 2020. Elaboração: MOREIRA RAMOS, 2022<sup>126</sup>.

A apresentação de 2013 (Figura 3) também incluía uma reflexão acerca da priorização (ou não) das áreas de atividades culturais na Secretaria, tendo em vista que a distribuição dos recursos financeiros da pasta e dos recursos humanos apontava que 53% quadro de recursos humanos e 33,5% dos recursos da Secretaria eram vinculados diretamente ao gabinete, para viabilizar áreas meio, obras e investimento, e gestão.

A UFDPC contava com 7,8% do RH (24 funcionários, sendo 7 concursados e 15 comissionados, mais 3 contratados pela FPA) e manejava 23,1% dos recursos, entre contratos de gestão, convênios e algumas ações diretas. Esse percentual não incluía os recursos incentivados.

A UPPM contava com 7,5% do RH (23 funcionários, sendo 13 concursados e 10 comissionados) e manejava 17% dos recursos, principalmente para contratos de gestão, convênios e algumas ações diretas.

A UFC contava com 7,2% do RH (22 funcionários, sendo 11 concursados e 6 comissionados, 4 contratos pelo BID e 1 pela FPA) e manejava 22,9% dos recursos, principalmente para contratos de gestão, convênios e algumas ações diretas.

<sup>126</sup> Até 2017, eram computados apenas os servidores estatutários nos quadros do estado. A partir do Relatório Balanço Geral do Estado referente a 2018 (elaborado em 2019), a tabela de servidores passa a informar a soma de celetistas, estatutários e temporários – figuras antes não previstas no enquadramento funcional estadual, ao menos para as secretarias. Os relatórios estão disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#>.

A UBL contava com 1,3% do RH (4 funcionários, sendo 3 concursados e 1 cedido pela FPA) e manejava 1,5% dos recursos, principalmente para contratos de gestão e algumas ações diretas.

Passamos agora à análise de cada unidade de atividade cultura gestora de parceria com OSs.

### 2.6.2 A Unidade de Formação Cultural (UFC)

Os equipamentos culturais e programas artístico-pedagógicos que fazem parte da Unidade de Formação Cultural da Secretaria da Cultura têm como propósito principal oficial contribuir para transformar a vida de crianças, jovens e adultos por meio da arte. Tal era a perspectiva que orienta, ou orientava, até 2018, a comunicação dos cursos, oficinas e atividades diversas de capacitação, que vão da iniciação em práticas artísticas, à atualização e incremento profissional, passando pela formação de audiência e pela ampliação de repertório cultural oferecidos em espaços próprios, alugados ou cedidos por parceiros.

A construção e o compartilhamento do conhecimento, a valorização do capital cultural dos indivíduos, a formação de público para as artes e os processos educativos a partir da cultura e das linguagens artísticas são os pilares da política de formação cultural da Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo (SEC-SP) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NA CULTURA/UGES/UFC, s/d<sup>127</sup>).

Essa área atua, pois, tanto com os agentes culturais quanto com os espectadores culturais, sempre partindo do pressuposto de que a cultura é alicerce da identidade de cada cidadão, de cada coletivo, e é também um direito social.

Ao longo dos últimos anos, o tipo de atividade de formação cultural desenvolvida pela Secretaria da Cultura, principalmente a partir de 2012, propôs-se a constituir conexões entre gerações e entre extratos sociais, aproximando seu público foco (com destaque para as novas gerações, mas também com uma variedade de atividades para públicos variados) do patrimônio historicamente acumulado, dos instrumentos de criação e difusão do fazer artístico e das práticas culturais.

---

<sup>127</sup> Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/unidades-gestoras-da-sec-sp/>.

Tal entendimento foi sendo sedimentado a partir da coordenação técnica de Renata Bittencourt, mestre e doutoranda em História da Arte, que assumiu a UFC na gestão de Marcelo Araújo, lá permanecendo de 2012 a 2016. Antes de seu trabalho, a Unidade reunia os diversos equipamentos, programas e grupos artísticos de referência sobretudo ao redor dos objetivos de cada parceria e das metas estabelecidas para cada contrato de gestão.

Luiz Nogueira, nomeado coordenador da UFC em 2007 dedicou-se especialmente à concepção e implantação do projeto Fábricas de Cultura – que contava com financiamento do BID – e ao fortalecimento institucional dos equipamentos de formação cultural. Sob sua gestão, a Secretaria reduziria expressivamente as articulações diretas com os municípios no campo da formação, ante a visão de que as definições sobre locais para a implantação dos projetos não obedeciam a critérios técnicos e de interesse público, mas a alinhamentos políticos nem sempre republicanos. A interface técnica desenvolvida por meio das organizações sociais da área retiraria a negociação direta da SEC-SP com as prefeituras nesse campo de atuação – algo que, na proporção de entendimentos que havia antes do modelo OS, não mais seria retomado. A defesa dessa mudança se pautava pela intenção de tornar a formação cultural cada vez mais uma *política de estado*, blindada de interesse partidários e conjunturais.

Cabe questionar em que medida a melhor maneira de alcançar esse objetivo seria deixando as definições condicionadas aos critérios técnicos previstos nos contratos de gestão. Ademais, os titulares da cultura paulista que tinham perfil mais interventor nessas políticas encontravam meios no gerenciamento das parcerias para influenciar as escolhas. A necessidade de ampliar a discussão pública, a transparência sobre as decisões e o controle social em torno das estratégias de formação cultural promovidas pelo estado, com indicativos mais claros dos objetivos pretendidos e avaliações de resultados globais do conjunto de realizações envidadas, ainda é uma pauta que permanece não equacionada.

Entre agosto de 2009 e junho de 2011, a UFC passaria a ser coordenada pela arquiteta e assessora de gabinete Carla Almeida, que concebeu as reflexões atinentes à política cultural de formação a partir do gerenciamento dos planos de trabalho e do acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão, focando as obrigações contratuais, relatórios de atividades e prestações de contas das organizações sociais.

A perspectiva era menos de uma política de formação cultural definida pelo estado e mais de ofertas variadas de possibilidades de formação cultural por meio dos equipamentos e programas, não necessariamente correlacionadas, mas que atendessem a uma gama diversa de interesses e demandas e que fossem devidamente registradas e comprovadas, inexistindo a intenção de projeto integrado maior.

Na sequência, a gestão da advogada Ana Flávia Cabral Souza Leite, a partir de junho de 2011, procuraria avançar na defesa da estruturação de um sistema paulista de música, mas sem modificar o direcionamento de gestão da área que estava em curso. Alguns anos depois, ela abordaria as limitações do formato adotado pelo estado para gestão da formação cultural:

Vemos, por exemplo, atualmente, no Estado de São Paulo, que instituições culturais desenvolvem individualmente políticas de aproximação do público, ou políticas de formação de público, e não como diretriz de uma política instituída para esta finalidade. As ações de formação cultural estão associadas às pastas de cultura e não da Educação. É o que acontece no Estado de São Paulo e também no nível federal. Não há um direcionamento claro sobre a participação das instituições formais escolares neste processo de aproximação entre as políticas públicas de educação e as de cultura (SOUZA LEITE, 2015, p. 39).

A relação com o sistema educacional formal seria um desafio apenas pontualmente enfrentado pela Secretaria da Cultura no período entre 2004 e 2018. Vários e meritosos projetos seriam então desenvolvidos, porém geralmente representando um caminho de mão única – demanda ou oferta de uma pasta para a outra – com poucas interlocuções voltadas a pensar estratégias estruturantes da relação e sem nenhuma iniciativa que mobilizasse simultânea e coordenadamente todas as áreas da SEC. Ao que parece, a ênfase em canais informais de formação parece ter minado as perspectivas de diálogo mais incisivo e continuado com a educação básica formal. Por sua vez, à parte algumas iniciativas pontuais, tampouco foram concebidas relações de parceria com o ensino superior.

Após um intervalo entre março e junho de 2012, em que a coordenação seria novamente ocupada por Carla Almeida, o direcionamento das ações começaria a ser construído em novas bases.

Chegando sob a gestão de Marcelo Araújo, que agregava novas preocupações ao horizonte da pasta, Renata Bittencourt procuraria pensar a formação cultural mais

organicamente, sob a perspectiva de transversalidades híbridas e hibridismos transversais, para reorientar o trabalho das equipes técnicas da área e das organizações parceiras, no intuito de buscar contribuir para a construção da cidadania de indivíduos e comunidades, além de valorizar a preservação das tradições e, ao mesmo tempo, sua renovação, à guisa de propiciar o contato com a arte como elemento de transformação e de ressignificação do mundo.

Enquanto essa unidade migrava de uma área mais operacional e que atuava nas formulações conceituais programa a programa, para uma área focada nas reflexões teóricas e metodológicas sobre seu campo de atuação, vale observar que, em face da importância estratégica da formação cultural para todas as áreas da cultura, a Secretaria dava continuidade ao desenvolvimento de ações de formação transversais em todas as demais unidades. Entretanto, nenhum movimento chegou a ser organizado, no sentido de mapear e analisar as diferentes realizações de formação em cada área.

É importante também observar uma diferenciação aplicada nesta Unidade em relação à conceituação de equipamentos e programas que vigorava na área de museus e que, mais tarde, seria utilizada pela Unidade de Monitoramento para parametrização dos dados dos contratos de gestão.

Para a UFC, ainda que ocupassem diferentes edificações, tantos as Oficinas Culturais como as Fábricas de Cultura constituíam, cada conjunto, um “programa”. Assim as especificidades de cada território deveriam ser consideradas na estruturação das atividades de cada Oficina ou Fábrica, porém o conceito gerador do programa correspondente precisava estar contemplado e articulado em todas.

Essa lógica não faria sentido na área de museus, onde cada equipamento cultural deve se distinguir pela originalidade do acervo e do projeto museológico (cada museu poderia ser descrito como “um resumo do mundo”, no que concerne àquela temática, aquele acervo), mas parece coerente para as perspectivas de formação cultural delineadas e implementadas ao longo do tempo, cabendo se avaliar se não seria o caso de considerar essa transversalidade na revisão e atualização do conceito de programa que orienta as análises da pasta. À época, isso não parecia evidente.

Por outro lado, essa definição também encontra limitações a serem ponderadas, como nos esforços para constituir o Projeto Guri como um único

programa, em que pese diferenças de fundo nas propostas das duas organizações sociais atuantes no período, que iam de conceitos a métricas utilizadas.

Ao longo dos anos, foram recorrentes os esforços da Unidade de Formação Cultural e as demandas da Unidade de Monitoramento pela compatibilização entre ações e metas previstas, bem como em relação à planilha de execução orçamentária, para tornar as duas frentes de polos do Projeto Guri comparáveis entre si. Até as qualificadas pesquisas de avaliação qualitativa que cada OS gestora realizava apresentava representavam desafios para o exame do programa como um todo, à medida que perseguiram objetivos diferentes. Embora ambas as OSs tivessem ações e metas ligadas à educação musical (foco central do programa) e à inclusão socioeducativa, uma evidenciava mais os resultados correlatos à qualidade e regularidade da educação musical promovida e o outro, as ações socioeducativas, de incentivo à escolarização formal com bom desempenho, de relacionamento com as famílias e de proteção à criança e ao adolescente desenvolvidas<sup>128</sup>.

O caso narrado ilustra a dificuldade de enquadramentos conceituais no campo cultural, bem como o desafio de promover o monitoramento e a avaliação mais qualificados das políticas públicas sem o prévio delineamento expresso dos objetivos pretendidos em termos de alcance e impacto social.

Mesmo sendo complexa a avaliação quando se trata, por exemplo, da formação cultural, um horizonte mais claro acerca de quanto o programa deve assegurar a qualificação técnica ou quanto ele deveria priorizar a inclusão sociocultural contribuiriam tanto para o planejamento como para a avaliação das ações. Na falta dessa especificação pelo poder público, as organizações sociais estabelecem suas diretrizes. Seria melhor que a decisão fosse tomada em um gabinete da Secretaria? Parece que não. Contudo, ainda que as OSs sejam interlocutoras qualificadas nesse campo e contem com especialistas dedicados a refletir e aprimorar suas realizações, a garantia das melhores decisões do ponto de vista da política pública requer a ampliação desse debate.

Não se trata de propor assembleias para decidir cada questão. A responsabilidade de prover a política pública é do estado. A OS recebe recursos para

---

<sup>128</sup> Para um exame mais detido da questão, os relatórios das duas organizações sociais gestoras do Projeto Guri, bem como os pareceres anuais de avaliação feitos pela UFC e pela UM podem ser encontrados em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/contratos-de-gestao-por-unidade-gestora-da-sec-sp/>.

implementá-la. No entanto, a elaboração de um plano estadual de cultura que pudesse debater com a sociedade as expectativas para as iniciativas como o Projeto Guri, as Fábricas de Cultura ou as Oficinas Culturais poderia apresentar significativas contribuições para o desenvolvimento e a legitimação dessas realizações. E a ampliação dos canais de escuta, diálogo e cocriação com alunos, famílias, educadores e gestores municipais, entre outros interlocutores principais de cada programa pode trazer outros ganhos de eficiência e eficácia e, principalmente, efetividade a cada uma dessas políticas.

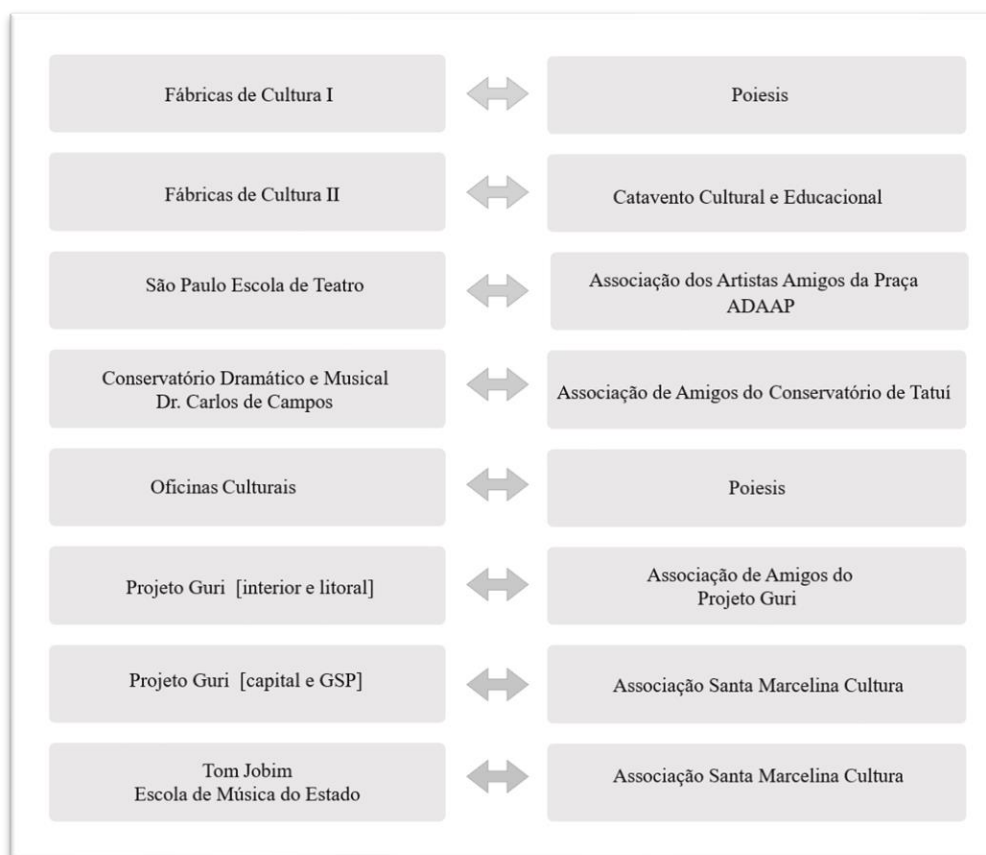
Após a saída de Renata Bittencourt da coordenação da UFC, em julho de 2016, a Unidade passou à gestão do advogado e servidor público de carreira Dennis Alexandre Rodrigues de Oliveira, um dos executivos públicos ingressantes no concurso de 2006. De perfil mais administrativo e pragmático, Oliveira deu continuidade aos trabalhos desenvolvidos por Bittencourt, buscando mediar os entendimentos entre o gabinete da Pasta e as organizações sociais de formação, no desdobramento das atividades. A abertura para o processo de capacitação continuada manifesta pelo servidor ao longo de sua atuação na UFC, somado à sua capacidade diplomática, foi essencial para ampliar sua compreensão e articulação junto à arena de formação cultural e aos secretários que se sucederam na pasta, legitimando-o na coordenação da Unidade.

Durante o período analisado, a Unidade de Formação Cultural foi responsável pelo acompanhamento dos contratos de gestão referentes a três escolas livres (Conservatório Dramático e Musical Dr. Carlos de Campos de Tatuí; Escola de Música do Estado de São Paulo Maestro Tom Jobim; São Paulo Escola de Teatro), 10 centros de formação cultural conhecidos como Fábricas de Cultura, 16 Oficinas Culturais e 417 polos de iniciação musical do Projeto Guri<sup>129</sup>. Por se tratar de empreitadas culturais de alta complexidade e grande abrangência territorial, essas iniciativas se distribuíam em oito contratos de gestão, pactuados com seis organizações sociais.

---

<sup>129</sup> Em razão dos cortes orçamentários, o total de polos do Projeto Guri baixou de 417, sendo 46 na capital e grande São Paulo (<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/projeto-guri-capital-e-grande-sao-paulo-2013-2017/>) e 371 no interior, litoral e Fundação Casa (<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/projeto-guri-interior-litoral-e-fundacao-casa-2012-2016/>). Ao término de 2018, 381 polos do Projeto Guri estavam em funcionamento, sendo 46 na capital e Grande São Paulo (<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/projeto-guri-capital-e-grande-sao-paulo-2018-2022/>) e 335 no interior, litoral e Fundação Casa (<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/projeto-guri-interior-litoral-e-fundacao-casa-2017-2021/>).

**Figura 4 - Equipamentos e Programas de Formação Cultural e Organizações Sociais Parceiras**



Fonte: SEC-SP / UFC, 2013.

A intencionalidade de contribuir para dinamizar a vida criativa dos indivíduos, desenvolver talentos, formar artistas e agentes do campo da cultura, e de impactar o campo artístico por meio de sua atuação educativa foi sendo fortalecida na construção de cada contrato de gestão.

Nessa linha, os programas deveriam criar situações desafiadoras que permitissem um engajamento ativo, e que fossem impulsionadoras para a criação e a interpretação no campo da arte, bem como para a ampliação do universo cultural dos diferentes públicos.

Esse direcionamento foi consolidando na UFC um entendimento de processo de formação como facilitador do estabelecimento de relacionamentos inspiradores dos indivíduos com a cultura, procurando compreender as dimensões de apropriação, fruição e expressão.

A partir daí, os processos formativos e educativos em arte e cultura poderiam avançar para a formação especializada ou técnica, porém tendo sempre como



propósito a contribuição para o desenvolvimento integral dos indivíduos, com foco em suas habilidades e competências.

Ainda segundo a formulação de Bittencourt continuada por Oliveira, a valorização da produção cultural herdada e a perspectiva de criação contínua, com o estímulo às vozes do presente que criam bases para as do futuro, juntamente com a democratização da cultura e a democracia cultural, constituem-se as premissas desse processo, bem como a viabilização de ambientes inclusivos, *abertos à e orientados para* a diversidade, contribuindo para o desenvolvimento humano e cidadão dos indivíduos participantes e de suas comunidades.

Essa compreensão traz como desafio a necessidade de firmar um compromisso com a busca de estratégias para minimizar externalidades capazes de impactar negativamente o alcance dos objetivos pretendidos, tais como fatores físicos, psicológicos, econômicos e sociais, dentre outros, que possam ser limitadores da ampla participação.

Diante dessa concepção, os eixos estratégicos da Unidade de Formação Cultural foram divididos em: formação de repertório; criação e experimentação; articulação e intervenção; formação especializada e mediação cultural – os quais passaram a orientar a estruturação dos objetivos previstos e das metas nos contratos de gestão.

Embora a apresentação desses postulados, no âmbito da UFC, não tenha sido acompanhada dos referenciais teóricos e metodológicos, é possível reconhecer as influências de Pierre Bourdieu e de Néstor García-Canclini em sua formulação. Também é marcante o estabelecimento das premissas de diversidade e direitos culturais a orientar a atuação nos programas, a partir da Declaração de Direitos Humanos da ONU e da Declaração de Friburgo<sup>130</sup>. Nesse sentido, a UFC estabelece como premissas a diversidade e os direitos culturais, pontuando que:

- É importante favorecer o **intercâmbio de conhecimentos e de práticas**, facilitando a inclusão e a participação de pessoas e grupos advindos de **horizontes culturais variados**, reconhecendo serem as **identidades plurais, variadas e dinâmicas**.

---

<sup>130</sup> Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da Unesco (<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>) e Declaração de Friburgo (<http://www.unifr.ch/iiedh/assets/files/declarations/port-declaration.pdf>) *apud* SEC-SP / UFC, 2013.

- A **cultura** deve ser reconhecida como **fator de entendimento de questões contemporâneas** como as identidades, a coesão social e o desenvolvimento de economias fundadas no saber.
- É preciso fomentar a “**alfabetização digital**” e aumentar o domínio das novas tecnologias da informação e da comunicação, que devem ser consideradas, ao mesmo tempo, disciplinas de ensino e instrumentos pedagógicos capazes de fortalecer a eficácia dos serviços educativos.
- Os programas devem constituir **ambientes inclusivos**, orientados pela diversidade, que possam contribuir para o desenvolvimento humano e cidadão dos indivíduos participantes de sua comunidade. Deve haver um compromisso com a busca de estratégias para **minimizar fatores físicos, psicológicos, econômicos e sociais**, dentre outros, que possam ser limitadores da ampla participação (SEC-SP/UFC, 2013, grifos meus).

É relevante notar que, embora presente em vários referenciais e discursos, tal discussão somente tenha sido organizada na forma de proposta de intervenção mais concreta e estruturada no âmbito da Secretaria da Cultura a partir da presença de uma liderança mulher e negra à frente da área de formação cultural. A construção das metas e resultados a partir dessa compreensão foi feita com participação da equipe técnica da UFC e de diretores e técnicos das OSs parceiras.

Embora algumas conversas pontuais com outras instituições, representantes de municípios e de outros grupos e movimentos tenham sido entabuladas, de maneira geral sob demanda deles, não houve uma mobilização no sentido de articular outros atores ou de promover debates públicos, no intuito de colaborar nessa construção.

Em relação à intenção de constituir um “sistema paulista de música”, que mais de uma vez mobilizou esforços da UFC, assim como da unidade responsável pela difusão cultural e do próprio gabinete da pasta, vale observar que alguns resultados em termos de articulação de programas e projetos foram obtidos. Entretanto o alcance dessa pretensão esbarrou em questões muito próximas ao que Nílbio Thé (2010) analisou, em relação ao Instituto Dragão do Mar, primeira e uma das mais bem-sucedidas organizações sociais brasileiras, situada no Ceará. Tratando do caso cearense, o autor conclui que:

a política cultural planejada para o Estado para Formação, Produção e Difusão foi ineficaz, incompleta e falha. Foi priorizada uma formação que não teve continuidade nem reconhecimento formal, enquanto que não foram tomadas medidas suficientemente eficazes para incrementar o mercado de forma a absorver, criar e demandar profissionais e quase nada se fez em termos de difusão, além de um

birô que divulgava festivais de teatro, dança e cinema no País. (THÉ, 2010, p. 111).

A referência contribui para a reflexão acerca da ausência de “uma política coesa tanto do ponto de vista administrativo com do ponto de vista de suas ações, que agregue, ao invés de dissociar as etapas produtivas, e incentive, também, a iniciativa privada de cada artista” (p. 111).

A presente análise converge com o entendimento do autor no sentido de considerar as limitações decorrentes de se “focar unicamente em formação, ou em formação e produção, um ou dois campos de ação, mesmo quando se apregoa um tripé [que envolve formação, produção e difusão]” (THÉ, 2010, p. 112). Contudo, faltam dados para permitir um exame mais acurado.

Pensar em uma formação cultural que avance na contribuição para dinamizar a vida criativa dos indivíduos e também no desenvolvimento de talentos e na formação de artistas e agentes do campo da cultura, que seja capaz de impactar a cena artística por meio de sua atuação educativa, é uma perspectiva auspiciosa e de muitas potencialidades. Entretanto, sua avaliação como política pública requer que seja possível conhecer a efetividade atingida nessa direção, o que permitirá verificar se o caso paulista difere do analisado pelo autor em relação à sua eficácia.

Uma análise mais pormenorizada dos resultados qualitativos dos contratos de gestão da Unidade de Formação Cultural poderia indicar o alcance, as realizações, limitações e dificuldades de materializar os objetivos e premissas propostos, a partir das parcerias firmadas, evidenciando inclusive sua contribuição para a formação de artistas e outros especialistas do setor cultural no estado e o diálogo dessas realizações com a constituição de públicos e mercado de trabalho e geração de renda para esses novos atores culturais pelo território estadual – iniciativa que passa pela articulação de escutas e pesquisas envolvendo, entre outras, as unidades que atuam com difusão e fomento. O sistema paulista de música poderia ser um campo fecundo para iniciar esse exame e os dados levantados poderiam auxiliar a elaboração de novas públicas para complementar e fortalecer os relevantes trabalhos de formação envidados. A Secretaria avançou bastante na reversão do cenário de falta de dados e informações que caracterizava a área, mas ainda são raros os estudos que permitem avaliações quali-quantitativas mais consistentes a respeito dos resultados dos investimentos feitos.

A pesquisa feita pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) para apoiar o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação do Programa Fábricas de Cultura, por ocasião do encerramento da parceria com o BID para implantação da iniciativa é referência de uma ação pontual que, uma vez tornada prática continuada, poderia qualificar muito as análises e decisões sobre as ações realizadas (FUNDAP, 2014), especialmente se os processos avaliativos visassem os diversos programas e seus resultados ao longo do tempo.

O Boletim UM nº 10, também sobre as Fábricas de Cultura, foi um exercício preliminar realizado na Unidade de Monitoramento da pasta de iniciar uma produção interna tentativa de reflexões mais qualitativas.

Além dos principais números das Fábricas de Cultura, [o Boletim UM nº 10] aborda os resultados finalísticos de maior destaque, estimulando uma reflexão mais contextualizada acerca dos impactos desses equipamentos culturais e dos programas neles desenvolvido (MOREIRA RAMOS, 2018b).

Mais estudos e pesquisas, tanto por parte do estado quanto da academia poderiam contribuir para conhecer melhor os resultados das políticas culturais, para orientar adequações necessárias e para viabilizar a prestação de contas mais consistente à população. Nessa perspectiva, quanto maior o envolvimento de mais atores sociais, tanto nesse processo avaliativo, quanto em seus desdobramentos, inclusive reformulações e novos planejamentos, maior a possibilidade de ampliar a legitimidade, o alcance e a consolidação dessas políticas.

### 2.6.3 A UFDPC e a UDBL

A área de difusão da Secretaria da Cultura foi organizada com o desafio do múltiplo. Enquanto as unidades de museus, bibliotecas e leitura, patrimônio histórico e formação cultural tinham sua atuação pautada por categorias que garantiam algum grau de organicidade, certa semelhança, em meio à complexidade de cada área, a Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural lidava com a perspectiva de estimular todas as áreas culturais e linguagens artísticas, tanto por meio das parcerias com OSs como a partir da lei estadual de incentivo e da orientação às empresas estatais paulistas, quanto à aplicação dos recursos relacionados à Lei Rouanet.

Também cabia a ela promover a gestão dos teatros, com a qualificação continuada de sua programação, e a circulação dos grupos de excelência da Secretaria, assim como garantir a produção independente nas diferentes linguagens artísticas e oferecer programas temáticos (sobretudo por meio de festivais, mas não só) voltados a *difundir* a cultura pelo estado de São Paulo no sentido mais amplo e capilarizado possível.

Tamanha abrangência geraria uma super área, em termos de diversidade territorial e temática, de públicos e atores. Mais tarde, a complexidade da gestão acabaria levando a Secretaria a proceder à divisão da UFDPC em duas unidades distintas, uma dedicada exclusivamente ao fomento – a Ufec e outra voltada à gestão e circulação dos corpos estáveis de excelência e ao gerenciamento e manutenção dos equipamentos (teatros e bibliotecas) e dos programas, que acabou se constituindo a partir da fusão com a Unidade de Bibliotecas e Leitura: a UDBL.

Em todo caso, a configuração ampla como UFDPC foi a que preponderou até fevereiro de 2016, a partir da reestruturação da Secretaria pelo Decreto nº 50.941, de 5 de julho de 2006. Essa foi também a área de resultados mais visíveis e o palco de algumas das principais polêmicas da Secretaria, aos longos dos anos – fato que tem se repetido junto à sua área sucessora, UDBL.

Entre 2007 e 2011, o cineasta e empresário André Luiz Pompeia Sturm foi coordenador da UFDPC, sendo responsável pela concepção e implementação de inúmeros programas de sucesso, com destaque para a implantação do ProAC-ICMS, o Circuito Cultural Paulista e os Festivais da Mantiqueira e Paulista de Circo.

Diferentemente da Unidade de Formação Cultural e da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico, tanto a UFDPC quanto a UDBL não chegaram a conceber um planejamento da área como um todo, pensando nas iniciativas de maneira individual e somada, ainda que com coesão. É provável que a multiplicidade de objetos culturais bastante diversos entre si tenha contribuído para essa opção, sobretudo quando o fomento ainda integrava a área.

Por outro lado, a inexistência de um planejamento estratégico da própria Secretaria da Cultura, que efetivamente tivesse de ser seguido, mais a autonomia relativa considerável legada pelas diferentes gestões do gabinete para cada unidade de atividades culturais tenderam a fazer com que a curadoria de cada uma fosse definida muito em função do perfil técnico e político de cada coordenadora ou

coordenador e de sua capacidade de negociação junto ao gabinete e às organizações sociais.

André Sturm, à frente da UFDPC, foi um grande realizador e adquiriu muita influência. De perfil criativo, realizador e avesso à lentidão da máquina burocrática, adotou como método de trabalho a implementação de inúmeras iniciativas, a partir da imersão na realidade do território paulista, por meio de viagens mensais ao interior e litoral, onde ia em busca de conversar com gestores públicos, artistas e fazedores de cultura local.

Também reorganizou os encontros de dirigentes municipais da cultura – prática que a Secretaria mantinha há muitos anos, para promoção de escutas anuais junto a secretários e diretores culturais das prefeituras paulistas.

A partir dessas escutas, criou ou reconfigurou os eventos da pasta pelo interior, obtendo grande sucesso na circulação de atividades artísticas e culturais. À exceção dos museus e das escolas e centros de formação, a UFDPC respondia por praticamente todas as atividades artísticas da Secretaria e, nesse período inicial, produziu uma infinidade de eventos de grande mobilização de atores e públicos, alguns sendo inovadores e outros, reformulações, com destaque para Virada Cultural Paulista, Festival Cena Musical Independente, Festival de Teatro Infantil, Festival Revelando São Paulo, Prêmio São Paulo de Literatura e para os programas Viagem Literária, Mapa Cultural Paulista e Vá ao Cinema, além da área de Atendimento a Municípios, que desenvolvia programas eventuais, como o Toró Cultural ou atendimentos a demandas específicas de programação, entre outras.

A maioria dessas ações era desenvolvida a partir da parceria com as organizações sociais de cultura parceiras: Associação Paulista de Amigos da Arte (Apa), atual Amigos da Arte; Abaçai Cultura e Arte; SP Companhia de Dança, Instituto Pensarte e Fundação Osesp.

Tais eventos dinamizavam uma efervescência expressiva de atividades em todas as regiões do estado, o que tinha como resultados, além da oferta cultural diversificada, uma ativação das economias locais. O programa Circuito Cultural exemplifica bem isso. Realizado pela Apa, ele partia de um mapeamento de equipamentos culturais, especialmente teatros em bom estado no interior, bem como da identificação de secretários ou diretores municipais de cultura dispostos a firmar parcerias. O município entrava basicamente com seu teatro ou espaço cultural em

boas condições e o estado, por meio da OS, oferecia a programação cultural, responsabilizando-se pela seleção, contratação, traslado e alimentação dos artistas. O programa foi um sucesso porque, entre outras razões, permitiu reunir nomes de relevância nacional e regional, artistas locais e outros já consagrados. A regularidade dessa oferta, essencial para formação de público, também contribuía para que outras atividades ganhassem impulso, como bares, restaurantes, trailers de alimentação e outros (YOUTUBE, RENE DE PAULA JR, 2020<sup>131</sup>).

Tanto o secretário Sayad quanto o adjunto Bianchi eram entusiastas dessas realizações. De modo geral, os representantes públicos dos municípios também acolhiam muito positivamente os atrativos e o público da maioria das atividades era numeroso e recorrente.

Apesar do sucesso, essa maneira de gerenciamento da Unidade e das parcerias sofria algumas críticas que vale a pena considerar. De um lado, o bom desempenho era muito vinculado à capacidade criativa e empreendedora do coordenador. As principais decisões eram centralizadas em torno de sua figura, sem que houvesse a formação de novas lideranças na área.

Do ponto de vista dos municípios, ainda que a relação fosse pensada como parceria, cabendo reciprocidade de cada cidade em alguma medida, em contrapartida às ações recebidas (na forma de cessão de espaço, de melhorias em alguns ambientes, ações de divulgação etc.), a política estabelecida era muito similar à criticada ideia da política de balcão. Os encontros de dirigentes, na prática, serviam para que as áreas da Secretaria apresentassem os serviços disponíveis e os municípios se informassem e pudessem escolher o que queriam. Literalmente, utilizava-se a expressão “cardápio de serviços”. Na hora dedicada às falas locais, de modo geral o que se ouvia eram agradecimentos à programação recebida, reclamações de quem ainda não havia sido contemplando ou novas demandas pontuais e específicas.

---

<sup>131</sup> Tendo testemunhado a efervescência desse período, na época como coordenadora de museus, registro a dificuldade para localizar pesquisas ou estudos críticos a respeito, para além dos dados presentes na relatórios anuais dos contratos de gestão e da própria SEC. Poucas informações dão conta desse período, o que concorre para que essa memória fique circunscrita e a oportunidade de avaliação e conhecimento mais amplo do período acabe comprometida. Convergindo com os dados dos relatórios da pasta e OSs do período (2008, 2009, 2010), as informações do parágrafo foram extraídas de uma entrevista do ex-coordenador para uma plataforma de vídeo. YOUTUBE; CANAL RENE DE PAULA JR. Conversemos sobre impacto com... André Sturm!!! São Paulo: Youtube, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Mgf3zvdK5rk>.

Já as organizações sociais, nesse cenário, dividiam-se entre aquelas que atuavam praticamente como um braço estendido da UFDPC, desenvolvendo “na ponta” as ações concebidas na pasta, e aquelas que resistiam às deliberações do coordenador da Unidade e que reivindicavam diretamente junto ao secretário maior autonomia – caso, por excelência, da Fundação Osesp.

Entretanto, talvez o maior problema dessa forma de atuação seja sua efemeridade. Depender do brilhantismo de um gestor requer ter sempre um gestor brilhante. Demanda também que ele seja brilhante *sempre e em tudo*, já que o espaço para erro se torna limitado quando se está sozinho na concepção e na tomada de decisões. E quando esse protagonista sai de cena, de modo geral, o legado vai junto.

A polêmica tampouco tende a se afastar dessas personalidades. O mesmo gestor festejado pode ser considerado autoritário, pela falta de abertura para interagir em ações mais processuais e colaborativas do fazer cultural, que tendam a uma dinâmica menos ágil e resolutiva do que sua prática. Sem formar quadros para continuar as ações, sem criar estruturas estáveis para dar sequência e evolução aos programas e projetos, sem estabelecer bases sólidas para a legitimação social e a sustentabilidade dos equipamentos, há o risco de que boas e até excelentes fases sejam comprometidas pela descontinuidade decorrente da mudança no perfil de liderança.

A UFDPC era a unidade com maior número de funcionários, já que, além da equipe responsável pelo acompanhamento dos contratos de gestão, contava com um time grande de técnicos dedicados aos programas de fomento – área em que a atuação da Secretaria permaneceu um misto de gerencial e executora, tendo em vista a considerável quantidade de procedimentos e documentos que tramitavam na órbita de proponentes e projetos.

As ações da área de fomento da UFDPC eram fundamentalmente realizadas por meio da orientação, recepção, análise e aprovação de projetos para o recebimento de recursos de editais ou para a captação de recursos por meio da lei de renúncia



fiscal, Lei Estadual nº Lei 12.268, de 20/02/2006<sup>132</sup>.

No mesmo período em que o modelo OS se estruturava e se consolidava, os recursos do apoio à cultura por meio de mecenato paulista, o ProAC ICMS<sup>133</sup>, evoluíram de R\$ 20 milhões em 2006, quando o ProAC foi criado, para R\$ 135 milhões em 2014, num crescimento de 675%, ou 440% descontando-se a inflação do período<sup>134</sup>. A partir de então, os valores decaíram ao longo dos anos seguintes, indo de R\$ 127 milhões em 2015 para R\$ 96 milhões em 2019. Embora a legislação permita a aplicação de até 0,2% do ICMS nesse Programa, esses recursos correspondem ao limite de renúncia fiscal (teto de renúncia fiscal) autorizado pelo Governo do Estado para cada exercício fiscal.

A oferta maior de recursos para o ProAC ICMS foi acompanhada de crescimento do número de interessados em realizar projetos culturais das mais variadas áreas: artes plásticas, artes visuais, audiovisual, bibliotecas, circo, cultura popular, dança, design, hip-hop, literatura, museus, música, preservação do patrimônio histórico, programas de rádio e TV, teatro, vídeo e outras. De acordo com o cadastro de Consulta Pública de Projetos - ProAC ICMS, em 2006, foram cadastrados 172 projetos. Já em 2013, 3.595 novos projetos foram cadastrados,

---

<sup>132</sup> Vale registrar que, além dos programas, equipamentos e corpos artísticos geridos em parceria com organizações sociais e do ProAC, a UFDPC também gerenciava programas de doação de equipamentos, Pontos de Cultura, convênios e prêmios, entre outras ações, além de organizar a seleção dos projetos que seriam incentivados pela Lei Rouanet pelas estatais paulistas. Até 2019, a ênfase da aplicação do incentivo federal pelas empresas públicas do estado dirigiu-se principalmente para a área de cinema: “Como contribuintes do Imposto de Renda, as empresas estatais paulistas também realizam patrocínios a projetos culturais via leis federais de incentivo à cultura – como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual. O Programa de Fomento ao Cinema Paulista foi criado em 2003 no intuito de organizar e democratizar o acesso aos patrocínios destinados à produção audiovisual. Dessa forma, o processo de seleção cabe à Secretaria da Cultura do Estado, por meio de editais anuais. A escolha é feita por uma comissão de especialistas especialmente designada para este trabalho” Em: Portal ProAC SP. [https://www.proac.sp.gov.br/programa\\_fomento/principal/#:~:text=O%20Programa%20de%20Fomento%20ao,por%20meio%20de%20editais%20anuais](https://www.proac.sp.gov.br/programa_fomento/principal/#:~:text=O%20Programa%20de%20Fomento%20ao,por%20meio%20de%20editais%20anuais). Cabe ressaltar que tal procedimento vigorou até o final de 2018. \*A partir de 2019, o Fomento ao Cinema Paulista passou a ser parte dos Editais ProAC. In: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Serie-Historica-Fomento-ao-Cinema-2007-a-2018.pdf>

<sup>133</sup> O ProAC ICMS é o programa estadual de patrocínio incentivado do Estado de São Paulo que estimula empresas privadas a investirem em projetos culturais com subsídio viabilizado por renúncia fiscal. As empresas que aderem ao programa destinam parte do ICMS devido a projetos artísticos previamente aprovados pela Secretaria da Cultura e recebem autorização do Governo do Estado para deixar de pagar em imposto o valor utilizado no patrocínio. Diferentemente de outros programas de incentivo à cultura, não é exigida contrapartida das empresas patrocinadoras. O teto de renúncia fiscal corresponde ao valor máximo de isenção de impostos utilizado para apoio a projetos culturais que o governo autoriza em cada exercício fiscal. Por exemplo, a Resolução SF nº 18/2014, de 24/02/2014, estabeleceu o valor total de R\$ 135.240.000,00 para o ProAC ICMS no ano de 2014.

<sup>134</sup> Tendo por base de cálculo os índices até dezembro de 2014, extraídos das Séries Históricas do IPCA, fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - <http://www.ibge.gov.br>.

sendo 1.081 aprovados para captação de recursos. Com a redução dos recursos, a demanda acabou sendo reprimida nos anos seguintes.

Por sua vez, os valores relativos ao incentivo cultural por meio de editais (ProAC Editais<sup>135</sup>) avançaram de R\$ 18,7 milhões em 2006 para R\$ 42,5 milhões em 2014 (distribuídos em 46 editais, que contemplaram 675 projetos nas áreas de artes cênicas, artes visuais, audiovisual, culturas tradicionais, dança, festivais de arte, LGBT, literatura, museus, teatro, entre outras). O acréscimo representou 127% em 2014 a mais que em 2006. Ainda que se considere a inflação do período, o crescimento é significativo. Em 2015, os recursos da pasta como um todo começaram a sentir os efeitos da crise econômico-financeira. Os valores caíram para R\$ 39,8 milhões e depois despencaram a R\$ 22,8 milhões em 2016. No ano seguinte, começaram a ser recompostos paulatinamente, perfazendo R\$ 27,5 milhões e R\$ 29,6 milhões em 2018<sup>136</sup>.

O programa de editais sempre foi defendido pelos secretários da pasta, por sua importância para a descentralização do recurso, porém nunca logrou composição mais próxima do patamar destinado aos projetos incentivados<sup>137</sup>.

Ao que tudo indica, convencionou-se um entendimento de que o recurso a ser aplicado com a mediação do mercado – por meio das empresas patrocinadoras – era mais fácil de fazer tramitar e mais legítimo de se defender do que aquele a ser distribuído diretamente pelo poder público. Assim, não foram encontrados registros de debates, no órgão paulista de cultura, que pudessem cogitar, por exemplo, a possibilidade de adequações no ordenamento legal, seguidas de uma campanha para que as empresas destinassem parte de seu imposto ao fundo estadual de cultura, para

---

<sup>135</sup> O Programa de Ação Cultural – ProAC foi instituído pela Lei nº 12.268, de 20 de fevereiro de 2006, com o objetivo de: apoiar e patrocinar a renovação, o intercâmbio, a divulgação e a produção artística e cultural no Estado; preservar e difundir o patrimônio cultural material e imaterial do Estado; apoiar pesquisas e projetos de formação cultural, bem como a diversidade cultural; apoiar e patrocinar a preservação e a expansão dos espaços de circulação da produção cultural. O programa possui duas modalidades: o ProAC ICMS e o ProAC Editais. Os Editais funcionam como concursos, com período de inscrição e parâmetros específicos. A comissão de avaliação seleciona os projetos vencedores, que recebem os recursos para a execução das ações previstas.

<sup>136</sup> Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Serie-Historica-ProAC-Editais-2006-a-2021.pdf>.

<sup>137</sup> Mesmo sendo o principal mecanismo destinado à descentralização dos recursos da cultura pelo estado, o ProAC Editais mantém uma acentuada participação da capital em relação aos demais municípios. Estudo da JLeiva lançado em 2021 evidenciou a concentração dos recursos tanto da administração direta estadual como das leis de incentivo federal e estadual na capital, em relação ao interior do estado: Enquanto os municípios do interior e litoral receberam 53% dos recursos do ProAC Editais, a capital ficou com 47% do total de premiações entre 2015 e 2019. A via cultural como motor socioeconômico (MEIRELES; LEIVA, 2021).

investimento em projetos de determinados eixos temáticos ou áreas artísticas, previamente selecionados pelo estado, incrementando os recursos para editais. Sem significar excluir a forma de incentivo fiscal praticada atualmente, essa é apenas uma das diversas alternativas que poderiam ser testadas, visando contribuir para ampliar os recursos para a cultura, sem necessariamente tornar as empresas as responsáveis finais pela escolha no fomento incentivado.

Ainda que muitos esforços tenham sido realizados para constituir comissões idôneas e representativas da pluralidade cultural de São Paulo, para análise e seleção dos projetos a serem contemplados, parece ter subsistido uma espécie de voto de desconfiança ou de falta de crença em relação à escolha direta pela Secretaria ou à composição de fundos públicos de cultura, com gestão, por exemplo do Conselho Estadual de Cultura, o que não favoreceu sua legitimação com um recurso a ser assegurado e adequadamente aportado a cada ano, ficando o montante suscetível às variações da economia e do entendimento a respeito por parte do governador.

Apesar da diferença entre fomento incentivado e via editais, de todo modo, os dados citados evidenciam o sucesso e a relevância desses mecanismos de investimento para o setor de arte e cultura de São Paulo, ainda que, quando comparados aos investimentos feitos por meio das parcerias com organizações sociais, traduzam uma alocação de recursos significativamente menor.

É necessário avançar no exame metucioso e continuado dos efeitos produzidos por tais recursos no que diz respeito à produção cultural, à fruição dos direitos culturais e aos impactos sociais e econômicos gerados por essa política pública, bem como no comparativo com os resultados promovidos por meio das parcerias com as OSs para viabilizar melhores parâmetros para a tomada de decisão e eventual ampliação dos montantes incentivados.

Os resultados das parcerias com OSs estão disponíveis em diferentes graus de detalhamento, ainda que faltem visões totalizantes, enquanto resultado de políticas públicas. O mesmo não pode ser dito dos projetos apoiados por meio de editais ou pelos recursos incentivados via renúncia fiscal. Na tentativa de minimizar essa carência, a Secretaria da Cultura contratou a FGV Projetos, em 2018, para desenvolver um estudo para mensurar “o real impacto social e econômico de programas e projetos culturais”, a partir de uma análise das duas modalidades do ProAC-SP. Entretanto, apesar da relevância do tema, apenas o resumo executivo da

pesquisa foi disponibilizado ao público e as informações nele constantes não permitem uma avaliação mais qualificada acerca da pretendida análise dos impactos econômicos e sociais do programa paulista de incentivo à cultura (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Para além da divulgação dos achados principais, a disponibilização completa dos estudos, apresentando metodologias claras e detalhadas, com fontes de dados rastreáveis e equações verificáveis, representa um requisito para que se possa validar ou criticar os resultados obtidos. Apesar de realizar pesquisas relacionadas à economia criativa com instituições de referência no setor, a Secretaria da Cultura, parecem dispensar esse cuidado<sup>138</sup>. A divulgação de grandes números como sinalizador de relevantes conquistas, sem dados contextualizados e sem evidências verificáveis, acaba constituindo uma espécie de fetiche, que não é suficiente nem contribui para apoiar a construção da necessária discussão pública em torno do valor social da arte da cultura e da valorização social e política do setor cultural e artístico, nem para dotar de credibilidade e interesse a divulgação dos retornos socioeconômicos ventilados.

A partir de junho de 2011, José Luiz Herencia assumiu a coordenação da UFDPC, onde permaneceu oficialmente até o início de 2013. Filósofo, gestor cultural e poeta, ele vinha de uma experiência no Ministério da Cultura, à frente da Secretaria Nacional de Políticas Culturais, e suscitou expectativa de alinhar as diferentes lógicas de funcionamento dos heterogêneos objetos culturais da Unidade, a partir de um sentido comum de política cultural de estado, fortalecendo a participação paulista na geopolítica da arte e da cultura.

Esse é o desafio central: desenvolver uma política cultural contemporânea, capaz de demonstrar que não existe contradição, por exemplo, entre promover a excelência (no fomento à arte, à produção cultural e às instituições) e democratizar o acesso da população paulista aos bens e equipamentos culturais no Estado. Para isso é

---

<sup>138</sup> Exemplifica a afirmação a notícia que constava do site da Secretaria a respeito de pesquisa sobre a avaliação do impacto econômico do Festival Revelando SP, novamente apenas indicando achados, sem apresentar detalhamento. Quando esta tese foi finalizada, o assunto não constava mais do portal oficial da pasta, existindo apenas a mesma informação no site da OS que foi responsável pelo programa. De acordo com a nota: “No ano de 2019, com sua volta ao Parque da Água Branca, o Revelando SP proporcionou aos 380 mil visitantes uma experiência imersiva na cultura tradicional paulista. O evento contou com a participação de 2.628 artistas e expositores. O investimento de R\$ 3,6 milhões obteve retorno econômico total de R\$ 94,9 milhões e retorno de mídia no valor de R\$ 12,8 milhões (fonte: FGV Projetos e BoxNet)”. Disponível em: <http://amigosdaarte.org.br/programas-e-equipamentos/revelando-sao-paulo/>.

necessário aprimorar os instrumentos existentes e desenvolver novos mecanismos de fomento à arte e à cultura em São Paulo. Sempre guiados por uma agenda de diálogo permanente com artistas, grupos culturais, produtores artísticos, entidades, instituições culturais, patrocinadores e outros órgãos de governo (CULTURA E MERCADO, 2011, n.p.).

A citação exemplifica diversas outras manifestações na mesma direção: mais uma vez, quando a perspectiva de maior abertura ao diálogo foi postulada, ela se referia ao diálogo com o próprio setor cultural e instituições afins.

Com uma gestão de pouca visibilidade em relação aos projetos desenvolvidos na pasta, marcada sobretudo por alguns ajustes no ProAC, Herencia voltava-se mais a eventos de representação do secretário, deixando as atividades da Unidade sob atenção de sua coordenadora substituta, Maria Theresa Bosi Magalhães, que, na prática, funcionava como uma coordenadora adjunta ou interina, visto que ele muitas vezes se afastava para compromissos externos por longos períodos.

Essa presença seria mais e mais reduzida progressivamente e o coordenador acabaria deixando a SEC. Em fevereiro de 2013, assumiria o cargo de diretor geral da Fundação Theatro Municipal de São Paulo – função em que ganharia notoriedade dois anos depois, devido ao surgimento de denúncias de desvio de recursos públicos<sup>139</sup>, que resultaram em investigação no Ministério Público, em sua prisão e na realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito junto à Câmara de Vereadores do Município de São Paulo<sup>140</sup>.

Maria Thereza Bosi de Magalhães, psicóloga e especialista em Crítica e Curadoria de Arte, que desde 2011 já atuava como coordenadora substituta ou interina nas ausências do titular da área, assumiu o cargo de coordenadora efetiva no início de 2013, permanecendo à frente da UFDPC até fevereiro de 2016. Nesse período, dedicou-se à gestão da equipe e supervisão dos projetos culturais da área, articulando as parcerias com OSs na circulação da produção cultural pelo estado,

---

<sup>139</sup> O caso ganhou grande repercussão pública, culminando na prisão e posterior delação premiada de José Luiz Herencia, em função de suas atividades no município de São Paulo. O caso acabou, em diferentes momentos impactando autoridades do governo federal e estadual com as quais ele havia atuado em momentos anteriores. (G1, 2015; UOL, 2015; BRASIL 247, 2016; R7, 2016; EXAME, 2016; ISTO É, 2016; CORREIO BRASILIENSE, 2016; VEJA SÃO PAULO, 2017; FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

<sup>140</sup> O relatório final da CPI está disponível em: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SÃO PAULO. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito constituída com o fito de investigar todos os contratos e convênios celebrados pela Fundação Theatro Municipal aprovado com a retirada do nome do prefeito, Sr. Fernando Haddad, no item VII.2. Conclusões Finais. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINRDP08-0010-2016.pdf>.

além de desenvolver projetos em rede dentro e fora da capital e eventos específicos realizados ou apoiados pela Secretaria.

Sob sua gestão, a Unidade estabeleceu um direcionamento específico para as ações de fomento e outro para difusão. O fomento deveria ter como principal objeto “a produção artístico/cultural”, e como objetivos “a criação (novas fronteiras); “a preservação (registro e manutenção)” e “a multiplicação (riqueza cultural do Estado)”. As principais ferramentas para isso seriam o ProAC ICMS, o ProAC Editais e os Pontos de Cultura; a consequência desejável desse entendimento seria a democratização do acesso (SEC-SP/UFDPC, 2013).

Nesse processo, uma de suas preocupações foi melhorar a relação do estado com os pontos de cultura, que, embora existissem no estado há alguns anos, relatavam dificuldades de relacionamento com a pasta paulista<sup>141</sup>.

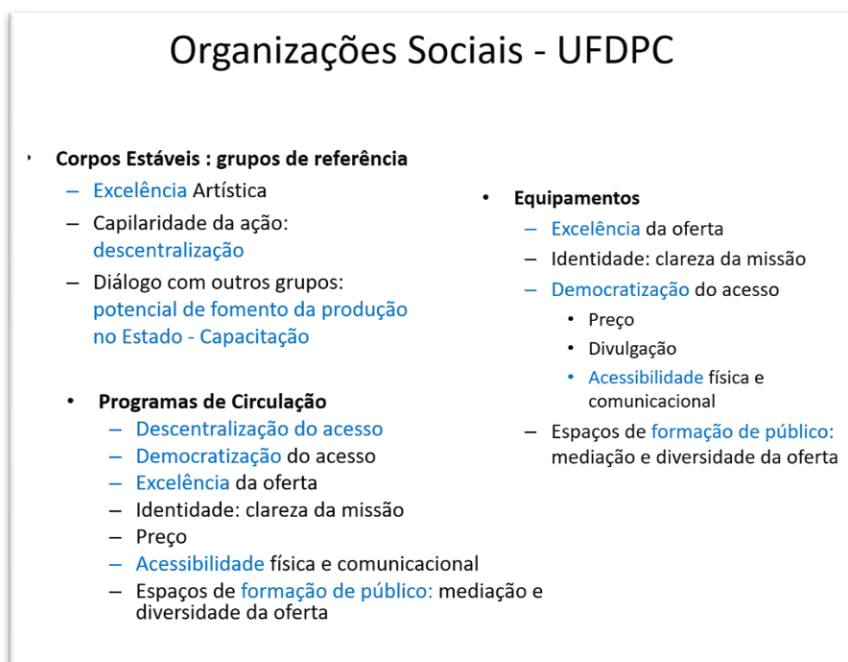
Já a área de difusão, segundo a nova gestão da UFDPC, teria como principal objeto a democratização do acesso. Seus objetivos seriam “a oferta de uma produção cultural de qualidade”; tornar essa “produção acessível a todos” e avançar na direção de configurar a “política de difusão como pensamento de estado, rumo à descentralização”. Tendo como “consequência desejável” o apoio a produção artístico/cultural, as principais ferramentas da difusão seriam as organizações sociais, os convênios e as ações de doação de equipamentos.

Magalhães iniciou um esforço de estabelecer princípios norteadores que balizassem as ações de todas as organizações sociais, a partir de um horizonte comum, que envolvia excelência na oferta, democratização do acesso, descentralização do acesso e valorização da produção regional. A partir desses princípios, os diferentes equipamentos, programas e corpos estáveis da UFDPC deveriam atuar estabelecendo sinergia.

---

<sup>141</sup> Ponto de cultura é uma designação ou chancela atribuída a partir de um procedimento prévio de reconhecimento pelo Ministério da Cultura a organizações de arte e cultura (instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, tais como associações e cooperativas) que desenvolvem atividades culturais em suas comunidades, e que começaram a ser mapeadas e fomentadas, a partir da Política Nacional Cultura. A iniciativa foi criada em 2004 e regulamentada dez anos depois, por meio da Lei Federal nº 13.018/2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva, com a missão de aprimorar a articulação e mobilização das redes de Pontos de Cultura e demais ações em todo o país. O estado de São Paulo ingressou na Rede Nacional Cultura Viva e institucionalizou suas primeiras ações a respeito a partir da Resolução nº 31 de 15 de maio de 2009, que criou a Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo. Um convênio foi firmado para aportar recursos destinados a apoiar os pontos de cultura, com participação financeira tanto do governo federal (dois terços da verba) como estadual (um terço).

**Figura 5 - Diretrizes da UFDPC - 2013**



Fonte: Apresentação UFDPC – Quadro esquemático de princípios norteadores das OSs parceiras da UFDPC – Seminário Interno de Unidades Gestoras da SEC-SP, 2013.

Essa proposta foi construída pela coordenação e discutida individualmente com cada organização social. Apesar do esforço para uma atuação mais integrada, as realidades eram muito distintas entre os grupos em si – equipamentos, programas, corpos estáveis – e entre os diferentes constituintes de cada um desses segmentos, lembrando que quase todas OSs parceiras dessa Unidade atuavam tanto com equipamentos como com programas, numa multiplicidade de objetos com potencialidades e distinções bastante complexas, que envolvia: o Complexo Cultural Júlio Prestes - Sala São Paulo, a Osesp e o Festival Internacional de Inverno de Campos do Jordão (Fundação Osesp); a Banda Sinfônica do Estado, a Jazz Sinfônica do Estado, o Theatro São Pedro e Orquestra do Theatro São Pedro - Orthesp (Instituto Pensarte); a Casa Aúthus Pagano, o Teatro Sérgio Cardoso, o Teatro Estadual Maestro Francisco Paulo Russo, a Virada Cultural Paulista, os Festivais da Mantiqueira, de Circo e de Arte para Crianças, os programas Cultura Livre SP e Circuito Cultural Paulista e outros eventos diversos (Apaá); o Festival Revelando São Paulo, o Mapa Cultural do Estado de São Paulo e o Programa de Apoio a Festivais (Abaçaí) e, ainda, a São Paulo Companhia de Dança (Pró-Dança).

Em fevereiro de 2016, uma nova reestruturação foi feita na UFDPC. A área de bibliotecas, que havia sido retirada para dar lugar a uma unidade específica, a Unidade

de Bibliotecas e Leitura (UBL), em 2010, voltou a ser integrada à área de difusão; desta vez, o fomento foi destacado para uma unidade autônoma. Desse processo, surgiram a UDBL e a Ufec. No mesmo período, Magalhães deixou a secretaria. A historiadora e curadora Sílvia Alice Antibas, que, coordenava a UBL desde 2015, assumiu a coordenação da UDBL, e o mestre em Gestão e Políticas Públicas Aldo Luiz Valentim tornou-se coordenador da recém-criada Ufec.

A reconfiguração trouxe pouca mudança à gestão das parcerias com OSs, tanto no campo da difusão, como no das bibliotecas – próximo tópico. Por sua vez, no caso da gestão dos ProAC e demais iniciativas de fomento, com a Ufec a Secretaria daria início a uma revisão de processos internos, avançando para a constituição de sistemas de informação referentes aos projetos incentivados e premiados. Apesar de algumas mudanças bastante positivas na dinâmica de recebimento e análise dos projetos e na disponibilização pública de informações, persistiram as críticas de pouco diálogo da Secretaria com a classe artística e os produtores culturais.

A partir da Ufec, a sistematização de dados do fomento ganhou impulso e mobilizou um considerável esforço de padronização, resultando, entre outros na disponibilização, no Portal da Transparência na Cultura, das séries históricas do ProAC Editais (desde 2006); do Fomento ao Cinema Paulista (2007 a 2018) e do Prêmio Estímulo ao Curta-Metragem (2011 a 2018)<sup>142</sup>.

Enquanto a antiga UFDPC, nas gestões de Sturm e Magalhães, tinha uma atuação mais proativa, chegando a discutir em grande nível de detalhe a programação cultural que as organizações sociais tinham a obrigação de desenvolver – sobretudo aquelas que atuavam com cultura pop, cultura tradicional e programas culturais

---

<sup>142</sup> As referidas informações estão disponíveis em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2017.02.17-Boletim-UM-n.-3-ProAC-Editais-1.pdf>; <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Serie-Historica-ProAC-Editais-2006-a-2021.pdf>; <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Serie-Historica-Fomento-ao-Cinema-2007-a-2018.pdf> e <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Serie-Historica-Premio-Estimulo-2011-a-2018.pdf>.



diversos<sup>143</sup> – a UDBL voltou-se ao gerenciamento das parcerias da área, observando mais estritamente as funções gerenciais previstas em termos de planejamento, acompanhamento e avaliação. Ao mesmo tempo, as novas configurações do gabinete da pasta da cultura trariam um envolvimento mais direto dos próximos secretários e adjuntos nas atividades e definições das organizações sociais da área de difusão.

#### 2.6.4 A Unidade de Bibliotecas e Leitura (UBL)

Quatro anos após o decreto que reestruturou a Secretaria da Cultura, em 2006, foi criada uma unidade específica para atuar na área de bibliotecas e leitura, por meio do Decreto nº 55.913, de 14 de junho de 2010, com o objetivo de formular, planejar, implantar e avaliar a política cultural para as bibliotecas públicas do Estado de São Paulo e as políticas de incentivo e promoção à leitura, em conformidade com a política cultural do Estado. Essa área exclusiva existiu até fevereiro de 2016, sendo então novamente fundida à área de difusão para formar a UDBL.

Com uma ampla configuração prevista nos artigos 68-A a 68-C, inseridos no Decreto 50.941/2006, de estruturação da Secretaria, a UBL atendia a uma demanda histórica do setor de bibliotecas e leitura. A bibliotecária Adriana Cybele Ferrari, que era assessora de gabinete para a área desde 2007, assumiu a coordenação da unidade desde sua criação até abril de 2015.

A UBL foi organizada sob inspiração do Manifesto da *International Federation of Library Associations and Institutions* (IFLA) da Unesco, sobre bibliotecas

---

<sup>143</sup> É válido notar que dentre todas as organizações sociais, a Associação Paulista de Amigos da Arte foi sempre a mais suscetível à influência de coordenadores, adjuntos e secretários. Quando essa influência se destinava a garantir a melhor programação para as cidades estaduais, houve ganho. Contudo, não é possível dizer que tenha sido sempre esse o caso. É provável que o fato de ter sido uma OS criada para dar atendimento ao modelo, sem um objeto mais específico, tendo, ao longo do tempo, crescido ou diminuído em termos de abrangência de atuação (com teatros, grupos artísticos, festivais, eventos pontuais e até museus), conforme as necessidades ou perspectivas da pasta, ajude a explicar isso. Da mesma maneira, a ausência de uma governança interna capaz de orientar o rumo da entidade para além de um braço operacional da Secretaria, é outra explicação possível. Dentre todos os contratos de gestão, aqueles firmados com a Apaa quase sempre figuraram entre os mais difíceis de monitorar e os mais questionados junto aos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas do Estado. Uma tentativa de alterar esse quadro foi envidada pela OS entre 2015 e 2017, visando fortalecer a autonomia e a função pública (não estatal/governamental) da entidade e avançar na implantação de mecanismos de integridade e conformidade que a tornassem menos suscetível a ingerências. Mudanças de gestão nos dois anos seguintes, primeiro comprometeriam, depois reverteriam a implantação desses mecanismos.

públicas<sup>144</sup>, a partir do entendimento de que a missão da biblioteca pública era constituir-se como a porta de acesso local ao conhecimento, fornecendo as condições básicas para uma aprendizagem contínua, para uma tomada de decisão independente e para o desenvolvimento cultural dos indivíduos e dos grupos sociais. nesse sentido, a ideia de biblioteca pública que orientou a concepção da nova unidade era a ideia de biblioteca viva:

Em outras palavras: Biblioteca Pública como o espaço de formação de cidadãos conscientes e de estímulo à relação entre pessoas e entre as comunidades, por meio da escrita e da educação continuada. Um processo de desenvolvimento social e humano que tem como base três importantes fontes de trabalho: leitura, informação e cultura (SEC-SP, UBL, 2013).

A UBL também decorria do entendimento de que manter as ações previstas para a área de bibliotecas na Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural era insuficiente para dar conta da necessária priorização estratégica desse campo de intervenção sociocultural. Sobretudo a partir do momento em que o estado começava a atuar mais diretamente no campo das bibliotecas, por meio do estabelecimento da primeira biblioteca da pasta da cultura<sup>145</sup>, ganhava tônus a ideia de se criar uma unidade própria, para formular e conduzir uma política específica para a área do livro, leitura, literatura e afins.

Assim, a justificativa oficial da Secretaria da Cultura para instituir a Unidade de Bibliotecas e Leitura era a de estimular cada vez mais o surgimento de cidadãos leitores, intensificando o incentivo à leitura entre os cidadãos que vivem no estado de São Paulo a partir de dinâmicas e estratégias do universo cultural, numa iniciativa ao mesmo tempo independente e distinta do sistema educacional formal, ainda que em muitos sentidos complementar a ele.

---

<sup>144</sup> Disponível em português em: <https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/public-libraries/publications/PL-manifesto/pl-manifesto-pt.pdf>.

<sup>145</sup> Vale ressaltar que existe uma Biblioteca Pública do Estado de São Paulo que foi criada em 1895, “visando atender a sociedade, possibilitando o acesso à literatura, aos mapas e aos documentos” (SEC-SP, APESP, s/d, p. 89). Era vinculada à secretaria de negócios do interior e justiça, que tratava dos assuntos da cultura, antes de uma pasta específica. Foi ampliada, quando a cultura se tornou uma pasta autônoma, em 1979, e passou a se chamar Biblioteca Pública do Estado de São Paulo D. João Antônio da Fonseca, em 1982. Quando o Siseb foi criado, em 1984, pretendia-se que ela fosse a “biblioteca central do sistema”, o que não chegou a acontecer, por falta de espaço físico e recursos humanos. Fechada em 1995, para evitar a perda do acervo de 25.690 itens, incluindo obras raras, foi transferida em 1997 para o prédio do Arquivo Público do Estado, ao qual segue vinculada desde então (SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA, s/d.).

A reflexão acerca da importância estratégica da área já havia pavimentado a concepção da primeira biblioteca estadual da Secretaria da Cultura, a Biblioteca de São Paulo (BSP), tempos depois seguido pela implantação da Biblioteca Parque Villa-Lobos (BVL). A implantação da BSP aconteceu em fevereiro de 2010, no Parque da Juventude, antigo complexo penitenciário do Carandiru que sofreu um processo de requalificação de uso, na zona norte da cidade de São Paulo.

A BSP e a ampliação da atuação no âmbito do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas (Siseb) integravam o primeiro horizonte de desafios da UBL, que também envolvia: ampliar o número de bibliotecas com o mesmo conceito da BSP, ou seja, que estimulasse um projeto de formação de cidadãos que tenham a leitura e a escrita entre seus principais instrumentos, e aumentar os recursos para as ações do Siseb, tanto de apoio à infraestrutura e capacitação de equipes das bibliotecas públicas, como para fomento a melhorias de gestão, a ampliação de acervo e atratividade.

Em dezembro de 2014 foi inaugurada a BVL, localizada dentro do parque de mesmo nome, na zona oeste da capital, seguindo o modelo da BSP e incluindo em seu acervo um olhar para as questões ambientais, além do foco em literatura.

Além da BSP e da BVL, a Unidade de Bibliotecas e Leitura na SEC-SP coordenava o Siseb, que foi criado em 09/10/1984, em meio ao processo de municipalização de políticas públicas empreendido então pelo governo de Franco Montoro, e reformulado em 2010 para atuar: no apoio à formação e atualização de acervos, por meio de doações periódicas de livros e outros materiais bibliográficos; na capacitação de profissionais que atuam nas bibliotecas públicas municipais e comunitárias, por meio de cursos, oficinas, palestras e eventos na capital, no interior e no litoral do Estado; e em assessorias técnicas aos municípios que buscam informações sobre gestão, novas instalações e modernização de suas bibliotecas públicas e de serviços de acesso à informação.

Nessa perspectiva, foram estabelecidas como diretrizes de atuação da UBL no estado de SP: o incentivo à leitura; a ampliação do acesso à informação e à leitura aos cidadãos; a elevação dos índices de leitura; o incentivo da produção literária e o reconhecimento da produção literária nacional. Na mesma direção, foram concebidas as bibliotecas-parque do estado de São Paulo – a Biblioteca-Parque da Juventude e a Biblioteca-Parque Villa-Lobos – como bibliotecas-modelo de uma nova configuração

de equipamento cultural, mais estimulante, acolhedora e socialmente engajada, para oferecer atrativos para os diversos públicos e aguçar o interesse pela leitura.

Foram também estabelecidas como prioridades a organização e fortalecimento do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas, o cumprimento das metas relacionadas a bibliotecas (34 e 41) do Plano Nacional de Cultura e o cumprimento integral do Plano Nacional de Livro e Leitura.

A materialização dessas definições deveria se dar pelos seguintes desdobramentos: montagem de um programa de qualificação das equipes que compõem as bibliotecas do Siseb, especialmente por meio dos contratos de gestão da UBL; manutenção de programas regulares de aquisição de livros para as bibliotecas do Siseb e elaboração de programas de modernização das instalações das bibliotecas públicas, incluindo acessibilidade e adequações para propiciar o acesso gratuito à internet. Também constavam dessa proposta a ampliação da agenda cultural das bibliotecas e a valorização da produção literária, por meio de ofertas diversas, como o Programa Viagem Literária, festivais, feiras, saraus e campanhas; editais de apoio à criação literária e o Prêmio São Paulo de Literatura.

O estabelecimento de uma política pública de bibliotecas aparecia como o grande desafio da Secretaria, intimamente associado à necessidade de ampliação e regularidade dos recursos financeiros da área, que basicamente davam conta do funcionamento da BSP, não permitindo avanços mais consideráveis junto aos municípios, que necessitavam de apoio de capacitação e infraestrutura para qualificar suas bibliotecas públicas.

Cabe ressaltar que, ao longo do tempo de existência da UBL e, mais tarde, quando da fusão da área com a de difusão cultural, a organização social parceira na gestão das duas bibliotecas e das ações relacionadas ao Siseb foi a SP Leituras.

Ao longo da existência da UBL, diversos esforços foram feitos na tentativa de assegurar o cumprimento da missão da área de bibliotecas públicas e reverter o cenário de escassez de recursos, que tornava a agenda de capacitações das equipes das bibliotecas municipais praticamente a única ação efetiva do Siseb.

Nessa direção, foi feita uma avaliação das bibliotecas do Siseb por meio da organização social SP Leituras, através do estabelecimento de meta em seu plano de trabalho. O levantamento permitiu identificar demandas relacionadas a acervo, equipamentos e melhoria das instalações. A UBL pretendia reverter esse cenário, por

meio da ampliação de recursos para os contratos de gestão e para ações diretas da pasta. A revisão do Decreto do Siseb para reinstituição das representações regionais era uma demanda nessa direção.

Sob a gestão de Ferrari, a UBL teve relevante relacionamento com o setor de bibliotecas públicas do estado, realizando encontros de dirigentes de bibliotecas do estado<sup>146</sup>, além de outras reuniões pontuais. Destaca-se, nesse contexto, a realização anual (desde 2008) do Seminário Internacional de Bibliotecas Públicas e Comunitárias (Seminário Biblioteca Viva), que reúne a cada edição centenas de profissionais de Biblioteconomia, Ciência da Informação e áreas correlatas do Estado de São Paulo e do Brasil, para discutir os novos papéis das bibliotecas públicas brasileiras. O seminário conta com a presença de especialistas nacionais e internacionais e tornou-se um importante espaço de interação no âmbito do Plano Nacional do Livro e da Leitura, documento de referência para as políticas públicas da área.

A UBL também se empenhou na aplicação de questionários a todos os municípios paulistas, para atualizar o quantitativo de bibliotecas de São Paulo. É importante dizer que a meta de zerar o número de municípios do estado sem bibliotecas públicas era impulsionada pelo estímulo à criação de novos equipamentos dessa tipologia, porém com frequência esbarrava no fechamento ou paralização de bibliotecas por falta de verbas ou de pessoal.

Tais iniciativas fizeram com que o setor de bibliotecas estivesse fortemente presente na estruturação da Unidade. No entanto, isso não foi suficiente para evitar que a mudança de coordenação fosse seguida, poucos meses depois, por uma nova configuração institucional, que mais uma vez reunia sob uma mesma área a política de bibliotecas e as políticas de difusão cultural.

Vale ressaltar que a presença significativa de representantes do campo das bibliotecas ou de gestores municipais de cultura interessados no tema não se somou a uma estratégia de mobilização de públicos diversos no sentido de sensibilização e defesa da política pública de bibliotecas.

Ainda que a atuação da BSP e da BVL impactassem significativamente seus territórios de localização, e os eventos viabilizados para circulação pelo interior e litoral com frequência representassem sucesso de público, as discussões sobre o

---

<sup>146</sup> O 1º Encontro de dirigentes de Bibliotecas do Estado de São Paulo, foi realizado ainda sob a UFDPC, em 12/02/2008. Mais informações em: <http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/1-encontro-de-dirigentes-de-bibliotecas-do-estado-de-sao-paulo>.

planejamento e a implementação das políticas para a área não chegavam a alcançar os usuários desses equipamentos, para além de pesquisas e escutas realizadas na condição de público consumidor. Não foram estruturadas estratégias, portanto, para maior aproximação junto aos usuários da política cultural de bibliotecas, visando a discutir mais amplamente com os cidadãos paulistas a respeito da legitimação e defesa dessa política.

De todo modo, as duas bibliotecas estaduais sob gestão da OS SP Leituras, especialmente no período em Ferrari esteve à frente da UBL, procuraram desenvolver estratégias para uma atuação mais enfática no território, desenvolvendo ações relacionadas aos diversos públicos do entorno, o que foi especialmente paradigmático na BSP, devido à proximidade de uma comunidade carente, em que as ocorrências de violência superavam os índices médios da cidade. Para elaborar as propostas de intervenção, a OS vale-se desde o início da realização de pesquisas qualitativas mais aprofundadas, constituindo um conjunto de referenciais bastante consistente para intervenções na região, que apoiaram adequações no acolhimento e a constituição de novas abordagens, modos de falar e atividades<sup>147</sup>. A insuficiência de recursos financeiros e de apoio para a viabilização de todas as propostas, porém, foi uma constante ao longo do período. Se isso não impediu realizações bastante significativas, é bem provável que tenha limitado seu alcance e seu impacto social.

Por sua vez, a relação com escolas, bibliotecas escolares e rede oficial de educação parece não ter sido uma preocupação ao longo da existência da UBL, nem na composição da UDBL, mantendo a mesma visão do período em que a área estava abrigada sob a UFDPC, de que a biblioteca pública deveria se comportar de maneira bastante diferente dos equipamentos escolares, aos quais permanecia vinculada a ideia de espaço de leituras obrigatórias e não necessariamente estimulantes.

O direcionamento mais estratégico, que vinha sendo perseguido pela coordenação de Ferrari até 2015, após sua saída foi atenuado. A historiadora e curadora Sílvia Alice Antibas, que havia sido servidora da Secretaria entre 1981 e 2008, tendo coordenado a área de museus entre 2004 e 2008, voltou a assumir um cargo comissionado diretamente na pasta, agora como coordenadora da UBL, dando

---

<sup>147</sup> Para analisar mais de perto o desempenho qualitativo das duas bibliotecas, que vinham impactando significativamente seus territórios, na perspectiva de avançar na difusão de boas práticas, a Unidade de Monitoramento produziu o Boletim UM nº 11, com informações gerais sobre as ações realizadas em 2017 nas bibliotecas e nos programas de incentivo à biblioteca e à leitura relacionados ao Siseb (MOREIRA RAMOS, 2018c).

sequência aos projetos em andamento e ao gerenciamento das parcerias com OS, com enfoque na divulgação do leque de serviços prestados e no cumprimento das obrigações e metas pactuadas – prática que manteve quando as áreas de difusão cultural e de bibliotecas e leitura foram novamente fundidas.

Em que pese o empenho de coordenadoras e servidores da UBL e depois da UDBL, bem como de dirigentes e funcionários da OS parceira, e as realizações significativas, expressas nas duas bibliotecas-parque, os investimentos financeiros e as prioridades políticas do estado na área cultural não evoluíram no sentido de priorizar efetiva e continuamente a área de bibliotecas e de leitura.

Sem capacidade de escala, o experimento constituído na BSP e na BVL se traduz em indubitável relevância local, e grande potencial de replicabilidade e de multiplicação de experiências valorosas, que acaba não sendo aproveitado, dado seu alcance limitado, em termos de política estadual. Sem ampliação expressiva dos recursos e da atenção à política de livros e leitura, não há como avançar em direção a fazer de São Paulo efetivamente um estado de leitores. Novamente aqui, o envolvimento mais amplo da sociedade no debate do tema pode ser útil à legitimação e defesa das iniciativas.





## **CAPÍTULO III**

### **EXPERIMENTOS EM GESTÃO DE MUSEUS**

#### **3.1 A reestruturação da UPPM: desafios iniciais**

Em 2006, com o Decreto 50.941, o Departamento de Museus e Arquivo (Dema) da Secretaria da Cultura passou a ser denominado Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM). Diferentemente das demais repartições, que se deparavam com uma multiplicidade de programas e públicos ou estavam organizadas de maneira mais congruente há pouco tempo, já era uma área com décadas de foco nos mesmos objetos e temática.

No ano seguinte, com a transferência do Arquivo Público do Estado de São Paulo para a Casa Civil, pelo Decreto Estadual nº 51.991, de 18 de julho de 2007, a UPPM passou a se dedicar exclusivamente à pauta museológica. Essa mudança foi estratégica tanto para a gestão museológica, quanto para a gestão arquivística da administração, contemplada por uma ampla reestruturação, com a criação de novos centros e núcleos (APESP, 2019).

É válido notar, porém, que embora dedicada a um recorte circunscrito de atuação relativamente coeso em termos de desafios, dificuldades e potencialidades, e que tinha na preservação do patrimônio uma de suas razões de existir, a área de museus da Secretaria não tinha uma memória institucional completamente organizada e compartilhada entre seus próprios servidores, nem mesmo em relação aos museus vinculados à pasta.

Ao mesmo tempo, havia uma profusão de dados de inúmeras atividades, e uma noção relativamente vaga, ancorada em estimativas imprecisas e parciais, das principais despesas relacionadas aos museus, muito mais referentes a projetos específicos do que a processos de gestão. Situações dessa natureza eram muito comuns em departamentos do serviço público, onde o foco nas realizações finalísticas tendia a ser preponderante em relação a aspectos de gestão, e a precariedade de recursos financeiros e humanos obrigava a fazer escolhas que, por vezes, colocavam a organização interna em segundo plano.

A partir de dezembro de 2005, parcerias relacionadas aos museus da pasta começaram a ser firmadas com organizações sociais de cultura (OSs), o que deu

início a uma nova dinâmica de gestão tanto dos equipamentos como da própria área de museus.

As primeiras pactuações correlatas, celebradas durante a gestão do secretário João Batista de Andrade, visavam garantir a adoção do modelo utilizando os referenciais disponíveis que, na maior parte, tinham sido desenvolvidos para o contexto das parcerias de saúde e adaptados de maneira um tanto sofrível à realidade cultural<sup>148</sup>. Uma nova maneira de gerenciar os equipamentos e programas de museus começava a ser implementada, sem que a estrutura da pasta estivesse preparada para isso.

Importa observar que a realidade local é que deve orientar a construção de modelos teóricos e não o contrário. E o Estado não pode abdicar da sua responsabilidade de coordenador desse processo, sendo certo que os direitos culturais somente serão efetivados a partir de dirigentes qualificados para o exercício dos deveres viabilizadores. Decerto, modelos organizacionais não determinam nem garantem qualidade na prestação de serviços públicos de cultura, mas, sim, e, sobretudo, a capacidade das pessoas de utilizar adequadamente as ferramentas de gestão que lhes são disponibilizadas pelo ordenamento jurídico (ZUGLIANI, 2016, p. 176).

O estado, no que diz respeito à área de museus, não estava pronto para a coordenação necessária. A qualificação da equipe, focada nos fazeres museais até então, ainda não dispunha de ferramentas de gestão nem de modelos organizacionais adequados, tampouco o ordenamento jurídico apresentava respostas a todas as questões que se impunham, mas a capacidade das servidoras e servidores começava a ser posta à prova.

Com o ingresso de José Serra na gestão do estado, em 2007, nomeando o economista João Sayad para a Secretaria da Cultura, importantes modificações na estrutura e nos procedimentos utilizados foram empreendidas. Novos quadros técnicos assumiram as unidades de atividades culturais e a assessoria do gabinete. No caso da área de museus, após um processo seletivo que demandaria alguns meses, a alteração da coordenadoria seria feita em janeiro de 2008, dando impulso a uma ampla reformulação da unidade. Foi a partir desse momento que comecei a participar diretamente dos experimentos aqui retratados. Funcionários recém-

---

<sup>148</sup> Um dos exemplos dessa adaptação pouco adequada, que ainda estava em uso quando assumi, em 2008, era a necessidade de inserir na prestação de contas de cada parceria um demonstrativo integral das receitas e despesas que continha campo para discriminar gastos com vacinas e outros itens hospitalares.

concursados vinham sendo incorporados à equipe de museus nesse período, desempenhando um papel de especial destaque nas transformações que ali teriam início.

O novo modelo de gestão demandou uma ampla reestruturação da UPPM, tanto dos quadros técnicos, quanto do reposicionamento da unidade como a área responsável pela definição, implementação e avaliação de políticas públicas para os museus paulistas.

Orientada por essa perspectiva, cheguei à Secretaria da Cultura para assumir o cargo de coordenadora da UPPM em 3 de janeiro de 2008, visando redirecionar a unidade rumo à efetivação de políticas públicas, com foco estratégico e de multiplicação de melhores práticas para os museus do estado, pautando e supervisionando a gestão dos equipamentos da Secretaria e, ao mesmo tempo, reestruturando o Sistema Estadual de Museus de SP.

A partir da parceria com as organizações sociais, a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), que é a área responsável pelos museus próprios da Secretaria e também pela articulação do Sistema Estadual de Museus, começou um complexo processo de revisão de sua própria função e propósitos. Ao iniciar um diálogo com a sociedade civil organizada, representada nas organizações sociais, a UPPM deixou de ser uma executora de ações pontuais. Sua função passou a ser não mais a de um departamento dedicado a gerir diretamente esses equipamentos – às voltas com escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, e em meio às diversas dificuldades oriundas da burocracia estatal –, tornando-se gradativamente a área responsável pela definição das políticas públicas para os museus (MOREIRA RAMOS, 2010a, p. 17).

Três episódios vivenciados nas primeiras semanas dessa jornada ilustram os desafios iniciais. A UPPM ficava localizada na sala 201, no segundo andar do edifício do Complexo Cultural Júlio Prestes contíguo à Sala São Paulo, onde se localiza a Secretaria da Cultura, no bairro da Luz, centro da capital paulista.

No primeiro dia, fui acompanhada pelo secretário adjunto, Ronaldo Bianchi, que me apresentaria à equipe. A porta da unidade dava para um corredor interno, feito por divisórias altas que se desdobravam em várias outras divisórias. Ao chegar, uma servidora sobre um banco, retirava da primeira divisória do corredor desenhos de personagens infantis com temas natalinos, fotocopiados em folhas de sulfite e pintados a lápis de cor. Eram os “trabalhos de arte” feitos nas oficinas de férias de um

museu do interior e enviados como comprovação de atividades, que tinham sido aproveitados para decorar o espaço, durante o período de final de ano.

Note-se que inexistia não conformidade nesse “aproveitamento”, já que o museu correlato, ainda sob administração direta, não tinha obrigação expressa de realizar aquelas oficinas ou de prestar contas a seu respeito e aqueles “trabalhos” não tinham valor artístico.

A imagem da moça em cima do banco, o tortuoso caminho de divisórias que davam para saletas de trabalho minúsculas, escuras, repletas de processos e objetos pessoais diversos, e o desconforto dos funcionários com nossa presença sinalizavam um ambiente laboral nada promissor.

Gravei na memória particularmente as imagens dos trabalhos artísticos, feitos por crianças do ensino fundamental. Eram reproduções de almanaques infantis, daqueles “livros de pintura em preto e branco” com personagens famosos, nacionais e estrangeiros. Não diferiam das folhas que eu tinha pintado quase três décadas antes, em atividades para aprender a pintar *corretamente*: “com as cores certas e dentro do desenho”.

Era como entrar num túnel do tempo, em que instituições estacionadas valiam-se das mesmas práticas de antes, para perpetuar antigos valores e hábitos que já não faziam sentido, se é que um dia tinham feito. (Essa impressão foi reforçada ao buscar mais detalhes sobre a atividade, em que pese a doçura das responsáveis pelo museu do interior, ao comentar das crianças *quietinhas* e *obedientes*, que passavam algumas tardes pintando no museu, “sem incomodar ninguém”, com a advertência que deveria me tranquilizar: “os bagunceiros, a gente não deixa voltar”<sup>149</sup>).

O segundo episódio ocorreu naquela primeira semana. A pedido da assessoria de imprensa da Secretaria, eu precisava dar uma entrevista a um jornal que noticiaria a mudança na coordenação da Unidade. Seriam duas ou três perguntas básicas; a primeira delas, sobre o número de museus da pasta.

Eu tinha justamente essa dúvida, pois a leitura prévia que havia feito tinha esbarrado em dados diferentes no site da própria Secretaria e não havia localizado

---

<sup>149</sup> As mesmas pessoas, poucos anos (muitas reuniões e capacitações) depois, estariam mobilizadas em processos de encantamento e instigação da curiosidade do público infantojuvenil, por meio de atividades de interação com o patrimônio do museu e do território. A menção ao caso é útil duplamente: porque reforça o potencial transformador do conhecimento e porque serve de alerta para se pensar se cenários como esse, de 2008, são apenas relatos de passado ou ainda se reproduzem em algumas de nossas instituições museológicas.

bibliografia atualizada a respeito. Como o primeiro a responder à pergunta tinha demonstrado certa reticência, resolvi confirmar a informação com uma segunda pessoa. Sendo diferente a resposta, perguntei a uma terceira fonte. Cinco servidores questionados; cinco respostas diferentes. O caso é que a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico não sabia ao certo quantos eram os museus vinculados a ela.

O fato, aparentemente espantoso, não era injustificado. Como visto no Capítulo sobre Contextos, a Secretaria da Cultura já havia criado museus que não foram implantados. Esses deveriam contar ou não? Os museus criados, mas delegados aos cuidados de municípios, formal ou informalmente, deveriam ser considerados? E aqueles que tinham sido municipalizados, mas teriam de passar por refazimento do processo, porque o anterior tinha sido considerado irregular – esses contariam? As dúvidas chegavam até aos museus geridos em parceria com as organizações sociais: a questão é se deviam contar *da mesma forma* que aqueles ainda geridos sob administração direta ou integrar uma segunda soma, de museus que eram da Secretaria, *mas já não tanto* quanto antes ou quanto os outros.

Essa confusão institucional, além de demonstrar o complicado tratamento dado pelo estado ao patrimônio constituído no campo museal paulista ao longo das décadas, também indicava uma forte suspeição do modelo OS que estava sendo adotado. Foram necessários alguns meses até que a quantificação dos museus fosse precisada.

Sem considerar os equipamentos implantados sob vinculação a outros órgãos (tais como a Secretaria da Agricultura ou as universidades estaduais), foram criados pelo poder público paulista e vinculados à Secretaria da Cultura 99 museus até 2007. O número logo chegaria a 104, com a criação de cinco museus nos anos seguintes (dois deles, sem efetiva implantação, e um que seria estadualizado, mas acabou não

sendo<sup>150</sup>). A relação completa desses museus consta do Anexo III<sup>151</sup>.

O terceiro episódio marcante deu-se em meio às primeiras reuniões que tive com os servidores da pasta. De início, me chamou a atenção o fato de que, à exceção das museólogas e de alguns servidores mais antigos, não havia uma ideia estruturada de museu compartilhada internamente. Ao que tudo indica, ante o processo iminente de OS-cização, não se tinha ao certo muita clareza quanto ao papel da unidade, tudo parecendo sinalizar que sua função era “terceirizar a gestão dos museus” e gerenciar essa terceirização, por meio de um acompanhamento burocrático de relatórios e prestações de contas.

O quadro de funcionários se dividia em dois grupos distintos: servidores recém-concursados, a grande maioria dos quais não havia ainda visitado mais do que um ou dois museus da pasta (outros, nem isso) e servidores antigos, em maioria comissionados, cuja experiência envolvia, entre outras atividades, a documentação e higienização de acervos; a montagem e desmontagem de exposições pelo estado, a realização de vistorias técnicas e de oficinas de capacitação e o acompanhamento de obras de arte emprestadas, sobretudo para exposições em outros países, na condição de *courier* (pessoa designada para acompanhar as obras em todo o percurso).

No meio dessas conversas iniciais, ouvi alguns relatos perturbadores a respeito de práticas completamente controversas, como a defesa de suposta complementação salarial com recursos de adiantamento de despesas e a reivindicação de permanência no cargo, apesar de estar de mudança para outro país (!), em razão da “memória insubstituível” acerca de processos e procedimentos que seriam “vitais” para que eu conseguisse coordenar a área. Num tempo muito anterior à pandemia de coronavírus

---

<sup>150</sup> Os cinco novos museus eram: Museu do Futebol (nova implantação, em 2008); Museu Afro Brasil (que havia sido criado na esfera municipal em 2004, extinto do ordenamento paulistano em 2006, passando à gestão de uma Oscip, e posteriormente estadualizado em 2009); Museu da Energia de SP (criado a partir da privatização do setor energético paulista, cujo patrimônio histórico passou à gestão da Oscip Fundação Patrimônio Histórico da Energia em 1998; e cujas tratativas de estadualização, que geraram o decreto da SEC-SP em 2008, não avançaram por falta de interesse do conselho curador da entidade à época); Museu da História do Estado de SP (que seria implantado na Casa das Retortas, após o término das obras de restauro e ampliação, previsto para abril/2012, mas cujas obras atrasaram e acabaram não sendo concluídas, após a descoberta de contaminantes no subsolo da área em que o museu, criado em decreto em 2008, seria implantado) e Museu da Televisão Brasileira (criado em 2010, com a previsão de que sua implantação seria inicialmente realizada no MIS. O projeto não prosperou).

<sup>151</sup> Do total de 104 museus na alçada da UPPM até 2018, 18 permaneceram vinculados à SEC e passaram a ser geridos em parceria com organizações sociais. Os 86 restantes dividem-se entre museus que foram municipalizados; museus em processo de municipalização; museus que foram extintos; museus com proposta de extinção e museus que não chegaram a ser implantados (alguns com proposta de extinção, outros, mais recentes, sem definição).

e à regulamentação do trabalho remoto, me vi às voltas com duas propostas de nômades digitais muito premonitórias!

Afastando a tentação de fugir dali, me dediquei a questão que importava: por onde começar? O plano original era realizar um diagnóstico e, em seguida, um planejamento participativo – o básico que se aprende em qualquer curso de gestão. A sensação era de que não havia condição para isso. Ao mesmo tempo, as demandas do gabinete da pasta, quanto a impulsionar a reestruturação da área, se impunham. Infelizmente não havia tempo para aprofundamentos acerca do percurso de desenvolvimento da Unidade ou da Secretaria. Tampouco se cogitava discussões sobre a trajetória das políticas públicas de cultura do estado. Havia demandas prementes.

Era preciso construir uma nova ideia de “unidade”. A opção inicial – e aqui, poderíamos chamar de aposta, pois não havia muito referencial, nem com quem compartilhar perspectivas – foi a de estruturar uma hipótese de intervenção simbólica, estética, ética e conceitual. A palavra tem muita força, a imagem tem muita força e o exemplo é essencial.

Tão logo o ritmo das providências de manutenção e obras permitiu – e graças ao apoio do secretário adjunto e do chefe de gabinete, isso foi relativamente rápido – todas as divisórias foram retiradas, compondo um único e amplo escritório aberto. Mais tarde, algumas poucas separações altas seriam restabelecidas, para criar uma sala para a coordenação, uma sala de reuniões, uma área de arquivo. Mas só depois de ter se dado um novo sentido à ideia de “unidade” que precisava ser fomentada.

Na mesma perspectiva, pouco antes da reconfiguração da área, solicitamos que o excesso de objetos dispersos pelas mini saletas fosse retirado, que os processos fossem endereçados aos arquivos correspondentes e permanecessem sobre as mesas apenas o que estivesse em tramitação. Nessa reorganização espacial, foram localizadas inclusive obras de arte de monta, por alguma razão armazenadas sem os devidos cuidados naquela área administrativa. Na sequência, elas seriam repassadas à Pinacoteca do Estado para providências de conservação e exposição ou guarda adequada.

Outras customizações, típicas da tentativa de tornar ambientes de trabalho menos impessoais e mais agradáveis, viriam com o tempo; o primeiro esforço foi por retirar a imagem de lugar pesado, bagunçado, algo melancólico e aparentemente

improdutivo. Anos mais tarde, seria curioso ouvir que, entre as palavras de ordem dos *coachs* do empreendedorismo consta “*fake it until you make it*”.

Na UPPM, a ideia foi mais inspirada numa espécie de variante da velha anedota sobre a mulher de César – *se você quer ser, precisa parecer*. Mais do que qualquer outro, o esforço era por convencer a própria equipe de que poderia se tornar uma área qualificada de planejamento e gestão de políticas públicas para museus. A transformação da cultura organizacional pretendida precisava mobilizar todos os sentidos. Não foi um processo nada fácil; entre percalços, foram sentidos os conflitos e as perdas.

Junto à reformulação do espaço, realizei entrevistas individuais com cada servidor<sup>152</sup>, deixando claro o estrito cumprimento das regras previstas nos acordos de contratação de pessoal. Certamente, ninguém seria obrigado a fazer nada que não estivesse pactuado. Na mesma direção, o descumprimento das obrigações acordadas não poderia ser aceito.

Passados quase quinze anos daquela experiência, ainda me causa estranheza lembrar do desgosto gerado por algumas dessas conversas. Ainda que representassem minoria, certas pessoas causavam a impressão de acreditar que a complementação salarial, a opção de atuar à distância, por e-mail (num tempo em que isso não era cogitado no ordenamento legal, nem nas estratégias de execução das tarefas), ou a possibilidade de trabalhar apenas alguns dias por semana (ou por mês) era uma espécie de direito adquirido, uma compensação pela dedicação em momentos de grande necessidade ou por continuar a se empenhar a despeito do salário muito baixo. Observe-se que parte expressiva desse quadro era composto por pessoas que ocupavam cargos de confiança há muitos anos, algumas há décadas, com remunerações realmente exíguas e sem ter todos os direitos trabalhistas assegurados.

É bem diferente ouvir histórias sobre tais ocorrências em situações impessoais, quando torna-se tão tranquilo quanto inevitável concordar que o pleito abarca uma ilegalidade, e estar frente a frente com um possível “praticante de ilicitude”, que parece se considerar legítimo tributário de direitos, com todas as suas justificativas e histórias tristes.

---

<sup>152</sup> Ou pelo menos tentei. Algumas pessoas optaram por sair de férias seguidas de licença-prêmio assim que entrei. Parte dessas optou por não retornar; outra parte integrava a relação de quadros que o gabinete não pretendia manter na pasta. Eu praticamente não as conheci.



Em muitas outras situações ao longo de minha trajetória pública, pude observar uma impressionante quantidade de pessoas que cometem delitos intencionalmente, como se tivessem o direito de fazê-lo. São indivíduos cientes de suas ações e efeitos, que professam valores morais e éticos elevados – muitos dos quais tendem a traduzir em boa medida, em seus comportamentos – mas que se sentem justificados e inalcançáveis pelas consequências de seus atos irregulares e até ficam ofendidos à menor menção nessa direção.

Novamente recorro a conformação histórica da cultura brasileira e da política cultural brasileira, ressaltando que precisamos retomar esse percurso criticamente para estabelecer caminhos alternativos. Como a cultura é uma área desvalorizada e os servidores são mal remunerados, torna-se “legítimo”, na visão de alguns servidores, que expedientes sejam adotados para “corrigir” o problema.

O que, por vezes principia como uma excepcionalidade, em caso de emergência, começa a ficar recorrente até que passa a ser a regra. Mas como isso se mantém por tanto tempo? Existindo órgãos de controle, instâncias de comando diversas que vão sendo alteradas, no mínimo em função das mudanças eleitorais (na história da cultura paulista mais frequentemente que isso), por que essas práticas continuavam sendo perpetuadas?

Preciso aqui confessar que não saberia sequer explicar como elas eram postas em prática. Nunca vi nem assinei solicitações de adiantamento em montantes distintos das despesas a que se destinavam e que não tivessem sido, em tempo hábil, comprovadas nos termos da legislação.

Mesmo considerando excessivas muitas das exigências – que tendem a tornar processos mais caros, lentos e inseguros – vi tanto a UPPM como, mais tarde, a Unidade de Monitoramento cumprirem devidamente as regras.

Sendo assim, preciso fazer uma ressalva sobre os relatos dessa natureza que menciono até aqui. Apesar de solicitar registros que me permitissem compreender melhor os procedimentos, não tive em mãos evidências das não conformidades relatadas. Não coube a mim qualquer análise das ações realizadas pela administração direta nos períodos anteriores ao meu ingresso. As solicitações que recebi verbalmente foram todas recusadas e reportadas aos superiores cabíveis. Ante as tentativas de insistência em face de supostos direitos adquiridos, solicitei que o

assunto fosse demandado por escrito, com detalhes e comprovações, o que nunca foi providenciado.

Dos 38 funcionários que a UPPM tinha em janeiro de 2008, 17 não atuavam presencialmente na Unidade e a maioria não expressou interesse em retornar. Dentre os 21 que atuavam na sede, 8 seriam desligados ainda no primeiro trimestre. Do conjunto, alguns funcionários mais antigos aproveitaram a mudança de coordenação e a divergência quanto à adoção do modelo OS para se desligar. Outros já estavam perto da aposentadoria ou, ainda, preferiram continuar afastados em museus da capital ou interior ou pedir transferência para outras secretarias. E houve alguns casos de demissão a pedido do gabinete da pasta<sup>153</sup>.

Ainda que alguns funcionários mais antigos permanecessem, de fato houve uma lamentável perda de memória institucional nesse processo que não seria recuperada, uma vez que não havia prática de registro sistematizado das ações desenvolvidas – ou antes, havia tantas, tão distintas e dispersas, que era difícil reconstituir a trajetória percorrida. Também foi pesaroso ver tantas pessoas partindo. Era o fim de um ciclo de atuação que durava décadas e que tinha assegurado a preservação dos museus de São Paulo da melhor maneira possível, em face das condições dadas.

A história dessas realizações ainda está por ser escrita, para que possa ser conhecida e valorizada, afastando a errônea impressão de descaso e incúria que a precariedade de recursos e a ausência de registros mais estruturados tende a ocasionar, especialmente em relação ao serviço público – vitimado por preconceitos que reforçam a manutenção da desvalorização. É provável que muitas soluções criativas, usadas nos períodos de maior escassez, e outras, gestadas nas épocas de melhores condições, possam trazer inspirações preciosas, se forem compartilhadas.

Infelizmente não foi possível substituir todos os que deixaram a unidade. Alguns foram embora levando seus cargos, outros ocupavam funções antigas, que não

---

<sup>153</sup> Esse foi um acordo de primeira hora: se havia dentre os servidores da unidade pessoas que não deveriam continuar, por qualquer razão, na visão do gabinete, meu único pedido era que o desligamento fosse feito o quanto antes. Apenas em um caso, defendi a permanência de uma servidora pelo período maior possível, dada a experiência, lisura e disposição em colaborar constatadas desde logo. Como era ocupante de um cargo de confiança, sua manutenção foi uma concessão que consegui apenas até certo ponto. Essa ocorrência serve para evidenciar as limitações encontradas no serviço público, para compatibilizar perspectivas técnicas e políticas. Ao menos foi possível assegurar, na substituição da vaga, que a ocupação fosse definida a partir do delineamento de um perfil técnico e estratégico para o cargo.

tinham mais equivalência para reposição. Ao cabo da primeira etapa de reestruturação, tínhamos uma equipe com 16 pessoas, a maioria composta de novos concursados, alguns poucos funcionários mais antigos e alguns comissionados selecionados externamente, com competências estratégicas para a reformulação que estava sendo desenhada.

Permaneceram os que tinham os maiores salários. No total, eram 13 remanescentes e três novas contratações, via FPA. Ainda levaria algum tempo para retomar o crescimento desse quadro e compor uma equipe técnica mais adequada e mais bem remunerada, como mostra a Tabela 2 (que não inclui a coordenação).

**Tabela 6** - Número de servidores e média salarial na UPPM / SEC-SP 2007 a 2011

| Ano  | Nº de Funcionários/as | Média Salarial |
|------|-----------------------|----------------|
| 2007 | 21                    | R\$ 1.892,55   |
| 2008 | 16                    | R\$ 2.179,90   |
| 2009 | 15                    | R\$ 2.755,61   |
| 2010 | 17                    | R\$ 2.852,26   |
| 2011 | 20                    | R\$ 2.698,34   |

Fonte: Apresentação de resultados dos museus da SEC-SP, abril/2012.

### 3.2 Um projeto de construção de “Unidade”

À nova organização física e à adoção de um padrão de conduta mais rigoroso (que, a bem da verdade, já era praticado pelos servidores que permaneceram), faltava adicionar um referencial aglutinador que pudesse alicerçar a construção da Unidade em termos de propósito e horizonte. Para tanto, duas decisões foram tomadas. A primeira foi adotar o conceito de museus do Icom, aprovado em 24 de agosto de 2007, na 22ª Assembleia Geral de Museus, ocorrida em Viena, como balizador para a atuação da pasta:

Um museu é uma instituição permanente e sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, aberta ao público, que adquire, conserva, pesquisa, comunica e expõe o patrimônio tangível e intangível da humanidade e de seu meio ambiente para os

fins de educação, estudo e lazer (ICOM, 2007<sup>154</sup>).

A perspectiva era simples: se museu significava aquilo que o conceito do Icom informava, cada museu da Secretaria precisava materializar, na prática, essa definição<sup>155</sup>. Ela passaria a nortear o entendimento de museus da Secretaria em toda as suas amplitudes e limitações. A partir desse entendimento comum, foi elaborado um relatório de reestruturação da UPPM, que continha “Elementos de referência a serem revistos no Planejamento Estratégico”.

À luz da compreensão de que não havia ainda um alinhamento suficiente para a construção conjunta de um planejamento estratégico participativo, que acabaria resultando superficial ou muito direcionado, assumi a necessidade de dar um passo atrás, e estabelecer de forma discricionária o primeiro plano de ação da UPPM, que acabou resultando de muita escuta e várias contribuições, porém não foi elaborado por mãos diversas.

Justamente pela ausência desse envolvimento no processo de construção, o documento resultante recebeu o nome de “Elementos de referência”, que deveriam ser trabalhados ao longo de 2008, para a viabilização de um planejamento estratégico efetivamente participativo, o que aconteceria em fevereiro do ano seguinte. A introdução do relatório de reestruturação contextualizava o processo em mais detalhe:

---

<sup>154</sup> ICOM. Statutes, 2007. **International Council of Museums (ICOM)**, Article 3, Section 1, 2007. No original em inglês: “A museum is a non-profit, permanent institution in the service of society and its development, open to the public, which acquires, conserves, researches, communicates and exhibits the tangible and intangible heritage of humanity and its environment for the purposes of education, study and enjoyment.” Disponível em: <http://icom-oesterreich.at/page/icom-international-statuten>

<sup>155</sup> Entre outras consequências, esse entendimento permitiu vários alinhamentos internos e externos, porém também distanciou a UPPM de parte das propostas da política nacional de museus que estava em desenvolvimento junto ao governo federal, e que preconizava a necessidade de atenção do poder público para com “processos museológicos”. Foi uma questão de priorização, embora, infelizmente, nossa disponibilidade para todas as demais, mas não para essa pauta, tenha inflado a má impressão de “elitismo paulista”. Ocorre que, ainda que tivesse mérito e merecesse reconhecimento qualquer iniciativa da sociedade voltada a pensar e configurar seu próprio patrimônio das mais diversas formas, vivíamos no estado de SP em um contexto de profusão de museus e escassez profunda de recursos. Havia edificações e acervos em mal estado de conservação, quando não em risco, carência de profissionais e de capacitação, considerável amadorismo, falta de valorização social e até um certo sentimento de baixa autoestima junto aos trabalhadores do campo. Assim, por prioridade, a ênfase voltou-se toda a esse cenário. Mal tínhamos estruturação básica para começar a agir nesse cenário; não havia condição de incorporar outras demandas. Revendo essa etapa do percurso, a decisão parece acertada, porém há algo na ideia de processo museológico ainda não explorado em profundidade que pode resultar em elementos preciosos de conexão com outros agentes culturais e com a sociedade, de maneira inovadora. Esse elã, que conversa com o “fato museológico” de Waldisa Rússio (BRUNO, 2010), merece tento e experimento.

A partir de janeiro de 2008, a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico - UPPM da Secretaria de Estado da Cultura passa a uma nova coordenação. Os objetivos desta mudança, definidos pelo Gabinete da pasta, são:

- . aperfeiçoar a gestão dos museus da Secretaria através do modelo de organizações sociais de cultura, que passou a ser implantado a partir de 2005, garantindo a economicidade, agilidade e qualidade dos serviços que deve pautar o modelo;
- . concluir a definição acerca de destinação dos museus do interior, com base em critérios técnicos e estratégicos para a melhor gestão do patrimônio cultural paulista;
- . requalificar as unidades museológicas da SEC;
- . ampliar a interlocução com o Ministério da Cultura e com as secretarias municipais de cultura, na oferta de cursos para os profissionais de museus e para a sociedade que potencializem o aproveitamento cultural do patrimônio museológico do Estado.

Todas as ações empreendidas deverão articular-se para assegurar que o patrimônio dos museus do Estado de São Paulo sob responsabilidade da SEC seja devidamente preservado e divulgado, com avaliação e visibilidade das realizações.

A partir das diretrizes acima, a coordenação da UPPM iniciou um diagnóstico através da análise de documentos, do histórico de realizações e de entrevista dos funcionários da Unidade, com coleta de sugestões, críticas e demandas individuais. Também foram colhidas as expectativas e solicitações do Gabinete (Secretário, Secretário Adjunto e Chefe de Gabinete), críticas e demandas das organizações sociais de cultura vinculadas à UPPM, e impressões e sugestões de coordenadores de outras unidades e departamentos da Secretaria de Estado da Cultura.

Mantendo o foco nas diretrizes apresentadas e tomando por referencial os dados levantados, foi estruturado o presente Relatório, que, somado à apresentação preparada para orientar a articulação entre a UPPM e as organizações sociais de cultura que a ela se vinculam (anexo), constituem o referencial para a primeira etapa de reestruturação da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da Secretaria de Estado da Cultura.

Este documento – fruto de várias contribuições e discussões e aprovado pelo Gabinete – apresenta as providências tomadas a partir do cenário encontrado em janeiro de 2008, indica as diretrizes de atuação e pauta os próximos encaminhamentos a serem seguidos na UPPM (UPPM/SEC-SP. Relatório de Reestruturação da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da Secretaria de Estado da Cultura - 1ª etapa: fev./2008).

Nessa perspectiva, foram definidos nesse relatório os seguintes elementos de referência, tratados como “indicativos” que deveriam ser validados, aprimorados ou revistos no planejamento estratégico participativo (única maneira de pertencerem e representarem a todos), no ano seguinte:

### **Indicativo para Missão**

Viabilizar a preservação, a pesquisa e a divulgação do patrimônio museológico do Estado de São Paulo, especialmente de suas unidades subordinadas, e articular os museus paulistas em favor da valorização e da fruição da cultura, do incremento à educação e da ampliação da cidadania em São Paulo e no Brasil.

### **Indicativo para Visão**

Tornar os museus de São Paulo, especialmente suas unidades subordinadas, centros de excelência na guarda e exposição do patrimônio cultural paulista e brasileiro, que mantêm intenso diálogo com a população acerca das manifestações culturais, e contribuem para a educação e a humanização das atuais e futuras gerações.

### **Objetivos Gerais**

- Precisar número de museus UPPM;
- Atualizar o levantamento do acervo museológico UPPM e definir política de acervo;
- Organizar, modernizar, simplificar e qualificar a gestão dos museus UPPM através das OS, e formalizar a destinação dos demais museus UPPM;
- Articular os museus do Estado e órgãos afins através da reestruturação do SEM-SP<sup>156</sup>.

### **Metas Estratégicas 2008**

- Reestruturar UPPM (equipe e processos);
- Construir diretrizes e viabilizar o diagnóstico do patrimônio arquitetônico da UPPM: sanar emergências, regularizar aspectos legais, assegurar segurança e estruturar programa de manutenção e conservação preventiva;
- Dar diretrizes para as políticas de: acervo, documentação, conservação e manutenção dos museus UPPM e iniciar sua aplicação;
- Criar, testar e validar padrão para obtenção e divulgação de informações dos museus (histórico; edifício e local; acervo: documentação e conservação; exposições e reserva técnica; serviço educativo; programação; público; equipe);
- Viabilizar diagnóstico e indexação em banco de dados eletrônico do acervo museológico da SEC, conforme critérios técnicos adequados e com profissionais capacitados;
- Estruturar e implementar normas e procedimentos para acompanhamento das OSs e dos museus: análise de relatórios e vistorias para emissão de laudos técnicos (museológicos) e laudos administrativo-financeiros – rumo a uma contabilidade de processos e fiscal;

---

<sup>156</sup> SEM-SP era a sigla do Sistema de Museus do Estado de SP, antes da reestruturação promovida pela UPPM, que, entre outras alterações modificaria seu nome para Sistema Estadual de Museus de São Paulo (Sisem-SP).

- Criar, testar e validar parâmetros e indicadores de avaliação dos serviços e dos resultados das OSs vinculadas à UPPM;
- Pautar a política de divulgação dos museus, especialmente junto à imprensa e via internet. Atualizar portal SEC;
- Articular planejamento, acompanhamento das ações, avaliação e divulgação;
- Organizar com Comunicação e RH um programa de visita de todos os funcionários e colaboradores (e familiares) aos museus UPPM.

Desde o início desse processo, houve grande preocupação em adotar as estratégias participativas possíveis, que criassem espaços diversos e complementares de envolvimento de vários agentes afetados: começando pela própria equipe da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico e pelas equipes dos museus da Secretaria da Cultura (alguns, àquela época, já geridos em parceria com organizações sociais, outros em processo de transição), passando por dirigentes e conselheiros das OS atuantes na área, pelos demais museus do Estado de São Paulo, por representantes das universidades públicas paulistas e de instituições da área museológica, como o comitê brasileiro do Conselho Internacional de Museus (Icom-Br). O público dos espaços museológicos também foi objeto de atenção, porém esse foi um processo limitado e inacabado.

Apesar dessa preocupação, havia também clareza acerca das limitações de uma metodologia de construção compartilhada quando falta sinergia mínima entre os envolvidos em termos de bagagem, repertório e propósitos. Participação é, ao mesmo tempo, uma conquista e um aprendizado (MOREIRA RAMOS, 2004). Era preciso construir condições para viabilizar essa elaboração, evitando o risco de uma precipitação que gerasse um plano inadequado ou que acabasse sendo excessivamente dirigido, para alcançar um delineamento consistente.

Assim, a partir da organização inicial da UPPM, instituímos um calendário de reuniões semanais. A prática foi muito bem vista, porque era inexistente e havia grande demanda por falar e por saber, mas logo se mostrou insuficiente.

Era preciso evoluir em um esforço de capacitação interna, que permitisse compor um caldo comum de conhecimentos do universo de museus. A leitura e debate de textos-chave, e a divisão em grupos de trabalho temáticos, constituíram o pontapé inicial desse esforço, celebrado por alguns, contudo não visto com o mesmo entusiasmo por todos (já que a ideia de voltar a estudar não era animadora para os que faziam parte de um perfil de servidor que buscava estabilidade e sossego). Ainda

assim, tinha início um incipiente alinhamento conceitual e metodológico<sup>157</sup>, complementado pelo estímulo a visitas técnicas aos museus da Secretaria, que todos deveriam conhecer, e a outros equipamentos museológicos e culturais.

Visitar museus, ir ao teatro, ao concerto, ao cinema, às novas bibliotecas, às Fábricas de Cultura e participar das mais diversas vivências eram recomendações de capacitação do profissional de museus, tanto quanto as leituras, sob a compreensão de que repertório constituído de formação teórica e de fruição e experimentação prática diversificada era pré-requisito da qualificação dos trabalhos. Aqui se atendia ainda uma demanda dos diretores dos museus, que insistiam (acertadamente) para a necessidade de “ver de perto o resultado dos esforços e investimentos”, o que fazia toda diferença na sensibilização para determinados temas e dilemas. Ao mesmo tempo, era um modo a mais de tornar o trabalho significativo e gratificante.

Paralelamente, foi realizado um primeiro diagnóstico da situação em que se encontravam os museus da Unidade. A partir dele, em fevereiro de 2008, começávamos uma série de reuniões, que denominaríamos “reuniões ampliadas”, e que envolviam a equipe da UPPM, os diretores dos equipamentos museológicos ainda sob gestão direta e os dirigentes das organizações sociais da área, para discutir questões comuns.

A primeira reunião ampliada ocorreu em 7 de fevereiro de 2008. Nela, foi apresentada a proposta de reestruturação da unidade, que definia o seguinte direcionamento em relação à equipe de trabalho:

- **Objetivo:** evoluir de ações reativas, estruturadas em torno de pessoas, sem normas e procedimentos claros, para trabalho em equipe em torno de processos normalizados, com vistas a resultados focados em uma missão clara, que congregue o comprometimento e a dedicação da equipe.
- **Pressupostos:** A UPPM deve ter uma equipe articulada e qualificada para atuar na definição, implementação e avaliação de políticas públicas para os museus de SP. Os técnicos da UPPM não devem ter como atribuição a mera execução de ações pontuais, definidas fora de um foco estratégico.
- **Operacionalização:** Reorganização de papéis e funções, criação de grupos de trabalho internos com tarefas e prazos definidos, reuniões semanais (toda 2ª feira de manhã) e investimento em capacitação

---

<sup>157</sup> O estudo conjunto de bibliografia de referência seria uma prática adotada na UPPM que teria seguimento mesmo após a mudança de coordenação. Estimulada especialmente na gestão de Renata Motta (2013-2017), a prática passaria a fazer parte das atividades regulares da equipe, sendo decisiva para a qualificação dos técnicos e dos resultados de seu trabalho.



- interna. Atenção às demandas, críticas e sugestões dos museus, OS e demais áreas da SEC (SEC-SP, UPPM. 1ª AMPLIADA, 07/02/2008).

O objetivo dessa reestruturação era posicionar a UPPM internamente, na SEC, junto ao governo e no estado de SP como a instância governamental responsável pela definição, implementação e avaliação de políticas públicas para os museus paulistas, que viabilizem a preservação, a pesquisa, a divulgação e a fruição do patrimônio museológico em SP, especialmente de suas unidades subordinadas, num esforço de articulação dos museus paulistas em favor da valorização e da fruição da cultura, do incremento à educação e da ampliação da cidadania no Estado de São Paulo e no Brasil (SEC, UPPM. 1ª AMPLIADA, 07/02/2008). Em outras palavras, tratava-se de transformar em resultados concretos o indicativo de missão da unidade.

A UPPM não deveria, portanto, atuar na execução de exposições e capacitações pontuais ou outras ações de abrangência limitada ou meramente burocrática (SEC, UPPM. 1ª AMPLIADA, 07/02/2008). Era uma mudança e tanto, já que lidar com ações finalísticas, como autoridade “na ponta”, tinha sido o papel da unidade ao longo de sua história, e que a tramitação burocrática, alienada de um propósito estratégico claro e conhecido por todos, ocupava a maior parte do tempo de quase todos os servidores.

Essa tarefa tinha nos primeiros trâmites adotados na Secretaria no início do modelo OS um forte obstáculo. Em que pese algumas argumentações a respeito da “liberdade” dessa primeira fase, o fato é que, para as unidades gestoras e as equipes técnicas das OSs, restava um trabalho burocrático tremendo. O volume de papel manuseado era enorme. Vale considerar que cada contrato de gestão, ao longo de seu ciclo completo (de dois ou três anos, no começo) podia corresponder a algo entre vinte e cinquenta volumes de processos, contendo 200 folhas de papel cada um. Mas se havia poucos regramentos e menor complexidade, por que tanto papel? No início, as comprovações de atividades e de prestação de contas deviam ser enviadas individualmente.

No caso dos museus, isso passava, por exemplo, pela remessa periódica de centenas de páginas de laudos unitários de higienização e conservação de objetos do acervo. Essa documentação precisava ser recebida, conferida e numerada folha a folha, com correspondentes carimbo e rubrica do técnico responsável. Era uma enorme perda de tempo e esforço para assegurar verificação nenhuma, já que não

havia visitas aos museus e, portanto, não se fazia cotejamento nem mesmo amostral, para verificar a veracidade das informações técnicas e das comprovações financeiras.

Em face das críticas de OSs, museus e servidores quanto ao gigantismo anacrônico de demandas, muitas das quais não amparadas em qualquer embasamento legal, e aplicadas de maneiras diferentes para cada instituição, a primeira intenção foi a de conceber alguns modelos e procedimentos padronizados.

A ideia de padrão, porém, foi logo substituída pela de referenciais e soluções parametrizadas, na perspectiva de sinalizar componentes comuns, mas sem engessamento, procurando respeitar as especificidades dos diferentes museus, analisar aspectos conjunturais e seus desdobramentos, bem como compartilhar as melhores práticas vivenciadas<sup>158</sup>.

A primeira reunião ampliada também serviu para apresentar a estratégia de operacionalização dessas propostas, envolvendo, além do calendário fixado das próprias reuniões ampliadas, a reestruturação do Sistema Estadual de Museus, cuja proposta ainda estava em elaboração, e a implantação de comitês de trabalho, para avançar simultaneamente nas várias frentes prioritárias, mobilizando técnicos tanto da Secretaria como das OSs, com uma agenda periódica de discussões e atividades, para potencializar os esforços. Foram criados os seguintes comitês:

---

<sup>158</sup> A diferença entre modelos e procedimentos padronizados e referenciais e procedimentos parametrizados não é mera questão semântica. A ideia de construir um arcabouço comum, capaz de abrigar o múltiplo foi, desde o início, um objeto perseguido pela UPPM. Infelizmente, porém, em diversos momentos, faltou qualificação técnica e reflexão entre teoria e prática, para alicerçar a flexibilidade pretendida. Isso fez com que muitos referenciais parametrizados se tornassem modelos mais rígidos, na prática. Em todo caso, enquanto perdurou na Unidade o processo de construção colaborativa com as OSs e os órgãos de controle, o tensionamento causado pela contraposição dos polos distintos contribuiu muito para a produção de consensos mais razoáveis.

**Figura 6 - Primeiros Comitês constituídos na UPPM – 2008**

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Plano de Ação 2008 – 2009</b></p> <p><b>Comitê de Infra-Estrutura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vistoria e diagnóstico preliminar</li> <li>• Atuação corretiva imediata</li> <li>• Elaboração de Programa de Necessidades para</li> <li>• Especificação e viabilização de serviços / projetos de:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadastro ; regularização legal ; manutenção predial</li> <li>- Projeto de restauro ; segurança ; acessibilidade ; RT</li> <li>- Gestão patrimonial e automação predial</li> <li>- Projeto de eficiência energética ; uso racional dos RN</li> <li>- Plano de conservação preventiva</li> <li>- Capacitação de pessoal operacional e técnico</li> </ul> </li> </ul> <p><i>Patrimônio seguro e preservado.</i></p>  | <p><b>Plano de Ação 2008 – 2009</b></p> <p><b>Comitê de Política de Acervo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuar na documentação do acervo:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de informações sobre os acervos (BD)</li> <li>- Análise das demandas do Estado para proteção e divulgação do patrimônio museológico do Estado</li> <li>- Construção de modelagem para registro, trânsito e atualização de informações (interfaces)</li> </ul> </li> <li>• Atuar na política de acervo (aquisição, empréstimo descarte, desvinculação e regionalização):           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratação de levantamento especializado do acervo (atualização, diagnóstico, informatização)</li> <li>- Discussão dos referenciais com COAs e CEC</li> <li>- Redefinição de diretrizes, critérios e procedimentos (visão macro-estratégica)</li> <li>- Implementação da política</li> </ul> </li> </ul> <p><i>O Patrimônio Museológico Paulista registrado, preservado e divulgado nos museus do Estado.</i></p> |
| <p><b>Plano de Ação 2008 – 2009</b></p> <p><b>Comitê de Ação Cultural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Histórico e critérios de construção da programação, da comunicação e do serviço educativo           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento das realizações em:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• programas com redes de ensino</li> <li>• itinerâncias (periferia, interior e outros)</li> <li>• parcerias com universidades (pesquisa / extensão / estágios / cursos / eventos)</li> <li>• avaliação de ações junto aos diversos públicos</li> <li>• estratégias de comunicação / divulgação</li> </ul> </li> <li>- Construção de articulações, diretrizes e pautas macro</li> </ul> </li> </ul> <p><i>Qualidade e diversidade no acesso ao patrimônio museológico do Estado de São Paulo para todos os cidadãos.</i></p> | <p><b>Plano de Ação 2008 – 2009</b></p> <p><b>Comitê de Indicadores de Qualidade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuar no que existe e no que é previsto legalmente:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunião de "demandas" x "relatórios"</li> <li>- Proposta de simplificação: modelos e fluxos (sistema de gestão com informações parametrizadas)</li> </ul> </li> <li>• Atuar no que é necessário:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão sobre indicadores de qualidade, análise de referenciais</li> <li>- Proposição, teste e implementação de indicadores de qualidade em museus</li> </ul> </li> </ul> <p><i>Realizações culturais avaliadas, corretamente medidas e aperfeiçoadas.</i></p>  |

Fonte: UPPM – SEC-SP, 1ª REUNIÃO AMPLIADA, 07/02/2008.

Os primeiros quatro comitês propostos dialogavam diretamente com a conceituação de museu do Icom, atuando na preservação e pesquisa do patrimônio, em sua comunicação e na qualificação institucional do processo. Os comitês de infraestrutura e política de acervo, com o tempo teriam seu trabalho consolidado, ao passo que os comitês de ação cultural e indicadores de qualidade acabariam se mostrando inadequados. Poucos meses depois, o primeiro foi dividido em comitê de comunicação e comitê educativo, e o segundo converteu-se em comitê de indicadores de desempenho.

A receptividade a essa primeira reunião foi muito positiva. Cumprimentos efusivos marcaram o final do encontro, acentuando um clima de otimismo que duraria exatos oito meses. Em outubro de 2008, um grupo de cinco diretores de organizações sociais de museus estaria às portas do secretário Sayad, solicitando minha demissão, devido ao “rigor excessivo” que, na visão deles, tinha se instalado

na área de museus. As tarefas estruturantes mal tinham começado e o apoio do titular da pasta foi decisivo para garantir que a mais essa etapa fosse concluída.

A reclamação das OSs tinha sua razão de ser. Acostumadas a uma dinâmica de trabalho quase exclusivamente focada nas atividades finalísticas mais visíveis do fazer museal, ou seja, principalmente em exposições e os serviços a elas integrados, era difícil de implementar e pouco compreensível para muitos a ênfase que a pasta passara a adotar “de repente”, em temas como manutenção predial, conservação preventiva, securitização multiriscos, documentação, higienização e regularização de acervos em exposição ou em reservas técnicas. Da mesma maneira, alguns diretores estranhavam a demanda pela contratação de museólogos e, principalmente, as cobranças pela manutenção de uma equipe estável de educadores de museus, com salários compatíveis.

Ninguém discordava das importâncias das medidas. A questão era como viabilizá-las. Todas essas “novidades” seriam muito mais facilmente recebidas, e seguramente aclamadas, caso se estabelecessem os recursos necessários para elas desde o primeiro momento. Não era esse o caso.

O orçamento da área de museus era exíguo e, de fato, parecia temerário propor a obrigatoriedade de mais tarefas e cuidados sem a devida cobertura orçamentária. Contudo, parte da insuficiência orçamentária decorria justamente da completa falta de informação a respeito dessas necessidades e dos custos correspondentes. Com raras exceções (como era o caso da Pinacoteca do Estado), os museus da Secretaria sequer tinham o dimensionamento dos custos correlatos às demandas citadas.

Historicamente não se tinha dinheiro para elas, portanto não eram executadas, nem mesmo planejadas; não eram orçadas; sequer eram solicitadas. Havia enorme ceticismo de muitos quanto à inclusão nas propostas orçamentárias, somado ao receio de uma reação ruim por parte do gabinete, ante a pretensão de mais aumento de despesas, afinal a celetização já vinha tornando os museus centros de custo expressivo. De seu lado, a Secretaria da Cultura tampouco tinha noção das

necessidades e do tamanho do investimento que elas implicariam<sup>159</sup>.

As OSs já tinham o desafio de calcular a estrutura profissional necessária para os primeiros contratos de gestão, algo que os museus nunca tinham conhecido, muito menos sob o regime da CLT. Agora teriam de proceder a um esforço adicional de otimização orçamentária para contratar os estudos devidos para dimensionamento das despesas que necessitariam ser efetuadas. Isso valia principalmente para obras de restauro, reforma e ampliação, incluindo as medidas necessárias para conseguir os autos de vistoria de bombeiro e para dotar as edificações de acessibilidade; para serviços de manutenção e automação; para melhorias em reservas técnicas e para documentação e tratamento de acervo.

A ideia de realizar logo a primeira reunião ampliada tinha sido recomendada por um diretor de OS. Sua hipótese era de que, ao contrário de parte da equipe da UPPM, os executivos das organizações possuíam mais familiaridade com os assuntos do universo museal e poderiam colaborar no processo de reposicionamento da Unidade. O mesmo diretor, após a “visita de protesto” feita ao secretário em outubro, sugeriu a organização de um seminário interno, onde os assuntos abordados em uma ou duas horas de reunião ampliada pudessem ser aprofundados ao longo de um dia ou dois.

A segunda boa sugestão do poeta, escritor e professor Frederico Tavares Bastos Barbosa, então diretor executivo da Associação de Amigos da Casa das Rosas (atual Poiesis) foi aceita, e o I Fórum de Organizações Sociais de Museus, realizado na Casa das Rosas em 2 e 3 de julho de 2009, foi decisivo para aplacar os ânimos e para demonstrar, não só a pertinência dos temas em pauta, como a urgência de

---

<sup>159</sup> Havia uma pressão pela adoção de modelos gerenciais mais profissionais nos museus, ao mesmo tempo premida por uma certa impressão generalizada quanto ao amadorismo da área e da maioria das OSs afins. Em minha primeira reunião de coordenadores e secretário, um sorridente João Sayad comunicou que, à parte o orçamento dos contratos de gestão, a UPPM tinha R\$ 300 mil, os quais teriam de ser cortados e transferidos para outra finalidade. Eu mal conhecia o secretário, mas concordei com tranquilidade: “Quem tem trezentos mil para gerenciar museus, não tem nada; então, não faz diferença”. Era de fato o que eu pensava. Anos depois, seria comum ouvir a respeito da minha “sorte”, visto que a coordenação de museus era “fácil”: as instituições e a área eram *profissionalizadas*. Naquele momento, porém, essa sorte toda ainda estava por ser conquistada. A batalha por compor um orçamento minimamente adequado para a unidade de museus estava apenas começando.

avançar no aprimoramento de gestão de algumas organizações sociais<sup>160</sup>.

Na ocasião, uma discussão entre a diretora de um museu do campo artístico e um empresário que presidia o conselho de administração de um museu histórico foi bastante sintomática da mudança de paradigma que o modelo OS introduzia em uma tradição de gestão cultural amadora, que vinha sobrevivendo há mais de um século no cenário cultural paulista.

Em vários dos museus do interior, essa gestão se valia de muito trabalho voluntário e alguma boa vontade de gestores e governantes. Já no caso de alguns museus da capital, por vezes sob os auspícios de secretários ou governadores que agiam como mecenas com o recurso público, era mais fácil ficar à sombra da elite e à margem da economia de mercado, em relação ao qual havia considerável preconceito. Para muitos desses gestores de museus, da mesma forma como ocorria junto à administração direta, o uso de expedientes alternativos era uma possibilidade naturalizada como uma exceção justificável.

O embate ocorreu quando ela, dona de poderosa capacidade articulatória, encerrou um veemente questionamento sobre o que considerava “o absurdo que era a exigência de notas fiscais” na prestação de contas de artistas, com a pergunta inexorável, mas – creio eu – apresentada de maneira retórica: “Por acaso vocês acham que artista deve ser tratado como qualquer prestador de serviço?” Ao que ele respondeu incontinenti: “claro, óbvio, seria sandice pensar o contrário!”

Ela argumentava da especificidade do universo artístico; ele rebatia da inviabilidade de um país que não tem regras isonômicas para seus trabalhadores. O impasse, tenso e intransponível, estava posto.

A cena deixou a todos, no momento, sem ação. Era o choque de dois mundos que não tinham reparado, um no outro, como iguais e como diferentes da mesma maneira. Ainda levaria algum tempo para conseguir que todas as prestações de

---

<sup>160</sup> Mais três edições do Fórum de OSs de Museus, a segunda ainda em 2009 (17 e 18/09), no Catavento, a terceira em janeiro de 2010, para apresentação dos planejamentos estratégicos de cada museu, e a quarta e última em 9 e 10/08/2012, no auditório da SEC, seriam decisivas para ampliar as discussões de cunho mais estruturante e para empoderar a equipe da UPPM junto aos diretores e coordenadores de área das organizações parceiras. Ao abordar temas relacionados aos comitês e programas de trabalho, ao estabelecimento de referenciais comuns e à simplificação de processos, as reuniões colocavam os “poderosos” diretores de museus no mesmo patamar de discussão que os técnicos da Unidade. Incluindo dinâmicas de grupos de trabalho mesclados, em que os integrantes se sentavam em rodas de conversa no chão, esses eventos criavam um ambiente de trabalho mais próximo e colaborativo, além de favorecer discussões mais aprofundadas e o esclarecimento mútuo de dúvidas e diferenças.

contas da área museológica contemplassem as comprovações devidas. Da mesma forma que foi trabalhoso para a Unidade e as OSs encontrarem, juntas, alternativas para casos em que, de fato, a remuneração mediante documento comprobatório de praxe não cabia – como em situações muito específicas com alguns grupos de baixa renda ou comunidades indígenas.

Foi ainda mais complicado assegurar que todo museu tivesse uma museóloga ou museólogo e um estafe mínimo de educadores integrando o quadro fixo, ou seja, não composto exclusivamente por estagiários e aprendizes. Aqui temos uma especificidade paulista e uma outra questão histórica que talvez contribuam para identificar as razões dessa resistência.

No período abordado (e não é tão diferente agora), São Paulo não tinha cursos de graduação ou pós-graduação em Museologia, o que não só reduziu muito a oferta desses profissionais, de modo geral, como concorreu para que o número de museólogos na direção das instituições paulistas fosse consideravelmente menor do que em outros estados em que há a formação histórica, como Bahia e Rio de Janeiro, ou recentemente iniciada em universidades federais durante o governo Lula.

Para muitos diretores, desconhecedores da importância técnica de um museólogo em sua equipe, a obrigação legal de ter um profissional dessa área podia continuar a ser cumprida pela própria Secretaria, sem a necessidade de “onerar” os museus com isso. Sob a mesma lógica, algumas bibliotecas de museus tinham sido convertidas em salas de leitura, demandando uma gestão para reversão, com a devida contratação de bibliotecária/o.

A crítica que os responsáveis pela gestão faziam era de que se tratava de uma exigência meramente burocrática. Como antes a Secretaria tinha “resolvido” a questão da mera burocracia tendo museólogas que assinavam laudos e pareceres pelos museus, não havia sentido em que isso deixasse de ser feito assim.

É possível que a discordância quanto a ter profissionais de museu não fosse decorrência apenas da questão orçamentária e da pouca compreensão em torno do efetivo fazer museal. Com um quadro de diretores técnicos e curadores não museólogos, que respondiam pelas questões de acervo e comunicação museológica diretamente, havia, de fato, um certo incômodo com o que poderia implicar a vinda de um museólogo.

O cenário se dividia entre divergências pequenas, moderadas e aparentemente irreconciliáveis. A otimização dos esforços aproximando teoria e prática, conceito e materialização, foi o caminho escolhido para navegar entre as incertezas que pontuavam o percurso.

Para essa travessia, a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico está estruturada internamente em duas diretorias – o Grupo de Preservação de Patrimônio Museológico (GPPM) e o Grupo Técnico de Coordenação do Sistema Estadual de Museus (GTC-Sisem), além de um Núcleo de Apoio Administrativo, que a secretariava.

O GPPM é a instância interna de acompanhamento dos museus da própria Secretaria e, a partir da adoção do modelo OS, também dos contratos de gestão firmados na área. Até 2013, os museus que passaram a ser geridos por meio desses contratos, segundo a ordem cronológica do decreto de criação ou estadualização, foram: Pinacoteca do Estado (criada em 1905 e transformada em museu estadual em nov./1911), MHP Índia Vanuíre (set/1966), Museu Casa de Portinari (jul./1969), Paço das Artes (mar/1970), Museu da Casa Brasileira (mai./1970), Museu da Imagem e do Som (mai./1970), Museu de Arte Sacra (nov./1970), Casa Guilherme de Almeida (mar/1979), Museu da Imigração (mai./1986), Casa das Rosas (mar/1991), Museu do Café (ago./1998), Museu de Esculturas Felícia Lerner (dez/2001), Memorial da Resistência (jul./2002), Estação Pinacoteca (jan./2004), Museu da Língua Portuguesa (dez/2005), Museu Catavento (jun./2007), Museu do Futebol (ago./2008) e Museu Afro Brasil (mai./2009).

Outros cinco museus históricos e pedagógicos seriam também incorporados, por um período provisório, à parceria firmada para gestão dos museus do interior. O objetivo era promover uma transição menos abrupta e mais estruturada para a municipalização. Os museus escolhidos tinham sido mantidos em funcionamento ou faziam parte de negociações da pasta junto às prefeituras. Era eles: Casa Paulo Setúbal / Museu Histórico de Tatuí (Tatuí); MHP Major Naves (Amparo); MHP Monteiro Lobato (Taubaté); MHP Prudente de Moraes (Piracicaba) e MHP Rodrigues Alves (Guaratinguetá).

O percurso trilhado para transformar as definições conceituais em ação concreta envolveu a organização de comitês de trabalho formados por representantes da Secretaria e das OSs de museus. O desafio era transformar as deliberações de



cada comitê em previsões e orientações contratuais, na forma de programas de ação pactuados nos planos de trabalho, formados por atividades com metas previstas e por rotinas e obrigações contratuais envolvendo compromissos periódicos de informação.

### **3.3 Dos comitês aos programas de ação nos planos de trabalho**

Os propósitos estabelecidos para a atuação da Secretaria na área de museus, a partir da reestruturação, foram fundados na identificação e no fortalecimento da função social de cada museu. Tomando como referência a definição de museu do Icom (2007), buscou-se articular prioridades em torno de realizações e visões de futuro tendo como horizonte os campos da preservação, pesquisa e comunicação museológica, além da melhoria da gestão.

Nesses campos, os resultados deveriam se traduzir em: valorização do patrimônio cultural do Estado de São Paulo; amplo acesso e acessibilidade para todos os públicos, considerando sua diversidade de condições e características; investimento público em cultura descentralizado por todo o Estado; visibilidade do patrimônio cultural e reconhecimento público da excelência na gestão dos museus, a partir da ênfase em qualidade e transparência dos processos e resultados, da comprovação do uso responsável dos recursos e do aumento da participação social na governança dos espaços museológicos e na política estadual de museus.

Tendo em vista tais objetivos, as prioridades de atuação estabelecidas para todos os museus da Secretaria, e que nortearam as parcerias com as organizações sociais a partir de 2008, passaram a compor as seguintes frentes de atuação, que seriam estruturadas de maneira prática, na forma de comitês de trabalho, e organizadas em torno de prioridades e recursos previstos, na forma de programas de trabalho de cada contrato de gestão:

- a. Ênfase na preservação, pesquisa e disponibilização dos acervos museológicos, arquivísticos e bibliográficos dos museus (Comitê de Política de Acervo Programa de Acervo: Conservação, Documentação e Pesquisa);
- b. Preservação das edificações museológicas, a partir da estruturação de políticas e planos de segurança, manutenção predial e conservação preventiva (Comitê de Infraestrutura e Programa de Edificações: Conservação, Manutenção e Segurança);
- c. Realização de exposições temporárias e de programação cultural sistemática e diversificada nos museus (Comitê de Comunicação e Programação Cultural e Programa de Exposições e Programação Cultural);

- d. Construção de estratégias para ampliar a atração de públicos e mapear os perfis e a satisfação dos visitantes (Comitê de Comunicação e Programação Cultural e Programa de Exposições e Programação Cultural);
- e. Desenvolvimento de serviço educativo, focando principalmente públicos estudantis e outros grupos agendados, e construção de projetos especiais para públicos específicos, com ênfase em pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade social (Comitê Educativo e Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais);
- f. Desenvolvimento de múltiplas ações e canais de comunicação, inclusive com a criação de ações intermuseus e extramuros (Comitê de Comunicação e Programação Cultural e Programa de Comunicação e Imprensa, mais Comitê Educativo e Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais);
- g. Realização de ações de articulação e apoio ao fortalecimento do Sistema Estadual de Museus do Estado de São Paulo, sob a diretriz de que cada museu da SEC é, por excelência, um museu do estado e deve ter atuação de abrangência estadual em alguma medida (GTC-SISEM e Programa de Apoio ao SISEM-SP);
- h. Busca da melhoria na gestão administrativa e financeira e reflexão conjunta sobre o aprimoramento da avaliação e dos indicadores de resultados Programa (UPPM/SEC-SP, Comitê de Indicadores e Programa de Gestão Administrativa).

Essa parametrização das linhas de ação em nenhum momento deixou de considerar o caráter único, singular de cada museu, em suas múltiplas camadas, constituído como um resumo do mundo, no que concerne à sua temática e a seu acervo. Todavia, reconhecendo a função social que deve impregnar as realizações de cada equipamento cultural público e o dever de apresentar um retorno claro à sociedade no que tange ao seu desempenho nessa função, o esforço feito na área de museus da Secretaria da Cultura visava garantir que os planos e os desafios em cada horizonte museal pudessem se concretizar em políticas públicas de cultura, materializadas em favor dos cidadãos, levando em conta as características constitutivas de um museu, segundo o conceito adotado. O processo foi sendo aprimorado ao longo dos anos, com alterações na nomenclatura, conceituação, escopo e abrangência dos programas.

Tal processo enfatizou a importância da ação estatal indutora na construção da política, das diretrizes e da ação de parceria, considerando a responsabilidade normativa do estado, além de reconhecer as organizações sociais como interlocutoras qualificadas para contribuir no aprimoramento da relação, dos fluxos e formatos das comprovações e das estratégias para obtenção dos melhores resultados.

Esse “mantra”, contudo, não era um entendimento compartilhado e muitas vezes esbarrou na dificuldade que existe no Brasil de se conceber um terceiro setor entre o poder público e a iniciativa, que compartilha similaridades com ambos, mas é

igualmente distinto dos dois, constituindo uma categoria específica de institucionalização.

Como a profissionalização e, em alguns casos, até a criação das organizações sociais de museus era muito recente, houve um esforço para que se afastassem de características típicas de repartições públicas (tendência de algumas OSs que derivavam das antigas associações de amigos) ou de empresas privadas (risco mais presente nas novas entidades, especialmente aquelas criadas por pessoas mais próximas do governador).

Tratava-se de uma empreitada complexa. De um lado, era preciso fortalecer equipes e conselhos de OSs, no sentido de assumirem maior autonomia no processo de definição das ações a serem realizadas na parceria, sem descuidar da atenção às diretrizes do estado, mas também sem se posicionar como instância subordinada ou meramente executora. De outro, era preciso fortalecer a UPPM como instância estratégica de planejamento e acompanhamento das ações e conquistar o respeito das entidades no sentido da atenção às diretrizes emanadas. A fórmula construída nos gabinetes de arquitetura do modelo – “o estado diz o *quê*; a OS indica o *como*” – na prática, tinha várias interpenetrações, incluindo entendimentos distintos entre as próprias organizações.

Era preciso avançar num processo de construção conjunta, entendendo diferenças e, em certa medida, conflitos, como parte positiva do processo de busca das melhores arranjos e soluções. A retomada e aprofundamento do que significa, para as duas partes, o estabelecimento de uma relação de parceria é essencial para clarear os papéis, limites e possibilidades de cada uma.

Aqui vale apontar uma peculiaridade de um dos princípios da administração pública, que diz respeito à impessoalidade. O termo pomposo não habita facilmente o cotidiano das relações entre agentes públicos e privados, em parte por conta do histórico personalista, herança do compadrio, vivenciado na construção histórica das políticas públicas.

Com frequência, tentar colocar a impessoalidade em prática se traduz em procedimentos que desconsideram o “outro” como sujeito real e as ações acabam sendo feitas em nome de um suposto sistema invisível que estabelece normas draconianas que, “infelizmente” precisam ser cumpridas. Relações entre seres humanos, entre profissionais de instituições distintas, mesmo que tendo propósitos

comuns, acabam sendo subsumidas em nome de regras perversas que, muitas vezes, ninguém sabe justificar muito bem.

Perde-se o contato entre os atores e o objetivo, em nome de processos sem sentido. É o que torna a burocracia um problema, quando ela deveria ser um meio e um zelo. O outro extremo desse pêndulo envolve uma certa corruptela das relações; certa informalidade se instaura e torna-se comum renunciar ao rito ou da norma em nome da relação. Com frequência, isso não chega a implicar dano, mas gera um ambiente movediço, com forte tendência de facilitar a vida dos mais próximos, e de dificultar a dos mais distantes.

O primeiro caso pode ser ilustrado por uma frase célebre, frequentemente associada às áreas jurídicas públicas, mas que vale para muito órgão técnico também: “o não é sempre mais fácil”. De fato, o “não”, entendido como recusa a qualquer solicitação que signifique fugir ao atendimento *ipsis litteris* de determinada normativa, tende a ser mais seguro. Não demanda reflexão criativa para fazer diferente assegurando o cumprimento da lei e dos propósitos pretendidos.

O segundo, tem sua alegoria no famoso “jeitinho” que ainda é comum em tantas tratativas. O primeiro com frequência não tem nome, assina como órgão, interage o mínimo possível e, quando inevitável, discute e sem impõe. O segundo, ri, conversa, sussurra quando preciso.

A implantação dos comitês de trabalho e a regularidade nas reuniões com OSs visavam compor espaço de conversa e de discussão. Divergir explicitamente era, muitas vezes, um objetivo, porque era preciso encontrar uma saída comum. Era preciso ter abertura e liberdade para questionamentos fortes, que não resultassem em imposição arbitrária e, ao mesmo tempo, de elaboração coletiva, cocriação – algo que requer confiança e respeito mútuo para funcionar.

Tudo isso preservando pressupostos ou diretrizes inegociáveis e alguma cordialidade requeria o estabelecimento de novos ritos e de novas posturas. Ao fim, nos coube entender que tudo era passível de discussão e de negociação. Um ganho particularmente relevante, ainda que periférico, foi a quantidade de divergências incisivas que não se traduziram em questões pessoais. A necessária separação de papéis e de representações institucionais não precisa implicar polarizações ou desavenças. Quando o foco está em resolver o problema comum da melhor maneira

e não em ganhar a discussão, a paciência e a empatia tendem a aumentar, e a chance de cocriação cresce.

Pretender o melhor consenso possível era assumir de partida que ambos os lados precisariam ceder. Em vários momentos, isso foi cansativo e difícil, porém a disponibilidade de avançar junto que foi possível desenvolver e conquistar tanto em meio à equipe quanto em meio às OSs permitiu uma quantidade impressionante de realizações no período. Mesmo quando certos avanços não funcionaram ou não se firmaram, o trabalho conjunto trouxe aprendizados que valiam o empenho.

Os Comitês de Política de Acervo, Infraestrutura, Comunicação, Educação e Indicadores eram todos coordenados por técnicos da UPPM que integravam o GPPM, enquanto as ações relacionadas ao fortalecimento do Sisem ficavam a cargo do GTC-Sisem. Os trabalhos de cada comitê contavam com a participação de representantes das áreas específicas das organizações sociais, e tinham, entre outras atribuições, a tarefa de estabelecer os entendimentos que pautariam o planejamento dos planos de trabalho e o estabelecimento das metas a serem atingidas a cada ano.

Nesse contexto, em diversos momentos foram feitas consultas a outros colaboradores, visando contribuir para o aprimoramento dos modelos de plano de trabalho, de planilha orçamentária e dos relatórios de atividades e de prestação de contas da parceria com as OSs. A contribuição muitas vezes informal de auditores da Secretaria da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado foi muito importante para as principais inovações adotadas nos documentos comprobatórios.

Da mesma maneira, inaugurou-se um formato que depois se replicaria na UM, de consultas a agentes da sociedade civil, principalmente vinculados às universidades paulistas, organizações da sociedade de civil, representantes do poder público de outros estados e a escritórios de advocacia especializados em terceiro setor, para sanear dúvidas, levantar subsídios ou referenciais bibliográficos e ainda obter sugestões sobre alternativas. Apesar de informais, esses diálogos foram muito relevantes para ajudar a ampliar o repertório de possibilidades e referências e para qualificar os posicionamentos da Unidade.

Nesse sentido, uma das boas práticas adotadas pela UPPM foi o estreitamento do diálogo em múltiplas frentes: com os técnicos responsáveis pela execução, pelo acompanhamento e pela fiscalização das metas, que explicavam seus entendimentos,

demandas e sugestões, e junto às instâncias decisórias centrais, especialmente diretores e conselheiros de OS e as principais autoridades dos órgãos de controle.

Essa prática de buscar o diálogo tanto com as OSs quanto com os órgãos de controle, mais tarde também seria adotada pela Unidade de Monitoramento, trazendo ganhos expressivos não apenas para a Secretaria da Cultura, mas para todas as secretarias estaduais com parcerias com organizações da sociedade civil<sup>161</sup>.

Cada modelo de documento, antes de ser validado, era discutido com as várias partes envolvidas, ora em reuniões de trabalho, ora em consultas específicas. Havia um período de teste e crítica e todas as alterações passavam por uma formalização, não necessariamente burocrática, até porque eram muitos os pontos de ajuste, mas cada modelo ou referencial circulava em e-mails formais e depois era integrado aos processos de contratos de gestão. O trabalho articulado e descentralizado desenvolvido com os comitês permitiu avançar em várias frentes, conciliando questões finalísticas, pontuais ou estruturantes, e outras procedimentais, de organização dos fluxos, processos e registros. Vejamos como isso se deu.

### **3.4 O Comitê de Política de Acervo e o Programa de Acervo**

Antes da reestruturação da UPPM, o manejo dos acervos era principalmente voltado para a produção de exposições. Quando o Comitê de Política de Acervo começou a funcionar, as inúmeras deficiências históricas de documentação, conservação e pesquisa de acervo ganharam evidência, o que contribuiu para reduzir aos poucos a resistência à contratação de museólogos.

Mais tarde, quando foi necessário recomendar a contratação de arquivistas, para tratamento dos fundos documentais crescentes de cada museu e aplicação das normas e procedimentos arquivísticos emanados pelo Sistema de Arquivos do Estado

---

<sup>161</sup> Um bom exemplo foi a revisão dos prazos para entrega das prestações de contas. Inicialmente previstos para o primeiro trimestre do ano, exigiam a uma aceleração das providências de elaboração da prestação de contas nas OSs, que eram obrigadas a finalizar e aprovar os pareceres de auditoria independente em janeiro (arcando com custos adicionais, devido a essa pressa incomum no setor privado, habituado a prazos menos exíguos), para viabilizar a análise das unidades da Secretaria e posteriormente da Comissão de Avaliação, que contava com membros externo ao poder público, permitindo a entrega no final do primeiro trimestre. A gestão da UM/SEC-SP junto ao Tribunal de Contas permitiu que o processo fosse alterado para todo o estado. Todas as áreas gestoras públicas e as suas parceiras tinham a mesma reclamação, mas não havia o hábito de buscar entendimento com os órgãos fiscalizadores. É uma singela demonstração do quanto o trabalho da área cultural pode impactar positivamente vários outros campos, quando feito de forma participativa.

de SP (Saesp), já existia um caminho pavimentado pelo Comitê De Acervo que facilitaria o entendimento da demanda e o atendimento a essa proposição.

Os esforços voltados para o levantamento, documentação e preservação dos acervos museológicos, bibliográficos e arquivísticos resultaram na ampliação do conhecimento acerca do patrimônio paulista, no estabelecimento de medidas mais eficientes de conservação e gestão e no desenvolvimento de um banco de dados integrado dos diferentes acervos museológicos<sup>162</sup>.

A carência de recursos para essa empreitada era lamentada por todos os museus. As metas relacionadas aos acervos tratavam de percentuais sem informar valores absolutos e focavam principalmente a emissão de laudos individuais de higienização e conservação que tornavam os relatórios de atividades imensos, sem que permitissem ter uma ideia mais concreta acerca do patrimônio preservado.

Ante a falta de recursos e a dificuldade de obter novos aportes para os contratos de gestão de museus, a opção foi aproveitar um projeto incentivado via Lei Rouanet que a Acam Portinari havia elaborado em 2006, com finalidade semelhante, mas que não havia logrado êxito na captação<sup>163</sup>.

A atualização do projeto foi coordenada no âmbito do Comitê de Política de Acervo. Uma vez aprovada pelo Ministério da Cultura, o passo seguinte foi convencer o secretário a autorizar que o patrocínio pudesse ser feito por uma das estatais paulistas, já que cabia à Secretaria definir a aplicação desses recursos. Foi uma polêmica e tanto.

---

<sup>162</sup> Cabe pontuar que esse banco de dados é, desde o princípio, uma grande conquista e um problema. Gerenciar as informações de forma corretamente tratada é certamente um avanço. Contudo, a dificuldade do estado de prover melhores soluções tecnológicas ainda hoje desafia o bom desempenho nessa área de atuação. Isso põe em destaque uma dupla necessidade. Primeiro, importa que os profissionais de museus adquiram competências básicas para lidar com temas afetos à gestão da informação e tecnologias de informação e comunicação, incluindo novos aprendizados relacionados à alfabetização midiática e informacional – requisito contemporâneo para a extroversão dos acervos. Além disso, é essencial que as instâncias públicas responsáveis pelo setor cultural passem a contar com profissionais e recursos mais adequados às demandas atuais. Os esforços envidados pelo governo federal, por ocasião do programa de Cultura Digital constituem referencial útil para mobilizar competências disponíveis na sociedade para apoiar a modernização na gestão das políticas culturais. No entanto, é importante que sejam consideradas as estratégias de governança e gestão de plataformas, bancos de dados e sistemas de informação. O assunto não deveria mais ser tratado apenas como matéria de aquisição de equipamentos e suporte técnico; há um permanente esforço de capacitação, atualização e de construções e melhorias colaborativas em gestão de dados e TIC que precisa ser equacionado como rotina estratégica das repartições públicas Brasil afora.

<sup>163</sup> Como já citado, as associações de amigos de museus tinham na aprovação de projetos incentivados um de seus objetivos principais muito antes da adoção do modelo OS, apoiando a realização de ações variadas dos museus e da secretaria.

O coordenador da UFDPC, área que gerenciava essa pauta no âmbito do Programa de Fomento ao Cinema Paulista, ponderava que não fazia sentido ter tantas OSs de museus contratualizadas e demandar uso da lei de incentivo – um dos poucos recursos disponíveis “para quem não era não OSs” – para um projeto de museus da pasta. “Nem era atrativo para a empresa patrocinadora!”

Eram considerações pertinentes. Todavia, a baixa atratividade para patrocinadores também se replicava na dificuldade de fazer os argumentos para ampliação do orçamento direto das OS de museus vingarem junto ao governo. Contudo, mais do que uma iniciativa da OS, o projeto traduzia uma demanda de estado capitaneada pela unidade de museus.

A preservação do acervo museológico que dava nome à unidade era, antes de tudo, uma obrigação do estado. Era igualmente legítimo reivindicar que o estado encontrasse um meio para minimizar a precariedade de investimento histórica na área e contribuísse para a elaboração de uma estratégia mais eficiente para o cumprimento de um de seus propósitos basilares. Mapear o acervo era um ponto de partida para tudo o mais. A defesa junto ao secretário funcionou, e o Projeto de Documentação do Acervo dos Museus da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo foi feito para:

permitir uma visualização completa e padronizada do acervo museológico do Estado, de modo a constituir subsídio para as decisões sobre o que deve ser mantido, o que precisa ser adquirido (as “lacunas” do acervo), aquilo que deve ser transferido para outras instituições e o que deve ser desvinculado (porque embora tenha utilidade não representa um patrimônio museológico, como, por exemplo, peças de mobiliário expositivo) ou descartado (como elementos cenográficos deteriorados, por exemplo) – nos dois últimos casos por ter sido indevidamente incorporado ao patrimônio do Estado. Definições sobre empréstimo e sobre a apresentação ao público de objetos e coleções inéditas ou pouco conhecidas também são desdobramentos significativos. Por outro lado, o estabelecimento de um banco de dados informatizado para o gerenciamento eletrônico das informações, até então reunidas em planilhas de dados, é outro desafio cuja solução está em estudo, para facilitar a utilização e atualização das listagens (MOREIRA RAMOS, 2010b, p. 24).

O Projeto de Documentação realizado em 15 museus estaduais foi o ponto de partida para uma série de outras realizações relevantes do Comitê de Política de Acervo, buscando normalizar e assegurar efetiva supervisão da pasta a aspectos relacionados a aquisição, empréstimo descarte, desvinculação e regionalização dos acervos.



O crescimento qualificado dos acervos também era uma preocupação constante da Unidade. Para assegurar que a aquisição de novas obras fosse feita segundo critérios artísticos e patrimoniais que contemplassem a diversidade da produção paulista e brasileira e que evitem conflitos relacionados aos interesses de mercado, a equipe técnica da unidade, com apoio de alguns diretores de museus, como a Pinacoteca, debruçou-se em torno do tema, elaborando uma minuta que resultou na publicação, pelo governo do Estado, do Decreto nº 53.547/2008, atribuindo ao Secretário da Cultura a responsabilidade de constituir Conselhos de Orientação Artística (COAs) e de Conselhos de Orientação Cultural (COCs), compostos de pessoas das áreas afins à temática de cada museu – artistas, críticos, pesquisadores e outros especialistas – que não são remunerados e que cumprem papel de relevância pública, para orientar as decisões acerca das incorporações.

Esses conselhos consultivos têm a tarefa de apoiar a Secretaria, cabendo-lhes desempenhar papel essencial de aprovação e eventualmente divergência das propostas apresentadas pelas diretorias das organizações sociais em relação à aquisição ou destinação de acervos, sempre na perspectiva de assegurar a maior diversidade e qualidade do patrimônio museológico do Estado.

Também avançaram inúmeras frentes de levantamento de informações e pesquisa sobre os acervos, além da construção de base de dados para controle e atualização de informações. E foram elaboradas publicações com referenciais sobre documentação e conservação de acervos e diretrizes para a política de acervo e a atuação dos conselhos de orientação dos museus da SEC-SP – elaboradas em discussão com as equipes e conselheiros dos museus.

Além dos projetos regulares, as rotinas do Programa de Acervo envolvem o diagnóstico e a higienização do acervo exposto e em reserva técnica, a gestão integrada de acervo, o desenvolvimento e aplicação dos planos arquivísticos orientados pelo Arquivo do Estado (ação que acontece em parceria com a área administrativa na maioria das OSs), a manutenção de inventário atualizado do acervo e a elaboração e implementação da política de acervo construída com apoio do COC ou COA.

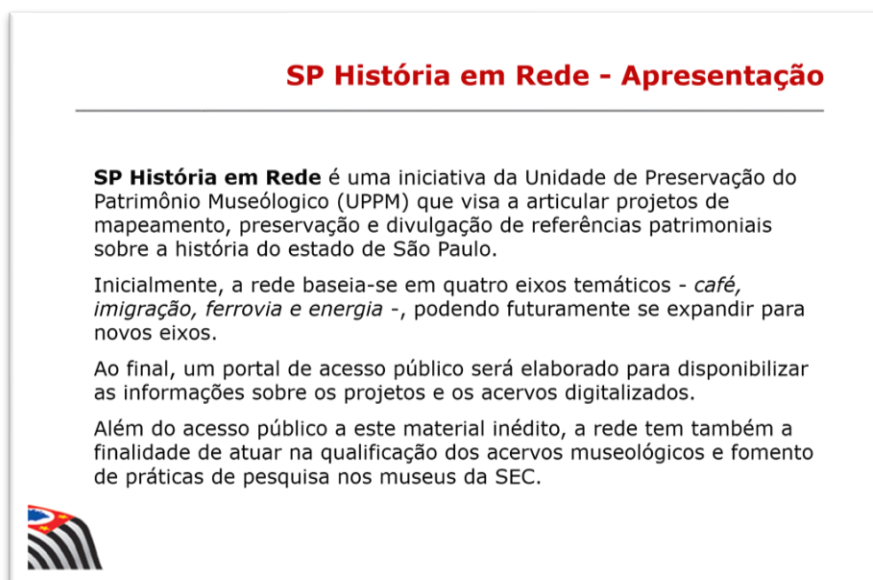
O impulsionamento a ações de pesquisa em todos os museus da Secretaria foi outra decorrência das ações fomentadas pelo Comitê de Política de Acervo, reconhecendo que cabe a esses equipamentos também o papel de produtores e

socialização de conteúdo acerca do patrimônio que abrigam, em muitos casos resultando em parcerias bem sucedidas com universidades e pesquisadores.

Contudo, algumas iniciativas formuladas no período acabaram não prosperando, como foi o caso da tentativa de desenvolvimento do projeto SP História em Rede, que pretendia constituir uma rede de projetos e de pesquisa e instituições de acervo sobre a história do estado de São Paulo, em parceria com universidades, professores e pesquisadores acadêmicos. A proposta visava a estruturação de um sistema de informações, de uma dinâmica de integração e intercâmbio de dados, que envolvia o desenvolvimento de um vocabulário controlado entre os parceiros, e de uma estratégia de extroversão de conteúdos por meio de projetos conjuntos.

Apesar da relevância do tema, reconhecida inclusive na proposta do estado de criação de um museu voltado à história paulista (que acabou não sendo viabilizado, por problemas no local selecionado), o projeto sucumbiu antes as dificuldades de mobilização das próprias entidades parceiras, que acabaram não conseguindo equacionar recursos e apoios.

### Figura 7 - Apresentação do Projeto SP História em Rede



Fonte: UPPM/SEC-SP, Apresentação do Projeto SP História em Rede, 11/12/2012.

A aproximação fomentada pela UPPM entre os museus e as universidades ainda é um processo a ser potencializado, por meio de diferentes possibilidades de pesquisa e extensão universitária, tanto pelos benefícios que podem ser gerados para

esses equipamentos como para aqueles centros de ensino e produção de conhecimento (PASQUALUCCI, 2020a; PASQUALUCCI, 2020b).

As ações dos primeiros anos do Comitê de Política de Acervo da SEC-SP foram coordenadas por uma museóloga, com apoio de uma arquivista, ambas especialistas em cargos de comissão recém-contratadas, e com a participação de outros técnicos da Unidade, em processo de capacitação que contribuíram para disseminar uma visão mais estruturada sobre as demandas correspondentes.

### **3.5 O Comitê de Infraestrutura e o Programa de Edificações**

Se a atuação no campo dos acervos é nevrálgica para a qualificação das atividades fins dos museus, o cuidado com as edificações é básico para viabilizar segurança, conforto e preservação do patrimônio (KLÜPPEL, SANTANA, 2000; GONÇALVES, SOUZA, FRONER, 2008; ONO, MOREIRA, 2011; PEDERSOLI JÚNIOR, 2017).

Quando a UPPM foi reestruturada, as condições físicas das edificações museológicas eram bem complexas em quase todos os equipamentos. Faltava proteção contra incêndio e os consequentes autos de vistoria do Corpo de Bombeiro; faltava alvará de funcionamento e faltava segurança patrimonial, conforto térmico e acessibilidade em quase todos os museus, que ocupavam edificações antigas e que sofriam fatores de degradação e falta de manutenção diversos.

Apesar de a legislação obrigar várias dessas providências, a tradição velada de não fiscalização de um ente público por outro levava a uma situação bem complexa de falta de regularidade nos edifícios museológicos paulistas – situação que foi revertida em todos os museus da Secretaria, mas ainda é um desafio para o patrimônio edificado, sobretudo tombado, utilizado pelo poder público nas diversas pastas.

Para dar conta desses desafios, criamos o Comitê de Infraestrutura (C-Infra) dos Museus da SEC-SP, cuja coordenação foi assumida por uma arquiteta que passou a integrar a equipe em cargo de comissão, com apoio do restante da equipe. A partir da dedicação de uma profissional especializada e focada no tema, organizamos um plano de ação que envolvia vistorias, elaboração de projetos e estabelecimento de prioridades, considerando um plano de intervenção que envolvia

tanto projetos com começo, meio e fim, quanto o estabelecimento de um amplo leque de rotinas.

As primeiras vistorias contaram com um diferencial que foi estratégico para colocar a pauta em evidência no âmbito da Secretaria e do próprio estado e que se traduziu na solicitação de apoio à Secretaria da Segurança Pública (SSP), para que integrantes da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil pudessem participar da empreitada, cada qual apresentando suas considerações especializadas a respeito de aspectos de prevenção, contingência e contenção associados a sinistros de segurança.

Essas visitas contaram ainda com a participação de técnicos das áreas de patrimônio edificado tombado e de acessibilidade, além de funcionários das OSs e servidores da UPPM e de outras áreas da Secretaria (como a de Comunicação e Tecnologia da Informação, para auxiliar a dimensionar demandas de automação). O resultado foi a produção de um relatório colaborativo com sugestões gerais e outras específicas (algumas inclusive sigilosas, para garantir a eficiência das medidas de segurança propostas).

Elaboradas a partir de um esforço em formato de mutirão, essas orientações já compatibilizavam a necessidade de harmonização – nem sempre simples – das questões de segurança, acessibilidade e de preservação das características dos edifícios tomados.

Por sua vez, o assunto repercutiu duplamente junto ao poder público estadual. Primeiro, devido à maior sensibilização das autoridades para viabilizar recursos para inúmeras das intervenções necessárias. Se nunca foi possível equacionar todas as necessidades a contento, entre 2008 e 2013 quase todas as edificações da pasta passariam por obras de restauro, reforma, ampliação, modernização de equipamentos de segurança, ar-condicionado e implementações de acessibilidade universal.

Consideradas as demandas históricas, foi certamente um feito memorável. As ações do C-Infra seguiram regularmente, mesmo com as mudanças na coordenação e no gabinete, ainda que também tenham sofrido impacto da crise econômica. Ainda assim, novas intervenções continuaram a ser projetadas, além da manutenção das rotinas, que se tornou uma obrigação assimilada por todas as organizações sociais e todas as equipes de cada museu.

Outra repercussão digna de nota foi a aproximação com a SSP, que passou a compreender melhor as demandas dos museus e atendê-las prontamente. Outra “sorte” vivenciada no período foi a boa receptividade do alto comando da Polícia Militar (PM) à aproximação com os equipamentos da Secretaria. A Unidade mediou a aproximação entre o Quartel General da PM e a assessoria do gabinete, para viabilizar ingressos e visitas mediadas aos policiais e seus familiares aos diversos equipamentos e espetáculos da pasta. Embora extrapolasse a alçada da UPPM, a medida se alinhava à visão de função social dos museus e da área de museus, mediante a compreensão de que contribuir para a ampliação do repertório cultural da força de segurança pública se inseria nos objetivos da política pública de museus<sup>164</sup>.

A partir do trabalho desenvolvido nas vistorias com os especialistas de segurança pública e demais experts, foram traçadas orientações gerais para incrementar as medidas de segurança, manutenção e conservação predial, resguardando as características de patrimônio histórico da maioria das edificações, de abrigo de acervo e de uso público.

Na gestão de Andrea Matarazzo, a secretária adjunta Fernanda Bandeira de Mello tornaria obrigatórias as metas do programa de edificações para todos os equipamentos culturais geridos em parceria com OSs, o que, à primeira vista, gerou grande contrariedade de algumas organizações e das próprias unidades gestoras, devido à ausência de sensibilização prévia para o tema. De todo modo, a iniciativa foi determinante para que o processo de regularização e ampliação da segurança e da preservação predial avançasse em todas as parcerias da Secretaria. Com o tempo, praticamente todas as edificações receberiam medidas protetivas e diversas melhorias. Com efeito, ao deixar a Secretaria da Cultura em 2018, a única edificação que apresentava riscos consideráveis, problemas de deterioração e de regularização era também o único imóvel que permanecia sob a administração direta: a própria sede da pasta.

---

<sup>164</sup> O bom relacionamento com a área de segurança também contribuiu para a elaboração de um projeto de Centro Cultural e Museu de Polícia Militar, que seria implantado no antigo Quartel do 2º Batalhão de Guardas, edificação de 1842 localizada no Parque Dom Pedro II. O equipamento cultural teria múltiplos usos; abrigaria ampla programação cultural e a preservação e divulgação do patrimônio cultural “voltado à disseminação da cultura da paz”. O projeto chegou a ser estruturado e orçado, porém acabou esbarrando em mudanças de gestão e cortes orçamentários que levaram à suspensão da licitação em andamento. Infelizmente, o local permanece em abandono e deterioração (SSP, 2011; FYSKATORIS, 2011).

É importante observar que o trabalho de preservação das edificações, embora pareça muito específico, é das tarefas mais interdisciplinares da área museológica, requerendo tanto a atuação de especialistas quanto a capacitação dos diversos usuários da edificação. Esse entendimento pautou desde o início a implementação de ações corretivas imediatas, a elaboração de programa de necessidades para especificação e viabilização de serviços mais complexos, envolvendo projetos de: cadastro e regularização legal; reforma, restauro; segurança; acessibilidade; adequação de reservas técnicas; gestão patrimonial e automação predial; eficiência energética; uso racional dos recursos naturais; plano de conservação preventiva e capacitação de pessoal operacional e técnico.

Além das ações estruturantes representadas por essas medidas, o resultado dos dois primeiros anos de trabalho do C-Infra incluiu projetos de restauro licitados em 12 museus, obras de manutenção em 8 museus, além de levantamentos cadastrais realizados ou em curso e projetos de bombeiro contratados e protocolados em todos os museus da pasta, além de incrementos à segurança, com projetos variados contratados e em execução (principalmente envolvendo sistemas de câmara, alarmes, botões de pânico e outros dispositivos) e securitização contratada.

São informações que não podem ser ignoradas, ao se questionar a diferença entre o investimento feito pela administração diretamente nos equipamentos e aquele feito por intermédio de parcerias que têm metas, fiscalização e consequências, em caso de perdas e danos.

É fato que todas essas medidas não são capazes de impedir incidentes e até tragédias, porém concorrem muito fortemente no sentido evitá-las ou minimizar os danos. Foi o caso do incêndio que devastou o Museu da Língua Portuguesa e vitimou fatalmente o bombeiro civil Ronaldo Pereira da Cruz, em 21 de dezembro de 2015. As investigações comprovaram que a infeliz ocorrência não foi culpa da organização social gestora.

Embora um dano assim seja sempre, em muitos sentidos, irreparável, a indenização no valor de R\$ 45 milhões, paga pela seguradora – outra obrigação prevista nos contratos de gestão a partir do C-Infra – contribuiu decisivamente para a recuperação do museu o mais prontamente possível, representando mais da metade dos recursos que foram necessários à plena reabertura do Museu (R\$ 85 milhões) em

julho de 2021, e que se somaram a patrocínios diversos (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2021).

No Programa de Edificações, o dia a dia envolve a elaboração e implementação de uma série de planos afetos à manutenção predial e conservação preventiva; política de segurança, salvaguarda e contingência; acessibilidade universal; sustentabilidade ambiental e regularidade cadastral, além das providências correlatas a obras de restauro, reforma e ampliação necessárias conforme o caso.

Assim como acontece com o trabalho de preservação do acervo, o lado visível do trabalho de preservação das edificações não tende a gerar notícias no cotidiano. São ações de rotina que, feitas com regularidade, tendem a espaçar no tempo e a reduzir muito os custos de intervenções de infraestrutura mais complexas. É um trabalho de bastidores, essencial para que a fruição possa acontecer com qualidade e segurança e para que o patrimônio seja preservado para as atuais e futuras gerações.

Nesse sentido, é necessário que os indicadores para mensurar resultados leve em conta, não só as ações realizadas (com as respectivas despesas que elas envolvem), mas a dimensão dos custos e danos evitados e da garantia de bem preservado que elas contribuem para viabilizar.

### **3.6 O Comitê Educativo e o Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais**

Ao iniciar a reconfiguração da UPPM, em 2008, a questão da ação educativa nos museus surgia de maneira emblemática. O entusiasmo com as profissões de arte-educador e de educador cultural, que havia prevalecido algumas décadas antes, parecia ter sido superado pela visão de que bastava ter uma exposição altamente qualificada e a mediação poderia até ser dispensável, sobretudo se houvesse recursos tecnológicos disponíveis. Ou, no limite, realizada por jovens estudantes em formação, mediante alguma capacitação pontual.

O descrédito crescente com a área de educação formal também contribuía para reforçar, junto a alguns diretores, a visão de que um setor educativo mais “sênior”, nos museus, poderia suprimir da fruição o que ela tinha de mais interessante, ao passo que a maioria dos visitantes, em seu entendimento, ficava satisfeita simplesmente

com um serviço de “guia” ou de “monitoria”, ao qual bastava conhecer o percurso e os principais fatos e curiosidades a serem recitados a cada módulo expositivo.

Curiosamente, também uma visão pessimista em relação à educação – desta feita à educação formal, escolar – foi um dos pontos de apoio, junto aos museus, para reverter a animosidade quanto às equipes de educação e mediação: na visão de alguns equipamentos, era preciso ter um grupo de especialistas próprio, principalmente para o atendimento ao público escolar, já que, em sua visão, os professores eram muito mal preparados para abordar os conteúdos expostos “do jeito certo” ou “do melhor jeito”.

Era preciso *capacitar os professores*, se possível, ou suprir a eventual carência de sua condução, substituindo-a com uma ação educativa estimulante e diferente. Cabe ressaltar que alguns estudos feitos nos museus mais estruturados embasavam esse entendimento, visto que identificavam erros e deficiências na mediação feita por professores. Ademais, já há alguns anos, estudos consistentes vinham sendo desenvolvidos no campo da educação informal e novas referências se multiplicavam nesse campo (CAZELLI, 2005; MARANDINO, 2008).

Os estranhamentos entre educadores de museus e professores não são novidade. Vários estudos abordam os desafios mútuos nessa relação (ALMEIDA, 1997; MARANDINO; MONACO, 2013) que é, ao mesmo tempo, das mais longevas da área cultural, já que a visão do público escolar como público por excelência dos museus tem predominado pelo menos desde a segunda metade do século 20 (no caso paulista com o reforço dos museus históricos e pedagógicos).

Visitas escolares representam altos contingentes de público e essa sempre foi uma meta almejada nos museus. O argumento para equipes predominantemente de estagiários e funcionários jovens mal remunerados, em geral, deriva da baixa capacidade orçamentária e do fato de que profissionais mais qualificados, mesmo quando recebem salários melhores, não querem só ficar mediando grupos. A composição do que seja essa mediação talvez ajude a explicar essa recusa.

Ainda assim, chama a atenção a dissociação entre museus e escolas, enquanto equipamentos de possibilidades múltiplas de construções conjuntas, considerando que a relação entre ambos vem de um largo histórico de tentativas de associação entre os museus e a educação básica no Brasil e particularmente em São Paulo, com destaque para a experiência dos MHPs.



Talvez como reação à utilização artificiosa dos museus por governos autoritários, talvez pelas precariedades mútuas, que incluem as dificuldades de dedicação de tempo para a produção colaborativa, e ainda pela falta de novas alternativas de conceber o mediar, o caso é que a aproximação de museus e escolas não se tornou algo comum, mesmo quando a distância física é pequena, o que permitiria, ao menos no caso de determinadas unidades escolares, a constituição de experimentos de laboratório recíproco, estendo o pátio da escola para o museu e o quintal do museu para a escola.

É certo que muitas burocracias de ambas as instituições dificultam esses diálogos, mas a falta de tentativa impede que sejam encontrados interlocutores dispostos a novos formatos de relacionamento. O que poderia representar para a função social do museu, se ele adotasse e fosse adotado pela escola mais próxima, como espaço de educação informal e desenvolvimento de vivências criativas?

A formulação desse tipo de questionamento não encontrava eco, entre outras razões porque não havia, na maioria dos museus, um setor educativo estruturado. De fato, em vários casos, a área que poderia ser considerada o “cartão de visitas do museu” ou, para usar uma metáfora mais compatível, a “vitrine viva e animada” do museu, era composta quase exclusivamente por profissionais em formação (por vezes sem a experiência, o traquejo e postura mais adequados para as diferentes situações vivenciadas) e por funcionários bastante mal remunerados.

Até hoje, a área educativa é a que percebe os salários mais baixos e tem as maiores taxas de rotatividade dentre as funções técnicas finalísticas, em boa parte das instituições museológicas, além de não contar com perspectivas de carreira minimamente delineadas.

Por que é importante que as equipes de pesquisa, conservação, manutenção e segurança sejam, tanto quanto possível, estáveis, e a do setor educativo não? Por que os profissionais de comunicação e assessoria de imprensa precisam ter formação e experiência para produzir materiais voltados a atrair os diversos públicos, enquanto quem dialoga com o público atraído pode ser um aprendiz com repertório ainda muito limitado pela pouca vivência?

Nada contra a atuação de jovens, estudantes e aprendizes em todas as áreas do museu. A questão fica complexa quando, praticamente sozinhos, eles têm de dar conta dessa missão tão relevante que é a ação educativa nos museus. A demanda

que trazíamos às diretorias era referente à bem-vinda diversidade, inclusive etária, inclusive interdisciplinar, para a área educativa dos museus, bem como à importância de coordenações preparadas para orientar os trabalhos.

O comitê educativo criado na UPPM debruçou-se inicialmente em torno desse desafio, buscando equacionar um conjunto de definições que contribuíssem para auxiliar o fortalecimento da área. Na época, uma limitação pessoal me impediu de acompanhar mais de perto o desenvolvimento desse grupo de trabalho – um equívoco de julgamento que não tive oportunidade de reparar.

Tendo feito bacharelado e licenciatura em História e mestrado em Filosofia da Educação, minha visão de educação divergia significativamente daquela que preponderava entre os representantes das OSs que atuavam no Comitê Educativo naquele momento, sobretudo pela minha defesa de uma maior aproximação com a rede de ensino – não na perspectiva de oferta em via de mão única, mas sim de intercâmbio e elaboração conjunta.

Eu conseguia lidar bem com a resistência de diretores de museus, conselheiros de OSs e gestores públicos, mas naquele momento não tive estrutura para absorver a visão negativa que muitos representantes de educação em museus tinham da interação com a escola pública.

A condução de cada comitê era assumida por um diferente servidor da UPPM, sob minha supervisão. Revendo minha intenção original de conduzir diretamente as reuniões do educativo, optei por delegá-las e assumi como compromisso correspondente apenas duas tarefas. A primeira foi a defesa da contratação de educadores funcionários em todos os museus. A segunda, a insistência para estabelecer um piso salarial mínimo para os educadores que, ainda que não fosse compulsório, representasse uma possibilidade de atração e fidelização de quadros mais qualificados.

Na época, considerei que isso permitiria a constituição de áreas de ação educativa nos museus que, com o tempo, adquiririam mais condições de avançar em discussões estratégicas e de assumir maior protagonismo em cada instituição. Apesar de reconhecer que eu não enxergava caminho diferente, dadas as limitações de

tempo e a necessidade de focar em prioridades que pudessem se traduzir em resultado, essa não foi a decisão mais acertada<sup>165</sup>.

Naquele momento de constituição dos comitês, a UPPM poderia ter exercido um posição mais enfática na valorização do papel das áreas educativas como setores decisivos para a comunicação museológica, em dupla vertente, ou seja, tanto na oferta de visitas mediadas qualificadas (incluindo recursos para visita autoguiada) *em escala*, ou seja, para um amplo número de visitantes, como na elaboração de projetos específicos de fruição, educação não-formal e sensibilização artística e cultural, entre outros, também com escala e visibilidade.

Se essa perspectiva tivesse prosperado, é possível que o desafio do número limitado de visitas que um educador tem a capacidade de fazer com qualidade por dia, mais as demandas referentes à elaboração e implementação de projetos especiais, pudesse ser equacionado com a composição de equipes maiores, horários flexíveis, combinações diversas de formatos de contratação, que pudessem mesclar profissionais mais jovens a outros mais experientes, inclusive aposentados que se dispusessem a dedicar algumas horas semanais à ação educativa. É um experimento ainda a ser testado.

De todo modo, com o tempo, os museus estabeleceram um quadro mínimo fixo de educadores. Embora os baixos salários não tenham sido revertidos, a insistência para não ter nenhum funcionário educador ganhando menos de 1 mil reais até 2013

---

<sup>165</sup> O Comitê Educativo foi o meu primeiro desapontamento à frente da UPPM, o que não deve ser lido como uma negação aos inúmeros ganhos advindos dessa instância, mesmo porque, com o passar dos anos, suas produções passaram a promover diálogos cada vez mais relevantes. Seria injusto e leviano não reconhecer que essa implantação foi uma excelente medida. Ocorre que minha expectativa era outra. Eu achava que a área educativa de cada museu podia ascender a uma posição decisória estratégica na governança de cada museu. Isso não estava no horizonte dos setores que começavam a se consolidar no bojo do modelo OS e tinha urgências mais prementes a tratar. Havia ainda uma divergência de fundo. Apesar das exceções representadas por alguns profissionais de grande experiência e qualificação, eu saía de cada encontro com a sensação de que os educadores não valorizavam os professores da educação formal e tinham o que eu considerava ser uma visão ao mesmo tempo elitista do seu próprio trabalho (melhor do que o dos professores) e submissa (já que, na maioria dos casos, não viam no educativo nem sombra da importância estratégica que eu defendia conquistar). Frustrada, me vali de um pequeno poder para promover a “retaliação” possível. No desenho de referenciais parametrizados para planos de trabalho, relatórios etc., o nome selecionado para o programa das ações educativas foi “Serviço Educativo”. A maioria dos membros do comitê tinha grande antipatia por essa escolha, que eu defendia pela necessidade de ressaltar que, ao fim e ao cabo, era isso: os museus tinham, entre outras, a missão de prestar um serviço educativo, no sentido mais literal do termo, ou seja, cabia-lhes *servir ao público*. Uma decisão impertinente, sem dúvida, e também a evidência do quanto fatores objetivos e subjetivos se mesclam muitas vezes à imaturidade dos sujeitos-líderes, nos processos de construção coletiva. Teria sido mais útil socialmente tentar avançar em busca de outro consenso possível, em relação à ação educativa e a função social dos museus.

deu certo. Os setores educativos passaram a desenvolver alguns projetos belíssimos, de grande qualidade pedagógica ou de relevância social, demonstrando a competência dos profissionais envolvidos e também a persistência qualificada da condução promovida pela equipe da UPPM. É relevante observar que todas as profissionais que passaram pelo Comitê Educativo no período em que coordenei a Unidade eram, além de qualificadas, apaixonadas pelo tema, o que fazia toda a diferença.

Infelizmente, porém, não prosperou na maioria dos museus a preocupação em viabilizar um número crescente de visitas mediadas para todos os públicos, nem a formalização de parcerias mais continuadas com as redes de ensino. O Museu Catavento, sob gestão da OS Catavento Cultural e Educacional, era a grande exceção. Posicionando-se como um “museu-escola” (expressão vista com certa reticência por alguns museus, dada a imagem pejorativa atribuída ao contexto escolar), procurava priorizar é-las o bom relacionamento com as redes de ensino e a composição de uma grande equipe de educadores qualificados, de maneira a recepcionar um contingente expressivo de visitas diárias. Ainda que negociar a substituição de parte dos estagiários por educadores celetistas e a ampliação da remuneração desses profissionais tenha sido um árduo processo, dadas as restrições orçamentárias existentes, era notável a disposição e abertura desse Museu para aprimorar sua relação com o universo da educação formal e para buscar garantir atendimento mediado ao maior número possível de visitantes, de maneira agradável e significativa.

Por sua vez, em alguns museus, a área educativa passou a representar um setor de projetos de excelência, laboriosamente pesquisados e organizados, porém destinados a um percentual bem reduzido de pessoas. A intenção de ter maior influência interna nas definições sobre programação, comunicação, pesquisa de acervo e desenvolvimento institucional – que eu almejava, mas acabei não priorizando – tampouco avançou na maioria dos equipamentos. Em todo caso, vários educativos passaram a responder também por estudos de público, ampliando o conhecimento institucional acerca de grupos de visitantes.

Outro campo que avançou expressivamente foi o desenvolvimento de projetos ligados à acessibilidade, bem como a participação em causas sociais e a elaboração de iniciativas de ampliação da extroversão dos acervos, inclusive por meio de projetos

extramuros, o que que contribuiu para ampliar a oferta de atrativos para públicos diversos, ainda que a divulgação por vezes tímida e a capacidade limitada de atendimento tenham inviabilizado que algumas realizações de grande relevância pudessem gerar maior impacto.

Enquanto a cultura esboçava algumas propostas pontuais junto à rede oficial de ensino, a Secretaria Estadual da Educação (SEE), por meio da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, promoveu a maior iniciativa de parceria já realizada. Com a publicação da Resolução 19, de 13 de março de 2009, a SEE implementaria o programa Cultura é Currículo, tendo como objetivo principal a democratização do acesso de professores e alunos da rede pública estadual a equipamentos, bens e produções culturais que constituem patrimônio cultural da sociedade, com vistas a contribuir para uma formação plural e para sua inserção social<sup>166</sup>.

O projeto “Lugares de Aprender: a escola sai da escola” era um dos componentes desse programa e foi o responsável pela visita de centenas de milhares de estudantes da educação básica a museus e outros equipamentos culturais de todo o estado (FERREIRA, 2017)<sup>167</sup>.

Apesar da iniciativa louvável de promover o acesso de estudantes a uma infinidade de equipamentos de arte e cultura em diversos municípios paulistas, o Cultura é Currículo padecia da mesma perspectiva de via de mão única que habitava os museus da Secretaria: a ideia de conceber o programa *para* os visitantes, no caso, estudantes e seus professores, ainda que com uma vantagem em relação aos projetos educativos da área da cultura, já que a FDE procurou ouvir representantes dos vários equipamentos culturais para estruturar os circuitos de visitação e os materiais de apoio.

Nem todos os museus tinham semelhante prática na produção de seus roteiros e projetos. Apesar dos resultados expressivos alcançados nesse esforço que se estendeu por sete anos, não foram realizados estudos científicos acerca dos impactos ou efeitos dessa participação junto a estudantes, escolas ou instituições parceiras

---

<sup>166</sup> A apresentação do Programa Cultura é Currículo e de seus projetos está disponível em: <https://culturaecurriculo.fde.sp.gov.br/programa.aspx>.

<sup>167</sup> O Programa Cultura é Currículo foi realizado de 2008 (inicialmente como piloto apenas na capital) a 2014 (chegando a todos os municípios do estado). Milhões de estudantes foram atendidos pelo público de seus três projetos: Escola em Cena (964.330 estudantes); O Cinema vai à Escola (8.789.760 estudantes) e Lugares de Aprender, sendo que esse último propiciou 4.055.254 visitas de estudantes a equipamentos culturais.

(FERREIRA, 2017) e a iniciativa acabou sendo descontinuada em uma mudança de gestão.

O Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais consolidou-se nos planos de trabalho com metas relacionadas à elaboração e implementação de um plano anual com os projetos para o setor, mas o estabelecimento de realização periódica de pesquisas realizadas, quase sempre pelas equipes do próprio museu, sem maior rigor metodológico e sem que se pudesse assegurar a adoção dos achados de pesquisa como parâmetros para melhoria da qualidade das realizações.

### **3.7 O Comitê de Comunicação e os Programas de Exposições e Programação Cultural e de Comunicação e Imprensa**

As demandas associadas à comunicação nos museus se desdobraram em dois programas de ação, nos planos de trabalho dos contratos de gestão. De um lado, o Programa de Exposições e Programação Cultural foi estabelecido para abrigar as exposições de longa duração, temporárias (de curta ou média duração, no próprio museu) e itinerantes (em geral de curta duração, em outros espaços museológicos, principalmente no interior e litoral do estado) – ações de comunicação museológica por excelência para a extroversão dos acervos.

A qualidade das mostras foi uma preocupação central na gestão do secretário Marcelo Araújo, que incorporou às demandas anteriormente apresentadas por Andrea Matarazzo – de projetos de ampla visibilidade, atratividade e relevância para o público – a necessidade de qualificação dessas exposições em relação à concepção curatorial, expografia e função social.

A articulação de ações em rede para produzir visibilidade ao conjunto dos museus da Secretaria também foi um desafio de primeira hora do Programa de Comunicação, com a criação de uma agenda cultural em rede para datas ou eventos importantes como a “Semana Nacional de Museus”, “Dia das Crianças” e “Férias no Museu”.

O estabelecimento de um calendário de datas comemorativas está fortemente internalizado na política cultural nacional desde o período colonial – perspectiva que se reafirma na Constituição Federal (art. 215, par. 2º) e extrapola para a agenda de equipamentos culturais e da sociedade em geral.

Considerando o papel exemplar e multiplicador que caberia a cada museu de abrangência estadual, essa é uma pauta que ainda carece ser mais refletida, em um contexto que segue pontuado por experiências de desenhos reproduzidos para serem coloridos por crianças “boazinhas”, na programação de férias de muitas instituições, sobretudo aquelas com maior carência de recursos e de capacitação.

Novamente aqui, o ponto central não é a atividade em si, mesmo porque ela pode ser ressignificada de variadas maneiras. É à necessidade de definir quais os propósitos da ação cultural no ambiente museológico que cabe chamar a atenção. Fazer eventos nos museus para quê?

Que valor têm essas datas? O que significa celebrá-las em um equipamento que é abrigo da memória e das múltiplas possibilidades e potencialidades de interagir com ela?

Pensemos no museu como uma ponte intergeracional, que nos aproxima, por meio de tramas de significado, dos testemunhos e legados preservados das antigas gerações, mediando e questionando nosso contato com o próprio tempo presente, provocando conexões do hoje que se projetam para o passado e para o futuro, a partir do diálogo entre diferentes valores e tempos históricos, enquanto cuida de coletar e preservar aquilo que nossa geração legará à posteridade.

Todo equipamento cultural pode promover atrações instigantes, populares – sucesso de público e crítica em termos de educação informal, lazer, entretenimento. O museu tem o papel singular de ser uma ponte intergeracional entre as gerações passadas e as atuais, com um compromisso de preservação que se estende para a posteridade, cuidando de bens gerados por quem, na maioria das vezes, não mais está aqui, para nós e para aqueles que ainda nem nasceram. Essa perspectiva é capaz de reposicionar a função social do museu no tempo, trazendo novas reflexões acerca da programação que será ofertada, em relação a suas intencionalidades e às formas como mobilizará seus públicos em interações críticas e conscientes?

É oportuno recordar a advertência de Waldisa Rússio:

Esquecemos que **os bens se preservam quando se constituem em valor**. Não em valor para uma minoria, ainda que seja uma “inteligência” atuante: mas num **valor social, derivado de uma consciência que dele se tem como fator fundamental**, como condição absoluta de ser e de existir. E essa valorização e essa consciência só podem derivar de uma historicidade da qual significativas parcelas do povo estejam cônscias. Em duas palavras:

**patrimônio cultural é questão de consciência histórica** (RÚSSIO, s/d, *apud* BRUNO, 2010, p. 121, grifos meus).

Assim como em todos os demais programas, aqui a questão passa pela clareza quanto à finalidade, a missão de cada instituição. Demanda saber onde ela pretende chegar, que tipo de mundo quer contribuir para preservar ou transformar. Feita de forma superficial, essa reflexão pode produzir ações meramente ilustrativas e superficiais. Desenvolvida em profundidade, pode ter impacto em todas as áreas e contribuir para produzir uma programação territorial cuja presença no território traduza em exemplo os valores defendidos.

O aprofundamento das discussões sobre as exposições e programação cultural tornou mais premente a necessidade de elaboração de projeto museológico e museográfico. Da mesma maneira, a reflexão sobre as questões mais diretamente ligadas à divulgação derivaram na necessidade de constituição de um novo programa de trabalho: o Programa de Comunicação e Imprensa (que mais tarde seria renomeado como Comunicação e Desenvolvimento Institucional), bem como de um plano de comunicação institucional, cuja finalidade envolvia a reflexão acerca da seleção de meios e abordagens de cada museu para aproximar-se de seu público, procurando pensar a comunicação como um campo de atuação e um instrumento de gestão estratégica (REMELGADO, 2014).

A soma de demandas de vários planejamentos pontuais acabaria culminando na proposta de elaboração de planos museológicos, estabelecidos no programa de gestão administrativa.

Muitas realizações consistentes derivaram dessa tentativa, com impactos operacionais e estruturantes, que envolveram desde a definição de critérios para nomenclatura e quantificação de público visitante e de público internauta a parâmetros para pesquisa de perfil e satisfação de público, embora o Comitê Educativo tenha conseguido evoluir mais nessa busca de conhecer melhor os diferentes focos de atenção que o museu busca atrair.

São dois campos de definição bastante sensíveis. A quantificação de públicos, na maioria dos espaços, implicou a implantação de recursos que constituem barreiras adicionais ao acesso, como guichês, portarias e catracas, trazendo consigo o desafio de encontrar meios de suavizá-las. Já as pesquisas – fundamentais para um conhecimento mais aprofundado dos perfis e motivações de visitantes e do não



público que transita pelo entorno – de maneira geral, enfrentaram o contraditório entendimento da esfera estatal a respeito.

De um lado, pesquisas de satisfação de público historicamente têm constituído a principal maneira pela qual órgãos de controle consideram atendida a obrigação de apresentar indicadores de qualidade nos contratos de gestão. Junto com os dados de total de visitantes e despesas realizadas, os indicadores de satisfação do público comporiam, assim, os principais meios de avaliação das parcerias na gestão de museus. A tônica, mais uma vez, é a da satisfação do “cidadão-cliente”. Entretanto, mesmo sem entrar no mérito das conhecidas limitações de pesquisas de satisfação em setores como o cultural, a questão é que, mesmo para as pesquisas básicas não há garantia de recurso provisionado nos contratos de gestão.

Vale dizer que essa deveria ser uma atribuição da pasta, mesmo que se materializasse por meio da parceria com uma instituição especializada (que não fosse OS parceria), capaz de desenvolver um ciclo de séries históricas regulares, contemplando aspectos comuns e peculiaridades dos equipamentos, em abordagens quali-quantitativas ao longo de pelo menos cinco anos.

Inúmeras vezes o assunto foi objeto de debates junto ao gabinete do secretário (cada um dos secretários) e junto ao gabinete do governador (cada ocupante do posto). Ainda que todos reconhecessem a legitimidade do tema, por motivos variados, não foi possível, em cinco anos e meio de UPPM e mais cinco anos e meio de UM, conseguir recursos para a implementação de programas de pesquisa continuados. Os argumentos variaram, mas talvez a explicação principal tenha a ver com a ausência de experiência, portanto de confiança, e mesmo de disposição para o uso de dados estruturados no amparo à tomada de decisão. Ademais, o risco de ter decisões discricionárias sobre manter, concluir, ampliar ou reduzir programas culturais confrontadas com opiniões diferentes do público parece estar subjacente à dificuldade para a constituição de uma cultura de gestão de dados apoiada por pesquisas regulares no país.

Há ainda muito de subjetivo e personalista, sob uma áurea senhorial, nos postos de comando principais do poder público. A disponibilidade permanente de veículos com motoristas, assessores, cerimonialistas, as barreiras simbólicas de distanciamento e deferência, parecem se somar para justificar a formação de livre

convencimento desses gestores sem a necessidade de iniciativa probatória que alicerce um esforço de construção de verdade real. (TEIXEIRA MENDES, 2012).

Não se trata, obviamente de defender uma suposta visão de “imparcialidade” ou “neutralidade” mítica, segundo a qual tudo viria de provas concretas e absolutas – pretensão que tanto dano causa em diversas áreas de conhecimento. Mas talvez a facilidade com que posições se formem, se perpetuem e gerem frutos sem lastro em verificações, sem exame dos efeitos posteriores, sem esforços de construção de consenso ou, ao menos, escutas a respeito, parece concorrer para alçar as deliberações dos altos gestores a um limiar muito tênue entre a discricionariedade e a arbitrariedade, que não deveriam se confundir (MEIRELLES, 2016, p. 140<sup>168</sup>).

A realização de reuniões e visitas técnicas periódicas para acompanhamento das ações e dos eventos promovidos pela unidade tornou-se rotina, bem como o estímulo ao aumento da acessibilidade e da visibilidade dos museus, por meio de campanhas de gratuidade, especialmente estimuladas na gestão de Marcelo Araújo, à guisa de maximizar a função social dos museus, com ênfase no alcance de públicos prioritários (pessoas com deficiência, pessoas em situação de vulnerabilidade, professores, policiais, turistas, taxistas entre outros). Também foram fomentadas ações extramuros e a divulgação de materiais de comunicação, como a distribuição de passaportes para incentivar a visita gratuita ao maior número de museus.

A Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico também desempenhou no período um importante papel nas reflexões e na disseminação de boas práticas na área museológica brasileira, com uma série de publicações inéditas, compilações históricas e traduções de importantes referenciais internacionais para a área de museus.

O primeiro título nesse contexto foi a obra “Documentação e conservação de acervos museológicos: diretrizes” (2010), que apresenta a metodologia e os resultados do projeto de documentação de 15 museus da Secretaria da Cultura, trabalho realizado entre outubro de 2008 e junho de 2010, sob coordenação do Comitê de Política de Acervo da unidade, mobilizando 50 técnicos e especialistas em 11 municípios paulistas.

---

<sup>168</sup> “[...] convém esclarecer que *poder discricionário* não se confunde com *poder arbitrário*. Discricionariedade e arbítrio são atitudes inteiramente diversas. Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei. Ato discricionário, quando autorizado, é legal e válido; ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido” (MEIRELLES, 2016, p. 140, grifos do autor).

Outras parcerias também foram firmadas com organizações sociais, permitindo lançamentos como a “Coleção Museu Aberto”, que tem entre seus títulos: “Museus: o que são e para que servem?” (2011), “Para além dos muros: por uma comunicação dialógica entre museus e entorno” (2011); “Questões indígenas e museus: debates e possibilidades” (2012); “Conservação preventiva e procedimentos em exposições temporárias” (2012). Também foram produzidas as publicações “Planos de comunicação institucional para museus de pequeno porte” (2012); “Conceitos-chave de Museologia” (2013) e “Orla cultural: museus da Baixada Santista” (2013), que estão disponíveis pelo site do Sisem-SP<sup>169</sup>.

### **3.8 O GT-Sisem e o Programa de Apoio ao Sisem-SP**

Além de gerenciar 12 dos 27 contratos de gestão que a Secretaria mantinha com organizações sociais de cultura em 2013, a unidade de museus também é a área responsável pela articulação e fortalecimento do Sistema Estadual de Museus do Estado de São Paulo (Sisem-SP).

Criado por meio do Decreto Estadual nº 26.634, de 13 de janeiro de 1986, o Sisem-SP é o mais antigo sistema estadual do país, tendo sido referência para a própria criação do Sistema Nacional de Museus.

O Sistema Estadual de Museus de São Paulo tem a atribuição de promover a articulação e o desenvolvimento técnico dos museus paulistas, em favor da preservação e da difusão do patrimônio museológico e da valorização da cultura e da cidadania. Seu foco de atuação, desde o início, envolveu a realização de assessorias técnicas e capacitação de profissionais para as 415 instituições museológicas existentes no Estado de São Paulo (segundo diagnóstico elaborado e aplicado pela UPPM, em parceria com a Acam Portinari, entre 2009 e 2010).

Desde 2008, tem atuado fortemente pela consolidação de uma estrutura participativa e pelo fortalecimento da articulação dos museus paulistas, dando seguimento a uma atuação de retomada que já era constituída de relevantes iniciativas, como o convênio que deu origem ao curso técnico de museus do Centro Paula Souza, em 2005 (FÓRUM PERMANENTE, 2005).

---

<sup>169</sup> Conferir em: [www.sisemsp.org.br](http://www.sisemsp.org.br) e <https://www.sisemsp.org.br/publicacoes-do-sisem-sp/>.

Esse renovado esforço teve vários desdobramentos, que tiveram início com uma reestruturação liderada por uma experiente museóloga comissionada, e uma pequena equipe de técnicos. Dentre eles, merecem destaque: a criação do Encontro Paulista de Museus, evento anual cuja primeira edição ocorreu em 2009; a criação do Grupo de Trabalho dos Representantes Regionais, contando com 32 integrantes eleitos nas 16 regiões administrativas do Estado de São Paulo e contribuindo para ampliar a comunicação e a descentralização das decisões sobre a política museológica no território estadual; a atualização de seu marco legal, com a publicação do Decreto Estadual nº 57.035, de 2 de junho de 2011; e a organização do Conselho de Orientação do Sisem-SP, que mescla representantes indicados por instituições da área museológica paulista, funcionários da unidade de museus e integrantes eleitos nos Encontros Paulistas de Museus. Com intensa participação do grupo de Representantes Regionais, a equipe técnica da Secretaria da Cultura redefiniu a atuação do Sisem-SP, consolidando-a em cinco linhas de ação: Articulação, Apoio Técnico, Comunicação, Formação e Fomento. Cabe ressaltar que, no início da reestruturação, houve especial preocupação com o estabelecimento de referenciais e normas para organização de exposições itinerantes, palestras, oficinas de capacitação e estágios técnicos.

O diagnóstico realizado no início da reestruturação da Unidade serviu para orientar as ações que seriam desenvolvidas junto às edificações e acervo, começando, porém, por uma revisão institucional, referente aos museus que seriam submetidos à migração para o modelo de gestão em parceria com OS e aqueles que estavam no processo suspenso de municipalização.

O objetivo era identificar a situação de todos os museus criados pela Secretaria da Cultura. Entre outras conclusões, esse diagnóstico permitiu definir a continuidade do processo de municipalização de museus históricos e pedagógicos que haviam sido criados ao longo da história da ação cultural do estado, retomando um processo que já havia ocupado a atenção da área de museus por vários anos, bem como estabelecer os museus que permaneceriam estaduais, vinculados à Secretaria da Cultura e gerenciados por meio do modelo de parceria com organizações sociais.

Para viabilizar a solução representada pela municipalização interrompida e questionada, os esforços da UPPM a partir de sua reestruturação voltaram-se a viabilizar simultaneamente um marco regulatório que se adequasse à previsão

constitucional e um conjunto de condições para dar apoio efetivo aos museus que seriam municipalizados.

A dissertação de Ana Carolina Xavier Ávila (ÁVILA, 2014) aborda a trajetória dos museus históricos e pedagógicos e apresenta uma série de depoimentos de gerações de servidoras que atuaram junto ao Sistema Estadual de Museus no Dema e depois da UPPM, sobre as motivações do processo de municipalização e os esforços correspondentes para viabilizá-lo.

Apesar da lentidão do processo, muitos avanços foram obtidos, especialmente com a sanção da Lei Estadual nº 13.209 de 29/09/2008, que permitiu regularizar os processos desde 2000. A participação da UPPM na formulação, em interação com a Assessoria Jurídica do Governador, assegurou que o texto legal previsse a manutenção da destinação cultural museológica dos bens municipalizados, bem como sua preservação e efetiva disponibilização ao público (art. 4º).

Essa Lei também previu que a formalização da doação ocorresse mediante a celebração de um termo contratual (art. 3º). A equipe que do Grupo Técnico do Sistema Estadual de Museus (GT Sisem) da UPPM elaborou um procedimento operacional que continha os parâmetros para cada processo de municipalização, norteando o que deveria subsidiar a formalização desse termo.

Planejadas para evitar que a municipalização se convertesse em ônus para os municípios e risco de abandono do museu, as providências incluíam um rito que envolvia a formalização de declarações de interesse e compromisso do prefeito; uma série de documentos e certidões de regularidade (previstas na legislação e nas orientações da consultoria jurídica para doação de acervos) e o passo a passo até a transferência definitiva (ÁVILA, 2014).

A previsão de recursos para ações de apoios aos museus em municipalização foi um diferencial que contribuiu para acelerar diversos processos. Obras de reforma, adequação de reservas técnicas, apoio à elaboração de planos museológicos, itinerância de exposições e ações de capacitação foram iniciativas que mesclavam a atuação da equipe do GT Sisem e a parceria com organizações sociais, especialmente a OS Acam Portinari, responsável pela gestão de museus do interior e pela operacionalização de diversas iniciativas do Sisem.

A longa trajetória de criação e “despriorização” de museus percorrida pelo estado de São Paulo, até a solução encontrada por meio do processo de

municipalização enseja uma reflexão bastante elucidativa sobre a criação e gestão de museus no âmbito da administração direta.

É inegável que a política pública de cultura concebida em uma época pode ser revista e reorientada em outra. A destinação de equipamentos públicos considerados estratégicos em um período de afirmação de símbolos nacionais e estaduais pode ser repensada, quando o reconhecimento acerca da importância da descentralização do patrimônio local se apresenta como estratégia para ampliar as relações de pertencimento entre museus e seus públicos e territórios.

No entanto, convém observar que mesmo quando foram criados, muitos desses museus não receberam atenção estatal necessária, e já eram objeto de preocupação nos anos 1960: “Não basta criar museus, sem lhes dar a organização e os recursos indispensáveis não só ao seu crescimento, mas ao aproveitamento do seu acervo e à sua conservação” (NEME, 1964, p. 15). Sem falar naqueles que acabaram nem sendo implantados. As precariedades se somaram ao longo dos anos.

Ainda que plenamente justificável do ponto de vista das atribuições dos entes federados, o fato é que a municipalização, no caso dos museus, foi a oportunidade de resolver um problema concreto: a existência de dezenas de museus e a inexistência de recursos previstos para sua gestão e menos ainda de vontade política para tentar viabilizá-los. Muitos museus, pouco tempos após sua constituição, já suscitavam dúvidas quanto à sua razão de existir: “que fazer deles, que função atribuir-lhes, como dar-lhes utilidade? Não se tratasse de uma criação arbitrária, e estas questões não teriam razões de ser” (NEME, 1964, p. 22).

O esforço da equipe do Dema e, mais tarde, da UPPM para vincular algumas obrigações ao estado no processo de municipalização visava evitar a perda de patrimônio e a consumação de uma injustiça, traduzida no repasse aos municípios de um patrimônio cuja atratividade demandaria recursos para recuperação, pesquisa e comunicação adequadas. Infelizmente os altos custos envolvidos não permitiram que muitas municipalizações fossem concluídas da melhor maneira. No total, 16 municipalizações (ÁVILA, 2021) de museus foram feitas até 2021, a exemplo das doações feitas para os municípios de Piracicaba (MHP Prudente de Moraes) e Taubaté (MHP Monteiro Lobato).

Vale citar tais exemplos porque, junto com os museus de Amparo (MHP Major Novaes), Guaratinguetá (MHP Rodrigues Alves) e Tatuí (Casa Paulo Setúbal), eles

passaram por um período de gerenciamento sob o contrato de gestão com a Acam Portinari e receberam vários beneficiamentos e capacitações, antes da transferência.

Todos estavam (e três continuaram) aguardando a finalização dos trâmites de municipalização. Vale citar a respeito outro episódio útil para se discutir o que exatamente significa a “gestão direta” da cultura – tema especialmente caro a críticos do modelo OS, que o acusam ser uma forma de privatização velada.

Ao chegar na UPPM, em 2008, realizei visitas a todos os museus. Foi um processo paulatino, em face da quantidade de desafios de partida que existiam na Unidade. A respeito de alguns museus, as informações iniciais eram, todas, relatos. Um deles dava conta dos museus do interior definidos para municipalização, indicando em que casos as devidas chaves tinham sido recolhidas, estando as edificações fechadas, a aguardar a mudança de titularidade.

Passados os primeiros meses na coordenação, recebi a ligação da diretora de um desses museus fechados. Ela havia mantido consigo um par de chaves e vinha abrindo o museu “por conta própria”, arcando, às próprias expensas, com a remuneração de mais duas pessoas que continuavam a trabalhar no museu! Como houvesse no quintal desse equipamento uma jabuticabeira muito produtiva, os dois funcionários colhiam as frutinhas e faziam geleia, para vender na porta do museu, o que ajudava nas despesas.

Isso aconteceu no estado de São Paulo, há duas horas da capital, em pleno século 21. Eu poderia escrever outras quinhentas páginas com situações semelhantes, que testemunhei ou ouvi dos servidores mais antigos da Unidade.

Por exótico que pareça, não foi um caso isolado e soma ao caso do museu inaugurado pelo governador e que, no dia seguinte, contava apenas com o diretor recém-nomeado, às voltas com uma vassoura, para limpar o espaço depois do evento inaugural. Não tinha sido previsto um único funcionário para o dia seguinte! E desta vez estamos falando de um caso ocorrido na capital, também já no século 21.

Ao mesmo tempo em que traduzem o descaso e despreparo da máquina pública, situações como essas permitem descortinar um outro lado da história, traduzido na liberdade desses gestores para definir o que fazer em relação ao patrimônio.

Na cidade do interior, ninguém questionou a manutenção do museu aberto, embora o estado tivesse notificado a prefeitura de seu fechamento. No museu da

capital, o diretor negociou contratações que pode selecionar, da mesma maneira que cabia a ambos deliberar sobre as ações que seriam realizadas em cada museu.

A área de museus do estado se desdobrava para atuar na catalogação de acervos, na capacitação de técnicos, no acompanhamento de obras de arte em viagens; não dava para cuidar de tudo. Em certo sentido, ainda que sob grandes limitações orçamentárias, a autonomia dos diretores e de suas equipes sob a administração direta era muito superior, menos passível de controles e de consequências, do que a gestão altamente fiscalizada do modelo OS.

Ainda no que diz respeito à atuação junto aos museus do interior e litoral, a criação do Encontro Paulista de Museus (EPM), cuja primeira edição ocorreu em 2009, foi um diferencial que deu início a um diálogo produtivo da UPPM com instituições de todas as regiões do estado, inclusive recuperando ou estabelecendo laços com muitos MHPs. Graças à profícua parceria com o Fórum Permanente de Museus, todos os encontros foram registrados e receberam relatos críticos, além de uma publicação que constitui um apanhado crítico da primeira década de realizações (GROSSMANN, KERSHOVE, SILVA, 2021).

Um resultado valioso dessa articulação foi a criação dos editais ProAC de Apoio a Museus, a partir de 2012. Demanda histórica da área museológica, esses editais permitiram direcionar recursos do Programa de Ação Cultural do Estado de São Paulo para a viabilização de projetos de melhoria dos museus, contribuindo para iniciativas de documentação, conservação, produção e itinerância de exposições, adequação de espaços de reserva técnica e outras ações de valorização do patrimônio museológico paulista.

No 5º Encontro Paulista de Museus, em junho de 2013, foram realizadas reuniões de oito macrorregiões, congregando por proximidade geográfica as Regiões Administrativas e Metropolitanas do Estado de São Paulo. Cada macrorregião elaborou até três propostas para cada linha de ação do Sisem-SP. Nessa ocasião, a linha “apoio técnico” passou a ser denominada “fortalecimento institucional”.

As reuniões levantaram 200 propostas que foram consolidadas pela equipe técnica da Secretaria e disponibilizadas para consulta pública no site do Sisem-SP, a fim de receber mais contribuições do setor museológico, resultando ao final desse processo no documento intitulado “Subsídios para a Política Estadual de Museus”.



Com a adesão do Estado de São Paulo ao Sistema Nacional de Cultura, em setembro de 2013, o 5º Encontro Paulista de Museus foi reconhecido pelo Ministério da Cultura como Conferência Livre e as propostas, redistribuídas segundo os eixos e subeixos definidos em nível federal, foram integradas à pauta de discussão da Conferência Nacional de Cultura, realizada em dezembro de 2013<sup>170</sup>.

Dois aspectos desses encontros merecem atenção especial, pelo potencial inconcluso, de um lado, e pela conquista que ainda precisa ser devidamente dimensionada, de outro. O EPM nasceu para ser um fórum de discussão de políticas públicas de museus, muito mais do que um evento técnico, de capacitação ou de conagração, ainda que essas dimensões também estivessem presentes.

Nessa direção, as primeiras edições focaram a realização simultânea de um encontro de prefeitos e secretários municipais de cultura. O foco era fortalecer a importância dos museus junto às esferas municipais. Com o tempo, essa vocação acabou sendo preterida, em função da dificuldade de conciliar as agendas das autoridades. É válido pensar se foi a melhor solução.

Ainda que seja muito importante dar sequência aos encontros mobilizando novas possibilidades de aprendizado e conexões no setor, a oportunidade de aproximar lideranças políticas e técnicos de museus pode contribuir para dar mais relevância à área.

Talvez ampliar o leque de interlocuções, em lugar de concentrá-lo nos profissionais do setor – trazendo para falar e para ouvir prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores e de consórcios intermunicipais, deputados, representantes do Ministério Público e outras autoridades – seja um caminho profícuo de estabelecimento de novas relações. Não será uma tarefa fácil, mas os resultados já alcançados denotam a capacidade impressionante que a área de museus tem de mobilização.

A esse respeito, o segundo ponto a destacar refere-se à eleição de representantes regionais e às articulações territoriais viabilizadas a partir das deliberações traçadas no EPM. Nas primeiras cinco edições, a escolha pública desses representantes pelo campo museal presente ampliou expressivamente a capilaridade da Secretaria no interior e litoral, fortaleceu lideranças regionais e contribuiu para a constituição de um campo de realizações maximizado pelo estado, apesar da falta de

---

<sup>170</sup> Documento-base para a política estadual de museus. Disponível em: [www.sisemsp.org.br](http://www.sisemsp.org.br).

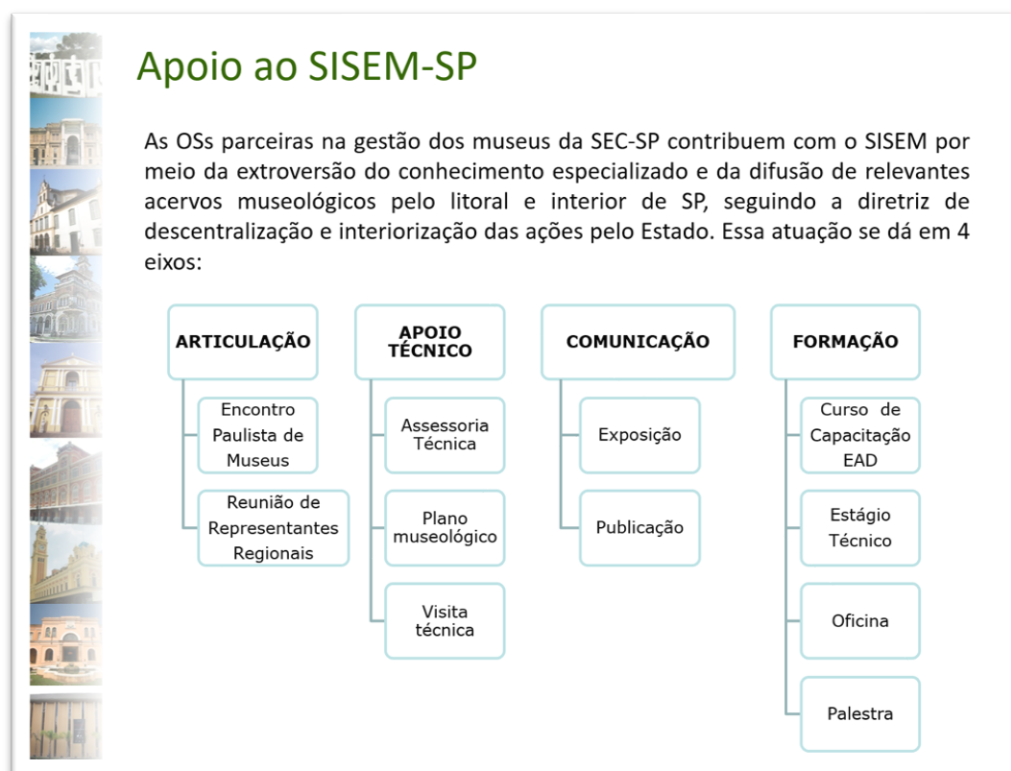
recursos financeiros, até influir também nessa pauta, ao criar suficiente pressão para a que o estado finalmente passasse a ter editais específicos para museus em seus programas de fomento.

O Encontro Paulista de Museus também foi a instância indicada pela UPPM para eleição de membros da comunidade museológica do estado para o Conselho de Orientação do Sisem. Enquanto outros conselhos e comissões da Secretaria da Cultura foram constituídos ao longo do tempo por meio de indicações pessoais e discricionárias, a área de museus foi a primeira a compor um conselho que alia representantes indicados pelas principais entidades do setor e representantes eleitos pelo próprio setor no estado, cumprindo assim as recomendações da Política Nacional de Museus, de maneira efetiva e continuada, em favor da valorização da própria área, e apesar da mudança de secretários e coordenadoras.

É um passo que merece ser devidamente historiado e preservado, como política pública de museus, pois talvez seja um dos principais avanços já realizados na cultura paulista na constituição de uma política de estado de forma participativa. É também uma iniciativa que precisa ser fortalecida a partir do maior empenho de recursos financeiros para a área de museus do estado, sobretudo para que os esforços de capacitação dos agentes, que avançaram significativamente nos últimos anos, possam ser acompanhados de melhorias mais estruturantes nas edificações, na expografia, na acessibilidade e na programação dos equipamentos, ampliando sua atratividade, seus públicos e a valorização social. Novamente aqui, a mobilização de mais forças políticas pode representar um diferencial.

Para garantir condições de operacionalização das ações relacionadas ao GT Sisem, a unidade de museus organizou quatro eixos de atuação que deveriam ser contemplados nos contratos de gestão das OSs:

**Figura 8 - Eixos de Atuação do Programa de Apoio ao Sisem-SP nos Contratos de Gestão com Organizações Sociais de Cultura**



Fonte: Balanço Anual de Resultados dos Museus da SEC SP – 2012, 20/03/2013.

Isso significa que cada plano de trabalho anual deveria contemplar uma ou várias das ações acima, o que tem sido muito desafiador, ao longo do tempo. No início, o problema era a falta de entendimento das OSs quanto à necessidade de atuação em âmbito estadual, para além, portanto, do território em que cada equipamento está instalado, o que acabou sendo convencionado como necessidade derivada de uma característica intrínseca aos museus da Secretaria: ser um museu estadual implica um compromisso de atuação no território do estado.

Sendo museus do Estado, compreende-se que sua área de atuação, apesar de muitos estarem localizados na Capital, é o Estado de São Paulo. Desta maneira, além da gestão dos próprios equipamentos culturais relacionados no contrato de gestão, a organização social de cultura também possui metas de ação relacionadas a uma atuação além de seus próprios muros [dos muros do museu estadual que gerencia], visando à integração de trabalho entre museus (MIZUKAMI, 2014, p. 90).

Conquanto os cortes de verbas derivados da crise a partir de 2015 tenham tornado mais complexo equacionar recursos para essas atividades, o Programa de Apoio ao Sisem-SP desempenhou um papel muito relevante na oferta de serviços

variados e apoios para os museus do interior e litoral do estado. Iniciar uma articulação mais focada em ampliar a interação com os públicos de museus no território paulista, valendo-se das experiências pontuais adquiridas com as audiências públicas de municipalização e estendendo a experiência para outras vivências, pode contribuir para ampliar as condições de atração de mais recursos e valorização para essas ações.

Também é necessário registrar que o sítio eletrônico do Sisem-SP na internet é atualmente um dos portais mais relevantes para interessados na concepção, gestão e discussão dos principais assuntos relacionados a museus no país. A ação iniciada a partir de uma doação do Museu de Ciências da Unicamp reforça uma vez mais a relevância da aproximação entre os museus e as universidades, para deslançar iniciativas que, uma vez bem iniciadas e inseridas no cotidiano de rotinas das áreas técnicas, podem adquirir robustez, ganhar fôlego e projeção.

### **3.9 O Comitê de Indicadores e o Programa de Gestão Administrativa**

Uma das questões mais urgentes do modelo OS na área de museus dizia respeito à viabilização de uma organização administrativa funcional e manejável, que permitisse realizar as atividades fins e cumprir os inúmeros requisitos dos órgãos fiscalizadores sem incorrer em riscos sabidos ou desconhecidos. Os modelos inicialmente existentes eram complexos e vagos, os profissionais não tinham experiência com o modelo, que era inédito, e a própria Secretaria tinha dificuldades para estabelecer definições mais duráveis. O cenário era marcado por considerável insegurança jurídica.

O estabelecimento dos primeiros consensos conceituais, a criação dos comitês de trabalho reunindo times das OSs e da Secretaria e a realização de reuniões ampliadas periódicas foram as ações iniciais de um longo processo de construção colaborativa.

Isso permitiu estruturar um Programa de Gestão Administrativa que voltava sua atenção para múltiplos aspectos da gestão dos museus, procurando hierarquizar prioridades de intervenção, para evitar obrigações inexecutáveis e os riscos de que muitas fossem cumpridas apenas “por tabela”.

Como a ausência de parâmetros internos ou externos era uma realidade em praticamente todas as áreas dos museus e da Unidade, sinalizando a construção de vários documentos referenciais, o Programa de Gestão Administrativa (que alguns anos e transformações depois passaria a se chamar Programa de Gestão Museológica) definiu logo a necessidade de elaboração de um planejamento estratégico, que congregasse e articulasse os vários planejamentos autônomos – processo que, na área de museus, resulta na elaboração do plano museológico.

O excessivo detalhamento adotado no início – comportamento relativamente comum, quando se sai de uma situação sem definições para uma com – acabou resultando numa superposição de documentos que persevera até a atualidade, com a elaboração de um plano estratégico de atuação previsto para cada ciclo do contrato de gestão e de um plano museológico também plurianual, em geral atualizado a cada dois anos.

A conversão do plano estratégico de atuação em plano museológico, ou vice-versa, isto é, a fusão desses documentos de maneira a ter um único formato de plano plurianual funcionando a cada ciclo de gestão tende a simplificar e qualificar a elaboração, ao mesmo tempo tornando mais fácil o acompanhamento a ser desempenhado.

Além de diretrizes e modelos, a ausência de parâmetros e indicadores consagrados para avaliação das políticas de cultura também na área museológica foi um dos principais desafios nesse percurso. Os referenciais testados, ao longo de uma década e meia, passaram por diversos ajustes e aperfeiçoamentos.

No entanto, é ainda muito difícil estabelecer comparações com outras realidades, seja de museus geridos por outras administrações de forma direta, seja com museus geridos por particulares, pois ainda há poucas informações disponíveis no Brasil relacionadas à avaliação de resultados de museus e pouca comparabilidade entre as informações existentes, em geral constituídas sob diferentes lógicas de aglutinação de dados.

A tabela abaixo exemplifica uma das tentativas da UPPM de elaborar um comparativo entre museus estatais paulistas geridos em parceria com OS e outros geridos pela administração indireta / universitária, em atendimento a demanda do Tribunal de Contas. Ainda que a iniciativa avance na direção de um esforço de

comparabilidade, as especificidades de cada equipamento, acabaram desestimulando esses estudos.

**Tabela 7 - Teste comparativo entre orçamento e público de museus paulistas - 2011**

| Museu  | Tipo                    | Vínculo | Orçamento 2010 – R\$ | Orçamento 2011 – R\$ | Área Total Edificada | Público Anual (2010) | Público Anual (2011) | R\$ x público 2010 | R\$ x público 2011   |
|--|-------------------------|---------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| Pinacoteca Luz, Estação Pinacoteca e Memorial da Resistência | Estadual, gerido por OS | SEC-SP  | 16.900.000           | R\$ 15.300.000       | 18.226,69 m          | 526.572              | 407.208              | R\$ 32,09          | R\$ 37,57            |
| Museu Paulista   | Universitário, público  | USP     | R\$ 10.827.149       | R\$ 11.861.229       | 9.430 m              | 331.886              | 311.000              | R\$ 32,62          | R\$ 38,14            |
| Museu Afro Brasil  | Estadual, gerido por OS | SEC-SP  | R\$ 8.196.090        | R\$ 8.500.000        | 11.796 m             | 187.385              | 164.329              | R\$ 43,74          | R\$ 51,72            |
| Museu de Arte Contemporânea                                  | Universitário, público  | USP     | R\$ 8.992.609        | R\$ 10.154.393       | 5.288 m              | 76.317               | 71.840               | R\$ 117,83         | R\$ 141,35           |
| Museu de Arte Sacra  | Estadual, gerido por OS | SEC-SP  | R\$ 2.349.918        | R\$ 5.804.299        | 2.146 m              | 30.364               | 41.929               | R\$ 77,39          | R\$ 138,43           |
| Museu de Arqueologia e Etnologia                             | Universitário, público  | USP     | R\$ 10.403.959       | R\$ 12.146.987       | 5.718 m              | 24.027               | Fechado para reforma | R\$ 433,01         | Fechado para reforma |
| Museu Catavento  | Estadual, gerido por OS | SEC-SP  | R\$ 6.474.381        | R\$ 7.192.000        | 15.143,41m           | 282.625              | 412.535              | R\$ 22,91          | R\$17,43             |
| Museu de Zoologia  | Universitário, público  | USP     | R\$ 10.178.755       | R\$ 11.221.959       | 7.079 m              | 98.061               | 95.100               | R\$ 103,80         | R\$118,00            |

Fonte: Apresentação para Auditores do TCE-SP, UPPM, 2012.

Ainda que a iniciativa avance na direção de um esforço de comparabilidade, as especificidades de cada equipamento, acabaram desestimulando esses estudos. Entretanto, o experimento foi útil para demonstrar ao TCE que o famigerado “custo visitante” que alguns auditores insistiam em calcular (representado na Tabela acima pelas colunas “R\$ x público”) não era superior, nos museus gerenciados sob o modelo OS àqueles mantidos pela Universidade de São Paulo. Vale lembrar que:

Entende-se que os objetivos das ações culturais poderiam ser alcançados de diferentes maneiras, com estratégias igualmente variadas; todas consideradas legítimas. Esse desafio estaria presente também na relação com as fiscalizações dos órgãos de controle, como a Secretaria da Fazenda e o Tribunal de Contas do Estado, os quais visariam mais os processos formais ou análises de custo e benefício – entendido por vezes como o total de público atingido – do que as dificuldades decorrentes da especificidade para a realização dessas atividades. Esta situação gera para as unidades gestoras a necessidade constante de explicarem, por exemplo, a prática de valores às vezes bastante diferentes para um mesmo tipo de trabalho, uma vez que haveria especificidades também no âmbito de atuação de cada OS (BITTENCOURT, 2014, p. 151-152).

A apresentação da tabela, por sua vez, nos permitiu ponderar junto ao órgão de controle que essa informação contribuía muito pouco para a análise, já que o simples cruzamento do orçamento realizado anual com o número de visitantes não permitia observar inúmeras questões, tais como demandas de manutenção de

acervos e edificações e propósitos culturais e educativos junto ao público. De um lado, o cálculo resultava impreciso, porque omitia uma série de custos de conservação, pesquisa, segurança e administração que não se traduziam direta nem exclusivamente na relação com o público, embora fossem decisivos para bem recebê-lo.

Era importante fortalecer a compreensão de que as despesas de um museu não diziam respeito unicamente ao atendimento de seu público, mas a um compromisso social de preservação firmado com as gerações anteriores e legado às futuras gerações. Em outras palavras, o “público” do horizonte museal vai muito além do visitante de hoje.

Por outro lado, mesmo que fosse possível circunscrever os recursos relativos ao público visitante, era inadequado pretender comparar equipamentos relacionados a temáticas mais populares daqueles que tinham a desafiadora tarefa de tratar de acervos e temas mais específicos, experimentais ou inovadores. Sem dizer que variáveis como o tamanho e a capacidade de fluxo das edificações, sua localização e os perfis de público mais visados também interferiam de maneira a desequilibrar a comparação.

O “custo visitante” do Paço das Artes, com exposições de arte contemporânea mais voltadas ao público jovem e adulto, e uma atuação marcada por temporadas de projetos experimentais, que por vezes envolviam longos períodos de criação com número mais reduzido de pessoas imersas em processos criativos, nunca seria equivalente ao de um museu como o Catavento, focado em amplos contingentes escolares, completamente integrado à matriz curricular de ensino e ainda empenhado em promover novos atrativos para famílias. Por que precisaria ser, se seus objetivos eram tão diferentes e ambos necessários à ampliação da oferta cultural preconizada na política cultural paulista?

Na época, também foram colhidos dados do Museu Paraense Emílio Goeldi, do MAST e da Fundação Casa de Rui Barbosa, pela relativa semelhança com alguns dos equipamentos museológicos paulistas. No entanto, os relatórios de gestão produzidos no âmbito do governo federal apresentavam algumas lacunas e informações divergentes, além de parâmetros de cálculo não facilmente compreensíveis. A fim de evitar equívocos mais graves do que os que possivelmente já ocorreram no teste realizado, a opção foi por não utilizar esses dados.

Apesar da dificuldade real de cotejamentos dessa natureza, a constituição de um grupo de trabalho entre museus de diferentes formatos de gestão, a fim de compartilhar dados e informações sobre processos e resultados pode ser positiva, se não estiver condicionada a uma prestação de contas que exige que cada um seja o mais vantajoso.

A alocação dos recursos em museus pode ser analisada sob a perspectiva do uso responsável (os valores pagos correspondem a preços justos praticados no mercado) e do cumprimento das metas e obrigações, ou seja, da preservação, pesquisa e oferta cultural propiciada a partir dos montantes aportados. Todavia, é extremamente complexo pretender estabelecer relações entre o dinheiro aplicado e os resultados alcançados, sobretudo porque os principais são intangíveis e profundamente atravessados por externalidades e internalidades variados.

Isso não deve impedir nem desestimular pesquisas qualitativas, experimentos diversos voltados a compreender os impactos, ou talvez mais apropriadamente, os efeitos das realizações culturais. Especialmente se esses estudos forem feitos ao longo de séries históricas consistentes e mais longas, o cruzamento com outros indicadores sociais poderá trazer achados relevantes para orientar as políticas públicas.

Talvez um aprendizado positivo a ser promovido pelos órgãos fiscalizadores passe por demandar esse tipo de estudo. As parcerias poderiam ser mais corretamente avaliadas por meio de critérios que ponderem a eficácia da execução contratual (entendida como a relação entre o previsto versus o realizado, ou seja, as entregas feitas em conformidade e nos prazos pretendidos); sua eficiência (traduzida pelo uso responsável dos recursos aportados, aferido por auditorias e levantamentos amostrais) e o funcionamento exemplar dos canais de governança, transparência e integridade preconizados na legislação. O controle social pode se converter em aliado especial dos tomadores de contas nesse processo.

Por sua vez, seria muito relevante demandar aos responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes e planejamento das políticas públicas a realização de estudos sistemáticos e periódicos acerca do alcance, abrangência e efeitos das ações realizadas, em várias chaves de interpretação (considerando o exercício de direitos culturais; contribuição para a educação formal e para a geração de trabalho e renda, entre outros).



No caso da Secretaria da Cultura, tais pesquisas poderiam incluir tanto exames quali-quantitativos das parcerias com OSs, como outros com alguns parâmetros semelhantes relacionados ao ProAC, Pontos de Cultura, às parcerias celebradas nos termos do MROSC e às realizações que seguem executadas diretamente, como a preservação do patrimônio histórico.

Por que a Secretaria da Cultura prioriza o que tem priorizado? Que retornos essa priorização tem representado para a sociedade em geral ou para públicos específicos? Em que medida isso dialoga com demandas ou carências sociais no campo dos direitos culturais, por exemplo? Que parte da população tem sido contemplada por essa oferta e o que ela pensa a respeito? Estudos orientativos, de média e longa duração, para responder perguntas como essas trariam uma nova perspectiva para a avaliação das políticas culturais.

Essa discussão se apresenta em um momento em que estratégias de comunicação e de monitoramento e avaliação de políticas públicas estão cada vez mais sendo contagiados pela ideia de utilizar sistemas de informação que fazem uso de grandes massas de dados, de maneira supostamente “neutra”. A Secretaria da Cultura poderia participar dessa discussão de maneira privilegiada, se considerar a faculdade que tem de aproximar diversos criadores e desenvolvedores junto aos especialistas das ciências documentárias, para constituir ferramentas colaborativas e mais abertas à diversidade.

A área de gestão de museus e os espaços museológicos poderiam mobilizar conhecimentos de diversos campos, abordagens e tempos históricos, ativando legados patrimoniais e diálogos interculturais e interdisciplinares para participar dessas novas configurações de busca e extroversão qualificada de informação. Por sua vez, ignorar esse movimento e aguardar o desdobramento da adoção das novas tecnologias pelos órgãos de controle para reagir a isso poderá ser particularmente prejudicial aos museus e ao setor cultural.

Vale, no entanto, recordar que uma discussão política fundamental se relaciona à concepção de tecnologia na forma pela qual ela é manipulada hoje pelo setor extrativista de dados. Isso não deve ser confundido com uma crítica da tecnologia em si, mas uma constatação de que a adoção acrítica da ideia de Big Data e da cultura dos algoritmos associada (quanto maior o conjunto de dados, mais verdade se pode extrair deles) contribuiu para uma retomada de perspectivas positivistas e de concepções monolíticas acerca do conhecimento. Uma grande interrogação é como a intensificação do

regime de extrativismo de dados, e suas imposições de vigilância e controle, bem como a perda de autonomia política correlatas, ainda não geraram um descontentamento ou uma revolta generalizada. Uma explicação possível reside no canto de sereia propagado pela mitologia originada no Vale do Silício, em torno da neutralidade bondosa da tecnologia e nas potências criadoras do empreendedorismo individual.

**Esses fatores são fortes obstáculos à proposição de uma cultura efetivamente colaborativa, dadas as assimetrias que induzem, cerceando os espaços de expressão e criatividade. Torna-se necessário recuperar a dimensão do humano, do social, e reforçar a necessidade do dialogismo, do debate público, de um conjunto de práticas verdadeiramente políticas em contraposição à imposição das visões tecnocráticas.** A internet, nesse sentido, e apesar de todos os filtros tecnológicos e ideológicos, tem se configurado, ao mesmo tempo, como a arena e o objeto de disputa mais visível da guerra cultural contemporânea. (ALMEIDA, 2020, p. 51, grifos meus).

O Sistema Nacional de Indicadores Culturais, previsto na política nacional de cultura pela MinC, chegou a considerar a hipótese de constituir-se como uma grande base de referenciais para o monitoramento e a avaliação de resultados de museus, mas acabou derivando para uma cartografia autodeclaratória e não moderada da diversidade cultural, em uma das mudanças de gestão da área responsável<sup>171</sup>. A retomada dessas discussões considerando os novos desafios do universo digital poderão contribuir para que o setor cultural não seja subsumido na discussão e possa, em lugar disso, contribuir para melhores rumos para as discussões contemporâneas.

Ainda na UPPM, os esforços para compartilhamento de informações com entes de fora da rede de museus da Secretaria esbarravam na necessidade definição e de compatibilização de referenciais, para tornar as comparações consistentes (conceito do dado, fonte, periodicidade da coleta eram apenas alguns dos aspectos a serem consensados). Mas a unidade de museus da Secretaria ainda estava no esforço de realizar esse alinhamento junto aos próprios museus da pasta, em face do modelo OS. Não houve condição operacional para ampliar esse esforço.

Para minimizar a dificuldade ocasionada pela falta de indicadores e referências, bem como para contornar a pouca disponibilidade de recursos humanos para todas

---

<sup>171</sup> Alguns anos depois, o Ministério da Cultura daria início ao projeto de elaboração da Ontologia da Cultura em um esforço que mobilizou gestores públicos e lideranças na área de gestão e indicadores culturais de todo o país. Alinhada ao cumprimento do Plano Nacional de Cultura, a meta da empreitada visava, após alinhamento conceitual, avançar para a coleta e sistematização de dados compartilhados pelo SNIIC, rebatizado Mapas Culturais. O golpe que resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff acabou encerrando abruptamente as tratativas.

as tarefas previstas, a principal estratégia adotada foi a construção colaborativa dos referenciais adotados, que foram consubstanciados no “Caderno de Orientações para Elaboração do Plano de Trabalho das Organizações Sociais de Museus” (UPPM, 2011) – documento precursor do que mais tarde viria a ser os Cadernos POP I, II e I–I - Cadernos Referenciais de Procedimentos Operacionais Parametrizados da SEC-SP<sup>172</sup>.

Dentre outros resultados, a atuação do Comitê de Indicadores resultou em: organização do arquivo UPPM, que passou a contar com Manual de Normas e Procedimentos; proposição de discussões sobre indicadores e análise de referenciais; proposição, teste e implementação de indicadores (em novo modelo de plano de trabalho e de relatórios e pareceres); início das vistorias técnicas, para verificação de vários aspectos do contrato de gestão, articulando as demandas de verificação in loco dos vários comitês; orientações aos museus para revisão de seus plano de cargos e salários (a partir de pesquisa de mercado) e de seu regulamento de compras e contratações. Também foram realizados quatro fóruns de OS, entre 2009 e 2012, conforme já citado, no sentido de aprofundar as discussões.

### **3.10 Gestão de museus entre avanços, limitações e novos desafios**

O trabalho desenvolvido entre 2008 e 2013 na Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico, posteriormente continuado mediante ajustes e aprimoramentos de 2013 a 2018, permitiu constituir uma área técnica qualificada e, ao mesmo tempo, uma instância de discussão da política pública de museus reconhecida e cada vez mais legitimada pelo setor no estado.

A atenção dada aos resultados de cunho mais estruturante e mais bem sucedido não deve obnubilar o fato de que foi expressiva a quantidade de projetos, processos e esforços que foram inócuos, insuficientes ou até prejudiciais ao longo do percurso.

É provável que a pouca rotatividade na coordenação e em alguns dos principais cargos técnicos e a continuidade de um mesmo direcionamento de gestão, em linhas gerais, no período de 2008 a 2018, ajude a compreender por que as realizações

---

<sup>172</sup> Disponível em: [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura\\_trashed/documentos-de-referencia-2/](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura_trashed/documentos-de-referencia-2/).

positivas superaram as dificuldades e permitiram avançar expressivamente, tanto na preservação dos museus da Secretaria quanto na atenção mais efetiva aos museus do interior e litoral. Até 2018, a coordenação de museus da Secretaria foi sempre ocupada por profissionais com formação técnica e experiência na área.

Os perfis, bastante distintos entre as três, não se sobressaíram à reafirmação do compromisso público com a política de museus em construção. Talvez aqui tenhamos um dado a considerar, no sentido de que cargos como esse deveriam ser condicionados por exigências que assegurassem ao menos um repertório mínimo e alinhamento básico com os compromissos assumidos pelo estado.

No caso da unidade de museus, isso não significa apenas a conformação com o programa de governo eleito (que, em se tratando da pasta da cultura, tem sido quase completamente relegado a segundo plano, antes mesmo do início da gestão). Ou com propostas do secretário de cada momento, ainda que seja importante ajustar-se a ambos da melhor maneira possível.

A política de museus do estado de São Paulo é formulada com participação da comunidade museológica, por meio do envolvimento ativo de representantes regionais e conselheiros de orientação; é revalidada a cada novo Encontro Paulista de Museus, e ainda adequada às especificidades da rede de museus da Secretaria, por meio do trabalho integrados dos comitês, e das negociações com as organizações sociais, no que se refere ao apoio e articulação junto ao SISEM, para garantir metas atentas para as demandas dos museus do estado.

Essa compreensão precisa estar presente nos rumos da pasta, para que a área de museus possa contar com uma unidade indutora e fomentadora que atua, sobretudo na mediação dos múltiplos atores. O risco da “especialização de gabinete”, que torna órgãos públicos herméticos e descolados da realidade, precisa ser afastado da UPPM.

Isso não significa estar imune às idiosincrasias que marcam a esfera pública, mas estar atento a como lidar com elas e buscar na força coletiva o respaldo para que direitos não sejam perdidos e que deveres possam ser honrados. Nessa perspectiva, há que avaliar a possibilidade de ajustes na legislação que favoreçam seleções menos suscetíveis ao imponderável, bem como a manutenção dos gestores por um período predeterminado, com mandato, como no caso das agências, ou sua seleção por meio de concurso público ou outros meios legítimos, para viabilizar um grau de estabilidade

e autonomia, ainda que prevendo mecanismos para possibilitar a saldável e necessária alternância à frente da coordenação.

Ainda, a formação de líderes na própria equipe é algo a ser considerado. Falando apenas a respeito da equipe da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico que atuava em 2018, data-limite do presente estudo, havia profissionais excelentes, que poderiam ocupar a coordenação e assegurar um desempenho provavelmente melhor do que outras opções. São fatores que não deveriam ser ignorados em períodos de mudança de gestão.

Ao adotar o modelo OS para os equipamentos e programas, o estado optou por um formato mais regularizado para lidar com questões às quais, há décadas, já vinha respondendo por meio de alternativas no mínimo discutíveis. A busca por melhores soluções para garantir quadros técnicos com compromisso público à frente das áreas finalísticas pode ser um próximo alvo de aprimoramento de gestão.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito àquilo que foge à tendência do desenvolvimento do campo, agregando inovação para resolver problemas conjunturais imprevistos (nessa “mania” que a dinâmica da vida tem de não corresponder, muito menos se submeter aos nossos planejamentos), que acabam constituindo novas necessidades de arranjo e adequação.

Vale citar alguns fenômenos diferenciais que, ao mesmo tempo são bem representativos da diversidade de questões e dos embates de forças no período, pontuando-os como potenciais objetos de estudo tanto da Museologia como da Gestão e Políticas Culturais, para assimilação dos aprendizados vivenciados, maior compreensão do contexto e, quem sabe, aferição de possíveis lições para o caso de surgirem situações assemelhadas.

É o caso da incorporação, feita no período em exame, da Casa das Rosas e do Paço das Artes ao campo museológico, depois de décadas de indefinições e reformulações de escopo, como pode ser verificado nos diferentes decretos de estruturação da Secretaria e nos relatórios de atividades desses equipamentos. Algo que mais recentemente ocorreu com o Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual, finalmente assumido como Museu da Diversidade Sexual pelo

poder público paulista<sup>173</sup>.

Outros espaços passaram por alterações de gestão já sob o modelo OS devido à forte pressão decorrente de mudança de visão no gabinete da pasta, em geral associada à mudança de titulares. Ora, o modelo OS prevê autonomia da entidade parceira para decisões sobre seus funcionários e advoga que qualquer ingerência do estado pode constituir afronta aos princípios de legalidade, impessoalidade e moralidade da administração pública constitucionalmente consagrados.

Embora na área de museus essas interferências tenham sido bastante pontuais ao longo de todo o período, sendo inclusive menores do que alguns titulares da pasta pretendiam, devido à governança de algumas OSs e à resistência de coordenadoras e servidores da UPPM, ainda assim aconteceram mais de uma vez.

A possibilidade dessa recorrência, mesmo pontual, denota a necessidade de assegurar a ratificação das entidades com instâncias mais legítimas da sociedade civil organizada. Isso requer que sejam, de fato exemplos de sociedade civil organizada, ou seja, que contem com conselhos fortalecidos e ciosos de seu papel e responsabilidade e com o engajamento social de atores e públicos diversos, a começar pelo território e temática em que se inserem.

Por outro lado, há que se ponderar os limites aceitáveis para a autonomia da instituição, sobretudo quando o estado não reconhece nos resultados alcançados o atingimento de todo o potencial de realizações previsto. Nesse sentido, também os canais de participação social no âmbito do poder público requer serem fortalecidos, no sentido de tornar decisões que impactam mudanças mais estratégicas de gestão menos uma discricionariedade (ou arbitrariedade) do titular da pasta, e mais um posicionamento coletivamente construído, publicamente debatido.

---

<sup>173</sup> Reuniões ocorridas quando a iniciativa foi lançada, na gestão de Matarazzo, já indicavam esse interesse na concepção original da iniciativa, porém a perspectiva de abrigá-la em uma OS “guarda-chuva” da área de difusão não permitiu que as adequações evoluíssem, dada a indisposição de incluir todas as “obrigações” que a área de museus “havia criado” a um equipamento cultural que integraria um pool de empreendimentos diversos, a serem geridos de maneira mais simplificada. Para a análise da transformação do Centro de Cultura em Museu, vale conferir a documentação do contrato de gestão da área de difusão – disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/equipamentos-e-programas-de-difusao-e-circulacao-cultural-2016-2021/>. E o termo de referência que fez parte da convocação pública para seleção de OS para gerenciar o Museu, disponível em: [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Termo\\_de\\_Referencia\\_Resolucao\\_SC\\_n\\_35\\_2022\\_de\\_28\\_julho\\_2022.pdf](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Termo_de_Referencia_Resolucao_SC_n_35_2022_de_28_julho_2022.pdf).

As próprias organizações sociais reconhecem a potencialidade da maior participação social, ainda que, como acontecia na Secretaria, tendessem a manifestar sua preocupação com os riscos correlatos.

Em geral, diretores das OSs reconhecem a necessidade – e se posicionam a favor – de maior proximidade e diálogo com os cidadãos. Esta situação representaria uma das fragilidades de seu funcionamento, exigindo a busca por avanços tanto por parte do governo estadual como das próprias entidades. Para seus gestores, o desafio gira em torno de qual sociedade civil considerar para suas ações: técnicos que não estão diretamente relacionados ao arranjo e que atuam na área, pessoas que frequentam os serviços, ou um público mais amplo? Não há resposta segura. Garantir que esse novo espaço mais amplo de diálogo com a população se torne capaz de democratizar, de fato, seu funcionamento, também é uma preocupação de gestores. O importante seria impedir que estas iniciativas se tornem apenas mais um mecanismo de democratismo formal (BITTENCOURT, 2014, p. 181-182).

Não existe fórmula para essa teia de relações complexas que precisa ser tecida, nem garantia de que evite dissenso, desgaste e atritos. Na seara das políticas públicas, nenhuma situação é invulnerável ao conflito. Novamente vale ponderar: participação é conquista e aprendizado; aprendizado e conquista. Como sociedade em geral, como setor cultural em particular e principalmente como setor cultural em diálogo aberto com a sociedade, ainda não amadurecemos essa experiência. Contudo, a participação social é a hipótese que melhor sustenta uma concepção voltada ao fortalecimento das instituições democráticas e republicanas na contemporaneidade.

Um caminho para avançar nesse aprendizado e nessa conquista procurando reduzir os riscos começa por reconhecer que esse é um processo que precisa ultrapassar o discurso e o evento para se configurar na prática cotidiana, alimentada pela teoria. Esse pode ser um processo de envolvimento gradual de variados grupos de interlocutores, somado à criação paulatina de canais de escuta e diálogo. É válido se valer de capacitações, mentorias, parcerias e outras interações presenciais e virtuais, mas é preciso ponderar que as contribuições apresentadas – entre sugestões, críticas, propostas divergentes etc. – precisam ser endereçadas de alguma maneira. Desta feita, a investigação interna e a experimentação de diferentes metodologias participativas podem ser úteis para a identificação das dinâmicas mais adequadas a cada contexto institucional, a cada conjuntura, território e público foco.

Outro ponto que merece aprofundamento diz respeito à ideia de responsabilidade da administração direta versus a de desresponsabilização do estado, a partir do modelo de parceria. Quaisquer vieses ideológicos aplicados precisam considerar os dados concretos de histórico da conformação dos equipamentos e programas culturais, e de viabilidade de gestão e materialização de políticas públicas.

A afirmação vale seja na direção mais estatista (de execução direta), mais liberal (indo de menos estado a mínimo estado) ou – o que defendo como formato a ser desenvolvido: de composição, contemplando estado forte e mediador, população participante e deliberadora e divisão de atribuições referentes à execução com a sociedade civil legitimamente organizada, tanto de forma independente quanto em parcerias com o poder público.

Inúmeros exemplos põem em xeque o que significa a política cultural sob a égide do estado, desde as medidas efetivas de cerceamento e censura e o tratamento preconceituoso dispensado a determinados artistas e favorecedor de outros, à precariedade de manutenção de equipamentos e programas reconhecidamente estatais na capital e interior, passando pela criação de MHPs sem o devido equacionamento de continuidade e sem responsabilização correlata, no que tange às perdas e aos danos ao patrimônio.

Sem falar nos inúmeros programas desenvolvidos sob a ótica do espetáculo e de uma determinada identidade que caberia forjar e das práticas delitosas por dentro do estado, movimentando recursos à margem da lei em patamares nunca calculados. Não basta, portanto, ser estatal ou estar sob a administração direta do poder público para ser uma política pública consistente, democrática, republicana e cumpridora de uma função social que beneficie a maioria.

De outro lado, é inegável o controle maior dos equipamentos e programas a partir do modelo OS. Até para poder criticar e questionar, há muito mais informações, tanto finalísticas quanto administrativas e financeiras. Mais: ainda que desvios possam acontecer, o não cumprimento das metas e as práticas de dano ao patrimônio, dolo ou má fé têm muito mais chance de ser descobertos e ensejar medidas disciplinares e penais cabíveis.

Vale ressaltar que me refiro particularmente ao modelo de gestão em parceria com organizações sociais implementado pela Secretaria da Cultura do Estado de SP,



cujo grau de organização e transparência pode ser atestado a qualquer momento por diversos canais previstos, estabelecidos a partir da Lei de Acesso à Informação.

Mas cabe ir além. Museus criados no âmbito da sociedade civil e do próprio poder público vinculado a outros entes federados, correndo risco de não conseguir manter sua sustentação, encontraram no modelo OS caminhos de estadualização que têm viabilizado estabilidade, perenidade e amplo leque de realizações. Também aqui cabe a realização de estudos mais detidos.

É o caso do Museu do Café, cuja criação contou com o apoio do estado, na forma de estímulo e cessão de espaço. A Associação e Amigos do Museu do Café, composta de personalidades e instituições ligadas ao setor cafeeiro, foi constituída em Santos, mas não conseguiu viabilizar a empreitada na íntegra, dada a necessidade de recuperação do patrimônio arquitetônico notável cedido pelo estado, de reunir e tratar o acervo e todas as demais providências técnicas não familiares a seus instituidores.

A tradição de fomento integralmente privado no campo cultural patrimonial ainda é um desafio longe do equacionamento no Brasil. A estadualização, mediante a doação do acervo coletado pelo setor cafeicultor, e da regularização do imóvel cedido para sediá-lo devidamente, mais a adoção do modelo OS, garantiram que o tema passasse a ser cada vez mais pesquisado e extrovertido. O Museu do Café converteu-se em um dos atrativos mais importantes da cidade e do litoral paulista, e segue avançando para se tornar referência nacional e internacional de relevância cultural e social em seu território e temática.

Há uma situação mais simbólica da intervenção proporcionada pelo estado para assegurar para SP e o país a preservação de um patrimônio sob risco. O Museu Afro Brasil foi criado como um museu municipal paulistano, por meio do Decreto Municipal nº 44.816 de 1 de junho de 2004, tendo sido inaugurado em 23 de outubro do mesmo ano no Pavilhão Padre Manoel da Nóbrega, Parque do Ibirapuera. Devido a dificuldades da prefeitura da capital na manutenção do museu, o ato legal de criação foi revogado pelo Decreto Municipal nº 47.602/2006, de 21 de agosto de 2006.

Nesse período, a Associação Museu Afro Brasil (Amab), criada em novembro de 2004 para apoiar o museu, sobretudo em iniciativas de captação de recursos, a exemplo das associações de amigos de museus, foi qualificada como Oscip, assumindo a gestão do Museu Afro Brasil, que passou a ser um equipamento privado,

gerenciado pelo terceiro setor com o apoio da prefeitura paulistana, mediante convênio, que viabilizava repasse anual de recursos, e mediante termo de permissão de uso do pavilhão sede do museu no Parque do Ibirapuera.

Dito de um modo mais simples e direto, o Museu Afro Brasil foi criado como museu municipal e depois revogado, extinto, deixou de ser parte do patrimônio do município, tornando-se um museu privado. De fato, não houve uma privatização, porque não houve venda, transferência formal, com alguma contrapartida ao erário por abrir mão do patrimônio. Seria inadmissível: patrimônio museológico não se vende. Mas se abandona? Revoga-se? Pode-se desistir de um patrimônio público por meio de um decreto? Ou como chamar o que foi feito<sup>174</sup>?

O argumento em defesa da decisão municipal poderia ser de que o acervo do museu não havia sido integralmente doado à cidade: a maior parte continuara a pertencer, antes e depois da guinada de decretos, ao curador e idealizador do museu. Ou, ainda, que não houve abandono, na medida que a municipalidade continuou a apoiar o museu, por meio de convênios.

Aqui há pelo menos três elementos a discutir. Primeiro: quanto de acervo faz um museu? Faz sentido que uma esfera do poder público se torne responsável pela preservação e divulgação do patrimônio de um particular, ainda que artista notório, por meio da constituição de um equipamento no ordenamento público? Em outras palavras: o que torna esse museu um patrimônio municipal exatamente?

Segundo: se havia intenção de manter o apoio, qual a razão de fragilizar o vínculo, que poderia ser em algum momento – como foi – suspenso?

Em terceiro lugar, caberia discutir a condição trabalhista (precária) daqueles que permaneceram no museu no modelo Oscip, já que os repasses convencionais não eram suficientes para suportar os custos da celetização. Tal questionamento permitiria novamente iluminar o debate sobre a aceitação tácita (historicamente naturalizada, como vimos) da precarização da força de trabalho no setor cultural. Ademais, a migração de um quadro de funcionários que tinha atuado no museu “municipal” para a gestão “Oscip” parece indicar ao menos duas coisas: o vínculo delas era com o museu, não com o município, e essas pessoas não eram servidoras de carreira.

---

<sup>174</sup> Há muito o que se ponderar a respeito, inclusive porque o próprio decreto de criação do Museu Afro já surgia revogando uma iniciativa anterior, que acabou não vingando (Decreto Municipal nº 25.891, de 11 de maio de 1988), sem que mais informações fossem tratadas a respeito.

Para além das especificidades do caso na esfera municipal, cabe observar que o Museu Afro Brasil seria estadualizado em 2009, num longo processo de negociação, que envolveu a doação do acervo ao estado, a publicação do Decreto Estadual nº 54.343, de 18 de maio de 2009 e a formalização de um termo de permissão de uso da edificação municipal para essa finalidade.

A Associação Museu Afro Brasil, basicamente formada em torno do artista idealizador que havia dirigido o museu municipal e o museu-Oscip, abriria mão desse título junto ao Ministério da Justiça, para se qualificar como organização social de cultura. Em 22 de junho de 2009 foi celebrado o primeiro contrato de gestão da SEC-SP com a Amab referente ao do Museu Afro Brasil. Em seguida, foram iniciadas e continuadas, ao longo dos anos, providências para assegurar a preservação, pesquisa e comunicação desse patrimônio, bem como a regularização e qualificação de sua gestão, especialmente por meio da celetização da força de trabalho.

Muitos estudos de qualidade têm abordado aspectos de relevo do Museu Afro Brasil (SILVA, 2013; RIBEIRO, 2018), porém sua trajetória atípica – de equipamento público, privado e novamente público – ainda não foi devidamente problematizada no campo da Gestão e Política Cultural, em suas interfaces com a cultura afro-brasileira.

À parte questões procedimentais, há pouca semelhança entre os processos de estadualização de museus citados. Em comum, demonstram ambos que a atuação do estado por meio da parceria com entidades qualificadas como organizações sociais dotou esses equipamentos museológicos de continuidade e algum grau de previsibilidade, relacionado à segurança de cumprimento dos contratos de gestão.

Ao menos no estado de São Paulo, é possível afirmar, pelo exame quantitativo e qualitativo dos registros oficiais, que há mais investimentos alocados, mais respeito aos direitos trabalhistas do pessoal empregado e mais resultados voltados à população efetivamente comprovados na política cultural de museus por meio do modelo de parceria com as organizações sociais do que na longa experiência da administração direta.

Em 2013, a arquiteta e urbanista Renata Vieira da Motta, que atuava como diretora do GTC-Sisem desde 2011, assumiu a coordenação da UPPM.

Suas preocupações iniciais envolviam dar continuidade à execução de atividades técnicas e administrativas, subdividas em programas de trabalho nos contratos de gestão e em linhas de ação do Grupo Técnico de Coordenação do Sisem.

Ao mesmo tempo, indicava dificuldades o atendimento do conjunto de atribuições previstas nos Decretos nº 50.941/2006 (de reorganização da SEC) e nº 57.035/2011 (de reorganização Sisem), bem como no PPA vigente.

Apesar do bom ordenamento das atividades técnicas a serem realizadas, Motta apontava a necessidade de maior definição estratégica e de priorização das ações por parte do gabinete, ante a mudança de gestão, defendendo a consolidação da parceria entre estado e sociedade, principalmente por meio de estudos de acompanhamento de eficiência e impacto das realizações e do amadurecimento dos canais de comunicação. Ao longo dos cinco anos seguintes, ela permaneceria no comando da UPPM, dando continuidade e aprimoramento às iniciativas realizadas.

Em 2017, nova alteração levaria a pedagoga Regina Ponte, também graduada em Artes Plásticas, à coordenação da UPPM. Em um contexto ainda de reflexos complicados da crise financeira, Ponte também se empenharia por dar seguimento às ações da Unidade.

O indicativo de missão estabelecido para a UPPM em 2008 foi revisado no primeiro planejamento estratégico da Unidade, em fevereiro de 2009, passando a ser revisto e atualizado a cada um ou dois anos. Evoluiria ao longo do tempo, a partir de muitas discussões internas e públicas, junto ao setor museológico paulista. Assim, a missão da área chegaria a 2018 com a seguinte formulação:

É missão da UPPM, em sua política relativa ao patrimônio museológico, e em parceria com outros agentes – municípios, instituições e sociedade civil organizada – promover a preservação, a pesquisa e a comunicação do patrimônio cultural dos museus paulistas em favor do direito dos cidadãos à participação ampla, à memória e à diversidade cultural, por meio da formulação e implementação de políticas públicas para a área museológica e da articulação desses museus (UPPM/SEC-SP, 2018, p. 8<sup>175</sup>).

A nova orientação dada à Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico surtiu vários efeitos positivos, porém sem conseguir ultrapassar satisfatoriamente alguns dos principais obstáculos da área pública. Apesar do concurso que viabilizou novos funcionários a partir de 2007 e dos esforços para atrair servidores efetivos oriundos de outras pastas, foi difícil conseguir manter um quadro estável, devido ao alto volume de trabalho, ao grau de comprometimento exigido na área e,

---

<sup>175</sup> Essa formulação constou de documentos divulgados no ano de 2018, a exemplo das convocações públicas para OSs interessadas em gerir museus da pasta. Disponível em: [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Termo-de-Refer%C3%Aancia\\_MAS-MIS-PA%C3%87O.pdf](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Termo-de-Refer%C3%Aancia_MAS-MIS-PA%C3%87O.pdf).

especialmente, devido a outras oportunidades que se apresentavam aos recém-concursados, como outros concursos com melhor remuneração ou possibilidade de transferência para outros órgãos do próprio estado, que contavam com bonificações e gratificações indisponíveis na cultura – situação que tem afetado não só a UPPM, mas a Secretaria de modo geral.

A exiguidade de recursos humanos e financeiros tende a reduzir a capacidade de viabilização de esforços participativos e novos direcionamentos da pasta podem desincentivar a realização de reuniões ampliadas mais dialógicas, de construção conjunta, acarretando o risco que acomete muitas outras áreas técnicas qualificadas e que precisa sempre ser afastado – de tornar-se uma unidade hermética, que passe a considerar sua especialização legítima o suficiente para decidir unilateralmente os encaminhamentos, sem ouvir as demais partes envolvidas (OSs, órgãos de controle, representações regionais, conselhos de orientação, outras interlocuções do setor e da sociedade etc.).

A restrição do debate e da construção conjunta, mesmo quando se dá em nome de uma pretensa ou efetiva superioridade técnica, pode inicialmente simplificar os trâmites, porém com o tempo tende a não fortalecer a defesa do conhecimento e do reconhecimento mútuo dos atores. Ao contrário, favorece a criação de barreiras, animosidades e ruídos de comunicação. A capacidade que a área de museus tem de dialogar interdisciplinarmente com os mais diversos atores, sofrendo menos preconceitos ou prevenções do que aquelas que afetam outras áreas culturais é um ativo a ser considerado, para a ampliação dos diálogos e a constituição de novas interlocuções estratégicas, em benefício da preservação e valorização do patrimônio museológico para e com as pessoas do estado.

Ainda que a parceria com as organizações sociais tenha viabilizado melhorias expressivas na gestão dos equipamentos, do ponto de vista das ações que são exclusivas da administração direta, a equipe reduzida para todas as atividades necessárias e também as dificuldades oriundas dos procedimentos para aquisições e contratações pelo poder público continuaram integrando os principais problemas enfrentados pela unidade historicamente.

O perfil de pessoas que precisaria ser reforçado nas estruturas da Secretaria envolve vivência na área da cultura, formação em áreas afins, conhecimento das práticas de gestão pública e compromisso com o funcionamento deste arranjo com as OSs, para que seja possível avançar frente a seus desafios. A capacidade para oferecer

salários mais atrativos também poderia contribuir para a formação de equipes maiores e com mais tempo de atuação; esta é uma questão percebida como comum, inclusive, de outras áreas do Governo (BITTENCOURT, 2014, p. 150).

Por sua vez, a preocupação com a constituição de equipes técnicas qualificadas para as áreas de atuação específicas do universo museológico também foi objeto de atenção da unidade de museus também na condução das parcerias com as organizações sociais.

Enfatizando a importância de garantir atendimento à impessoalidade, legalidade e publicização dos processos seletivos, a unidade de museus também reforçou a necessidade de processos seletivos criteriosos e do estabelecimento de patamares de remuneração atrativos, a fim de conseguir atrair e manter os melhores quadros nos museus da Secretaria, especialmente nas áreas de gestão de acervos museológico, arquivístico e bibliográfico, dos serviços educativos e de comunicação, assim como da área de manutenção e segurança das edificações. Avanços puderam ser observados nesse quesito, embora continue a ser um desafio fazer com que os recursos deem conta de todas as necessidades de cada museu expressas nos contratos de gestão.

Todos os museus da SEC-SP passaram a executar ações nos programas de trabalho prioritários a partir de 2008/2009. Esse empenho permitiu observar resultados quantitativos e qualitativos em todas as áreas, como aqui demonstrado e passível de comprovação nos relatórios disponíveis no Portal da Transparência na Cultura e *in loco* (nos próprios museus). O aperfeiçoamento contínuo desses processos requer diálogo constante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS À GUIA DE PROPOSIÇÕES

Chego ao final desta tese procurando reunir algumas reflexões propositivas. A ideia é buscar percorrer o roteiro traçado por Walter Benjamin, quando fala sobre formulações que são menos a intenção de resposta a uma pergunta e mais uma sugestão sobre a continuação de uma história que está sendo narrada.

Aconselhar é menos responder a uma pergunta que fazer uma sugestão sobre a continuação de uma história que está sendo narrada. Para obter essa sugestão, é necessário primeiro saber narrar a história (sem contar que um homem só é receptivo a um conselho na medida em que verbaliza a sua situação). O conselho tecido na substância viva da existência tem um nome: sabedoria. A arte de narrar está definindo porque a sabedoria — o lado épico da verdade — está em extinção. Porém esse processo vem de longe. Nada seria mais tolo que ver nele um “sintoma de decadência” ou uma característica “moderna”. Na realidade, esse processo, que expulsa gradualmente a narrativa da esfera do discurso vivo e ao mesmo tempo dá uma nova beleza ao que está desaparecendo, tem se desenvolvido concomitantemente com toda uma evolução secular das forças produtivas (BENJAMIN, 1987, p. 200).

A palavra narrativa tem sido desgastada, maltratada e distorcida. É preciso recuperá-la à moda de Benjamin, mas também reunindo perspectivas que conversam mais de perto com nossas tradições primárias, como em Evaristo (2007; 2009; 2017a; 2017b) e Krenak (2019; 2020; 2021; 2022). Resignificá-la, em construção conjunta, compartilhada. A tecitura de hipóteses que ora apresento, à luz dos demais capítulos desta tese, é a síntese de muitas reflexões pessoais e coletivas derivadas de leituras teóricas e vivências práticas, conformando leituras de mundo. Trata-se, assim, de proposta voltada à uma nova escrita de mundo, coletiva, impregnada da consciência de que é preciso visitar a história e muitas histórias, com muito mais gente nos diversos campos, esse também sendo o caso da história das políticas culturais.

Há um esboço aberto de continuidades e caminhos de transformação possíveis que pode e precisa ser compreendido de maneira crítica e coletiva.

É preciso fortalecer esse coração pulsante que é a cultura, encontrar mecanismos e canais para sua expressão, irrigá-los, fortalecer os já existentes. O Estado deve se tornar mais democrático e criar espaços que viabilizem e incentivem a cultura e sua diversidade. Cogestão é uma palavra chave a ser utilizada hoje na relação entre as políticas públicas e a sociedade civil. Autogestão também. Para isso, não é possível pensar as políticas culturais a não ser como um sistema integrado que diz respeito não apenas à produção, mas à sua distribuição e, sobretudo, ao uso que os indivíduos dela farão;

indivíduos vistos como sujeitos de sua vida cultural e, portanto, política. A constituição de sujeitos críticos (e porque constituídos em sua subjetividade podem pensar projetos coletivos) é fundamental para pensar a centralidade da liberdade individual para o desenvolvimento humano e a cultura é essencial para esse processo: amplia as possibilidades de eleição e, conseqüentemente, a liberdade (OLIVEIRA, 2009).

### **Porque é preciso revisitar contextos para experimentar novos conceitos**

Esta tese procurou demonstrar que o modelo de parceria com organizações sociais de cultura implementado pelo estado de São Paulo a partir de 2004 e analisado até o ano de 2018 constituiu uma política pública de cultura inovadora, resultando no surgimento de novas institucionalidades no campo cultural.

A reconfiguração por que passou a Secretaria pode ser considerada uma significativa transformação institucional. Mudou o ordenamento regulatório, o perfil dos cargos, o orçamento, as responsabilidades, a visibilidade e as cobranças. A pasta da cultura não seria a mesma a partir da adoção intensiva do modelo OS.

As instituições derivadas dessa nova modelagem também podem ser consideradas uma inovação, visto que representam um elemento original, que não existia na arena cultural paulista.

Os resultados obtidos pela relação entre essas duas institucionalidades permitem uma análise que não é possível promover no mesmo nível de detalhamento e consistência em relação aos períodos anteriores. A Secretaria da Cultura conta atualmente com uma impressionante multiplicidade de dados – consistentes e rastreáveis – a respeito dessa maneira de realizar política pública de formação cultural, difusão cultural, bibliotecas e museus.

Isso significa que o modelo é bem-sucedido?

Sim, se a questão diz respeito à oferta cultural disponibilizada, à confirmação do emprego de recursos públicos em patrimônio cultural preservado, qualificado e disponibilizado, à circulação de uma ampla variedade de produções artísticas e culturais, à viabilização de espaços para fruição, aprendizado e experimentação. A formação de um contingente regularizado de profissionais para atuar no setor cultural público, com direitos trabalhistas assegurados e recursos anualmente previstos para fazer frente a um planejamento cultural previamente estabelecido, acompanhado e



avaliado também concorre para confirmar o sucesso do modelo OS na cultura paulista.

Esta, porém, não foi uma tese para abordar em detalhe os resultados do modelo OS, tema que já vem sendo tratado na literatura e que, em relação ao período estudado, já foi objeto de detalhados estudos da Secretaria da Cultura, que permanecem acessíveis no Portal da Transparência da Cultura, em relatórios, pareceres, boletins e documentos referenciais. Como pontua Lúcio Bittencourt:

Os trabalhos discutidos até aqui contribuem muito para a socialização de conhecimento sobre a experiência das Organizações Sociais de Cultura em São Paulo. Observamos grande ênfase na descrição de suas origens – histórias, contextos, capacidades técnicas, institucionais e administrativas – e na avaliação de seus resultados – indicadores, transparência, agilidade, flexibilidade; talvez por isso, as análises tratem muitas vezes de balanços entre seus avanços e benefícios em contraposição a suas fragilidades e desafios. **A maneira pela qual as políticas públicas para o tema da cultura são operacionalizadas neste arranjo, no entanto, segue pouco explorada** (BITTENCOURT, 2014, p. 115-116).

A discussão apresentada neste ensaio acerca das políticas públicas de cultura a partir da implementação das organizações sociais em São Paulo, teve a pretensão de ser mais um passo no necessário aprofundamento destacado pelo autor.

A reestruturação das áreas da Secretaria da Cultura de SP trouxe novos elementos e desafios para a arena de disputas ao redor da condução da política cultural paulista. A ausência de um planejamento estruturante, favoreceu uma variedade de arranjos junto às OSs, que passaram a ser objeto de alguns alinhamentos mais significativos na gestão do secretário Matarazzo, mas só foram organizados sob uma parametrização comum de registro e prestação de contas dos dados a partir da Unidade de Monitoramento.

O relacionamento pontual de algumas áreas com a Política Nacional de Cultura e as políticas setoriais (de museus e de bibliotecas) favoreceu interlocuções e realizações conjuntas, porém a Secretaria não chegou a cumprir o acordo firmado quando aderiu ao Sistema Nacional de Cultura, no sentido de implantar um conselho estadual de cultura (ou de política cultural) mais representativo e deliberativo, reorganizar o fundo estadual de cultura e construir, de maneira participativa o Plano Estadual de Cultura, cujas propostas, desenvolvidas em mais de um momento com participação do setor cultural, ficaram pendentes da aprovação pelo Conselho Estadual de Cultura.

Sem planejamento macro, seja interno ou participativo, a Secretaria não conta com um parâmetro que permita compreender quais os objetivos previstos e os horizontes a serem alcançados na somatória dos vários objetivos firmados nos contratos de gestão e nas demais ações desenvolvidas. Nesse sentido, um plano plurianual de prazo largo (dez anos) poderia embasar e nortear os planos específicos das políticas realizadas diretamente pela pasta ou em parceria, além de facilitar a análise do conjunto de resultados obtidos.

Ao longo dos anos, muitos gestores que passaram pelas unidades e pela pasta defenderam que essa explicitação não fosse realizada, dada a dificuldade de construir consenso e estabelecer metas e indicadores macro para o atingimento de objetivos em geral abstratos, principiológicos, marcados por grande subjetividade. O próprio questionamento sobre a necessidade de se ter tais objetivos se impôs mais de uma vez: para quê? E avaliar como, se ações e resultados são tão diferentes e agem de forma diversa em cada pessoa tocada pelas iniciativas artísticas e culturais?

Essa visão se coaduna com a ideia de que a oferta cultural deve ser ampla, diversificada e sem vinculação com impactos que não é possível garantir. Em sua defesa, elenca-se o rol imenso de dados e informações gerados a partir do modelo OS, demonstrando que há como estipular metas objetivas e pontuais, monitorá-las e avaliá-las.

Qual dessas perspectivas teria mais chance de contribuir para mais e melhores políticas públicas de cultura em São Paulo? Qual permite conhecer melhor o impacto das ações? Em que cenário seria mais fácil assegurar que essas políticas sirvam às pessoas e à sociedade, em favor de seu desenvolvimento humano, social e econômico?

As avaliações feitas até o momento permitem várias leituras, mas não são suficientes para se identificar com mais segurança a quem e a que a relação de parceria entre o poder público e o terceiro setor qualificado como OS na cultura paulista tem servido. Também inexistem estudos que permitam saber que transformações esse novo modelo tem promovido.

Por sua vez, mesmo a existência de um Plano Nacional de Cultura amplamente participativo e aprovado em lei, para promover sua segurança jurídica, não garantiu suficientes recursos para sua implementação nem nos melhores anos de sua vigência e não impediu que a mudança de governo minasse os esforços para sua realização.

Mais: exceto esforços no campo da sociedade civil, não há avaliações recentes dos resultados. No caso do Plano Nacional Setorial de Museus não é muito diferente.

A própria Secretaria da Cultura chegou a fazer planejamentos. Eles nunca foram considerados como ferramentas de trabalho nem pelos seus signatários.

Enquanto isso, na prática, a política cultural continua sendo um assunto de órgãos de cultura e militantes do setor. Não envolve todo o setor de arte e cultura e não abarca nem dialoga com os demais órgãos que também atuam fortemente com políticas culturais. Como fazer diferente para alçar um papel mais relevante na arena das políticas públicas?

Considero, uma vez mais, necessária a retomada da questão histórica, para desvelar e organizar o enfrentamento de certas limitações estruturantes que estão na origem de vários dos obstáculos interpostos na atualidade. Na mesma direção, reitero a proposição da busca de correções e aprimoramentos a partir de articulações conjuntas diversas.

Como procurei demonstrar, a afirmação de que as políticas culturais no Brasil tiveram início apenas nos anos 1930 pode ser questionada à luz de uma definição conceitual consideravelmente validada na literatura. Isso poderá ensejar desdobramentos positivos em relação à abrangência e aprofundamento de análise e suas possíveis repercussões no campo da ação prática.

Reconhecer como políticas culturais as intervenções institucionais no campo da cultura desde a fase colonial abre caminho para uma disposição de somar aos estudos culturais uma análise mais meticulosa acerca das intervenções intencionalmente empreendidas na seara cultural, seus impactos, reflexos e focos de resistência.

Especialmente, pode ser útil para uma revisão crítica a respeito do que se consideram políticas culturais. Por vezes, a afirmação de que não existiam políticas públicas de cultura parece significar apenas a inexistência de uma área com recursos e estrutura para tratar das linguagens artísticas e das manifestações culturais. No entanto, mesmo que se circunscreva o entendimento de política cultural a algo nesse sentido (o que é questionável), o poder público no Brasil não deixou de legislar incentivando, regando ou coibindo práticas no campo cultural, mesmo quando o fez fora do “setor” designado para a cultura.

Como exemplo, vale pontuar o próprio artigo 272 da Constituição Estadual (SÃO PAULO, 1989), que rege as possibilidades de transferência do patrimônio físico, cultural e científico dos museus, institutos e centros de pesquisa. Ao constar do Capítulo IV, Da Ciência e Tecnologia, e não da Seção II (da Cultura) do Capítulo III, Da Educação, da Cultura e dos Esportes e Lazer, esse dispositivo respondeu por equívocos, retrabalho e um alargamento do período de consumação do processo de municipalização dos museus da Secretaria da Cultura, que pode ter contribuído para perda de patrimônio. Também seria possível enumerar um considerável rol de exemplos da subsistência na cena contemporânea de traços das políticas culturais implementadas desde a colônia, que se fizeram mais ou menos presentes em diversos momentos da trajetória das políticas culturais paulistas, e que têm afetado diretamente as OSs, em diferentes graus, ao longo do tempo:

- A permanência da burocracia detalhista que rege as relações de parceria, herdada da metrópole lusitana e calcada em uma lógica da suspeição, da desconfiança;
- A falta de experiência somada à descrença e até ao rechaço de possibilidades de participação social que é possível identificar tanto junto a parte dos gestores e servidores públicos quanto em meio a dirigentes e funcionários de OSs;
- A superioridade numérica masculina nos conselhos das organizações sociais (compostos, desde o início do modelo, por pelo menos 70% de homens, em média), a grande maioria brancos e integrantes da elite socioeconômica do país, muitos dos quais com laços de relacionamento com os dirigentes políticos;
- A participação praticamente figurativa dos representantes de funcionários nos conselhos da maioria das entidades;
- A predominância de homens nos cargos de diretoria e no recebimento dos mais elevados salários;
- A quase total ausência de envolvimento das OSs de cultura com movimentos mais ampliados de defesa de direitos culturais ou sociais ou no *advocacy* do terceiro setor, e sua presença reduzida ou inexistente nos fóruns participativos do próprio setor cultural;
- A quase total circunscrição de temas relacionados às culturas indígenas e afrodescendentes a datas comemorativas e campanhas afirmativas na programação cultural geral (à exceção dos equipamentos diretamente voltados a essas temáticas);

- A predominância de equipamentos culturais nos bairros centrais da capital (inclusive os mais recentes, feitos posteriormente às datas-limite desta tese – Museu das Culturas Indígenas e Museu das Favelas), enquanto há falta de espaços e de oferta cultural nos bairros periféricos e nos municípios do interior e litoral;

- A predominância de públicos de classe média e de classe alta na maioria dos equipamentos culturais centrais e a persistência de parcelas expressivas da população, sobretudo entre as mais pobres, que sentem que esses espaços não são para elas;

- A dificuldade de estabelecimento de planejamentos mais longevos, de médio e longo prazo, por parte do poder público e das OSs, tanto pela perspectiva imediatista de resultados quanto pela incerteza quanto ao cumprimento efetivo dos recursos pactuados para os contratos, para além do tempo da gestão eleita da vez (às vezes nem nessa duração);

- A recorrência de revisões (de ampliação ou redução) de parcerias decorrente de decisões arbitrárias e discricionárias, relacionadas a interesses ou “visões” subjetivas dos mandatários estatais;

- A maneira como os contratos de gestão é construída estimula a dependência das OSs, ao cercear suas estratégias de geração de receita, ao mesmo tempo em que exige captações de recursos crescentes e inalcançáveis para a maioria, para depois acatar patamares menores, promovendo uma espécie de zona de conforto instável (sempre sujeita a cortes e contingenciamentos de verbas e a mudanças de entendimento que colocam projetos e recursos humanos em risco). As relações interpessoais com dirigentes da Secretaria e do Governo do Estado tornam-se decisivas em muitos casos como meio de assegurar a continuidade das parcerias;

- Embora tenham tentado criar uma associação para a defesa e valorização das parcerias, as OSs têm tendido, nos momentos mais difíceis, à defesa individual dos próprios interesses em detrimento do interesse do conjunto, em parte incentivadas pela própria dinâmica de negociações estabelecida pelo poder público.

Em que pese a itemização apresentada referir-se às parcerias firmadas com OSs de cultura paulistas, é possível aplicá-la, em larga medida, a diversas outras situações e localidades, inclusive no que tange à gestão direta e indireta ou a parcerias de outras naturezas (Oscips e OSCs).

Tais evidências concorrem para reformar que é preciso alargar o entendimento de políticas culturais na história do Brasil, tanto na abrangência do termo como na cronologia, com todos os inegáveis riscos atinentes ao processo, porque para avançar em processos mais estruturantes é preciso rever e lidar com alicerces que não servem mais. A cultura não é a única área de políticas públicas que tem essa tarefa. Em certa medida, todas têm.

O setor cultural *também* tem essa tarefa, e pode desempenhar um papel estratégico junto às demais áreas, especialmente por sua capacidade de mobilizar outros recursos para além do conhecimento formal e da inteligência racional para estimular novos olhares e para promover interações entre as pessoas que favoreçam o reconhecimento, a crítica e a superação de formas de violência epistêmica e de injustiça cognitiva que são intimamente ligadas às formas de injustiça social global (SOUSA SANTOS, 2007, p. 77).

O lugar periférico das políticas culturais no Brasil foi estabelecido a partir de uma matriz colonial, autoritária, privatista e patriarcal, e sedimentado sob um enfoque capitalista, controlador/disciplinador e de valorização do indivíduo consumidor. Não é preciso ter um objetivo revolucionário para reconhecer que o reposicionamento da cultura como política pública de maior relevância passa por lidar com esse contexto enraizado em corações e mentes, de maneira a construir novas relações e novos comportamentos<sup>176</sup>.

Quando se recupera o fio do desenvolvimento do setor cultural no Brasil e em São Paulo, é possível observar que o proclamado sucesso do modelo OS paulista na cultura não deriva, como muitos insistem em defender, da diminuição do papel do estado e da “eficiência” do mundo privado.

---

<sup>176</sup> No entanto, parte do setor cultural se mantém apegado a categorias binárias (colonizador, colonizado; centro, periferia; opressor, oprimido; cultural, econômico) que não dão mais conta da complexidade de relações que sustenta as desigualdades contemporâneas em geral e a desvalorização do setor cultural especificamente. Enquanto isso, uma outra parte parece crer que reposicionar a cultura estrategicamente para uma centralidade no campo das políticas públicas requer movê-la mais em direção à lógica do mercado e do estado gerencial regido pela racionalidade capitalista. A economia criativa adquire projeção nesse cenário. Sem novos aprendizados e práticas coletivas que permitam rever os mecanismos de poder e hierarquia socialmente internalizados e institucionalizados e suas novas complexidades, o setor cultural corre o risco de tecer novos figurinos apenas para alternar o lugar de alguns personagens no tablado. Não é que seja irrelevante, porém somente com ajustes no texto, sem alterar radicalmente os papéis e o roteiro, a encenação se atualiza, mas segue sendo a mesma. O desequilíbrio dentro do próprio setor – entre áreas mais economicamente viáveis e as outras – se perpetua e se acirra. Sob esse diapasão, em termos de impacto social, o setor cultural tende a seguir contribuindo mais para a conservação do que para transformações. Pode favorecer alguma mudança de discursos e comportamentos, mas não chega a questionar as estruturas de poder.

Da mesma forma, seus limites e dificuldades ao longo do tempo não decorreram apenas do despreparo do estado “paquidérmico e ineficiente” para a adoção do novo formato, assim como as limitações atuais não refletem simplesmente o excessivo pendor de controle da máquina pública, que alterna espasmos de flexibilização e enrijecimento. Por sua vez, o pequeno número de entidades aptas e dispostas a se qualificarem como OSs não deriva puramente da “combinação do jogo” entre estado e entidades ou da rejeição do setor cultural a participar da “privatização” dos bens públicos.

Há outros aspectos que precisam ser visibilizados e que se relacionam a uma condução da coisa pública muito marcada pelo interesse particular ou corporativo, que condiciona a configuração do poder público desde o começo da ocupação do território que resultou no Brasil.

São elementos que se referem também a como o setor cultural se estruturou sem se organizar, nem em corporações interinstitucionais, nem em representações de seus trabalhadores, e como foi desestimulado à profissionalização e à institucionalização independente.

Dizem respeito ainda ao tardio fortalecimento do terceiro setor no país, que ainda não consolidou interna e externamente uma compleição própria e específica, que possa ser socialmente reconhecida como distinta do poder público e da iniciativa privada e legitimamente relevante sob o ponto de vista social.

Seria diferente se o estado brasileiro tivesse um percurso de construção orientada historicamente para o interesse público? Ainda que a opção pela parceria com o terceiro setor se impusesse, se existissem compromissos de resultados ligados à ação cultural cobrados na seara pública, seria tão difícil estabelecer parâmetros para organizar e avaliar as parcerias? O cenário de entidades disponíveis para a parceria com o estado seria outro, caso houvesse um setor cultural mais autônomo e economicamente sustentável?

Será que seria tão sofrida e burocrática a adoção do modelo OS se as entidades qualificadas como OS fossem mais profissionalizadas e socialmente reconhecidas para se fazer ouvir pelo estado na construção do regramento da parceria?

Se a comunidade de cada localidade pudesse opinar sobre a criação de museus e outros equipamentos culturais, sobre seu direcionamento, eventual

municipalização ou estatização, qual seria o cenário? Que museus, com quais acervos, realizando que tipo de ações, nós teríamos de lidar, caso os habitantes do território pudessem se envolver nas deliberações (e não se trata de decidirem de forma “assembleística”, nem de retirar do estado a sua responsabilidade; significa participar, tomar parte das decisões)?

Nesse cenário, como dialogar com as periferias e grupos marginalizados? E com os coletivos experimentais e novas conformações culturais?

Outras questões merecem ser problematizadas, na direção de estimular a reflexão acerca das políticas culturais, considerando novas abordagens em torno da colonialidade do poder e da colonialidade do saber no Brasil. (QUIJANO, 1999, p. 99-109; LANDER, 2005).

É preciso rever a experiência colonial, que permitiu a produção de alteridades para dentro e para fora do setor cultural, bem como ressignificá-la no contexto contemporâneo de desenvolvimento do processo de acumulação de capital, em que a produção da diferença assume papel tão ou mais importante do que a supressão visada no estágio anterior (CASTRO-GÓMEZ, 2005, p. 169-186).

Novos recursos são necessários para conseguirmos explicar e agir mais efetivamente sobre certas desigualdades “naturalizadas” ainda vivenciadas e reproduzidas também no setor da cultura, e que vão muito além da discussão sobre a construção estatal da identidade nacional (CASTRO-GÓMEZ, 1999, p. 78-102). Aquela “coincidência” que faz a orquestra “para a elite branca” ser longamente discutida nos palácios, ano após ano, enquanto a banda que toca para todos os públicos é extinta sem questionamentos, na primeira crise um pouco mais expressiva; ou enquanto o museu de arte africana-brasileira pode ser e deixar de ser patrimônio da cidade sem maior repercussão.

Ampliar o instrumental teórico nessa perspectiva pode contribuir para desvelar as novas configurações assumidas pelos mecanismos de produção de diferenças e para atualizar a conceituação das configurações do poder e do saber, a partir das transformações sofridas pelo capitalismo (CASTRO-GÓMEZ, 2005; SOUSA SANTOS, 2007; QUIJANO, 1999; CASTRO-GÓMEZ, 1999; MIGNOLO, 2000; MARTÍN-BARBERO *et al.* 1999).

Enfatizando o caráter dinâmico, portanto cambiável, dos processos históricos, as políticas culturais podem ocupar um papel estratégico na reinvenção da cultura



brasileira em relação ao complexo de inferioridade que se mantém perante o norte do mundo – com base em uma idealização admirada de um “outro”, melhor e estrangeiro (melhor *porque* estrangeiro; um estrangeiro procedente dos lugares e culturas que fixam os padrões “dignos” de admiração), associada a um desprezo sacrificador por um “outro outro”, o pobre, o miserável, o fora do padrão, que ocupa o polo oposto daquele outro idealizado (CASTRO ROCHA, 2017) – e que, historicamente forjado, tem assumido contornos ainda mais complexos nesta terceira década do século 21.

A discussão em torno de linguagens artísticas, áreas de atuação e funções da política cultural, com suas especificidades técnicas e suas potencialidades específicas, é relevante, mas não se basta. Ela ganha em conteúdo e forma, quando estabelece diálogo interdisciplinares – algo cada vez mais importante para viabilizar novos sentidos – mas também é preciso mais.

Da mesma maneira, é necessário ir além da construção de setores, programas e projetos relacionados a negros, indígenas, questões de gênero e sexualidade ou outros temas, que integram aquilo que se convencionou chamar pautas afirmativas. É necessário avançar para além das propostas que visam a reversão de injustiças sob a perspectiva individual ou das identidades construídas a partir da negação de sua existência ou de sua humanidade, do contrário outros indivíduos e outras identidades (ou as mesmas, revisitadas) serão arremessados a esse lugar<sup>177</sup>.

Nessa direção, pensando no papel que as políticas culturais podem desempenhar no cenário mais amplo, a necessidade é de construção de metodologias decoloniais que tornem possível a escrita de uma nova história das políticas culturais brasileiras, capaz de permitir a fundação de novas institucionalidades no campo da cultura, onde essas temáticas sejam equacionadas de maneira a corrigir distorções históricas e a configurar condições efetivas de ampliar progressivamente a participação individual e coletiva nas esferas decisórias.

Cabe considerar nessa análise a reflexão acerca das estratégias de pesquisa necessárias para que seja possível verificar quão democráticas são as políticas culturais desenvolvidas pelo estado e o que se pode fazer para avançar nessa direção, assegurando contribuições efetivas para a ampliação de repertórios culturais de modo geral. Como compor melhores soluções para disponibilizar tanto práticas e fruições

---

<sup>177</sup> “*Ir além*” de algo não é deixar de fazê-lo, mas fazê-lo e mais. “*Avançar para além*” de algo é percorrer esse caminho visando seguir mais adiante.

demandadas e referendadas pela maioria como para apoiar a livre expressão das minorias, a experimentação artística e a circulação das manifestações mais variadas, com estímulo à boa convivência intercultural?

Dimensionado como escrita-ação da história em curso, esse processo, no campo das políticas culturais, tem dois grandes atores (as instituições públicas e as organizações da sociedade civil da seara cultural) e um antagonista principal (as forças conservadoras do sistema de desigualdades, instaladas no mercado e que tendem a ter grande influência na orientação econômica e nos aparatos repressivo e regulatório do estado, bem como adesão e apoio dos meios de comunicação de massa, de parte da indústria cultural e de entretenimento e de algumas denominações religiosas), disputando a legitimidade social, em meio a um manancial amplo de possibilidades e potencialidades para a produção de projetos político-pedagógicos de intervenção.

Para que a política cultural alce outro patamar de importância, é preciso que as instituições públicas da administração direta e indireta (secretarias, diretorias, departamentos; o ministério, quando voltar a existir), com seus servidores, conquistem uma estabilidade maior de quadros qualificados.

É preciso que a administração pública da cultura tenha um estafe de servidores efetivos bem selecionados, no sentido da competência técnica e do compromisso público com o setor; mais bem remunerados e com programas de capacitação permanente, para que possam dominar competências relacionadas à formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de cultura de maneira participativa junto à sociedade. Em outras palavras, o poder público precisa de bons gestores públicos de cultura.

Também é preciso avançar no estabelecimento de parâmetros para a alternância nas esferas de comando, preferencialmente privilegiando servidores de carreira ou representantes do setor cultural que demonstrem comprovada capacidade de interlocução com o setor cultural e a sociedade, para que o compromisso com o desenvolvimento das políticas de cultura de interesse público seja assegurado.

Outras áreas de políticas públicas já avançaram em direção semelhante, e o discurso gerencial pode ser útil para ampliar a sensibilização a esse respeito. Todavia, é conhecida a limitação desse discurso, que permite uma visão da competência

técnica pretensamente esvaziada de sua dimensão política que, normalmente equivale a ter uma dimensão política alinhada ao *status quo*.

Por isso, há uma limitação para que o poder público consiga se comprometer e responder pela execução das políticas públicas de cultura, conforme reconhecido na própria literatura que embasou a reforma do estado. A participação e o controle social são determinantes do sucesso da empreitada.

Contudo, há uma sutileza aí que faz toda a diferença. A participação do cidadão-cliente, sujeito alvo da reforma, dá-se de modo pontual, pulverizado, e pode contribuir para correções e melhorias na superfície, ser útil para expandir a quantidade de espetáculos e equipamentos em alguns lugares; com sorte, garantir mais acesso a alguns programas interessantes. Porém, não é capaz de conseguir remediar as distorções e os defeitos estruturantes que inviabilizam a implementação de políticas voltadas ao pleno exercício dos direitos culturais.

Isso torna mais estratégico o papel das organizações da sociedade civil: instituições sem fins lucrativos, movimentos e coletivos que atuam no terreno cultural com ou sem qualquer vínculo com o poder público. E também das empresas individuais, micro e pequenas empresas, arranjos produtivos locais e temáticos, cuja personalidade jurídica é basicamente para garantir alguma formalidade na senda burocrática nacional, configurando empresas de sobrevivência, onde a pretensão de excedentes de receita existe, mas convive e por vezes se dobra ao amor à arte e à cultura, e à intenção de produzir e compartilhar cultura e arte como vocação.

Esse papel do setor cultural que não é governo nem grande indústria, capaz de interagir com o estado e com o mercado, porém sem se configurar como seu representante, é essencial para atuar como representação do setor cultural junto à sociedade no debate e na defesa das políticas culturais.

A composição de formatos organizativos (associações, fóruns, frentes, consórcios, redes, pontões e outros) diversos para reunir e estruturar essa atuação é uma questão-chave da constituição de novas institucionalidades capazes de dialogar com as forças sociais públicas e privadas e de estabelecer novas articulações com a sociedade em geral.

Trata-se de demanda essencial tanto para situar as políticas culturais em patamar mais adequado quanto para impedir que sejam ainda mais fragilizadas, num tempo em que as chamadas guerras culturais alçaram um nível de adesão e

animosidade que, se não for revertido, pode ser fatal para inúmeras entidades do setor.

A posição das organizações sociais de cultura nesse quadro pode parecer duvidosa. Não deveria. OS não é estado nem quase estado. Ao menos as organizações sociais de cultura do estado de SP, à luz da lei e da prática vivenciada até 2018, não são.

Essa dúvida precisa ser afastada pelo fortalecimento da governança e da governabilidade de cada entidade, com conselhos atuantes e equipes conscientes de seu papel de relevância social e defesa do interesse público, que não pode ser confundir com defesa de interesses da máquina pública, muito menos com subordinação a interesses do governo.

Tal equação somente se pacificará quando for efetiva a participação social na construção das políticas culturais sob coordenação do estado e igualmente efetiva a participação social nas instâncias de governança da OS.

Os servidores públicos da área cultural precisam se organizar e se fortalecer. Os artistas e fazedores de cultura também precisam ter suas instâncias de organização, representação e influência empoderadas.

E é preciso construir o aprendizado e a conquista da participação coletiva, sem que isso signifique o apagamento do individual, mas a construção de espaço para a reafirmação do indivíduo pela força da coletividade. Eu sou mais eu quando somos nós. Recuperando ensinamentos encantados dos povos originários:

Não estamos falando só do encontro interpessoal, só entre pessoas, mas entre povos e culturas, entre tradições diversas. No meu pensamento isso é provocado por afetar uma ideia de sujeito que quer viver a experiência de um sujeito coletivo. Eu não me vejo andando sozinho no mundo. Eu sempre convoco alguma humanidade para andar junto comigo (KRENAK, 2020, p. 8).

O tempo da cultura como política pública estratégica precisa ser instaurado. No entanto, Ailton Krenak também nos lembra que “se a ideia do encontro é pacificadora, alentadora e é uma promessa, o cotidiano é uma constante negação do encontro. O cotidiano é a prova dos nove” (KRENAK, 2020, p. 10).

A construção da participação social precisa ser todo dia, e só o que vira rito sobrevive ao dia a dia. O desenvolvimento do hábito da participação pede que as diversas etapas do ciclo das políticas públicas de cultura se distribuam desde pequenos gestos a serem repetidos à automatização até solenidades que merecem

cuidada preparação e encantada realização a cada vez. Canais diversos (presenciais e virtuais, síncronos e assíncronos) e processos de escuta e troca agilizados para questões menores; reuniões periódicas com foco bem delineado; estratégias para ouvir e para contar, sem muita amarra, dando espaço ao antigo e ao novo; eventos especiais para reverenciar marcos importantes e o que mais puder ser inventado e fazer sentido junto.

A construção de novas institucionalidades tem seus momentos de aprender a escovar os dentes e a tomar banho; de comemorar o nascimento e de honrar os mortos. Tem seus ciclos de sementeira e de colheita. Precisa otimizar economias e criatividade para manter a união em tempos difíceis, e é mais feliz quando tem festas a cada estação.

Como pensar tudo isso na área da cultura? A questão envolve uma reflexão adicional: até que ponto é possível separar a formulação da política cultural de sua execução, se o desenho da política orienta sua implementação tanto quanto essa implementação afeta e modifica o desenho em curso? A construção social e política dessa resposta será determinante das formas de interação com os diversos grupos de interesse, públicos e a sociedade.

### **Por um novo experimento metodológico**

Receio que soluções para os problemas apresentados não serão construídas em planejamentos de gabinete isolados da tentativa de torná-los realidade. Assim, a ideia agora é apresentar um exemplo. O setor cultural é possivelmente um dos lócus mais privilegiados para o surgimento de discursos emancipatórios, libertários, progressistas. Paradoxalmente, talvez seja um dos campos profissionais que mais convive com a precariedade, a informalidade e o amadorismo gerencial.

Ainda que movimente consideráveis montantes de recursos, a cultura, como área de trabalho, não é um território de afirmação de direitos trabalhistas na prática. São recorrentes as queixas de sobrecarga de trabalho, baixa remuneração e desvalorização das profissões artísticas (CONEXÃO UFRJ, 2022). Não faltaram, nesta tese, referências a esse problema.

Na mesma ótica, o gerenciamento de instituições culturais, como as organizações sociais de cultura, por vezes padece da utilização de modelos

empresariais ou estatais convencionais, que não aproveitam a conjugação entre a oportunidade de flexibilidade e inovação facultada pelo direito privado e o potencial de fomento a uma nova cultura institucional que a inserção no terceiro setor como entidade de interesse social e utilidade pública pode favorecer.

A proposta aqui apresentada é um exercício de tradução prática dessa ideia de construção de novas institucionalidades no âmbito das instituições culturais que possam fomentar novas estratégias de participação e galgar maior importância estratégica junto às esferas públicas e à sociedade.

Não é uma receita, mas tampouco um esboço demasiado genérico, ou não será uma referência útil. Assim, importa observar que foi desenhada pensando especificamente nas organizações sociais de cultura paulistas, principalmente aquelas atuantes na área de museus. Mesmo no caso delas, para cada situação, há que se proceder a ajustes que possam melhor refletir o contexto local e a conjuntura. De todo modo, creio que funcione como um parâmetro para variadas experimentações, como uma nova sistemática de gestão e desenvolvimento institucional, para formulação e impulsionamento dos propósitos (missão), horizontes (visão) e valores de uma organização social e do ou dos museus que ela gerencia <sup>178</sup>.

A proposta pretende promover uma articulação mais consistente e eficaz entre o planejamento participativo, a execução colaborativa, o monitoramento sistemático, o tratamento regular e qualificado dos dados e a avaliação de resultados, com especial ênfase na implantação e mensuração de impacto das políticas estratégicas da entidade e do museu, na construção e consolidação de uma sustentabilidade global (ambiental, social e financeira) e no desenvolvimento de uma nova maneira de se posicionar no universo físico, de estar no universo digital e de atrair e interagir com diversos públicos.

---

<sup>178</sup> Para melhor ressaltar que essa é uma construção teórica e prática de fato, optei por apresentar aqui, ao longo do texto, alguns aspectos da formulação que produzi no exercício desta tese, reconfigurada a partir de processo de colaboração junto a dirigentes e funcionários da organização social Instituto de Preservação e Difusão da História do Café e da Imigração (INCI), para elaboração de seu planejamento quinquenal, submetido à análise da Secretaria da Cultura no final de 2021, em processo seletivo para gestão do Museu da Imigração. Tal escolha se dá em virtude de ser uma aplicação prática dessa metodologia em uma organização social de cultura, iniciada durante o desenvolvimento do presente estudo, e já partilhando de alguns aprendizados que vêm sendo testados em contextos acadêmicos e em pequenos experimentos de base comunitária a partir dessa concepção. Também conta a favor dessa opção o fato de que o documento do INCI encontra-se publicado no portal da Secretaria da Cultura, não sendo, portanto, de caráter reservado. A realização foi objeto de consultoria que desenvolvi ao longo de 2021, após ter cumprido uma autoimposta quarentena, que me afastou das entidades parceiras da SEC-SP por dois anos, desde que deixei a coordenação na Secretaria da Cultura (2018).

A diretriz organizacional adotada prevê a conexão entre planejamento participativo, execução colaborativa monitorada e avaliação sistêmica em torno de uma matriz helicoidal, em que se reconhece o conhecimento como um processo em contínua construção:

**Figura 9** - Processo Integrado de Planejamento e Avaliação de Políticas Culturais



Fonte: Moreira-Ramos, 2021.

No contexto de execução de políticas culturais museológicas por meio da parceria entre o poder público e uma organização social de cultura, esse processo conta com alguns pressupostos.

Primeiramente, a base do planejamento se assenta, no caso das OSs paulistas, no conjunto de diretrizes postuladas pela Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da Secretaria da Cultura, juntamente com as demais orientações da pasta relacionadas à gestão da contratualização de resultados. Isso significa que a organização social assume como fundamento e norte de sua atuação à frente do museu do estado o compromisso com a política paulista de museus e com o desenvolvimento de suas ações em rigorosa observância às definições legais, técnicas e normativas apresentadas pela UPPM/SEC-SP.

Importa destacar aqui o papel decisivo que uma instância pública qualificada e respaldada desempenha nesse processo. No caso paulista, há diretrizes gerais da

política de museus do estado e diretrizes específicas para cada museu. Isso permite integrar o equipamento à rede estadual e, simultaneamente, preservar e destacar suas especificidades. Cabe notar que a mobilização de públicos externos para elaboração dessas diretrizes não é ainda uma prática adotada pela UPPM.

A partir das diretrizes expressas pelo estado, a OS pode mobilizar suas equipes e conselhos, de forma estruturada e participativa, para a construção do planejamento de suas ações, procurando aproveitar as contribuições de seus diversos agentes.

Além disso, idealmente, essas formulações devem entrar em diálogo com as propostas da Política Nacional de Museus, quando esta voltar a ser objeto de impulsionamento efetivo por parte do governo federal.

No processo vivenciado pelo INCI, a OS assumiu o compromisso de ampliar a escuta ativa e qualificada de seus diversificados parceiros e públicos de interesse (comunidades temáticas, comunidades do entorno, público escolar, rede de museus, instituições afetas aos temas e às prioridades estratégicas do museu e outros), de maneira a somar novas contribuições para consolidar o esforço de construção de uma atuação museal cultural relevante e socialmente engajada.

Essa premissa reitera a concepção de participação como conquista e aprendizado em múltiplos níveis, já que as próprias instâncias de liderança interna precisam ser conquistadas no sentido de uma nova maneira de exercer o poder, ao passo que todos os agentes envolvidos precisam apreender as dimensões da participação, que tangenciam aspectos como disciplina, responsabilidade, capacidade de argumentação e negociação, escuta ativa, fala propositiva, cumprimento de combinados; cumprimento de tarefas e prazos, crítica construtiva, autocrítica, gerenciamento de conflitos, responsabilização, construção de consenso possível, paciência, resiliência e empatia.

A mobilização continuada e estruturada dos públicos internos e externos tende a aumentar significativamente o engajamento. A execução das ações passa a ser realizada considerando a dedicação de profissionais motivados, comprometidos, qualificados e em constantes qualificação, que possam atuar em rotinas e projetos relacionados às suas funções, experiências e formação, e em iniciativas colaborativas inter-áreas. A realização de reuniões periódicas e de dinâmicas colaborativas é a alternativa para potencializar uma atuação inter-áreas, otimizando esforços e contribuindo para o aprimoramento dos canais de comunicação interna.



Juntamente com a adoção de uma prática de atuação colaborativa estruturada no dia a dia, essa nova modelagem assume como dinâmica de trabalho a prática cotidiana de coleta e tratamento de dados de ponta a ponta e a prática regular de exercícios de pesquisa, previamente organizados, para aferição de respostas específicas relacionadas a vários aspectos das atividades em curso.

Em outras palavras, o que se propõe é que a gestão de dados e a pesquisa passem a integrar as rotinas de trabalho, em um esforço para simplificar e agilizar a reunião e recuperação de informações a respeito das ações em curso e para criar estratégias de avaliação (conforme o caso: diagnóstica, processual, formativa, de desempenho ou de resultados) ao longo dos processos desenvolvidos. Assumir essa tarefa é reconhecer também a necessidade capacitação dos quadros internos nessa direção e de ter equipe suficiente. Essa é uma das várias pautas desse referencial que tangencia a discussão sobre quadro de recursos humanos e formas de contratação, parcerias e incremento de colaboradores.

Mais do que cumprir e comprovar as metas da pactuação, a ideia é que cada ciclo plurianual envolva um esforço de simplificação e melhoria de processos internos, ampliação de diálogo e de comunicação interna, reforço à capacitação e à motivação das equipes e ampliação do foco na avaliação da qualidade e relevância sociocultural das ações desenvolvidas, visando criar mais condições para atrair, fidelizar e encantar os mais diversos públicos e contribuir para a formação de um visão crítica de valorização da cultura, da educação, do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

Nesse ponto cabe citar uma limitação vivenciada pela maioria das organizações quanto às possibilidades de maior incorporação de participação social no cotidiano. Esse ainda é um tema delicado na maioria das instituições. É compreensível, já que a própria participação é um desafio de inovação em governança e governabilidade ainda não experimentado por muitas e longe de estar consolidado onde já teve início. Na medida em que os canais internos se aprimorem e se consolidem, cabe discutir em que áreas e sob que processos a participação externa pode contribuir para qualificar a tomada de decisões da instituição.

Experimentos com conselhos de jovens, conselhos de idosos, conselhos temáticos, grupos de trabalho e outros, de públicos foco variados, são exemplos de iniciativas capazes de fomentar novas lógicas de relacionamento com a instituição e

que podem, no futuro, contribuir para deliberações participativas acerca de novos projetos, questões orçamentárias e outras.

A incorporação da ação dialógica e colaborativa, do monitoramento e da avaliação aos processos de execução das atividades pressupõe momentos de revisão, ajustes, correções e aprimoramentos periódicos e que se materializam principalmente nos novos planejamentos anuais. Novamente as demandas de qualificação em serviço e intercâmbio inter-áreas se impõem.

Essa perspectiva de produção circular-evolutiva, cíclica, ritualística e espiral, visa alinhar a construção do planejamento (teórica e reflexiva) à sua materialização (prática) com momentos programados de retomada da teoria à luz da prática e da prática à luz da teoria (práxis), de forma dialética, dialógica, voltada à integração das pessoas envolvidas, com melhor aproveitamento dos potenciais e atenção às especificidades de cada um/a.

Um novo ciclo plurianual assim construído deve prever o compromisso de buscar adotar essa nova dinâmica de maneira coordenada, progressiva e responsável, com afeto e cuidado (com as pessoas, com o patrimônio cultural, com o erário) traduzidos no encaminhamento das ações referentes à gestão interna e a realização das atividades.

No caso das OSs parceiras da UPPM, essa dinâmica envolve os eixos do Programa de Gestão Museológica (que atualmente são: Plano Museológico e Planejamento Estratégico; Gestão Administrativa, de Recursos Humanos e Financeira; Financiamento e Fomento; Mobilização, Diversificação e Fidelização de Públicos; Monitoramento e Avaliação de Resultados; Acessibilidade; Sustentabilidade e Gestão Tecnológica), bem como cada um dos demais programas de trabalho estabelecidos: Programa de Gestão de Acervos; Programa de Exposições e Programação Cultural; Programa Educativo; Programa de Integração ao SISEM-SP; Programa de Comunicação e Desenvolvimento Institucional e Programa de Edificações.

Vale ressaltar, de acordo com as diretrizes atualmente fixadas pela UPPM/SEC-SP nos termos de referência para as propostas técnicas e orçamentárias voltadas à gestão de museus, que a operacionalização dos museus da Secretaria deve se organizar a partir da execução de ações finalísticas de preservação, pesquisa e comunicação do patrimônio museológico, visando contribuir para a educação, a

identidade, a cidadania e a fruição cultural. A esses objetivos, por sua vez, o INCI estabeleceu como perspectiva a de também contribuir para o desenvolvimento sociocultural e econômico-ambiental sustentável.

Nessa direção, o planejamento e a execução das ações finalísticas de preservação ficam prioritariamente contemplados pelo Programa de Gestão de Acervos e pelo Programa de Edificações; das ações finalísticas de pesquisa, pelo Programa de Gestão de Acervos e das ações finalísticas de comunicação, pelos Programas de Exposições e Programação Cultural; Educativo; de Integração ao SISEM-SP e de Comunicação e Desenvolvimento Institucional.

À luz da metodologia de Processo Integrado de Planejamento, Execução e Avaliação de Políticas Culturais, a proposta também se posicionou na direção de buscar ampliar a ênfase na ação interdisciplinar, o que significa que cada um dos diferentes programas contribui em alguma medida para o sucesso das realizações dos demais. Em outras palavras, todas as áreas desenvolvem ou participam de atividades preservacionistas, realizam pesquisas e atuam para a concepção, viabilização ou apoio das iniciativas comunicacionais em algum grau.

Por sua vez, diante da demanda da unidade de museus da SEC-SP pela contribuição para a educação, identidade, cidadania e fruição cultural, a reflexão colaborativa realizada permitiu as seguintes sínteses balizadoras desses conceitos para o Museu da Imigração, somados aos novos conceitos propostos:

a. **Educação:** processo político-pedagógico voltado, no âmbito do museu, para a ampliação de repertório cultural, para a promoção de oportunidades de experimentações e vivências artístico-culturais e para a capacitação técnica de públicos envolvidos. Inclui: visitas mediadas; produção de material de apoio ou complemento às visitas presenciais e virtuais; elaboração de publicações e outros materiais pedagógicos; oferta de oficinas, cursos, lives e outras práticas coletivas de formação presencial ou virtual; lançamento de editais para apoio a projetos educacionais ou para viabilização de bolsas e/ou estágios especiais; formalização de parcerias com escolas, universidades e outras instituições afins, para implementação de projetos presenciais, virtuais ou extramuros, com ênfase a ações voltadas para público escolar, público do entorno e públicos com menor histórico de acesso a instituições culturais.

b. **Identidade e Diversidade:** compreendidas como valores balizadores da criação de estratégias para a ampliação do reconhecimento e valorização das diversas identidades e dos diversos patrimônios históricos e culturais que compõem a sociedade paulista e brasileira. Inclui: elaboração ou recepção de exposições, instalações e recursos expográficos presenciais e virtuais; desenvolvimento de projetos de pesquisa de acervo e outras, com elaboração de produtos derivados (publicações, exposições, catálogos); desenvolvimento de projetos de preservação e valorização da antiga hospedaria; realização de eventos culturais; levantamento de conteúdos para ações educativas; realização de campanhas de comunicação e ação social e de ações em rede.

Vale notar aqui o esforço para contemplar a diretriz da Secretaria da Cultura, voltada à ideia de afirmação da identidade, situando-a com seu contraponto redefinidor. Essa formulação é um exemplo de consenso possível cujo balizamento conceitual inicial detém forte potencial gerador de divergência – e a questão identitária hoje é talvez um dos grandes temas-problemas da contemporaneidade (SEN, 2015) – mas o desdobramento em proposições práticas permite conceber um cenário manejável, que permite a continuação do debate de maneira construtiva.

c. **Cidadania:** atributo tratado, no âmbito do museu, como valor que engloba as ações que visam fortalecer a compreensão, o respeito e a valorização dos direitos e deveres individuais e sociais de cada pessoa e coletivo, bem como a atuação colaborativa, democrática e voltada ao estabelecimento dos melhores consensos possíveis e à redução das desigualdades encontradas por meio de medidas corretivas ou compensatórias para garantir equidade, em direção à construção de uma realidade mais justa e solidária. Inclui: elaboração ou recepção de exposições, instalações e recursos expográficos presenciais e virtuais; desenvolvimento de recursos que viabilizem a acessibilidade e fruição qualificada para os mais diversos públicos, incluindo pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade e pessoas que não falam português; levantamento de conteúdos para ações educativas; realização de eventos socioculturais e de campanhas de comunicação e ação social e ações em rede.

d. **Fruição cultural:** processo que envolve as ações voltadas às vivências contemplativas ou interativas relacionadas aos conteúdos e recursos expositivos, associadas a práticas de extroversão cultural, lazer, entretenimento, turismo e ocupação qualificada do tempo livre. Inclui: elaboração ou recepção de exposições,

instalações e recursos expográficos presenciais e virtuais; realização de eventos culturais; realização de campanhas de comunicação para atração de público em geral e de públicos segmentados; desenvolvimento e disponibilização de recursos para propiciar visitas qualificadas e atrativas para os mais diversos públicos, independente de contarem com mediação ou não.

e. **Desenvolvimento sociocultural e econômico-ambiental sustentável:** valor voltado a fortalecer a função social e a relevância pública do Museu da Imigração já expressa nos objetivos acima, e reforçando seu compromisso com a inclusão social e cultural, a preservação ambiental e o desenvolvimento social e econômico sustentável, bem como com a concretização dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Os objetivos citados foram transpostos em todos os programas de trabalho e principais projetos definidos para os próximos cinco anos do museu. O grande desafio desde então passou a ser tornar esse documento estratégico de atuação um referencial de consulta e trabalho cotidiano, tanto quanto os planos de metas a serem executadas e de orçamento a ser gasto, e que vá sendo praticado, revisto, reelaborado e re-teorizado, para garantir que as próximas iniciativas do museu envolvam planejamento e execução finalística realizados de forma participativa, periodicamente complementados e revistos a partir de estratégias de colaboração inter-áreas e externas, monitoramento e avaliação. Cabe o alerta: tornar realidade uma implementação assim requer e dialeticamente promove um reposicionamento institucional. É realização que demanda envolvimento de todos os lados, com riscos e um considerável potencial inovador.

Processo semelhante poderia ser ajustado para mobilizar o envolvimento de todos os museus da cidade, em uma agenda de interesse local. O conjunto de áreas que perfaz o campo cultural igualmente poderia ser mobilizado, em seus múltiplos recortes setoriais, na construção de um plano municipal de cultura. A extensão do mesmo raciocínio permitiria ainda, com os devidos ajustes, viabilizar o planejamento na esfera estadual. Essas perspectivas integram as previsões do Sistema Nacional de Cultura, que logo voltará a ser debatido e, ao que tudo indica, retomado. São arranjos importantes, porém que não podem prescindir de outras estratégias de organização, porque a complexidade das distâncias, temporalidades e amplitudes que planos maiores envolvem tendem a retirar a concretude prática e próxima das

realizações. Planos de logo prazo com propósitos que façam sentido para uma parcela expressiva da maioria são necessários, mas difíceis de produzir, sobretudo antes a falta de tradição participativa que temos. Esse aprendizado precisa fazer parte do plano. Assim como essa conquista: não dá para relegar tal responsabilidade exclusivamente aos entes estatais.

### **Por uma nova institucionalidade da cultura?**

Desde sua origem, o modelo em parceria com organizações sociais, no âmbito da cultura paulista, apresentou-se primeiro para resolver problemas prementes, mas sempre também pretendendo compor uma solução qualificada e legítima de cunho estruturante. A Secretaria da Cultura foi reconfigurada para que pudesse otimizar essa nova solução. Avanços expressivos foram alcançados, sobretudo no que se refere a ter mais pessoas e recursos para viabilizar mais oferta cultural para São Paulo.

Apesar da precariedade e pouca confiabilidade de registros dos períodos anteriores ao modelo OS, não é difícil demonstrar comparativamente o incremento, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. A disponibilidade de mais verba e pessoal dedicado às entregas culturais permite realizações que não seriam possíveis no contexto anterior, por mais dedicados que fossem os profissionais envolvidos.

Mas a dúvida sobre a efetividade desses resultados persevera, porque há poucas pesquisas que permitam compreender melhor as dimensões desse alcance. Para além da dificuldade de convencer os tomadores de decisão a investir nesses levantamentos, o próprio setor cultural não tem um entendimento pacificado a respeito. Muitos consideram que não se deveria gastar tempo e dinheiro nisso: a fruição e a experimentação artística e cultural são direitos e, assim, viabilizar seu exercício bastaria para justificar todos os investimentos.

Mas quem está exercendo esses direitos? E como? O poder público deverá dedicar mais atenção a essas questões, se quiser dar satisfação à sociedade acerca das escolhas e priorizações feitas no campo cultural. As próprias organizações sociais, para prestar contas aos órgãos de controle e, especialmente, para sobreviver às alternâncias de gestão, talvez precisem lidar de maneira mais assertiva com essa pauta, ampliando sua legitimação social.

Procurei demonstrar, ao longo desta tese, as transformações causadas pelo modelo OS na Secretaria da Cultura e a maneira como as áreas técnicas da pasta buscaram responder ao desafio de gerenciar as parcerias.

Muitas análises dão conta dos bons resultados do modelo – o que também reconheço. Não está dimensionado, contudo, o alcance das políticas públicas de cultura junto às camadas mais vulneráveis da população, nem quanto os esforços feitos contribuem para atingir novos públicos ou acabam se limitando aos grupos que já tendem, pelo perfil socioeconômico e cultural, a usufruir da programação ofertada. Nesse sentido, é válido lembrar que os hábitos culturais dos paulistas aumentam conforme escolaridade e renda, mas não chegam a ser considerados medianos em praticamente nenhum estrato social (em todas as poucas pesquisas já realizadas, estão sempre abaixo dos patamares da população de países mais desenvolvidos).

O estado de São Paulo aporta, por meio do modelo OS, o maior investimento em nível estadual do país. Ainda que sejam insuficientes para todas as propostas apresentadas, é uma soma relevante, mas que sofre com oscilações em função da agenda político-econômica.

Além disso, reunidas, as OSs de cultura paulistas detêm, provavelmente, o maior contingente de trabalhadores formais da cultura do país. Possivelmente um dos maiores do continente, sobretudo considerando que se trata de uma força de trabalho privada, mas não vinculada ao mercado e sim a organizações sem fins lucrativos.

Essas características merecem ser analisadas com atenção. O fortalecimento desses profissionais, seu engajamento maior no planejamento e direcionamento institucional e sua mobilização junto ao território (geográfico e temático) de atuação dos equipamentos públicos gerenciados na parceria podem fortalecer as entidades institucionalmente e ampliar seu potencial de atuação com mais efetividade em seus propósitos institucionais.

O fortalecimento dessas organizações, mobilizando públicos internos e externos, redimensionando sua governança e governabilidade a partir de maior participação social e de mais capacidade de *advocacy*, pode ensejar o desenvolvimento de um terceiro setor de fato na seara cultural, que possa se constituir como rede de organizações da sociedade civil de relevância social e interesse público no campo da cultura.

Resta saber se as OSs estarão (e quais estarão) abertas a ampliar a participação e o controle social, conciliando mecanismos de transparência radical, de escuta, diálogo e cocriação. Empresas não têm essa vocação. Somente as entidades cujo norte é regido pelo compromisso público e social-cultural tendem a considerar os riscos e todas as potencialidades de realização desse caminho.

Enquanto cada pessoa for vista como um cidadão-cliente, dificilmente será possível enxergar seres humanos e indivíduos, coletivos e comunidades. A cultura como política pública continua sendo feita muito além das repartições a ela destinadas.

Nesse cenário, enquanto é essencial que as organizações se estruturam e definam como querem se posicionar, isolada ou colaborativamente, também é necessário que o estado reavalie o que pretende do modelo OS.

A alternativa criada pela Lei Estadual Complementar nº 846/1998 permitiu grandes iniciativas, mas diversos episódios ao longo da história recente da implantação do modelo OS demonstraram que nem os bens públicos nem as entidades estão completamente seguros. Alternâncias de poder na pasta dentro do mesmo partido causaram grandes modificações. Nem sempre para melhor.

O que os servidores de carreira podem fazer a esse respeito?

O que as organizações sociais podem fazer?

Observando a história que percorremos, é possível encontrar alternativas que não passem por ampliar o diálogo com mais interlocutores, com mais gente, de maneira crítica e autônoma, para pensar e fazer arte e cultura?

Observando a história que percorremos, é possível encontrar alternativas que passem por essa ampliação em estruturas hierarquizadas, premidas por uma quantidade de tarefas sempre superior ao tempo, pessoal e recurso disponível?

Como criar sensibilização e engajamento no território, na cidade, pelo estado? É possível que as novas institucionalidades do campo cultural envolvam sociedade civil, poder público e o “respeitável público” atuando junto?

São as questões que as organizações sociais e a Secretaria da Cultura têm pela frente, para assegurar a sobrevivência e continuado aprimoramento da parceria, em favor do interesse público.

Serão questões apenas para organizações sociais e órgãos públicos parceiros? Penso que o detalhamento do caso ajuda a extrair uma série de referências de outras



realidades. Talvez seja útil a outras parcerias com arranjos diferentes de OS, mas não só. São dilemas em todo tipo de parceria que o poder público firma com a sociedade civil, inclusive no regramento de Oscip ou segundo os novos procedimentos sob a égide do MROSC. Mas é possível ir além. Assim como a SEC-SP, muitos outros órgãos públicos também têm entidades vinculadas no campo da cultura. Em geral, são fundações públicas. Em muitos casos, são também as instituições responsáveis por bibliotecas, museus, centros culturais, programas de formação e de circulação estaduais ou municipais. Muitas das questões aqui apresentadas, feitas as adequações a cada especificidade local, são comuns ao universo cultural estatal e ao cenário das instituições que orbitam em torno da esfera pública.

A maneira pela qual o poder público gerencia seus equipamentos, programas e grupos de arte e cultura garante a manutenção e preservação, programação de qualidade e quadros estáveis de trabalhadores culturais, com direitos trabalhistas garantidos? Em que direção se movem esses arranjos? Que tipo de preservação, produção e circulação promovem? Para que públicos? Quem avalia? Até que ponto temos casos que estão se afastando do cenário de desvalorização do setor cultural e de periferia das políticas públicas, para atuar de maneira mais estratégica? Até quando a lógica de dinheiro contado para projetos será a tônica principal de diálogo e relação do poder público com o setor cultural e com a sociedade?

O modelo OS se propõe a ser distinto da “política de balcão”. Em muitos casos, consegue e cria espaços de diálogo e construção coletiva, mas ainda são esforços mais pontuais e vinculados às pessoas envolvidas do que institucionalizados – de grande potencial, mas ainda muito recentes. Ampliar essas experiências pode configurar novos experimentos de grande valor, sobretudo se poder público e instituições parceiras somarem esforços.

A abertura necessária passa pela reflexão acerca dos usos sociais do patrimônio e da arte, e das funções públicas envolvidas – dado sempre relevante, mas especialmente emblemático, quando falamos de recursos públicos. O esforço para que coletivos, grupos, comunidades se envolvam e passem a se apropriar da sua história e de outras histórias, bem como de suas potencialidades criativas, pode trazer muita inquietação. A cultura é uma arena em que todos os afetos se movimentam, mas assumir essa parcela de conflito, num empenho coordenado, para aprendizado conjunto e cocriação pode contribuir para constituir e reconstituir laços e elos. Há

décadas e séculos há políticas culturais no Brasil sendo implementadas fortemente, intencionalmente, para estabelecer um determinado projeto de nação. Talvez traumatizados com isso, inúmeros artistas e agentes culturais queiram distância dessa discussão. Mas será que o setor de arte e cultura que atua com recursos públicos diretamente nada tem a refletir e a posicionar a respeito? Um “projeto histórico e solidário”, de “grupos sociais preocupados pela forma como habitam seu espaço” (GARCÍA CANCLINI, 2015, p. 203) pode ser gestado aí.

Sabemos que há uma longa história de conquistas e perdas que desconhecemos, e é preciso recuperar, quando se vai mirar para o futuro e traçar novos planos. Esse conhecimento acende luzes que nos ajudam a ver e a entender melhor a nós mesmos, contribuindo para que seja possível enxergar melhor, e mais longe; para que seja possível começar a compreender melhor quais as contas que temos a acertar com nossa história e de que amarras invisíveis ou “naturalizadas” ainda precisamos nos desprender.

“O passado nunca foi, o passado continua”. Afirmou o então deputado Gilberto Freyre no plenário da Constituinte de 1946, nesse caso fazendo um elogio nostálgico aos tempos de outrora. Mas é esse passado que vira e mexe vem nos assombrar, não como mérito e sim como fantasma perdido, sem rumo certo. O nosso passado escravocrata, o espectro do colonialismo, as estruturas de mandonismo e patriarcalismo, a da corrupção renitente, a discriminação racial, as manifestações de intolerância de gênero, sexo e religião, todos esses elementos juntos tendem a reaparecer, de maneira ainda mais incisiva, sob a forma de novos governos autoritários, os quais, de tempos em tempos, comparecem na cena política brasileira (SCHWARCZ, 2019, p. 224).

Será que já não é hora de o setor cultural se propor a pensar política cultural de maneira mais ampla e a fazer esse percurso de reflexão e experimento junto de mais gente?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS\*

ABDANUR, Elizabeth França. **Os “Ilustrados” e a política cultural em São Paulo**. Departamento de Cultura na Gestão Mário de Andrade (1935-1938). 1992. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

ABERS, Rebecca N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, Pedro L. C.; LOTTA, Gabriela S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília/DF: Enap, 2015. p. 143-175.

ABRAOSC. **Pesquisa sobre a publicização da cultura no Distrito Federal, nos Estados do Brasil e sus capitais**. São Paulo: Abraosc, outubro/2015.

ABREU, Capistrano de. **Ensaio e Estudos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do progresso** - Dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ABREU, Martha. Folcloristas. *In*: VAINFAS, Ronaldo (Org.). **Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002. p. 280-283.

ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (Orgs.). **Memória e patrimônio**: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: Faperj, DP&A, 2003.

ADOLFO, Luiz Gonzaga da Silva. A "reforma da reforma" da Lei de Direitos Autorais brasileira. **Portal Consultor Jurídico - ConJur**, 11/04/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-11/luiz-gonzaga-adolfo-reforma-lei-direitos-autorais>.

ADOLFO, Luiz Gonzaga da Silva. O fim da propriedade intelectual. *In*: BORTOLANZA, Guilherme; BOFF, Salette Oro (Coords.). **Direitos Fundamentais e novas tecnologias**. Florianópolis: Conceito, 2012.

ALBRECHT, Pricila Anny Tomachski; KRAWULSKI, Edite. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v.14, n. 2, p. 211-226, dez./2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/25704>.

ALCOFORADO, Flavio Carneiro Guedes. Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais. **X Congresso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/1004/1/Contratualiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20efici%C3%Aancia%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf>.

ALCOFORADO, Flávio; MORAES, Tiago Cacique. Organizações sociais de cultura no estado de São Paulo: perfil dos dirigentes na implementação do modelo. **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4, 7 vo. 2008.

ALCOFORADO, Flávio; MORAES, Tiago Cacique. Responsabilização na gestão das políticas públicas e a contratualização com Organizações Sociais. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 7, n. 24, p. 95-108, jan./mar. 2009.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALESP. Ações e metas da cultura estadual são explanadas em reunião de comissão. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, Alesp, 13/12/2016. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/noticia/impresao/?id=375595&ver\\_imp=true](https://www.al.sp.gov.br/noticia/impresao/?id=375595&ver_imp=true).

ALESP. Secretário estadual da Cultura aponta prioridades de sua gestão à frente da pasta. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, Alesp, 28/03/2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=377803>.

ALMEIDA, Adriana Mortara de. Desafios da relação museu-escola. **Comunicação & Educação**, São Paulo, 10, p. 50-56, set./dez.1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36322/39042>.

ALMEIDA, Marco Antonio. Fluxos rizomáticos: potencialidades e limites para a circulação, apropriação e criação cultural. **Texto Digital**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 36-54, jan./jul. 2020.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.

ALMEIDA, Rita Heloísa de. **O Diretório dos Índios: um projeto de civilização no Brasil do século XVIII**. Brasília: UnB, 1997.

AMIGOS DA ARTE. O maior evento de economia criativa e cultura tradicional de São Paulo. **Portal da Amigos da Arte**, São Paulo Disponível em: <http://amigosdaarte.org.br/programas-e-equipamentos/revelando-sao-paulo/>

APESP. Linha do tempo do Arquivo do Estado de SP. **Portal do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2019. Disponível em: [http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/institucional/quem\\_somos/linha\\_tempo#:~:tx=decreto%20na%20%C3%ADntegra.-,2007,de%20novos%20Centros%20e%20N%C3%BAcleos](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/institucional/quem_somos/linha_tempo#:~:tx=decreto%20na%20%C3%ADntegra.-,2007,de%20novos%20Centros%20e%20N%C3%BAcleos).

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Proteção judicial do direito de autor**. São Paulo: LTR, 1999.

ARRUDA, Fausto Augusto Marcucci. Parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor: A experiência da Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Painel 41/60: Serviços Públicos Profissionalizados: Parcerias com Organizações Sociais e Oscip, Brasília, 2010. Disponível em: <https://silo.tips/download/parcerias-entre-o-estado-e-o-terceiro-setor-a>.

ASCENSÃO, José de Oliveira. As “exceções e limites” ao direito de autor e direitos conexos no ambiente digital. **Revista da ESMape**, v. 13, n. 28, p. 315-351, 2008.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Autoral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, Marta Maria; ROMÃO NETTO, José Veríssimo. Flexibilidade institucional e qualidade da democracia: sobre a comparação de conceitos historicamente construídos e geograficamente situados, *Confins* [online] 39, 2019, 27 de março de 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/18995>

AVELAR, Idelber. Sobre o conceito de cultura. **Revista Fórum**, Santos, v. 99, 2011. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/sobre-o-conceito-de-cultura/>.

ÁVILA, Ana Carolina Xavier. **Museus históricos e pedagógicos no século XXI: processo de municipalização e novas perspectivas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Museologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ÁVILA, Ana Carolina Xavier. Trabalhando o passado na dinâmica do presente: o futuro dos Museus Históricos e Pedagógicos. **Roda de Conversa: Museus Históricos e Pedagógicos** - O futuro das instituições de pequeno e médio porte do interior paulista, 15 e 16.04.2021.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, Humanitas, 2012.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Organizações Sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, Secretaria dos Negócios da Justiça, Procuradoria Geral do Estado, 1999. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev6.htm>.

BALMAN, Renato (Org.). **Brasil: década em transição**. São Paulo: Campus, 2000.

BANDEIRA, Emanuella Lustosa; ARRUDA, Hanna Rocha de; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos. Panorama da gestão de pessoas no setor público. **RP-A - Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 86-103, jul./set. 2017.

BARBALHO, Alexandre. **Política cultural e desentendimento**. Fortaleza: IDBCult, 2016.

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: primórdios (1500 – 1930). ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 5, 2009, Salvador. Salvador/BA: Faculdade de Comunicação/UFBA, 2009. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19193.pdf>.

BARREIRO, José Carlos. **Imaginário e viajantes no Brasil do século XIX: cultura e cotidiano, tradição e resistência**. São Paulo: Unesp, 2002.

BARROSO, Gustavo. O museu ergológico brasileiro. **Anais do Museu Histórico Nacional**, Rio de Janeiro, v. 3, 1942.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS. O Começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista23/revista23\\_25.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf).

BARROSO, Luiz Roberto. Dez anos da Constituição de 1988 (Foi bom para você também?). In: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe (Org.). **1988-1998: uma década de Constituição**. Renovar: Rio de Janeiro, 1999.

BENDASSOLI, Pedro F. **Significado do Trabalho e Carreira Artística**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BENDASSOLI, Pedro F.; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Significado do trabalho nas indústrias criativas. **RAE**, v. 51, n. 2, p. 143-159, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000200003>.

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1987.

BERNARDO, Isadora Prévide. **O De Re Publica de Cícero: natureza, política e história**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Departamento de Filosofia-FFLCH/USP, 2012. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-25042013-120804/publico/2012\\_IsadoraPrevideBernardo\\_VCorr.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-25042013-120804/publico/2012_IsadoraPrevideBernardo_VCorr.pdf)

BETTINE, Marco; GUTIERREZ, Gustavo Luís. O lazer no Brasil: do nacional-desenvolvimentismo à globalização. **Conexões**, Campinas, v. 3, n. 1, 2005. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/conexoes/article/view/8637887>.

BEVILAQUA, Clovis. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

BITTAR, Carlos Alberto. **Contornos atuais do direito do autor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

BITTAR, Carlos Alberto. **Direito de autor**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

BITTAR, Carlos Alberto. **O direito de autor nos meios modernos de comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

BITTENCOURT, Lúcio Nagib. **As organizações sociais e as ações governamentais em cultura: ação e política pública no caso do Estado de São Paulo**. 2014. Tese (Doutorado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

BOAS, Franz. As interpretações da cultura. *In*: BOAS, Franz. **A mente do ser humano primitivo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

BODSTEIN, Odete Costa; PINHEIRO, Célio. **Histórias de Araçatuba**. Araçatuba: Academia Araçatubense de Letras, 1997.

BOMENY, Helena. **Um poeta na política: Mário de Andrade, paixão e compromisso**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012.

BOMFIM, Marianna Percínio Moreira et al. Séries Históricas da Cultura no Estado de SP: Contratos de Gestão de 2004 a 2018. **Boletim UM Nº 15**, Unidade de Monitoramento, Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de SP, São Paulo, fev./2020. Disponível em: [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Boletim\\_n15\\_SH\\_CG\\_2004\\_a\\_2018..pdf](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Boletim_n15_SH_CG_2004_a_2018..pdf)

BORDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: EDUSP, 2003.

BORDIEU, Pierre. **Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo, Editora Perspectiva, 2003.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**: políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Sesc, 2016.

BOTELHO, Isaura. **Romance de Formação**: FUNARTE e Política Cultural 1976-1990. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2000.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **A educação como cultura**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRASIL 247. MP apura desvio de verba para bar de aliado de Matarazzo. **Brasil 247**, 27/02/2016. Disponível em: <https://www.brasil247.com/geral/mp-apura-desvio-de-verba-para-bar-de-aliado-de-matarazzo>.

BRASIL PARALELO. **O que é a Brasil Paralelo?** Conheça a história completa da empresa. 2022. Disponível em: <https://www.brasilparalelo.com.br/noticias/o-que-e-a-brasil-paralelo>.

BRASIL. **Carta de Lei de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).

BRASIL. **Decreto de 28 de maio de 1810**. Permite que se erija um theatro nesta Capital. 1810. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-39950-28-maio-1810-571157-norma-pe.html>.

BRASIL. **Decreto Federal n. 2.557, de 21 de julho de 1897**. Declara extinto o Conservatorio Dramatico. 1897. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2557-21-julho-1897-539893-publicacaooriginal-39456-pe.html>.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm).

BRASIL. Mensagem 351-53 de Getúlio Vargas, agosto de 1953. **Diário do Congresso Nacional**, 09/09/1953, p. 1.314.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos Mare 1. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Cadernos Mare 2. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.



BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura em números**: anuário de estatísticas culturais. 2. ed. Brasília/DF: MinC, 2010.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005**. Rio de Janeiro: MinC; IBGE, 2013.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010**. Rio de Janeiro: MinC; IBGE, 2007.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil**. 2ª Edição. Brasília/DF: MinC, julho/2007.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **SNC – Sistema Nacional de Cultura**: Guia de orientações para os estados – perguntas e respostas. Brasília/DF: MinC, dezembro/2011.

BREDA, Tadeu. Terceirização da Cultura para as OS já consome metade da verba pública. **Revista Adusp**, São Paulo, Associação de Docentes da Universidade de São Paulo, Adusp, 2011. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/revistas/51/r51a13.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degredados**: as primeiras expedições ao Brasil. São Paulo: Estação Brasil, 2016.

BUENO, Wilson da Costa. A armadilha do copyright e a “República dos doutores”. In: MELO, José Marques *et al.* (Org.). **Sociedade do conhecimento**. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005. p. 207-218.

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. **I ENECULT**, 2005. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CALABRE, Lia. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 161-181, 2003. Disponível em: [http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB\\_LiaCalabre\\_PolíticasPublicasCulturais\\_de\\_1ª24a1945.pdf](http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_LiaCalabre_PolíticasPublicasCulturais_de_1ª24a1945.pdf).

CALIL, Carlos Augusto; PENTEADO, Flávio Rodrigo (Orgs.). **Me esqueci completamente de mim, sou um departamento de cultura**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SÃO PAULO. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito constituída com o fito de investigar todos os contratos e convênios celebrados pela Fundação Theatro Municipal aprovado com a retirada do nome do prefeito, Sr. Fernando Haddad, no item VII.2. Conclusões Finais. **Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo**, 21/10/2016. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINRDP08-0010-2016.pdf>

CANDIDO, Antonio. **Formação da literatura brasileira: momentos decisivos**. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2007.

CÂNDIDO, Antônio. **Literatura e sociedade**. São Paulo: Nacional, 1965.

CÂNDIDO, Manuelina M. D. **Orientações para Gestão e Planejamento de Museus**. Florianópolis: FCC, 2014.

CARBONI, Guilherme. **Função social do direito de autor**. Curitiba: Juruá, 2006.

CARDOSO, João Augusto. **Breve histórico dos direitos autorais no Brasil e no mundo**. 2002. Trabalho acadêmico (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 2002.

CARVALHO, Anna Maria Fausto Monteiro de. **Mestre Valentim**. São Paulo: Cosac & Naify Edições, 2003.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CASIMIRO, Ana Palmira Bittencourt Santos. **Educação, história e cultura no Brasil colonial**. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil. Faculdade de Educação – UNICAMP, s/d.

CASTAGNA, Paulo. **A Imperial Academia de Música e Ópera Nacional e a ópera no Brasil no século XIX**. São Paulo: Unesp, Instituto de Artes, 2003. Disponível em: [https://www.academia.edu/1082742/A\\_Imperial\\_Academia\\_de\\_M%C3%BAsica\\_e\\_%C3%93pera\\_Nacional\\_ea\\_%C3%B3pera\\_no\\_Brasil\\_no\\_s%C3%A9culo\\_XIX](https://www.academia.edu/1082742/A_Imperial_Academia_de_M%C3%BAsica_e_%C3%93pera_Nacional_ea_%C3%B3pera_no_Brasil_no_s%C3%A9culo_XIX).

CASTRO ROCHA, João Cezar. **Culturas Shakespearianas**: teoria mimética e os desafios da mimesis em circunstâncias não hegemônicas. Rio de Janeiro: É Realizações, 2017.

CASTRO, Fernando Vale. As colunas do templo: o folclore no pensamento de Gustavo Barroso. **Anais do Museu Histórico Nacional**, Rio de Janeiro, v. 35, p. 197-212, 2003.

CASTRO, Luiz Felipe Meira de. O estado atual da política cultural no Brasil: uma agenda de debates. **Rev. Adm. Públ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 21-35, jan./1989.

CASTRO-GÓMEZ, S.; GUARDIOLA-RIVERA, O. e MILLÁN DE BENAVIDES, C. (eds.) **Pensar (en) los intersticios**. Teoría y práctica de la crítica pós-colonial. Bogotá: CEJA, 1999.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da “invenção do outro”. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Zur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Fin de la modernidad nacional y transformaciones de la cultura en tiempos de globalización. In: MARTÍN-BARBERO, J.; LÓPEZ DE LA ROCHE, F.; JARAMILLO, J. E. (eds.) **Cultura y Globalización**: Bogotá: CES/Universidad Nacional de Colombia, 1999.

CAZELLI, Sibeles. **Ciência, cultura, museus, jovens e escolas**: Quais as relações? 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CERTEAU, Michel de. **A Escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

CHAGAS, Mário. **Há uma gota de sangue em cada museu**: a ótica museológica de Mário de Andrade. Santa Catarina: Argos, 2006.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. **Congresso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 7. Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <https://doczz.com.br/doc/529818/o-gerencialismo-e-a-%C3%A9tica-do-bem-co-m--a-quest%C3%A3o-da-moti>.

CHARTIER, Roger. **A História Cultural**: entre práticas e representações. 1988. 2. ed. Algés, Portugal: Difel, 2002.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1981.

CHAVES, Débora Almeida. Organizações Sociais nos Espaços Públicos na Cidade de Belém: Suas Relações com o Estado e Modelos de Avaliação. **XLIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2019**, São Paulo, 2 a 5 de out./2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/335715687\\_Organizacoes\\_Sociais\\_nos\\_Espacos\\_Publicos\\_na\\_Cidade\\_de\\_Belem\\_Suas\\_Relacoes\\_com\\_o\\_Estado\\_e\\_Modelos\\_de\\_Avaliacao](https://www.researchgate.net/publication/335715687_Organizacoes_Sociais_nos_Espacos_Publicos_na_Cidade_de_Belem_Suas_Relacoes_com_o_Estado_e_Modelos_de_Avaliacao)

CISNEIROS, Amador. **Da República**. Editora Atena, 1956, reeditado pela Edipro, de São Paulo, em 2011. Disponível em: <https://onlinecursosgratuitos.com/09-livros-classicos-de-cicero-para-baixar-em-pdf/>.

CITÓ, Renan Brasil Cavalcante. A formação das políticas culturais no Brasil: colonização, institucionalização e ajuste neoliberal. **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz/MA: Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão, 22 a 25 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/aformacaodaspolicasculturaisnobrasilcolonizacaoinstitutionalizacaoeajusteneoliberal.pdf>

COMTE, Auguste. **Discours sur l'ensemble du positivisme**. Paris: Mathias, 1848. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=SgaHpaeZAewC&printsec=frontcover&dq=auguste+comte&são=en&ei=v0hgTPPSAZXI4gbs-LHWsão&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=SgaHpaeZAewC&printsec=frontcover&dq=auguste+comte&são=en&ei=v0hgTPPSAZXI4gbs-LHWsão&sa=X&oi=book_result&ct=result&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false).

CONEXÃO UFRJ. Sem glamour: trabalhadores da cultura enfrentam desafios e instabilidade. Com crescimento de pessoas jurídicas no setor, a maioria se torna empreendedora por falta de opção. **Conexão UFRJ**, 27/05/2022. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2022/05/sem-glamour-trabalhadores-da-cultura-enfrentam-desafios-e-instabilidade/#:~:text=De%20acordo%20com%20um%20estudo,recuperar%20o%20patamar%20de%202019>.

CORAZZA, Bianca. **Organizações Sociais de Cultura**: um modelo de gestão sob o ponto de vista da Museologia. Um estudo de caso do Memorial da Resistência de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Interunidades em Museologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CORDEIRO, Enio. **Política indigenista brasileira e promoção internacional dos direitos das populações indígenas**. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CORREIO BRASILIENSE. MP pede condenação de Haddad, Neschling e mais 10 por desvios no Municipal. A Promotoria requereu a condenação do petista e dos demais citados à suspensão dos direitos políticos e, solidariamente, à devolução de R\$ 128,7 milhões. **Correio Brasiliense**, 19/12/2016. Disponível em: [https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2016/12/19/interna\\_politica,561881/mp-pede-condenacao-de-haddad-neschling-e-mais-10-por-desvios-no-munic.shtml](https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2016/12/19/interna_politica,561881/mp-pede-condenacao-de-haddad-neschling-e-mais-10-por-desvios-no-munic.shtml).

COSTIN, Claudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no 2, junho/julho/agosto, 2005.

COSTIN, Cláudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 107-117, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/673/470>.

COUTO, Walter Eler do; FERREIRA, Sueli Mara Soares Pinto; SOUZA, Allan Rocha de; VALENTE, Mariana Giorgetti. **Guia para bibliotecas: direitos autorais e acesso ao conhecimento, informação e cultura**. São Paulo: Febab, 2022. Disponível em: [https://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Guia\\_direitos\\_autorais\\_e\\_bibliotecas.pdf](https://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Guia_direitos_autorais_e_bibliotecas.pdf).

CRUZ, Beatriz Augusta Correa da. A adoção da contratualização de resultados nos museus de São Paulo: a experiência do Museu de Arte Sacra. Anais do **II Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2009b.

CRUZ, Beatriz Augusta Correa da. Museus e Organizações Sociais: uma parceria viável. In: GALVÃO, M. C. P. et al (orgs.). **Gestão pública contemporânea: contratualização de resultados e terceirização no setor público paulista**. São Paulo: Fundap; Secretaria de Gestão Pública: 2009a.

CRUZ, Beatriz Augusta Correa da. **O Museu de Arte Sacra e sua gestão: histórias e desafios**. São Paulo, Secretaria da Cultura do Estado de SP, 2014. *Mimeo*.

CULTURA E MERCADO. José Luiz Herencia fala sobre problemas e soluções para o ProAC. **Portal Cultura e Mercado**, São Paulo, 23/11/2011. Disponível em: <https://culturaemercado.com.br/jose-luiz-herencia-fala-sobre-problemas-e-solucoes-para-o-proac/>.

CULTURA E MERCADO. Novo Secretário da Cultura do Estado de São Paulo toma posse. **Portal Cultural e Mercado**, São Paulo, 24/04/2012. Disponível em: <https://culturaemercado.com.br/novo-secretario-da-cultura-do-estado-saosao-paulo-toma-posse/>.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Ubu, 2017.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil: história, direito e cidadania**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos do índio: ensaios e documentos**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DANTAS, R. M. M. C. A casa do rei: reflexões sobre a moradia de D. João VI no Brasil. *In*: SOUSA, Maria Leonor Machado de (Coord.). **A guerra peninsular: perspectivas multidisciplinares**. Actas, Congresso Internacional e Interdisciplinar evocativo da Guerra Peninsular. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008. p. 475-499.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEPARIS, Sidiclei Roque. **União das Nações Indígenas (UNI): contribuição ao movimento indígena no Brasil (1980 – 1988)**. 2007. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2007.

DESVALLÉES, André; MAIRESSE, Francois. **Conceitos-chave de Museologia**. São Paulo: Icom, 2013.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. Iniciativa privada é o caminho, diz secretário de Estado da Cultura. **Diário do Grande ABC**, 09/12/2016. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/2495577/iniciativa-privada-e-o-caminho-diz-secretario-de-estado-da-cultura>.

DIAS, José Sebastião da Silva. **Os descobrimentos e a problemática cultural do século XVI**. 3. ed. Lisboa: Presença, 1988.

DOMINGUES, Petrônio. **A insurgência de ébano**. A história da Frente Negra Brasileira (1931-1937). 2005. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, v. 12, n. 23, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tem/A/YclBRQ5s6VTN6ngRXQy4Hqn/abstract/?lang=pt>.

DOMINGUES, Petrônio. **Uma história não contada**. Negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição. São Paulo: Senac, 2004.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. Aperfeiçoamentos nos modelos depois das manifestações no STF e Tribunal de Contas da União – Leis estaduais e municipais: adaptações e aperfeiçoamentos do modelo. *In*: NAVES, Rubens (Coord.). **Organizações sociais**: a construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 69-77.

DURAND, José Carlos Garcia. **Arte, privilégio e distinção**: artes plásticas, arquitetura e classe dirigente no Brasil, 1855/1985. São Paulo: Edusp: Perspectiva, 1989.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1992.

ENSAIO. “Conservatório tem uma importância inquestionável para a formação musical”, diz Secretário da Cultura. Marcelo Araújo defende organizações sociais e visa a maior integração entre instituições de ensino de música no Estado de São Paulo. **Ensaio - Revista Cultural do Conservatório de Tatuí**, ano VIII, nº 75, julho/agosto 2012. Disponível em: [http://www.conservatoriodetatui.org.br/ensaiomagazine/ensaio\\_75.pdf](http://www.conservatoriodetatui.org.br/ensaiomagazine/ensaio_75.pdf).

ESTADÃO. 20 anos da Sala São Paulo – Entrevista com Marcos Mendonça. **Estado da Arte** - Revista de Cultura, Artes e Ideias, São Paulo, 10/03/2019. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/20-anos-da-sasãosao-paulo-entrevista-com-marcos-mendonca/>.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório da Secretaria da Cultura 2007-2010**. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2010.

EVARISTO, Conceição. **Becos da Memória**. Rio de Janeiro: Pallas, 2017a.

EVARISTO, Conceição. Da grafia-desenho de minha mãe, um dos lugares de nascimento de minha escrita. *In*: Alexandre, Marcos A. (Org.). **Representações performáticas brasileiras**: teorias, práticas e suas interfaces. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2007. p. 16-21. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-549X2017000200002](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2017000200002)

EVARISTO, Conceição. Literatura negra: uma poética de nossa afro-brasilidade. **Scripta**. v.13, n.25, 2009. p. 17-31. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/scripta/article/view/4365>

EVARISTO, Conceição. **Poemas da recordação e outros movimentos**. Rio de Janeiro: Malê, 2017b.

EXAME. Ministro se diz indignado com desvios em Theatro Municipal. O ex-diretor-geral José Luiz Herencia, acusado de participar do esquema de corrupção, confessou os crimes e fez acordo de delação com o Ministério Público. **Exame**, 19/03/2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-se-diz-indignado-com-desvios-em-theatro-municipal/>.

EXAME. Ministro se diz indignado com desvios em Theatro Municipal. **Exame**, 19/03/2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-se-diz-indignado-com-desvios-em-theatro-municipal/>

FALEIRO, Rodrigo Paranhos. **Unidade de conservação versus terra indígena, um estado em conflito**: estudo da influência da pessoa na gestão pública. 2006. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Alberto de. Mauá. **Ireneu Evangelista de Souza, Barão e Visconde de Mauá**. São Paulo: Nacional, 1946.

FARIA, H.; LOTTA, G. S. (Org.). **Fomento, Difusão e Representação das Culturas Populares**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

FARIA, Hamilton; NASCIMENTO, Maria Ercília do (Org.). **Desenvolvimento cultural e planos de governo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

FAUSTO, Carlos. **Os Índios antes do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FDE. Programa Cultura é Currículo. **Fundação para o Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://culturaecurriculo.fde.sp.gov.br/programa.aspx> s/d.

FEDERICI, Sílvia. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FÉLIX, Marcelino. **As práticas político-pedagógicas da Frente Negra Brasileira na cidade de São Paulo (1931-1937)**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.



FERNANDES, Florestan. Os movimentos sociais no meio negro. *In*: FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 2. vol. 3. ed., São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDES, Rosa M. C., HELLMANN, Aline (Orgs). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

FERNANDES, Rubem C. **Privado, porém Público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. **Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas**: estudo comparativo entre a administração direta e as organizações sociais de saúde. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresa) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2273/98396.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

FERREIRA, Abílio. **Tebas**: um negro arquiteto na São Paulo escravocrata (abordagens). São Paulo: IDEA, 2018.

FERREIRA, Angélica Aparecida. **Programa Cultura é Currículo**: democracia cultural ou proselitismo? São Paulo: CELACC ECA USP, 2017.

FERREIRA, Elaine Cristina Ventura. A musealização do folclore na abordagem da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (anos 1947-1968). **Patrimônio e Memória**, Assis, v. 15, n. 2, p. 450-470, julho-dezembro 2019. Disponível em: <https://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/download/937/1117>.

FIORE, Danilo C.; PORTA, Rogério H.; DUARTE, Tiago S. Organizações Sociais de Cultura em São Paulo - Desafios e Perspectivas. **IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília: 25 a 27 maio 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/9627875-Organizacoes-sociais-de-cultura-saosao-paulo-desafios-e-perspectivas-danilo-cesar-fiore-rogerio-haucke-porta-tiago-silva-birkholz-duarte.html>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Investigação de esquema que desviou R\$ 15 milhões do Municipal vai à Justiça. Ministério Público fez denúncia contra ex-diretores do teatro paulistano, que poderão virar réus. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17/02/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/02/investigacao-de-esquema-que-desviou-r-15-milhoes-do-municipal-e-enviada-a-corte.shtml>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Não sou instrumento do PPS, diz cineasta. **Folha de S. Paulo**, 10 de maio de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1005200524.htm>

FOLHA DE SÃO PAULO. Reforma traz benefício. Da redação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09/11/1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/mais!/34.html>

FÓRUM PERMANENTE. Entrevistas. Silvia Antibas e Cristina Bruno. **Fórum Permanente**, São Paulo, maio/2005. Disponível em: <http://www.forumpermanente.org/revista/edicao-0/entrevistas/silvia-antibas-e-cristina-bruno>.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FRAGELLI, Pedro. Tradição e revolução: Mário de Andrade e o patrimônio histórico e artístico nacional. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n° 75, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/169200>.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. São Paulo: Moraes, 1980.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FREITAS, Elizabeth Ponte de. A gestão pública não estatal na cultura: uma questão de gestão ou de política cultural? in **Anais do V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura** – ENECULT, Salvador, 2009.

FREITAS, Elizabeth Ponte de. **Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão não estatal na área da cultura**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Comunicação, UFBA, Salvador, 2010.

FUNDAP. **Relatório Final**. Assessoria à Secretaria da Cultura para Desenho do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Fábricas de Cultura. Pesquisa quantitativa na região do entorno de seis unidades do Programa Fábricas de Cultura. São Paulo: Fundap, março/2014. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2015/10/Relat%C3%B3rio-de-Pesquisa-Domic%C3%ADlios-do-Entorno-F%C3%A1bricas-de-Cultura-2014-TODOS-CG-FC.pdf>.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, Contraponto, 2012.

FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FYSKATORIS, Dimitrios. **Centro Cultural e Museu de Polícia Militar**: proposta de estruturação do modelo de administração e gestão sustentada. Projeto (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, São Paulo, 2011.

G1. Ex-diretor do Theatro Municipal de SP é suspeito de desvios em contratos. Prejuízos à Prefeitura de SP podem chegar a R\$ 20 milhões, segundo MP. **G1 São Paulo**, 17/12/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/12/ex-diretor-do-theatro-municipal-de-sp-e-suspeito-de-desvios-em-contratos.html>.

GANDELMAN, Henrique. **De Gutenberg à internet: direitos autorais na era digital**. São Paulo: Record, 1997.

GANGEMI, Pedro Paulo de Toledo. **Políticas culturais e modelos de gestão**: as organizações sociais a partir do Museu de Arte do Rio - MAR. Tese (Doutorado), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (Coord.). A institucionalidade da cultura e as mudanças socioculturais. **Cadernos de Pesquisa: Cátedra Olavo Setúbal de Arte, Cultura e Ciência**, São Paulo, nº 1, julho/2021. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/ebooks/cadernos-de-pesquisa-catedra-olavo-setubal-1>.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **A sociedade sem relato**: antropologia e estética da iminência. São Paulo: EDUSP, 2012.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Definiciones en transición. *In*: MATO, Daniel (Org.). **Estudios Latino-americanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **O Mundo Inteiro como Lugar Estranho**. São Paulo: Edusp, 2016.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latino-americano. In: GARCÍA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987, p. 13-61.

GARCÍA CANCLINI, Néstor.; VILLORO, Juan (Orgs.). **La creatividad redistribuída**. México: Siglo XXI Editores: Centro Cultural de España em México, 2013.

GEERTZ, Clifford. **Conocimiento local**: ensayos sobre la interpretación de las culturas. Barcelona/Buenos Ayres/Mexico: Paidós, 1994.

GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018.

GLOBONEWS. Músicos da Banda Sinfônica de SP fazem protesto contra falta de dinheiro e fim do grupo. **Globonews**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews/video/musicos-da-banda-sinfonica-de-sp-fazem-protesto-contrafalta-de-dinheiro-e-fim-do-grupo-5629638.ghtml>.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, Angela de Castro. **História e historiadores**: a política cultural do Estado Novo. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. O mal-estar no patrimônio: identidade, tempo e destruição. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 55, p. 211-228, jan.-jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862015000100012>.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Espaço Público, requalificação urbana e consumo cultural: o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e seu entorno. **O Público e o Privado**, nº 17, jan.-jun./2011. Disponível em: <https://revistastestes.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2553/2196>

GONÇALVES, Willi B.; SOUZA, Luiz Antonio Cruz; FRONER, Yacy-Ara. **Edifícios que abrigam coleções**. Belo Horizonte: Lacicor/EBA/UFMG, 2008.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1988.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Análise dos Impactos Econômicos e Sociais do Programa de Incentivo à Cultura do Estado de São Paulo – ProAC-SP**. Resumo Executivo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, FGV Projetos, 2018a.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de SP apresenta Museu da Língua Portuguesa reconstruído. **Portal do Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 29/07/2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/governo-de-sp-apresenta-museu-da-lingua-portuguesa-reconstruido-2/>.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. João Sayad toma posse na Secretaria da Cultura. **Portal do Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 02/01/2007. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/joao-sayad-toma-posse-na-secretaria-da-cultura/>.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **MaPA**: Matriz Parametrizada de Ações Culturais. São Paulo: SEC-SP, fevereiro/2018b. Disponível em: <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-02-MaPA-Matriz-Parametrizada-de-A%C3%A7%C3%B5es-Culturais-V4.pdf>.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Marcelo Araújo toma posse como secretário da Cultura. **Portal do Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23/04/2012. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-notici470arceloelo-araujo-toma-posse-como-secretario-da-cultura-1/>.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; FGV PROJETOS. **Análise dos Impactos Econômicos e Sociais do Programa de Incentivo à Cultura do Estado de São Paulo – ProAC-SP**. Resumo Executivo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo: FGV Projetos, 2018. Disponível em: [https://ocupearte.com.br/wp-content/uploads/2020/05/FGV\\_ProAC-SP\\_2018-12-18\\_completo.pdf](https://ocupearte.com.br/wp-content/uploads/2020/05/FGV_ProAC-SP_2018-12-18_completo.pdf)

GRAZZIOLI, Airton; PAES, José Eduardo Sabo. **Compliance no terceiro setor: controle e integridade nas organizações da sociedade civil**. São Paulo: Editora Elevação, 2018.

GROSSMANN, Martin; KERCHOVE, Diego; SILVA, Diogo de Moraes (Orgs.). **11 anos de Encontro Paulista de Museus: conceitos, políticas, ações, redes, públicos e memórias**. Panorama reflexivo. São Paulo: Fórum Permanente; Sisem-SP, julho/2021. Disponível em: <http://www.forumpermanente.org/livros/panorama-reflexivo-11-anos-de-encontro-paulista-de-museus-formato-pdf>.

HALL, Stuart. **Da diáspora: Identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: UFMG; Brasília: Representação da Unesco no Brasil, 2003.

HAMILTON, Wanda; FONSECA, Cristina. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 791-825, set-dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/FjGygQWgtwp3m7BKkD6ZnRr/?lang=pt>.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Belo Horizonte: Editora Ayiné, 2018.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

HEMMING, John. **Amazon Frontier**. The Defeat of the Brazilian Indians. MacMillan London, 1987.

HEMMING, John. Red Gold. **The Conquest of the Brazilian Indians**. Havard University Press, 1978.

HEREÑÚ, Pablo Emilio R. **Sentidos do Anhangabaú**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp104397.pdf>.

HJARVARD, Stig. Mídiação: conceituando a mudança social e cultural. **Revista MATRIZES**, vol. 8, n. 1, jan.-jun. 2014, p. 21-44.

IBAÑEZ, Nelson *et al.* Organizações sociais de saúde: o modelo do estado de São Paulo. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 391-404, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/v6n2/7010.pdf>.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2018. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>.

IBGE. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021. **Agência de Notícias IBGE**, 27/08/2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=No%20Censo%20de%202010%2C%20somente,com%20mais%20de%201%20milh%C3%A3o>

IBROSS. Confira as leis de estados e municípios que regulamentam as OSS. **Portal do IBROSS**, 2018. Disponível em: <https://www.ibross.org.br/confira-as-leis-de-estados-e-municipios-que-regulamentam-as-oss/>.

IOKOI, Zilda Márcia Gricolli. **O Legislativo na Construção da República**. São Paulo: Contexto, CNPq, 1990.

ISTO É. Propina no Teatro Municipal era de 5%. **Isto é**, 26/08/2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/propina-no-teatro-municipal-era-de-5-2/>.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, v. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: [file:///Users/admin/Downloads/6427-12216-1-PB%20\(2\).pdf](file:///Users/admin/Downloads/6427-12216-1-PB%20(2).pdf).

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JARDIM, Eduardo. **Mário de Andrade**: eu sou trezentos: vida e obra. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

JOST, Miguel. A gestão cultural no Brasil (2003-2010): um paradigma para a relação entre Estado e setor cultural no século XXI. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (Orgs.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2021/05/Cultura-pol%C3%ADtica-no-Brasil-atual-WEB.pdf>

KLÜPPEL, Griselda P.; SANTANA, Mariely C. de. **Manual de Conservação Preventiva para Edificações**. Brasília: MinC, Iphan, Programa Monumenta, BID, 2000.

KRENAK, Ailton. Mesa 1: Do tempo, com Ailton Krenak e Paulo Arantes. Transcrição e edição Sonia Sobral. **Seminário Perspectivas anticoloniais**, 7ª Edição da Mostra Internacional de Teatro de São Paulo (MIT-SP), 06/03/2020, Sesc Av. Paulista, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://pospsi.com.br/wp-content/uploads/2020/09/TEXTOS\\_38-ailton-krenak.pdf](https://pospsi.com.br/wp-content/uploads/2020/09/TEXTOS_38-ailton-krenak.pdf)

KRENAK, Ailton. **A Vida Não é Útil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KRENAK, Ailton. **Futuro ancestral**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

KRENAK, Ailton; CAMPOS, Yussef. **Lugares de Origem**, com Yussef Campos. Editora Jandaíra, 2021.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. Ensaio introdutório de Ian Hacking. 13. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

LACOMBE, Américo Jacobina; SILVA, Eduardo; BARBOSA, Francisco de Assis. **Rui Barbosa e a queima dos arquivos**. Brasília, Ministério da Justiça: Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988. Disponível em: <https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/pdfs/rui-barbosa-e-a-queima-dos-arquivos-ocr.pdf>.

LAMOUNIER, Bolivar. Formação de um pensamento político autoritário na primeira república: uma interpretação. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil Republicano: sociedade e instituições (1889-1930)**. Vol. 2. São Paulo: Difel, 1971. p. 343-373.

LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

LANDIM, Leilah. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Iser, Núcleo de Pesquisa, 1993.

LASSANCE, Antonio. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. **Texto para Discussão**, nº 2287. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7716/1/td\\_2287.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7716/1/td_2287.pdf).

LATOUR, Bruno. **A ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. Tradução de Ivone C. Benedetti. Revisão de tradução de Jesus de Paula Assis. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2011.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria ator-rede**. Salvador: EDUFBA: 2012; Bauru, São Paulo: EDUSC, 2012.

LEÃO, Michele de. A construção do discurso da incapacidade eleitoral dos analfabetos na história brasileira. **X Seminário de Estudos Históricos**, Universidade FEEVALE, 23 a 26 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.feevale.br/site/files/documentos/pdf/46974.pdf>.

LEITÃO, Cláudia Sousa; MACHADO, Ana Flávia (org.). **Por um Brasil criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa**. Belo Horizonte: Código Editora, 2016.

LEITE, Padre Serafim. **História da Companhia de Jesus no Brasil**. Lisboa: Portugalia; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1938.

LEIVA, João (Org.). **Cultura SP: hábitos culturais dos paulistas**. São Paulo: Tuva, 2014.

LEWICKI, Bruno Costa. **Limitações aos direitos do autor: releitura na perspectiva do direito civil contemporâneo**. 2007. Tese (Doutorado em Direito Civil) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LILLA, Mark. A esquerda americana enredada na armadilha da diversidade. **New York Times**, 18 de novembro de 2016 e **Le Monde**, 09 de dezembro de 2016.



LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo. Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de um paradigma emergente. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 56, p. 351-382, 2013. Em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200004&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200004&script=sci_abstract&lng=pt)

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo. Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária: um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo. **Políticas Culturais em Revista**, v. 8, p. 47, 2015. Em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/12540/9462>

LIMA, Manuel de Oliveira. **D. João VI no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. **A estetização do mundo**: viver na era do capitalismo artista. Companhia das Letras, 2015.

LISPECTOR, Clarice. **A hora da estrela**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1998.

LOBO, Flávio. As leis e as práticas: uma breve história das organizações sociais no Brasil. In: NAVES, Rubens (Coord.). **Organizações sociais**: a construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 27-57.

LONER, Beatriz Ana. Negros: organização e luta em Pelotas. **História em Revista**, Pelotas, n. 5, p. 7-28, 1999.

LOPES, Marcelo de Oliveira. **Alocação de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro em Contratos de Gestão**: o caso da Fundação Osesp. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16517>.

LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília/DF: IPEA, 2018.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Brasília, Rio de Janeiro, Ipea ago./2020. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10169/1/td\\_2579.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10169/1/td_2579.pdf).

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 145-173, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463–492, out/dez, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>.

LUSTOSA, Isabel. **D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MACHADO NETO, A. L. **Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 1979.

MADDISON, Angus. **Monitoring the World Economy, 1820-1992**. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OECD, 1995.

MAGALHÃES, Aloísio. **E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira; Fundação Roberto Marinho, 1997.

MANSO, Eduardo Vieira. **Direito autoral: exceções impostas aos direitos autorais: derrogações e limitações**. São Paulo: José Bushatsky, 1980.

MARANDINO, Martha (Org.). **Educação em museus: a mediação em foco**. São Paulo: GEENF/USP, 2008.

MARANDINO, Martha; MONACO, Luciana (Orgs.). **Educação em museus: pesquisas e prática**. Paulette Mcmanus. São Paulo: Feusp, 2013. Disponível em: <http://www.geenf.fe.usp.br/v2/wp-content/uploads/2013/03/Educa%C3%A7%C3%A3o-em-Museus-versao-web.pdf.pdf>.

MARTÍN-BARBERO, J.; LÓPEZ DE LA ROCHE, F.; JARAMILLO, J. E. (eds.) **Cultura y Globalización**. Bogotá: CES/Universidad Nacional de Colombia, 1999.

MARTINELL, Alfons. Los agentes culturales. Documento do **Curso de Especialização em Gestão e Políticas Culturais da Universidade de Girona**. Fev./2017.

MARTINS JÚNIOR, José Izidoro. **História do direito nacional**. Rio de Janeiro: Typografia da Empreza Democratica, 1895.

MATTA, Beatriz. **O modelo de organização social de cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresa) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MCMANUS, Paulette. **Educação em museus**: pesquisas e prática. Organizadoras Martha Marandino e Luciana Mônaco. São Paulo: FEUSP, 2013. Disponível em: <http://www.geenf.fe.usp.br/v2/wp-content/uploads/2013/03/Educa%C3%A7%C3%A3o-em-Museus-versao-web.pdf.pdf>

MEDEIROS, Jotabê. Por que caiu o secretário da cultura? **Farofafá**, 30/03/2017. Disponível em: <https://farofafa.com.br/2017/03/30/por-que-caiu-o-secretario-de-cultura/>.

MEIRA, Márcio; GAZZINELLI, Gustavo. **O Sistema Nacional de Cultura**. Oficinas do Sistema Nacional de Cultura (OSNC). Brasília, 2006. Disponível em: [http://dhnet.org.br/tecidocultural/curso\\_acc/3/03\\_sistema\\_nacional\\_cultura\\_oficina.pdf](http://dhnet.org.br/tecidocultural/curso_acc/3/03_sistema_nacional_cultura_oficina.pdf)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Ricardo; LEIVA, João (Orgs.). **Rotas da cultura**: um mapeamento dos espaços culturais e dos gastos públicos em 104 municípios de SP e do RJ. Rio de Janeiro: 17Street, 2021. Disponível em: <https://www.rotasdacultura.com.br/assets/docs/RotasdaCultura.pdf>.

MELLO, Maria Tereza Chaves de. **A república consentida**: cultura democrática e científica no final do Império. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MELLO, Pedro Carvalho de. **A economia da escravidão nas fazendas de café**: 1850-1888. Rio de Janeiro: PNPE, 1984.

MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. **Os programas dos partidos e o 2º império**. São Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1878.

MENEZES, Maria Eugênia de. Sob mesma direção? Entrevista com o secretário Andrea Matarazzo. **Governo do Estado de São Paulo**, 05/01/2011. Disponível em: <http://www.projetoquri.org.br/?clipping2=entrevista-com-o-secretario-andrea-matarazzo-estado-saosao-paulo-05-01-2011>.

MENGER, P-M. **Retrato do artista enquanto trabalhador**: metamorfose do Capitalismo. Lisboa: Editora Roma, 2005.

MEYER-BYSCH, Patrice; BIDAULT, Michelle. **Afirmar os direitos culturais**: comentários à declaração de Friburgo. São Paulo, Iluminuras, 2011.

MICELI, Sérgio (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MICELI, Sergio. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MIGNOLO, Walter. **Local Histories / Global Designs**. Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MIRANDA, Elis de Araújo; ROCHA, Elisabeth Soares; EGLER; Tamara Tânia Cohen. A trajetória das Políticas Públicas de Cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**. V.17, n.1, p. 25-46, jun., 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775/2243#>

MISAN, Simona. **A implantação dos museus históricos e pedagógicos do estado de São Paulo (1956-1973)**. 2005. Tese (Doutorado em História Social) – Departamento de História, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2005.

MISAN, Simona. Os museus históricos e pedagógicos do estado de São Paulo. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, N. Sér., v. 16, nº 2, p. 175-204, jul.-dez./2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/qh6K53RHcp9SdgL3ffpg7Zg/?format=pdf&lang=pt>.

MIZUKAMI, Luiz Fernando. **Redes e sistemas de museus**: um estudo a partir do Sistema Estadual de Museus de São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado em Museologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MODESTO, Paulo. As organizações sociais no Brasil após a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923, de 2015. *In*: FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOISÉS, José Álvaro *et al.* **Cultura e democracia**. Volume 1. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura, 2001.

MONCAU, Luiz Fernando Marrey. **Liberdade de expressão e Direitos Autorais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MONTESQUIEU C. L. **O gosto**. São Paulo: Iluminuras, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Forense, Rio de Janeiro, 2002.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli (Coord.). 10 anos de parceria com OSs de Cultura - 2004 a 2014. Unidade de Monitoramento, Secretaria da Cultura do Estado de SP. **Boletim UM**, São Paulo, n. 02, 2016. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2017.02.01-boletim-UM-n.-2-Balan%C3%A7o-10-anos-atualizado-1.pdf>.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli (Coord.). **BOLETIM UM**, nº 11. Bibliotecas da SEC-SP 2017 – Um perfil quali-quantitativo. São Paulo: SEC-SP, dezembro/2018c. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2018-12-19-Boletim-UM-n.-11-Bibliotecas.pdf>.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli (Coord.). Fábricas de Cultura da SEC-SP 2017 – Um perfil quali-quantitativo. **BOLETIM UM**, nº 10, Unidade de Monitoramento, Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, São Paulo: SEC-SP, dezembro/2018b. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2018-12-14-Boletim-UM-n.-10-F%C3%A1bricas-de-Cultura.pdf>.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli et al. **MaPA: Matriz Parametrizada de Ações Culturais**. São Paulo: SEC-SP, fevereiro/2018. Disponível em: <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-02-MaPA-Matriz-Parametrizada-de-A%C3%A7%C3%B5es-Culturais-V4.pdf>

MOREIRA RAMOS, Claudinéli, BOMFIM, M. P. M. **Caderno UM ESPECIAL 5 ANOS: Principais realizações 2013-2018 e propostas para 2019-2023**. Disponível em: <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/2018-12-Caderno-UM-Especial-5-anos-final.pdf>

MOREIRA RAMOS, Claudinéli, SILVA, Gabriela Toledo, STEFANI, Eduardo Baider. **Referencial de boas práticas para os regulamentos de compras e contratações das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo**. São Paulo: SEC-SP, março/2017. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2015/11/2017.03.29-Referencial-Boas-Pr%C3%A1ticas-Regulamentos-de-Compras.pdf>

MOREIRA RAMOS, Claudinéli, SILVA, Gabriela Toledo, STEFANI, Eduardo Baider. **Referencial de boas práticas para os manuais de recursos humanos das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo**. São Paulo: SEC-SP, março/2017. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2015/11/2017.03.29-Referencial-Boas-Pr%C3%A1ticas-Manuais-RH.pdf>

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Cultura e informação no mundo real (ou como sonhar rumos coletivos de um mundo sem mais sonhos coletivos?). **Revista do Centro de Pesquisa e Formação**, Nº 7, novembro, 2018, p.165 - 176, Sesc São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/online/artigo/12695-CLAUDINELI+MOREIRA+RAMOS>

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Questões sobre avaliação de políticas públicas: construindo caminhos ou obstáculos para a sustentabilidade das políticas culturais? Em: ROCHA, Cleomar, MOURA, Magali Guedes de Magela (Orgs.). **Cultura e pensamento**: cultura digital e economia da cultura. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2018.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Algumas considerações sobre um novo modelo de gestão de museus. *In*: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, ACAM PORTINARI. **Documentação e conservação de acervos museológicos**: diretrizes. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura / Brodowski: ACAM Portinari, 2010a. Disponível em: <https://www.sisemsp.org.br/publicações-do-sisem-sp/> .

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Cultura e informação no mundo real (ou como sonhar rumos coletivos de um mundo sem mais sonhos coletivos?). **Revista do Centro de Pesquisa e Formação**, nº 7, SESC São Paulo, novembro/2018a.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **Emergência cultural e Sistema Nacional de Cultura ou emergência cultural do Sistema Nacional de Cultura?** São Paulo: Cultura e Mercado, 21/09/2020 (Texto elaborado originalmente para o Curso EAD Lei Aldir Blanc, promovido pelo Observatório Itaú Cultural).

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Encontro Paulista de Museus: um legado chamado continuidade. *In*: GROSSMANN, Martin, KERCHOVE, Diego, SILVA, Diogo de Moraes (Orgs.). **11 anos de Encontro Paulista de Museus**: conceitos, políticas, ações, redes, públicos e memórias. Panorama reflexivo. São Paulo: Fórum Permanente; Sisem-SP, julho/2021. Disponível em: <http://www.forumpermanente.org/livros/panorama-reflexivo-11-anos-de-encontro-paulista-de-museus-formato-pdf>.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. História e resultados do Plano Nacional de Cultura 2010-2020 e o anseio por um novo e aprimorado plano. **Revista Observatório Itaú Cultural** - N. 29. São Paulo: Itaú Cultural, julho/2021. Disponível em: <https://issuu.com/itaucultural/docs/observatorio29/1?ff>

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **Participação popular na escola pública**: em busca de subsídios para a práxis. 2004. Dissertação (Mestrado em Filosofia da Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Quanto mais o passado é desconhecido, tanto mais o futuro é incerto. Entrevista concedida à Vanessa Beatriz Bortolucce. **PIRATININGA** - Revista do Museu de Arte Sacra de São Paulo. São Paulo: Museu de Arte Sacra de São Paulo / IPAC / CULTURARTE, Volume 1, número 1/2019.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. Um novo marco para os acervos da Secretaria da Cultura. *In*: FABRI, Angélica *et al.* **Documentação e conservação de acervos museológicos**: diretrizes. Brodowski: Acam Portinari, 2010b. p. 21-24.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli; SILVA, Liliana Sousa e. **BOLETIM UM**, nº 6: Pesquisas de Público da Cultura em SP. Diagnóstico e Perspectivas. São Paulo: SEC-SP, novembro/2017. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2017.11.10-Boletim-UM-n.-6-Pesquisas-de-P%C3%BAblico-da-Cultura-SP-1.pdf>.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli; SILVA, Liliana Souza e. “Indicadores, transparência e avaliação no Estado de São Paulo” In: **Indicadores culturais no Brasil e em Portugal**: subsídios para a comunicação entre Estado e Sociedade. 1ª Ed. Porto, Portugal: Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CIC.Digital, 2019 (digital) e 2021 (impresso), v.1, p. 73-89. Acessível por meio de: <https://bibliografia.bnportugal.gov.pt/bnp/bnp.exe/registo?2066994>

MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da cultura brasileira**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 1985.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. São Paulo: Ática, 1988.

MPSP. MPSP apresenta à Justiça pedido para proteção da Banda Sinfônica do Estado de São Paulo. **Portal do MPSP**, São Paulo, 24/03/2017. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/w/mpsp-apresenta-%C3%A0-justi%C3%A7a-pedido-para-prote%C3%A7%C3%A3o-da-banda-sinf%C3%B4nica-do-estado-de-s%C3%A3o-paulo>.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: UFP, 2002.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 2004.

NAKAGAWA, Carolina Teixeira. **Reflexos sociais e impactos territoriais**: tipologia e espacialização dos equipamentos de cultura e lazer. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

NASCIMENTO JUNIOR, José do. **De João a Luiz**: 200 anos de Política Museal no Brasil. Tese (Doutorado em Museologia e Patrimônio - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

NASCIMENTO, Aurélio Eduardo; CERQUEIRA, Vera Lucia Cardim (Org.). **Missão de pesquisas folclóricas**: cadernetas de campo. São Paulo: Associação Amigos do Centro Cultural São Paulo, 2010.

NASCIMENTO, Monique; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. Entre a obrigação e o prazer de criar: uma análise psicodinâmica do prazer-sofrimento no trabalho artístico. **Revista Eletrônica de Administração - REAd**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 135-166, maio/agosto 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/nGhs5HMs6YWF7DtMTdYftmk/abstract/?lang=pt>.

NAVES, Rubens (Coord.). **Organizações sociais**: a construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

NAVES, Rubens; PANNUNZIO, Eduardo. O controle das organizações sociais. *In*: NAVES, Rubens (Coord.). **Organizações sociais**: a construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 79-95.

NEME, Mário. Utilização cultural de material de museu. **Anais do Museu Paulista**, Tomo XVIII. São Paulo, 1964.

NETO, Lira. **Getúlio**: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NEVES, Eduardo Góes. **Sob os tempos do equinócio**: Oito mil anos de história na Amazônia central. São Paulo: Ubu, 2022.

NIC-BR. **Cultura e tecnologias no Brasil**: um estudo sobre as práticas culturais da população e o uso das tecnologias de informação e comunicação. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017.

NIETZSCHE, Friedrich. **Escritos sobre história**. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.

NIETZSCHE, Friedrich. **Genealogia da moral**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

O ESTADO DE SP. 20 anos da Sala São Paulo – Entrevista com Marcos Mendonça. Estado da Arte, **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10/03/2019. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/20-anos-da-sala-sao-paulo-entrevista-com-marcos-mendonca/>.

O ESTADO DE S. PAULO. Serra extingue delegacias regionais de cultura. O Estado de S. Paulo apud **Vermelho**, 6 de junho de 2007. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2007/06/01/serra-extingue-delegacias-regionais-de-cultura/>.

O ESTADO DE SP. Sob mesma direção? Entrevista com o secretário Andrea Matarazzo. Maria Eugênia de Menezes. **O Estado de São Paulo**, 05/01/2011. Disponível em: <http://www.projetoquri.org.br/?clipping2=entrevista-com-o-secretario-andrea-matarazzo-estado-de-sao-paulo-05-01-2011>.

ODÁLIA, Nilo; CALDEIRA, João Ricardo de Castro (org.). **História do Estado de São Paulo**: a formação da unidade paulista. Volume 1: Colônia e Império; Volume 2: República; Volume 3: Governo e Municipalidade. São Paulo: Editora Unesp; Arquivo Público do Estado; Imprensa Oficial, 2010.

OFFREDI, Claudine. Desafios e potencialidades da gestão social na França e no Brasil. *In*: JUNQUEIRA, Luciano A. P. [et al.] **Gestão social**: mobilizações e conexões. Coleção Enapegs, vol. VI. São Paulo: LCTE, 2013.



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

OLIVEIRA, F. M.; MINERVINO, L. S.; PELEGRINI, M. A.; e GOMES, T. da C. Dilemas das políticas públicas de cultura no estado de São Paulo in Anais do IV **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT**, Salvador, 2011.

OLIVEIRA, Laiana Lannes de. **A Frente Negra Brasileira: política e questão racial nos anos 1930**. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, Lucia Maciel Barbosa de. Dinâmicas, flutuações e pontos cegos. **Youtube**, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=2LmLi9XGPCU>

OLIVEIRA, Lucia Maciel Barbosa de. Mediação cultural no âmbito da web 2.0: interatividade, participação e experiência. **RBBB Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação** 13, 2017.

OLIVEIRA, Lúcia Maciel Barbosa de. **Corpos indisciplinados: ação cultural em tempos de biopolítica** Tese (Doutorado), Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Lucia Maciel Barbosa de. Que políticas culturais? Encontro com a Missão Holandesa, Centro Cultural São Paulo, 2009, **Fórum Permanente**, 2012. Disponível em: <http://www.forumpermanente.org/revista/edicao-0/textos/que-politicas-culturais>

ONO, Rosária; MOREIRA, Kátia Beatriz. **Segurança em Museus**. Cadernos Museológicos. Vol. 1. Brasília/DF: Ibram, 2011.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU, dezembro de 1966.

ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). **Relatório 2019-2022**. Madri: OEI, setembro de 2022. p. 102. Disponível em: <https://oei.int/pt/escritorios/secretaria-geral/publicacoes/memoria-2019-2022-hacemos-que-la-cooperacion-sucedá>

ORSINI, Maria Stella. Maria Angélica Ribeiro: uma dramaturga singular no Brasil do século XIX. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 29, p. 75-82, 1988.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre o universal e a diversidade. Conferência de abertura da **29ª Reunião Anual da ANPEd**, realizada em Caxambu, MG, de 16 a 20 de outubro de 2006. *Revista Brasileira de Educação* v. 12 - n. 34 jan./abr. 2007. Pp. 7-16.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PAHIM, Maria Luiza Levi. **Organizações sociais de saúde do estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde**. 2009. Tese (Doutorado em Medicina) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-08122009-185716/publico/MariaLuizaLeviPahim.pdf>.

PASQUALUCCI, Luciana. Cultura, fenômenos sociais e currículo do Ensino Superior: articulações via museu e universidade. **Cadernos de Sociomuseologia**, Lisboa, v. 60, n. 16, p. 3-20, 2020a. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/7239>.

PASQUALUCCI, Luciana. Museu e Universidade articulação entre cultura e currículo do Ensino Superior sob a percepção de estudantes, professores e gestores de museus. **Museologia & Interdisciplinaridade**, v. 9, n. 18, p. 425–448, 2020b. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/museologia/article/view/31313>.

PATTO, Maria Helena de Souza. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. 4. ed. São Paulo: Intermeios, 2015.

PAULA, Barbara Rodarte de. **O discurso e a prática da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo: análise dos convênios celebrados pela pasta**. Dissertação Mestrado em Estudos Culturais. Universidade de São Paulo, 2018.

PEDERSOLI JÚNIOR, José Luiz. **Guia de Gestão de Riscos para o Patrimônio Museológico**. IBERMUSEUS, ICCROM, 2017. Disponível em: [https://www.iccrom.org/sites/default/files/2018-01/guia\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos\\_pt.pdf](https://www.iccrom.org/sites/default/files/2018-01/guia_de_gestao_de_riscos_pt.pdf).

PENTEADO, Ronaldo Alves. **A adoção do modelo OS como alternativa viável para a formalização do trabalho na área da cultura: o caso do Conservatório de Tatuí**. 2017. T–C - Centro de Pesquisa e Formação do SESC SP, São Paulo, 2017.

PEREIRA DE SOUZA, Carlos Affonso. **O Abuso do direito autoral**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PGE SP. Procuradoria Geral Do Estado De São Paulo. Procuradoria Administrativa. **Parecer PA nº 4/2012**. Processo PGE nº 16847-969679/2011 (Ofício FMAL nº 70/2011). São Paulo, Procuradoria Geral do Estado de SP; Procuradoria Administrativa, 2012.

PINTO, Carlos Alberto Schettini. Um resgate às tradições culturais brasileiras – estabelecendo políticas culturais. **Revista Fragmentos de Cultura - Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 135-153, nov. 2020. ISSN 1983-7828. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/7381/4757>

PINTO, Regina Pahim. **O movimento negro em São Paulo: luta e identidade**. 1993. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

PIRES, S.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

PONTE, Elizabeth. **Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não-estatal na área da cultura**. São Paulo: Iluminuras, 2012.

PORTAL DA FAZENDA DO ESTADO DE SP. Relatório Balanço Geral do Estado – Exercícios 1994 a 2018 (cada um foi publicado no exercício subsequente). **Portal da Fazenda do Estado de SP**. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#>

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Do rural e do urbano no Brasil. In: SZMRECSÁNYI, Tomás; QUEDA, Oriowaldo (Orgs.). **Vida rural e mudança social no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1973.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GUARDIOLA-RIVERA, O. e MILLÁN DE BENAVIDES, C. (eds.) **Pensar (en) los intersticios**. Teoría y práctica de la crítica pós-colonial. Bogotá: CEJA, 1999.

R7. Delator envolve secretário de Haddad e maestro em desvio no Teatro Municipal. O prefeito da cidade de São Paulo disse que apoia as investigações que estão acontecendo. **R7 Notícias**, São Paulo, 17/03/2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/delator-envolve-secretario-de-haddad-e-maestro-em-desvio-no-teatro-municipal-17032016>.

RAFFAINI, Patrícia Tavares. **Esculpindo a cultura na forma Brasil: o Departamento de Cultura de São Paulo (1935-1938)**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

RANCIÈRE, Jacques. **O mestre ignorante**. Cinco lições sobre a emancipação intelectual. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

REIS, Paula Félix dos. **Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura**. 2008. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

REMELGADO, Ana Patrícia Soares Lapa. **Estratégias de Comunicação em Museus: Instrumentos de Gestão em Instituições Museológicas**. 2014. Tese (Doutoramento em Museologia) - Universidade do Porto, Porto, 2014. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/109315/2/234122.pdf>.

RESENDE, Ana Catarina Zema de. **Direitos e autonomia indígena no Brasil (1960-2010):** uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento decolonial. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, 2014.

RIBEIRO, Carla Brito Souza. **Que “afro” é esse no Afro Brasil?** A concepção curatorial no Museu Afro Brasil – Parque Ibirapuera, São Paulo/SP. 2018. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. 2ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

RIBEIRO, Darcy. **Sobre o óbvio.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

ROCHA, Cleomar, MOURA, Magali Guedes de Magela (org.). **Cultura e pensamento:** políticas públicas culturais e cultura de fronteiras. Goiânia: Gráfica da UFG, 2018.

ROCHA, Lílian Rúbia da Costa. **O teatro de variedades e as diversões santistas do final do século XIX e início do XX.** 2017. Dissertação (Mestrado em Artes) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2017. Disponível em:

[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151953/rocha\\_lrc\\_me\\_ia.pdf;jsessionid=11F86D3F30B962308C4074F52EFFD4F2?sequence=3](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151953/rocha_lrc_me_ia.pdf;jsessionid=11F86D3F30B962308C4074F52EFFD4F2?sequence=3).

RODRIGUES, Marcio Silva; SILVA, Rosimeri Carvalho da; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. O processo de empresarização em organizações culturais brasileiras. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 8, n. 1, p. 66-85, 2014. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11160>.

ROEDEL, Hiran. Do mito de Cam ao racismo estrutural: uma pequena contribuição ao debate. **AFRO-PORT: Afrodescendência em Portugal**, Lisboa, nº 02, p. 1-19, julho-2020. Disponível em: <https://cesa.rc.iseq.ulisboa.pt/afroport/artigos/>.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo. Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal. **Sociedade e Estado**, v. 31, p. 211-235, 2016.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo. Gestão de políticas de cultura e qualidade da democracia: São Paulo, 10 anos de um modelo ainda em construção. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 49, p. 1011-1038, 2015.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo. Ideias e Instituições: Ensaio sobre a governança e políticas culturais no Brasil e Inglaterra. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **Crises da Democracia.** O papel do congresso, dos deputados e dos partidos. 1ed., Curitiba/PR: Appris, 2019.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo. Políticas de Cultura no Brasil: uma análise ideacional da 54ª legislatura (2011-2015). **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 1-24, 2019.

ROVER, Aires José. Os paradoxos da proteção à propriedade intelectual. *In*: KAMINSKI, Omar (Org.). **Internet legal, o direito na tecnologia da informação**. Curitiba: Juruá. 2003.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador/BA: Edufba, 2010. P. 9-24.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais entre o possível e o impossível. **O público e o privado**, n. 9, p. 33-47, janeiro/junho, 2007c. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2358>.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun./2007a. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/1469>.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas Rubim; BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007b. p. 11-36.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (Orgs.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

RUIVO, Ana Lúcia Farinha. **Corpo e cultura**: o indígena brasileiro nos relatos portugueses da segunda metade do século XVI. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010.

RÚSSIO, Waldisa. Bem e patrimônio cultural. *In*: BRUNO, Maria Cristina de Oliveira (Coord.). **Waldisa Rússio Camargo Guarnieri**: textos e contextos de uma trajetória profissional. Volumes 1 e 2. São Paulo: Pinacoteca do Estado de SP; Icom-Brasil, 2010.

SAITO, Nádia. **Departamento de Cultura na Cena Paulistana**: políticas públicas para o teatro na gestão Mário de Andrade (1935-1938). 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SALAMON, Lester. The rise of non-profit sector. **Foreign Affairs**, New York, v. 73, n. 4, 1994. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1994-07-01/rise-nonprofit-sector>.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut K. **Defining the Non-Profit Sector: A Cross National Analysis**. Manchester and New York: Manchester University Press, 1997.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. In search of the non-profit sector I: the question of definitions. **Voluntas International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations**, v. 3, n. 2, p. 125-151, 1992.

SANTAELLA, Sandra Tédde *et al.* **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: UFC, Labomar, Nave, 2014.

SANTANA, Bianca. **A escrita de si de mulheres negras: memória e resistência ao racismo**. Tese (Doutorado), Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, Beatriz Catão Cruz. Festas coloniais. **Portal do Arquivo Nacional**, jan-2017. Disponível em: [http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3204&Itemid=356](http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3204&Itemid=356).

SANTOS, Bruno Damasceno Ferreira; OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de. **O endowment da Fundação Osesp: diagnóstico e sugestões de aprimoramento**. Dissertação (Mestrado Profissional MPGPP), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28463>

SANTOS, Manoel J. P.; JABUR, Wilson P.; ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Autoral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1891**. 1891. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-anteriores/constituicao-estadual-1891/#:~:text=1.%C2%BA%20Estado%20de,a%20antiga%20prov%C3%ADncia%20daquele%20nome>.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1935**. 1935 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-anteriores/constituicao-estadual-1935/>.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1947**. 1947. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-anteriores/constituicao-estadual-1947/>.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1967**. 1967a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1967/>.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1989** (atualizada até a Emenda Constitucional nº 51, de 30 de junho de 2022). 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 13.426**, de 16 de março de 1979. Cria a Secretaria de Estado da Cultura e dá providências correlatas. 1979. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1979/decreto-13426-16.03.1979.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual Nº 20.955, de 01 de junho de 1983**. Reorganiza a Secretaria de Estado da Cultura. 1983. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1983/decreto-20955-01.06.1983.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 26.218, de 3 de agosto de 1956**. Dispõe sobre a instalação de Museus Histórico-Pedagógicos em Batatais, Campinas, Guaratinguetá e Piracicaba. 1956. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1956/decreto-26218-03.08.1956.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 49.165, de 29 de dezembro de 1967**. Dispõe sobre a reforma administrativa das atividades de promoção social, cultura, educação física, esportes e turismo e dá outras providências. 1967b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-49165-29.12.1967.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n.º 104, de 15 de dezembro de 1890**. Convoca o primeiro Congresso do Estado de São Paulo e publica a sua Constituição. 1890. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1890/decreto-104-15.12.1890.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 2.234, de 22 de abril de 1912**. Regulamento do «Pensionato Artístico do Estado de S. Paulo». 1912. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1912/decreto-2234-22.04.1912.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 41.994, de 19 de maio de 1997**. O Prêmio de Incentivo será concedido de acordo com os critérios e condições estabelecidas neste decreto. 1997. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1997/decreto-41794-19.05.1997.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 50.941, de 05 de julho de 2006.** Reorganiza a Secretaria da Cultura. 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50941-05.07.2006.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Emenda Constitucional nº 2, de 30 de outubro de 1969.** 1969. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/1969/emenda.constitucional-2-30.10.1969.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 10.320, de 16 de dezembro de 1968.** Dispõe sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado. 1968b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10320-16.12.1968.html>.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.294, de 03 de dezembro de 1968.** Dispõe sobre o amparo à cultura, em cumprimento ao artigo 127 da Constituição do Estado e dá outras providências. 1ª68a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/compilacao-lei-10294-03.12.1968.html>.

SARAVIA, Enrique Jerônimo. O sistema de carreira no setor público: descrição análise comparativa e perspectivas. O sistema de carreiras no setor público. *In*: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da (Orgs.). **Gestão de Carreiras: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2006. p. 150-178.

SAYAD, João. **Mau Projeto de Reforma da Lei Rouanet.** Interesse Nacional. S/d. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/mau-projeto-de-reforma-da-lei-rouanet/>.

SCHELLING, Vivian. **A presença do povo na cultura brasileira.** Ensaio sobre o pensamento de Mário de Andrade e Paulo Freire. Campinas: Unicamp, 1991.

SCHÜLER, Fernando Luís. Gestão Cultural: O desafio da sustentabilidade e a alternativa dos fundos de endowment. Uma análise do caso brasileiro à luz da experiência canadense. *Interfaces Brasil/Canadá. Canoas*, v. 12, n. 15, p.129-154, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/view/7224/5042>.

SCHVARZMAN, Sheila. Ir ao cinema em São Paulo nos anos 20. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 25, n. 49, p. 153-174, 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/rbh/A/nZW4BxfYhDngf473RQQgm9p/?format=pdf&lang=pt#:~:text=No%20Brasil%2C%20e%20mais%20especificamente,tir%20de%20Griffith%20\(1915\)%2C](https://www.scielo.br/j/rbh/A/nZW4BxfYhDngf473RQQgm9p/?format=pdf&lang=pt#:~:text=No%20Brasil%2C%20e%20mais%20especificamente,tir%20de%20Griffith%20(1915)%2C).

SCHWARCZ, Lilia M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.



SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As Barbas do imperador**: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon; COSTA, Wanda Maria Ribeiro; BOMENY, Helena Bousquet. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Edusp/Paz e Terra, 1984.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEADE. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS; SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Cultura. **Guia cultural do Estado de São Paulo**. 6 volumes. São Paulo: SEADE, 2001. Todos os volumes do Guia estão disponíveis em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?pagina=1&lista=0&opcao=5&busca=Guia%20cultural%20do%20Estado%20de%20Sao%20Paulo&tipoFiltro=&filtro=&descFiltro=&varOrdem=&ordem=&listarConteudo=T%C3%ADtulo%20%20%C2%BB%20Guia%20cultural%20do%20Estado%20de%20Sao%20Paulo&limit=6>

SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **2007-2010**: Cultura. Relatório de encerramento da gestão. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2011.

SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Planejamento Estratégico 2007 – 2010**. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2007. *Mimeo*.

SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Planejamento Estratégico 2007 – 2010. Documento interno. São Paulo: **Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo**, 2007. *Mimeo*.

SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SP / SISTEMA ESTADUAL DE MUSEUS DO ESTADO DE SP. Documento-base para a política estadual de museus. São Paulo: **SEC/SISEM-SP**, junho de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **História da Secretaria de Estado da Cultura**. São Paulo: SEC-SP, Apesp, s/d.

SEC-SP, UM. **1º Fórum de Gestão Cultural**: Secretaria da Cultura e Organizações Sociais do Estado de SP - Balanço de Resultados. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de SP; Unidade de Monitoramento, 2013. p. 14. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/2013.12.12-1%C2%BA-F%C3%B3rum-SEC-OS.pdf>

SEM, Amartya. **Identidade e violência**: a ilusão do destino. São Paulo: Iluminuras: Observatório Itaú Cultural, 2015.

SENA, Eduardo Augusto. **Um turbilhão sublime**: Mário de Andrade e o Departamento de Cultura de São Paulo. Cátedra Olavo Setúbal de Arte, Cultura e Ciência, 2019.

SENADO FEDERAL. **Manual de Comunicação da SECOM**. Item de Glossário. Senado Federal, Brasília/DF, s/d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/lei-camata#:~:text=Proposta%20incorporada%20na%20Lei%20de,Lei%20Complementar%2082%2C%20de%201995>.

SEVCENKO, Nicolau. **A Revolta da Vacina**. Porto Alegre: Scipione, 1999.

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como missão**: tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SILVA, André de Araújo. **Indicadores culturais**: a experiência do projeto Ademar Guerra. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo, 2017.

SILVA, Daniele Lima; MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **Caderno UM LabCult nº 3**: Legislação da Cultura no Estado de São Paulo: Leis e Decretos – Compilação das 8 leis e 53 decretos sobre cultura publicados no Estado de São Paulo de 1932 a 2ª18a. São Paulo: SEC-SP, dezembro/2018a. Disponível em: [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2018/10/2018.12-Caderno-UM-LabCult-3-Legisla%C3%A7%C3%A3o-Leis-e-Decretos\\_final-1.pdf](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2018/10/2018.12-Caderno-UM-LabCult-3-Legisla%C3%A7%C3%A3o-Leis-e-Decretos_final-1.pdf).

SILVA, Daniele Lima; MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **Caderno UM LabCult nº 4**: Legislação da Cultura no Estado de São Paulo: Resoluções – Compilação das 131 resoluções sobre cultura publicadas no Estado de São Paulo de 1980 a 2018. São Paulo: SEC-SP, dezembro/2018b. Disponível em: [https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2018/10/2018.12-Caderno-UM-LabCult-4-Legisla%C3%A7%C3%A3o-Resolu%C3%A7%C3%B5es\\_final.pdf](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2018/10/2018.12-Caderno-UM-LabCult-4-Legisla%C3%A7%C3%A3o-Resolu%C3%A7%C3%B5es_final.pdf).

SILVA, Frederico A. Barbosa da. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília/DF: MinC, 2017.

SILVA, Ilse Gomes. A reforma do Estado A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 7: Estado, nação e transnacionalização, 2001. Disponível em: [https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v7\\_ilse\\_gomes.pdf](https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf).

SILVA, José Carlos Gomes da. **Os sub urbanos e a outra face da cidade**. Negros em São Paulo: cotidiano, lazer e cidadania (1900-1930). 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

SILVA, Luciana Nunes da. **O Conservatório Dramático brasileiro e os ideais de arte, moralidade e civilidade no século XIX**. 2006. Tese (Doutorado em Letras) - Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2006.

SILVA, Maria Aparecida Pinto. **A voz da raça**: uma expressão negra no Brasil que queria ser branco. 2003. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

SILVA, Nelson Fernando Inocencio da. **Museu Afro Brasil no contexto da diáspora**: dimensões contra-hegemônicas das artes e culturas negras. 2013. Tese (Doutorado em Arte) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOARES, José Carlos Tinoco. Direitos autorais nas obras artísticas. *In*: SOARES, José Carlos Tinoco. **Regime das patentes e royalties**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p. 119-149.

SOLJENÍTSYN, Aleksandr. Arquipélago Gulag: um experimento de investigação artística 1918-1956. São Paulo: Carambaia, 2019.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para além do pensamento abissal. Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos** (79), CEBRAP, nov./2007. p. 71-94.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Lisboa: Afrontamento, 1989.

SOUSA SANTOS, Boaventura; MENESES, Maria P. (orgs.) **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA LEITE, Ana Flávia Cabral. **Políticas públicas para cultura**: concepção, monitoramento e avaliação. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100135/tde-15012016-160419/publico/AFCSLversaofinal.pdf>.

SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO, Aline; DONNINI, Thiago (Eds.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: avanços e desafios. São Paulo: GIFE, 2020. Disponível em: [https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Livro-MROSC\\_FINAL\\_20200622.pdf](https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Livro-MROSC_FINAL_20200622.pdf).

SOUZA, Gisele Braz de. **O período 1946-1964**: um debate sobre o conceito de populismo na primeira democracia brasileira (1946-1964). 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SOUZA, Márcio. **Fascínio e repulsa: estado, cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.

SOUZA, Sílvia Cristina Martins de. **As noites do Ginásio: teatro e tensões culturais na corte (1832-1868)**. Campinas: Cecult, 2002.

SPDR. Orçamento por Resultados: avaliação de programas. Apresentação realizada em 27 e 28 de novembro de 2014. **Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional**, Governo de São Paulo, 2014

SSP. Apresentação do Centro Cultural e Museu de Polícia Militar ao Sr. Governador. Governo do Estado de SP, **SSP-SP**, São Paulo, 09/2011. *Mimeo*.

SWEET, David Graham. **A Rich Realm of Nature Destroyed: The Middle Amazon Valley. 1640-1750**. Tesis Ph-D - The University of Wisconsin, 1974.

TAVARES, Márcio. Guerra cultural: das origens a Bolsonaro. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (org.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2021/05/Cultura-pol%C3%ADtica-no-Brasil-atual-WEB.pdf>

TEIXEIRA COELHO, José. **A cultura e seu contrário**. São Paulo: Iluminuras, 2009.

TEIXEIRA COELHO, José. **Com o cérebro na mão: no século que gosta de si mesmo**. São Paulo: Iluminuras, 2015.

TEIXEIRA COELHO, José. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

TEIXEIRA MENDES, Regina Lucia. Verdade real e livre convencimento: O processo decisório judicial brasileiro visto de uma perspectiva empírica. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 5, n. 3, p. 447-482, jul./ago./set 2012. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7400>.

THÉ, Nílbio. **O dragão devorado - a educação profissionalizante em cultura como fomento à economia criativa: o caso do Instituto Dragão do Mar**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://silo.tips/download/universidade-estadual-do-ceara-centro-de-ciencias-sociais-aplicadas-mestrado-aca-5>.

TOURINHO, Rita. Organizações Sociais no ordenamento jurídico brasileiro: ultrapassando os limites da omissão legislativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 77, jul./set. 2020. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Rita\\_Tourinho.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Rita_Tourinho.pdf).

UFSC. **Proposta metodológica para elaboração de planos estaduais de cultura.** Florianópolis/SC: UFSC, 2014.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. **The 2009 Unesco framework for cultural statistics** (FCS). Montreal: UIS, 2009. Disponível em: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf).

UNESCO. **Bateria de Indicadores UNESCO en Cultura para el Desarrollo.** Manual Preliminar de Metodología. Paris: Unesco, 2011.

UNESCO. **Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo.** Manual Metodológico. Paris: Unesco, 2014.

UNESCO. **The 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS).** Montreal: Unesco Institute for Statistics, 2009.

UNITED NATIONS. **Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts.** New York: Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, 2003. Disponível em: [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_91e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf).

UOL. Investigado pelo MP, Herencia já atuou nos governos federal, estadual e municipal. **UOL**, 17/12/2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/12/17/investigado-pelo-mp-herencia-ja-atuou-nos-governos-federal-estadual-e-municipal.htm>.

UPPM. **Caderno de Orientações para Elaboração do Plano de Trabalho das Organizações Sociais de Museus.** São Paulo: UPPM, SEC-SP, jun./2011.

USP IMPRENSA NEGRA PAULISTA. Imprensa Negra Paulista: Periódicos de 1903 a 1963. **Portal da Imprensa Negra Paulista**, Universidade de São Paulo, 2022. Disponível em: <http://biton.uspnet.usp.br/impresnanegra/>.

VAINFAS, Ronaldo. **Dicionário do Brasil Imperial.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

VALENTE, Mariana. G. **A construção do direito autoral no Brasil:** cultura e indústria em debate legislativo. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

VARGAS-LLHOSA, Mario. **A civilização do espetáculo:** uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2013.

VEJA SÃO PAULO. Acusados de desvios no Municipal devem mais de 40 000 reais. José Luiz Herencia e William Naked não estão em dia com IPVA e condomínio. **Veja São Paulo**, 21/07/2017. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/coluna/terracopaulistano/theatro-municipal-dividas-jose-luiz-herencia-william-naked/>.

VEJA. Marcelo Araújo é o novo secretário de Cultura de SP. **Veja São Paulo**, 03/04/2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/marcelo-araujo-e-o-novo-secretario-de-cultura-de-sp/>.

VELLOSO, Mônica Pimenta. **Os intelectuais e a política cultural do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

VENTURA, Roberto. **Estilo tropical**: história cultural e polêmicas literárias no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

VERONESE, Alexandre. A busca de um novo modelo de gestão para a ciência, tecnologia e inovação na política do MCT (1995-2002). **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 1, fev-2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/pf3qKpGQjFcs3vhM4xFMzqS/?lang=pt>.

VERONESE, Alexandre. **Reforma do estado e organizações sociais**: a experiência de sua implantação no Ministério de Ciência e Tecnologia. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VIANA, Hélio. **História do Brasil**: período colonial, monarquia e república. 15. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

VIANNA, Túlio Lima. A Ideologia da Propriedade Intelectual: a inconstitucionalidade da tutela penal dos direitos patrimoniais de autor. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 89-108, 2005. Disponível em: [http://www.inf.ufsc.br/~jose.lucca/A\\_ideologia\\_da\\_propriedade\\_intelectual.pdf](http://www.inf.ufsc.br/~jose.lucca/A_ideologia_da_propriedade_intelectual.pdf).

VIEIRA, Padre Antônio. Sermões do Padre Antônio Vieira [ed. fac-símile da edição de 1683]. São Paulo: Anchieta Limitada, 1944.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 1998.

VILLALTA, Luiz Carlos (Org.). **Coletânea de Documentos e Textos de História do Brasil Colonial**. Belo Horizonte: FFCH-UFMG, 2009. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/pae/colonia/documentos/coletaneadedocumentos.pdf>.

VITALIS, Aline. A função social dos direitos autorais: uma perspectiva constitucional e os novos desafios da sociedade de informação. *In*: MINISTÉRIO DA CULTURA. **Direito Autoral**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. 173-236.

WEISBROD, Burton. **Nonprofit Economy**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007.

WILLIAMS, Raymond. You're a marxist, aren't you? *In*: GABLE, Robin (Ed.). **Resources of hope**. Londres: Verso, 1989.

WU, Chin-tao. **Privatização da cultura**: a intervenção corporativa na arte desde os anos 1980. São Paulo: Boitempo, 2006.

YOUTUBE; CANAL RENE DE PAULA JR. Conversemos sobre impacto com... André Sturm!!! São Paulo: **Youtube**, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Mgf3zvdK5rk>

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ZANOTTI, Elísio Francisco. **O museu local**: o museu em pequenas cidades paulistas. 2009. Dissertação (Mestrado) - Programa Interunidades em Estética e História da Arte, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/85785839-O-museu-local-o-museu-em-pequenas-cidades-paulistas.html>.

ZUGLIANI, Luiz Fernando. **A organização social e o acesso à cultura**: o caso das Bibliotecas-Parque do Estado do Rio de Janeiro. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional), Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea Do Brasil – CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16505/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20LUIZ%20FERNANDO%20ZUGLIANI%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL%20%28PDF%29%20SUBMETIDA%20%C3%80%20BIBLIOTECA%20FGV%2018%2004%2016.pdf>

(\*) Os links indicados nas publicações disponíveis online foram novamente verificados e encontravam-se ativos no período entre 17/11/2022 e 02/12/2022.

**Publicações da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo** (atual Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo) no período de 2004 a 2019:

Legislação estadual de cultura:  
<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/legislacao/>

Boletins da Unidade de Monitoramento (Boletim UM):  
<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/secretaria-da-cultura-boletins-unidade-monitoramento/>

Cadernos da Unidade de Monitoramento (Cadernos LabCult; Cadernos POP):  
[https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura\\_trashed/documentos-de-referencia-2/](https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura_trashed/documentos-de-referencia-2/)

Dados abertos:  
<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/dados-abertos-disponiveis/>

Informações sobre cada um dos contratos de gestão:  
<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/busca-por-contratos-de-gestao/>

Observação: Os links das publicações disponíveis online foram novamente verificados e encontravam-se ativos no período entre 17/11/2022 e 02/12/2022.





**ANEXO I – Conferência Estadual de Cultura de 2013:**  
Propostas estaduais e federais aprovadas

**EIXO I - IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA**

1. Reestruturar por lei a política estadual de cultura de São Paulo, instituindo um Conselho Estadual de Políticas Culturais, que conte com a participação de legítimos representantes das expressões culturais da sociedade civil e seja também representativo do Estado. O Conselho deve ser eleito por seus pares em processos amplamente democráticos. Deve ser consultivo, deliberativo e normativo. A presidência deve ser exercida por membro da sociedade civil.
2. Adesão do Governo Estadual ao SNC, com a imediata criação e implementação do Conselho Estadual de Políticas Culturais, do Plano Estadual de Cultura e do Fundo Estadual de Cultura. Implantação do Sistema Estadual de Cultura, segundo os parâmetros pré-estabelecidos pelo Ministério da Cultura, promovendo a criação de instâncias democráticas e participativas. O Plano Estadual de Cultura deve ser transparente e divulgado para a população.
3. Que o Estado aplique 3% de seu orçamento anual na Secretaria de Cultura. Criar programas descentralizados de formação continuada para os profissionais da cultura no âmbito municipal, estadual e federal, por meio de cursos de capacitação, oficinas, intercâmbios, seminários e simpósios (presenciais - por região administrativa e à distância - online), que contemplem os gestores governamentais e não governamentais, os artistas, fazedores de cultura, conselheiros de cultura, educadores, líderes, jovens e profissionais ligados à cultura e à arte, garantindo verba nos orçamentos das três esferas governamentais. A capacitação, gratuita, deverá abranger questões inerentes à política cultural atual, gestão cultural, economia criativa, empreendedorismo, captação de recursos, prestação de contas e Leis de Incentivo Fiscal (Rouanet e PROAC), adequando a formação a cada território da nação. Os programas de formação poderão ser realizados nas ETECs, FATECs, Instituições organizadas, Universidades Estaduais e Federais, Oficinas Culturais do Estado, dentre outras.
4. Estabelecer a obrigatoriedade de construção ou instalação de pelo menos um centro cultural em cada município do Estado, assim como existem as UBSs na saúde e os CRAS na assistência social, objetivando facilitar o desenvolvimento de atividades

culturais, mesmo nos pequenos municípios.

5. Aprovação da lei Cultura Viva no Estado de São Paulo.

## **EIXO II - PRODUÇÃO SIMBÓLICA E DIVERSIDADE CULTURAL**

1. Garantir 3% do orçamento anual federal, estadual e municipal, para os órgãos gestores de cultura.

2. Reconhecer as culturas tradicionais paulistas, estampadas nas culturas caipiras, quilombolas, piraquaras, caiçaras e afrodescendentes, como patrimônio imaterial do Estado de São Paulo.

3. Criação de editais específicos, destinando no mínimo 50% dos recursos para interior, litoral e grande São Paulo, visando a distribuição mais homogênea aos municípios.

4. Integrar, por meio de gestão compartilhada, as áreas de cultura e educação, na perspectiva educativa-artístico-pedagógica, o ensino de arte, através de todas as linguagens que contemplem a área promovida por meio dos mestres, artistas e fazedores de cultura de notório saber em respeito às leis 10.639, 11.645, 12.485, PL1.786 e 8.069.

5. Criação de programa de formação continuada, artístico cultural, gerido pelas Secretarias de Estado de Cultura e Educação, direcionado aos municípios e contemplando todas as faixas etárias, a partir da mais tenra idade, para transmissão de técnicas de criação artística nas diversas linguagens e com estabelecimento de metas e indicadores culturais. Concomitantemente, promover o intercâmbio de conhecimento, educação e cultura, tanto entre escolas estaduais e municipais, quanto entre aprendizes e profissionais, através de estágios, garantindo o aprimoramento contínuo de programas, circuitos culturais e formação de novos profissionais, com atenção à diversidade cultural e à acessibilidade.

6. Criação de mecanismo legal que habilite artistas populares e autodidatas como “arte educadores” para atuação na educação formal e não formal, visando a preservação de linguagens artísticas diversas, podendo firmar parcerias com faculdades de licenciatura em arte e pedagogia – estabelecer uma estrutura horizontal nesses programas.

### **EIXO III - CIDADANIA E DIREITOS CULTURAIS**

1. Que a Secretaria de Estado da Cultura garanta que 50% dos projetos aprovados nos editais do PROAC-SP sejam de municípios do interior e litoral, garantindo ainda projetos para municípios com menos de 50.000 habitantes.
2. Realizar mapeamento capaz de diagnosticar a demanda de espaços, equipamentos e serviços e orientar a criação de Diretorias Regionais de Cultura (a partir do exemplo dos DRADS) – regulamentadas e administradas pelo Governo Estadual em parceria com a sociedade civil e com os municípios, em caso de demandas municipais específicas. A principal função destas Diretorias Regionais de Cultura é financiar a construção, bem como fiscalizar o funcionamento, das Unidades Básicas de Cultura que serão geridas pelos Governos Municipais e pela sociedade civil e terão entre suas responsabilidades desenvolver metodologias que contemplem a cultura pensada também por meio do esporte.
3. Garantir nos editais de Cultura municipais, estaduais e federais recursos financeiros e específicos para acessibilidade, por meio de tecnologias assistivas de audiovisual (Libras, Audiodescrição e legenda) e recursos de requalificação e capacitação dos espaços de formação e dos espaços culturais públicos existentes. Assegurar a participação e o acesso de pessoas com deficiência e com vulnerabilidade em eventos culturais (teatro, contação de histórias, diversidade musical, arte de rua, artes plásticas, circo, museus e em produtos cinematográficos brasileiros e estrangeiros das salas de cinemas), disponibilizando o acesso a legendas em LIBRAS ou escrita em português, estenotipia, guia-interpretação para surdocegos, equipamento de audiodescrição (cabine acústica, rádio transmissor e fone de ouvido) para pessoas com deficiência visual; e interpretação para LIBRAS onde houver conteúdo escrito, com o correspondente visual e sonoro de acordo com a necessidade, como consta na Convenção da ONU de 2007, em igualdade de oportunidade com as demais pessoas. Contemplar a identidade cultural e linguística em sua produção cultural e a acessibilidade física, arquitetônica e comunicacional a estes locais, fazendo com que estes quesitos façam parte da organização de qualquer evento ou qualquer iniciativa cultural. Garantir ainda recursos para transporte de grupos culturais e pessoas com deficiência, a partir de convênios municipais, estaduais e federais.

4. Aplicação imediata das leis 10.639 e 11.645 incluindo formação dos profissionais da educação, produção de material didático específico da cidade e oficinas culturais sobre o tema, em conformidade com as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Igualdade Racial.

5. Realizar convênio entre Estado e União para ampliação da Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, com a finalidade de aumentar a verba média mensal para os Pontos de Cultura. Desburocratizar e descentralizar o processo, incentivando o credenciamento de novos Pontos. Conveniar um Ponto em cada cidade do Estado e do País, ampliando as possibilidades para os grupos tradicionais e coletivos populares se tornarem Pontos de Cultura. Promover a flexibilização do processo de financiamento e prestação de contas, devendo melhorar a fiscalização e o monitoramento para que os Pontos não sejam utilizados em prol de interesses pessoais, mas sim de interesses de toda a sociedade. Direcionar o recurso para instituições efetivamente culturais e fomentar a integração entre os Pontos por meio de trocas de experiências e exposições de resultados.

6. Criar mecanismos e políticas públicas específicas para salvaguarda do patrimônio imaterial com o inventário, registro, divulgação e cultivo das heranças culturais e artísticas, bem como garantir a implementação de um centro de referência do patrimônio imaterial de todo o Estado de São Paulo de modo a fortalecer as identidades territoriais e explicitar a diversidade; e que atenda as realidades administrativas, econômicas, geográficas dos municípios de pequeno e médio portes.

#### **EIXO IV - CULTURA E DESENVOLVIMENTO**

1. Rever critérios e editais do PROAC e o PROAC ICMS para assegurar:
  - a) maior equidade na locação de recursos entre capital e outras regiões do Estado;  
elevação dos recursos do PROAC de forma a aproximá-los do volume total de renúncia fiscal do PROAC ICMS;
  - b) incluir segmentos ainda não contemplados nos editais.
2. Implantação pelo Governo do Estado em municípios com até cento e cinquenta mil habitantes de casas de cultura que possam abrigar de maneira digna os diversos segmentos artísticos e culturais, com prioridade para os municípios e distritos com menor densidade demográfica e arrecadação.

3. Políticas de termo de ajuste de conduta para aproveitamento de prédios ociosos de propriedade de devedores de tributos estaduais e federais, para finalidade cultural.
4. Realização de intercâmbio cultural entre grupos artísticos a partir de rotas turísticas culturais estaduais integrando as malhas ferroviárias regionais e outras rotas tradicionais com territórios criativos, para difusão, distribuição, comercialização e circulação da produção artística, valorizando a sustentabilidade, diversidade cultural e educação patrimonial.
5. Criar um Plano de intercâmbio cultural (formação, difusão, coprodução, residências artísticas) para aumento da circulação e trânsito dos artistas brasileiros em território global; considerando as diferentes linguagens, assuntos e diversidade cultural; respeitando o Estatuto da Igualdade Racial.
6. Implementar uma política de desenvolvimento local e regional que fortaleça todas as manifestações e práticas culturais e artísticas de acordo com os princípios da sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural, proporcionando desta forma geração de renda e fomento ao turismo

**Fonte:** Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2013. Documento (devolutiva) divulgado aos participantes da Conferência Estadual de Cultura de setembro de 2013.

**Conferência Estadual de Cultura - São Paulo 2013**  
**Relação de Propostas Federais Aprovadas**

**EIXO I - IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA**

1. Aprovação imediata da Pró-Cultura que reformula a Lei Rouanet, bem como a aprovação da PEC 150.

Estabelecer a obrigatoriedade de construção ou instalação de um centro cultural em cada município do país, mesmo nos pequenos municípios, assim como existem as UBSs na saúde e os CRAs na assistência social, objetivando facilitar o desenvolvimento de atividades culturais, criando marcos legais que deem proteção aos conhecimentos tradicionais e aos direitos coletivos, e promovendo programas e ações que viabilizem o intercâmbio cultural entre grupos locais, bairros, cidades, estados e países.

2. Criação da Comissão de Articulação e Implantação do Sistema Nacional de Cultura, com urgência na regulamentação do Sistema Nacional de Cultura para que os Estados/Municípios possam criar suas próprias leis. Em âmbito regional, é fundamental a formação de uma “Comissão Local” composta por gestores culturais capacitados, visando difundir informações sobre o Sistema Nacional de Cultura a entes federados, gestores, representantes de expressões culturais de municípios ainda não integrados ao SNC, pertencentes a um polo regional previamente definido. Promover encontros regionais no interior dos Estados para compartilhar experiências e capacitação sobre o SNC.

3. Incentivar os intercâmbios regionais, estaduais e federais para que culturas de diferentes regiões do Brasil, em todas as manifestações artísticas, criando para tal, condições para que os artistas possam ser subsidiados (vale artista), levar suas obras a diferentes regiões.

**EIXO II - PRODUÇÃO SIMBÓLICA E DIVERSIDADE CULTURAL**

1. Aprovação da PEC 150.

2. Tornar permanente e inserir em todas as escolas públicas do país o Projeto Mais Cultura nas Escolas e o Programa de Estímulo à Leitura através de criação de lei específica.

3. Reconhecer, identificar, preservar, registrar, mapear, salvaguardar e

divulgar o patrimônio artístico-cultural material e imaterial em parceria transversal, transdisciplinar e intersetorial entre universidades, poder público, escolas, artistas, coletivos culturais, ONGs, conselhos por meio da criação, implantação, preservação e manutenção de centros de cultura, museus, grupos de formação, pesquisa e estudo, comissões, editais, linha de crédito, fundos de cultura e investimento direto.

4. Promover políticas públicas para produção de bens simbólicos (arte, gastronomia, artesanato, produções cinematográficas e outros fazeres) de povos de diversas culturas regionais e locais, tais como latino-americanos, africanos e orientais com atenção específica para as peculiaridades da expressão cultural da comunidade surda e da comunidade LGBT, respeitando-se prerrogativas constitucionais de acessibilidade aos deficientes e idosos.

### **EIXO III - CIDADANIA E DIREITOS CULTURAIS**

1. Implementar convênios entre Estado e União (Ministério da Cultura) e garantir a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de Lei 757/2011, que cria a Política Nacional Cultura Viva. Desburocratizar e descentralizar o processo, incentivando o credenciamento de novos Pontos. Conveniar no mínimo um Ponto em cada cidade do Estado e do País, ampliando as possibilidades para os grupos tradicionais e os coletivos populares se tornarem Pontos de Cultura. Promover a flexibilização do processo de financiamento e prestação de contas, melhorando a fiscalização e o monitoramento para que os Pontos não sejam utilizados em prol de interesses pessoais, mas sim de interesses de toda a sociedade. Direcionar o recurso para instituições efetivamente culturais e fomentar a integração entre os Pontos por meio de trocas de experiências e exposições de resultados. Realizar encontros intermunicipais (nas regiões administrativas), estaduais e nacionais da TEIA.

2. Garantir que todos os patrimônios e imóveis da União, Estado e Município, mesmo sob concessão da iniciativa privada, desde que não estejam sendo utilizados, sejam repassados para o uso coletivo das comunidades com finalidades culturais.



3. Aprovação imediata da PEC 236, afirmando a cultura como direito social de todos os cidadãos e cidadãs; reconhecendo as dinâmicas sociais, comunitárias, religiosas, étnico-raciais, de gênero e identitárias; atendendo às demandas das culturas da infância e adolescência, da juventude, idosos, mulheres, LGBT, egressos do sistema prisional ou em privação de liberdade, Centros de Atenção Psicossociais (CAPS), pessoas com deficiência e populações em situação de risco social e com dificuldades para mobilidade.
4. Fomentar escolas livres e escolas superiores de artes, estabelecidas por região, em parceria com universidades públicas.

#### **EIXO IV - CULTURA E DESENVOLVIMENTO**

1. Aprovação imediata do PROCULTURA a fim de garantir maior repasse entre os fundos nacional, estaduais e municipais, garantindo a reforma da Lei Rouanet e aporte financeiro do MinC via Fundo Nacional de Cultura.
2. Inserir a categoria de Produtor Cultural e empreendedor criativo na lei do micro empreendedor individual e desburocratizar, desonerar ou manter baixa a tarifação de impostos de micro e pequenas empresas culturais.
3. Implantação pelo Governo Federal em municípios com até cento e cinquenta mil habitantes, de casas de cultura que possam abrigar de maneira digna os diversos segmentos artísticos e culturais, com prioridade para os municípios e distritos com menor densidade demográfica e arrecadação.
4. Apoio aos municípios na execução de feiras, festivais, e afins, no fomento a novos destinos para o turismo cultural. Estímulo e financiamento à participação em congressos e feiras nacionais e internacionais para mostra, divulgação e comercialização do produto criativo, descentralizando das capitais e repercutindo no interior dos Estados.

**Fonte:** Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2013. Documento (devolutiva) divulgado aos participantes da Conferência Estadual de Cultura de setembro de 2013.

## ANEXO II – Apresentação da Política Cultural da SEC-SP – Versão 2016

### VALORES

Os valores da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, definidos de forma participativa e coordenada, em processo de planejamento conduzido sob orientação da Secretaria de Gestão Pública e do Gabinete da Pasta, entre 2013 e 2014, configuram-se a partir dos seguintes enunciados:

- Cultura como dimensão simbólica da constituição das identidades individuais coletivas e dos legados sociais
- Cultura como elemento fundamental para o pleno exercício da cidadania
- Cultura como direito e respeito à diversidade humana
- Cultura como vetor social e econômico para o desenvolvimento sustentável

A partir dessas definições, deve ser materializado um conjunto de impactos, que deriva, por sua vez, de uma série de resultados, e que visa afirmar os valores indicados como diretrizes do trabalho da Secretaria da Cultura e, ao mesmo tempo, como a visão a ser alcançada, enquanto realidade que se quer construir no Estado.

### IMPACTOS

#### **Cidadãos com pleno exercício dos direitos culturais**

Usufruir os serviços e bens culturais materiais e imateriais, ter acesso à informação e à leitura, expressar-se, executar suas práticas culturais e produzir suas atividades criativas e artísticas são capacidades de produção e fruição simbólicas que caracterizam os seres humanos e que constituem direitos culturais fundamentais. A vivência cultural é determinante para o desenvolvimento crítico e autônomo, para o bem-estar e para o exercício da cidadania, porque impacta a maneira como os cidadãos constroem e reconstróem continuamente os aspectos de sua identidade como sujeitos, como integrantes de coletividades e como membros da sociedade. Quanto mais amplo o repertório de experiências com linguagens artísticas e práticas culturais diversas e plenamente acessíveis, maiores as perspectivas de qualidade de vida e as possibilidades de interação social dos indivíduos e coletivos, a partir do reconhecimento de suas identidades e diferenças. Reconhecendo a importância estratégica da cultura para a transformação da sociedade na perspectiva democrática, em busca de maior desenvolvimento humano e social, o cenário pretendido para São

Paulo traduz-se na garantia de que os cidadãos tenham oportunidade e condição de exercer plenamente os direitos culturais, de ter acesso às fontes da cultura paulista e de participar do desenvolvimento cultural das comunidades, bem como das decisões de política cultural.

### **Patrimônio cultural preservado e diversidade e criação artística promovidas e valorizadas**

A preservação, pesquisa e valorização do patrimônio cultural material e imaterial, das práticas e manifestações culturais e das linguagens, técnicas e ideias artísticas é a garantia de perpetuação dos legados e tradições culturais de São Paulo, possibilitando sua fruição às atuais e futuras gerações. Visa a propiciar o contato com raízes culturais do Estado, a reflexão acerca desses testemunhos e a disponibilização de referenciais para novas e variadas experiências criativas. Por sua vez, a diversidade cultural paulista deve ser reconhecida como um patrimônio cultural dinâmico e pulsante, com toda a sua originalidade e multiplicidade de identidades, fonte de aprendizado, intercâmbio e inovação, que amplia as possibilidades de escolha e integração que existem para todos. O pluralismo cultural paulista deverá fortalecer o compromisso de respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, estimulando a paz e a vitalidade social. A promoção da diversidade cultural e da criação artística, ora em complementaridade, ora em paralelo à preservação patrimonial, buscará tanto o reconhecimento e preservação da produção cultural herdada, quanto o estímulo à criação artística inovadora, incentivando experimentações inéditas, novas trocas, parcerias, formulações e modalidades de expressão para o presente e o futuro.

### **Desenvolvimento social e econômico potencializado por meio da ação cultural**

A cultura deve estar estrategicamente inserida nos modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico, por meio dos setores culturais propulsores de criatividade e geradores de inovação econômica e tecnológica. Os contextos, territórios e vocações culturais e criativas devem ser reconhecidos e potencializados e a produção cultural, local e regional, deve estar plenamente inserida nas dinâmicas econômicas contemporâneas, com vistas à geração de trabalho, renda e oportunidades de inclusão social. É também nesse cenário que a área cultural passa

a ser cada vez mais valorizada como um campo profissional e de negócio sustentável e estratégico para o Estado de São Paulo, tornando-o reconhecido pelo investimento contínuo na qualificação técnica e profissional, pela manutenção de relações de trabalho formais, pelo estímulo a investimentos e ao empreendedorismo nas atividades econômicas de base cultural, e pelo estudo e fomento à economia da Cultura. Esse contexto contribui para criar cada vez mais condições para que a criação, circulação e preservação cultural se realizem e se constituam em práticas profissionais inseridas na lógica produtiva de desenvolvimento social e econômico sustentável.

## **RESULTADOS**

### **Cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade**

Cenário em que os cidadãos paulistas acessam e participam da vida cultural do Estado; condição fundamental para garantir o direito de todos à arte, à cultura, à informação, à leitura, à comunicação e à crítica cultural, nas mais variadas modalidades de expressão simbólica, e em todas as regiões e localidades do Estado de São Paulo. O alcance do resultado decorre da implementação de iniciativas que viabilizem a fruição das diversas práticas culturais e linguagens artísticas. Essas iniciativas incluem ações de: promoção e incentivo à organização de programas de itinerância, circulação e difusão cultural, com acessibilidade física e comunicacional; qualificação de espaços culturais nas regiões do Estado para a circulação das diversas linguagens artísticas; incentivo à ampliação e descentralização da oferta cultural; desenvolvimento de campanhas de divulgação de equipamentos e programas culturais; popularização do custo final do acesso aos bens culturais para o público usuário; constituição de parcerias com as áreas de Educação e Turismo, entre outras, estimulando práticas sustentáveis de acesso à cultura.

### **Cidadãos com repertório e expressão artística e cultural ampliados e diversificados, e mais artistas e agentes culturais capacitados**

É o cenário no qual os cidadãos encontram meios para o desenvolvimento pessoal, culturale artístico, e para a promoção da cidadania. O objetivo é dinamizar os modos de relacionamento entre públicos diversos e o campo da cultura, com ênfase no

contexto brasileiro e adotando perspectivas contemporâneas. A formação representa uma dimensão de busca da ampliação de repertório cultural da população, o que pressupõe a difusão de conteúdos, práticas e técnicas, bem como a troca de conhecimentos, mantendo em evidência a necessidade de valorização do capital cultural de indivíduos e grupos, e a ampliação de campo para a manifestação de identidades reconhecidas em sua diversidade. Também importante é o aspecto de incentivo à criação, inclusive especializada, e a oportunização de vivências artístico-culturais. Estão implicados aqui a valorização da dimensão sensível dos indivíduos, contribuindo para que desenvolvam vidas mais expressivas, e o impulso à experimentação artística. Deve haver a articulação de duas dimensões: a valorização da produção cultural herdada, em toda a sua diversidade de práticas e linguagens, e a perspectiva de criação contínua com o estímulo às vozes do presente que criam bases para as do futuro. A diversificação no campo da formação cultural se define pela existência de atividades e programas para perfis diferentes de público: crianças, jovens, adultos e idosos; para os que buscam profissionalização ou especialização na área artística e cultural e para os que querem apenas ampliar seus conhecimentos. A atenção à garantia de inclusão do público em toda a sua diversidade deverá ser contemplada com ações que viabilizem a escuta das demandas dos agentes e a acessibilidade comunicacional e física, e também com políticas que permitam a inclusão de minorias e grupos estigmatizados ou marginalizados.

### **Patrimônio cultural, material e imaterial, reconhecido, preservado e usufruído**

É o cenário em que o patrimônio cultural material e imaterial paulista é plenamente reconhecido, utilizado, preservado e valorizado, como condição para a plena efetivação do direito à memória e à história, essencial para manter a herança cultural e democratizar o patrimônio acumulado, o desenvolvimento e as identidades dos agrupamentos e coletivos humanos. Tal resultado decorre de ações voltadas ao reconhecimento, pesquisa, preservação e divulgação do patrimônio cultural, em todas as suas vertentes: histórico, museológico, bibliográfico, arquitetônico e artístico, e ao reconhecimento da memória da diversidade cultural, em especial das culturas indígenas, negras e LGBT. Essas ações deverão considerar a perspectiva de inserção do patrimônio cultural, especialmente o edificado, nas estratégias de desenvolvimento social e econômico das cidades, por meio de fomento ao uso e fruição qualificados,

aliados à adoção de práticas sistemáticas de preservação e salvaguarda.

### **Novas obras e produções artísticas criadas para disponibilização**

Cenário em que a criação artística e a produção cultural são fomentadas de forma descentralizada e plural, buscando assegurar a possibilidade de que todas as culturas e expressões artísticas possam ter acesso aos meios de expressão e difusão para os mais variados públicos, criando condições propícias para a produção e difusão de bens e serviços culturais diversificados, com ênfase na qualidade da fruição, das experimentações e dos serviços prestados ao público em geral. Abrange o apoio ao desenvolvimento de trabalhos artísticos e obras inéditas, ou à realização de projetos e ações culturais temáticos e multidisciplinares. Pode se dar por meio da contratação direta de artistas e grupos artísticos, ou por intermédio de editais e concursos específicos de seleção. Inclui: editais de fomento, residência artística, encomenda de obras originais, ou sua geração por corpos artísticos estáveis.

*Atualização da apresentação constante das Convocações Públicas 2014-2015, a partir de revisão conceitual e da compatibilização com a Matriz Parametrizada de Ações (MaPA).*

*OBS.: Este documento deverá ser atualizado tão logo seja divulgada a versão final do Plano Estadual de Cultura de São Paulo, que está em fase de consolidação após consulta pública, para posterior submissão à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, na forma de Projeto de Lei.*

**Fonte:** Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. Documento de Apresentação da Política Cultural da Secretaria da Cultura –Versão janeiro/2016, consolidado pela Unidade de Monitoramento – Secretaria da Cultura, São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/2016.01-Pol%C3%ADtica-Cultural-da-SEC-SP.pdf>

**ANEXO III - Museus criados pelo governo do estado de SP e vinculados à SEC-SP que eram geridos em parceria com organizações sociais até 2018**

|     | <b>Município</b> | <b>Museu</b>                       | <b>Decreto de Criação nº</b>  |
|-----|------------------|------------------------------------|---|
| 1.  | São Paulo        | Pinacoteca do Estado               | Lei nº 1.271, de 21/11/1911   |
| 2.  | Tupã             | MHP Índia Vanuíre                  | 46.789-A, de 20/09/1966   |
| 3.  | Brodowski        | Museu Casa de Portinari            | 52.126, de 02/07/1969   |
| 4.  | São Paulo        | Paço das Artes                     | 52.423, de 25/03/1970   |
| 5.  | São Paulo        | Museu de Arte Sacra                | 52.557, de 12/11/1970   |
| 6.  | São Paulo        | Museu da Casa Brasileira           | Decreto-Lei nº 246, de 29/05/1970   |
| 7.  | São Paulo        | Museu da Imagem e do Som           | Decreto-Lei nº 247, de 29/05/1970   |
| 8.  | São Paulo        | Casa Guilherme de Almeida          | 13.426, de 16/03/1979   |
| 9.  | São Paulo        | Museu da Imigração                 | 25.173, de 12/05/1986,<br>36.987, de 25/06/1993,<br>43.014, de 06/04/1998 |
| 10. | São Paulo        | Casa das Rosas                     | 33.061, de 12/03/ 1991  |
| 11. | Santos           | Museu do Café                      | 43.389, de 18/08/1998   |
| 12. | Campos do Jordão | Museu de Esculturas Felícia Lerner | 46.466, de 28/12/2001   |
| 13. | São Paulo        | Memorial da Resistência            | 46.900, de 05/07/2002   |
| 14. | São Paulo        | Estação Pinacoteca                 | 48.461, de 20/01/2004   |
| 15. | São Paulo        | Museu da Língua Portuguesa         | 50.322, de 08/12/2005   |
| 16. | São Paulo        | Museu Catavento                    | 51.916, de 20/06/2007   |
| 17. | São Paulo        | Museu do Futebol                   | 53.351, de 26/08/2008   |
| 18. | São Paulo        | Museu Afro Brasil                  | 54.343, de 18/05/2009   |

Elaboração: MOREIRA RAMOS, 2022.





**Museus criados pelo governo do estado de São Paulo e vinculados à SEC-SP  
que foram municipalizados, extintos, seguem em processo de municipalização  
ou não tinham sido implantados até 2018**

|     | <b>Município</b>     | <b>Museu</b>                                    | <b>Decreto de Criação<br/>nº</b>                              |
|-----|----------------------|---|---|
| 1.  | S. José do Rio Pardo | Casa de Cultura Euclides da Cunha               | 15.961 de 14/08/1946  |
| 2.  | Guaratinguetá        | MHP Conselheiro Rodrigues Alves                 | 26.218 de 03/08/1956  |
| 3.  | Piracicaba           | MHP Prudente de Moraes                          | 26.218 de 03/08/1956  |
| 4.  | Capivari             | MHP Dr. Cesário Motta                           | 30.324 de 10/12/1957  |
| 5.  | Pindamonhangaba      | MHP Dom Pedro I e Dona Leopoldina               | 30.324 de 10/12/1957  |
| 6.  | Porto Ferreira       | MHP Professor Lourenço Filho                    | 30.324 de 10/12/1957  |
| 7.  | Santos               | MHP dos Andradas                                | 33.324, de 10/12/1957; 33.017, 02/07/1958; 33.980, 19/11/1958 |
| 8.  | Amparo               | MHP Bernardino de Campos                        | 33.980 de 19/11/1958  |
| 9.  | Andradina            | MHP Regente Feijó                               | 33.980 de 19/11/1958  |
| 10. | Araraquara           | MHP Voluntários da Pátria                       | 33.980 de 19/11/1958  |
| 11. | Batatais             | MHP Dr. Washington Luís                         | 33.980 de 19/11/1958  |
| 12. | Bauru                | MHP Morgado de Matheus                          | 33.980 de 19/11/1958  |
| 13. | Campinas             | MHP Campos Salles                               | 33.980 de 19/11/1958  |
| 14. | Casa Branca          | MHP Visconde Alfredo de Taunay e Afonso Taunay  | 33.980 de 19/11/1958  |
| 15. | Franca               | MHP Imperador D. Pedro II                       | 33.980 de 19/11/1958  |
| 16. | Itanhaém             | MHP Anchieta                                    | 33.980 de 19/11/1958  |
| 17. | Itapetininga         | MHP Dr. Fernando e Júlio Prestes de Albuquerque | 33.980 de 19/11/1958  |
| 18. | Jaú                  | MHP Jorge Tibiriçá                              | 33.980 de 19/11/1958  |
| 19. | Mogi das Cruzes      | MHP Visconde de Mauá                            | 33.980 de 19/11/1958  |

|     | <b>Município</b>         | <b>Museu</b>  | <b>Decreto de Criação<br/>nº</b> |
|-----|--------------------------|---|----------------------------------|
| 20. | Penápolis                | MHP Fernão Dias Paes                                | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 21. | Pirassununga             | MHP Dr. Fernando Costa                              | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 22. | Presidente<br>Prudente   | MHP Senador Vergueiro                               | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 23. | Ribeirão Preto           | MHP Altino Arantes                                  | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 24. | São Carlos               | MHP Cerqueira César                                 | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 25. | São José do Rio<br>Preto | MHP Dom João VI                                     | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 26. | São Vicente              | MHP Martim Afonso de Souza                          | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 27. | Sorocaba                 | MHP Rafael Tobias de Aguiar                         | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 28. | Tietê                    | MHP Cornélio Pires                                  | 33.980 de<br>19/11/1958          |
| 29. | Itu                      | MHP de Arte Sacra Padre Jesuíno<br>do Monte Carmelo | 36.615 de<br>23/05/1960          |
| 30. | Mococa                   | MHP Marquês de Três Rios                            | 33.623 de<br>19/06/1961          |
| 31. | Rio Claro                | MHP Amador Bueno da Veiga                           | 40.445 de<br>23/07/1962          |
| 32. | Santana do<br>Parnaíba   | MHP Anhanguera                                      | 40.444 de 23 /07/<br>1962        |
| 33. | Tatuí                    | MHP Casa de Cultura Paulo<br>Setúbal                | 40.754 de<br>23/07/1962          |
| 34. | Mogi Mirim               | MHP João Teodoro Xavier                             | 40.857 de<br>02/09/1962          |
| 35. | Tatuí                    | MHP Marquês de Monte Alegre                         | 40.890 de 04 /10/<br>1962        |
| 36. | São Bernardo do<br>Campo | MHP Antônio Raposo Travares                         | 40.975 de<br>05/11/1962          |
| 37. | Orlândia                 | MHP Lucas Monteiro de Barros                        | 41.161 de<br>10/12/1962          |
| 38. | São Paulo                | Museu Nacional Ferroviário                          | 41.563 de 28 /01/<br>1963        |
| 39. | Botucatu                 | MHP Pe. Vicente Pires de Mota<br>(Francisco Blasi)  | 42.251-C de<br>27/07/1963        |
| 40. | Limeira                  | MHP Major José Levy Sobrinho                        | 42.337 de<br>26/01/1964          |
| 41. | Araçatuba                | MHP Marechal Cândido Rondon                         | 44.029 de<br>04/11/1964          |
| 42. | São Sebastião            | MH de Arte Sacra D. Duarte<br>Leopoldo e Silva      | 43.039 de 06 /02/<br>1964        |

|     | <b>Município</b>        | <b>Museu</b>                           | <b>Decreto de Criação nº</b> |
|-----|-------------------------|--|------------------------------|
| 43. | Itápolis                | MHP Alexandre de Gusmão                | 46.795 de 22/09//1966        |
| 44. | Santo André             | MHP Américo Brasiliense                | 47.185 de 21 /11/ 1966       |
| 45. | São João da Boa Vista   | MHP Dr. Armando Salles de Oliveira     | 47.577 de 13/01/1967         |
| 46. | Pinhal                  | MHP Dr. Vergueiro Cesar                | 47.574 de 18 /01/ 1967       |
| 47. | Caçapava                | MHP Ministro José de Moura Rezende     | 47.621 de 23/01/1967         |
| 48. | São Roque               | MHP Barão de Piratininga               | 47.678 de 27 /01/ 1967       |
| 49. | São Paulo               | Museu da Imprensa                      | 47.691 de 30 /01/ 1967       |
| 50. | São Paulo               | Museu das Bandeiras                    | 47.692 de 30 /01/ 1967       |
| 51. | Sorocaba                | Museu do Ferro                         | 47.693 de 30 /01/ 1967       |
| 52. | Ubatuba                 | Museu de Pesca                         | 47.694 de 30 /01/ 1967       |
| 53. | Taubaté                 | MHP Monteiro Lobato                    | 47.940 de 27/04/1967         |
| 54. | Embu                    | MH Folclórico e Artístico Luiz Gonzaga | 49.307 de 13 /02/ 1968       |
| 55. | Monte Mor               | MHP Dr. Carlos de Campos               | 49.351 de 29/02/1968         |
| 56. | Lorena                  | MHP Dr. Arnaldo Azevedo                | 50.655 de 1º /11/ 1968       |
| 57. | Catanduva               | MHP Governador Pedro de Toledo         | 51.782 de 07/05/1969         |
| 58. | S. Rita do Passa Quatro | MHP Zequinha de Abreu                  | 51.370 de 05/02/1969         |
| 59. | Pirapozinho             | MHP Cacique Tibiriçá                   | 52.020 de 11/06/1969         |
| 60. | Dumont                  | MHP Santos Dumont                      | 50.019 de 11/06/1969         |
| 61. | Ourinhos                | MHP Antonio Carlos de Abreu Sodré      | 52.034 de 13 /06/ 1969       |
| 62. | Cruzeiro                | MHP Major Novais                       | S/Nº de 21/09/1969           |
| 63. | Piraju                  | MHP Ataliba Leonel                     | S/Nº de 08 /10/ 1969         |
| 64. | Votuporanga             | MHP José Vieira Couto de Magalhães     | S/Nº de 14 /10/ 1969         |
| 65. | Lins                    | MHP Presidente Albuquerque Lins        | S/Nº de 17 /11/ 1969         |

|     | <b>Município</b>       | <b>Museu</b>                                   | <b>Decreto de Criação nº</b> |
|-----|------------------------|--|------------------------------|
| 66. | São Joaquim da Barra   | MHP Barão de Pinto Lima                        | S/Nº de 21 /01/ 1970         |
| 67. | São Manoel             | MHP Padre Manoel da Nóbrega                    | S/Nº de 25/03/1970           |
| 68. | Avaré                  | MHP Saldanha Marinho (Anita Ferreira de Maria) | S/Nº de 05/06/1970           |
| 69. | Mogi Guaçu             | MHP Dr. Sebastião José Ferreira                | S/Nº de 30/07/1970           |
| 70. | São José do Rio Pardo  | MHP General Francisco Glycério                 | S/Nº 11 /09/ 1970            |
| 71. | Bilac                  | MHP Olavo Bilac                                | S/Nº de 11 /09/ 1970         |
| 72. | Porto Feliz            | MHP Museu das Monções                          | S/Nº de 17/09/1970           |
| 73. | Bananal                | MHP Barão Homem de Mello                       | S/Nº de 28 /09/ 1970         |
| 74. | Areias                 | MHP D. Matheus de Abreu Pereira                | S/Nº de 28 /10/ 1970         |
| 75. | Cachoeira Paulista     | MHP Dr. Costa Júnior                           | S/Nº de 28/10/1970           |
| 76. | Serra Negra            | MH Artístico, Folclórico e Pedagógico          | S/Nº de 23 /12/ 1970         |
| 77. | AMERICANA              | MHP Dr. João da Silva Carrão                   | S/Nº de 20/01/1971           |
| 78. | Guarulhos              | MHP Conselheiro Crispiniano                    | S/Nº de 17 /02/ 1971         |
| 79. | Diadema                | MHP João Ramalho                               | S/Nº de 17 /02/ 1971         |
| 80. | Vinhedo                | MHP Pereira Barreto                            | S/Nº de 11 /03/ 1971         |
| 81. | Jundiaí                | MHP Visconde de Parnaíba                       | S/Nº de 11 /03/ 1971         |
| 82. | São Luiz do Paraitinga | MHP Oswaldo Cruz                               | S/Nº de 11/03/1971           |
| 83. | Itapira                | MHP Comendador Virgolino de Oliveira           | 1.015 de 02/02/1973          |
| 84. | São Paulo              | Museu da Energia – Estado de SP                | 53.351 de 26 /08/2008        |
| 85. | São Paulo              | Museu da História do Estado de SP              | 53.351 de 26 /08/2008        |
| 86. | São Paulo              | Museu da Televisão Brasileira – Estado de SP   | 56.568 de 22 /12/2010        |

Elaboração: MOREIRA RAMOS, 2022.