

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**ALEXANDRE PIERO**

ELEMENTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA GESTÃO HADDAD:  
território, participação e institucionalidade

SÃO PAULO

2019

**Alexandre Piero**

ELEMENTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA GESTÃO HADDAD:  
território, participação e institucionalidade

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Lucas Bernasconi Jardim

São Paulo  
2019

## Ficha Catalográfica

PIERO, Alexandre

Elementos das Políticas Culturais na Gestão Haddad: território, participação e institucionalidade / Alexandre Piero.

São Paulo: FLACSO/FPA, 2019.

Quantidade de folhas: 86

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2019.

Orientador: Prof. Ms. Lucas Bernasconi Jardim

Alexandre Piero

ELEMENTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA GESTÃO HADDAD: território, participação e institucionalidade

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: 26/fevereiro/2019

---

Prof. Ms. Lucas Bernasconi Jardim  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dra. Silvia da Silva Craveiro  
Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza / Etec Cepam

---

Prof. Ms. Heber Silveira Rocha  
Observatório de Políticas Públicas e Escola de Administração Pública Municipal -  
ESAP Guarulhos

---

Prof.. Alexandre Lalau Guerra (suplente)  
FLACSO Brasil/FPA

## **Resumo**

Diante do contexto de pós-junho de 2013, são propostas reflexões sobre três elementos apontados como constitutivos das políticas culturais da gestão Haddad da Prefeitura de São Paulo: território, participação e reorganização institucional. Propõe-se observar pistas de atualizações do modo petista de governar que dialoguem com o novo cenário. São colocados em debate elementos empíricos e da literatura acadêmica que apontam que a permeabilidade para co-produção de políticas e para o ativismo institucional estão no cerne da agenda para políticas culturais nas diretrizes e ações analisadas.

Palavras chave: cultura, políticas culturais, movimentos culturais, ativismo institucional, gestão cultural.

## **Abstract**

Considering the context of post-June 2013, reflections on three constituent elements of the cultural policies of the Haddad administration of the São Paulo City Hall are proposed: territory, participation and institutional reorganization. It is proposed to observe clues of updates of the PT way of governing, that dialogue with the new scenario. Empirical evidence and the academic literature show that permeability for co-producing policies and for institutional activism is the focus of a agenda for cultural policies.

Key words: culture, cultural policies, cultural movements, institutional activism, cultural management.

## Sumário

Introdução e Justificativa .....	1
CAPÍTULO 1: O ambiente de 2013 e a gestão municipal em São Paulo .....	9
<b>O tema da gestão pública no processo participativo de São Paulo</b> .....	12
<b>Um outro modelo possível na cultura: ou a ausência de um modelo?</b> .....	15
CAPÍTULO 2: Experiência da territorialização de políticas culturais e o CCJ - Centro Cultural da Juventude “Ruth Cardoso” .....	20
CAPÍTULO 3: Movimento Cultural das Periferias e a noção de ativismo institucional na literatura acadêmica de Movimentos Sociais. ....	37
<b>O MCP e a apropriação de informações para potencializar seu ativismo</b> .....	38
<b>O ativismo institucional qualificado de movimentos e os domínios dos resultados da ação</b> .....	43
<b>Pistas de um novo cenário</b> .....	45
CAPÍTULO 4: a reorganização administrativa da SMC - uma transformação por dentro .....	48
<b>Histórico</b> .....	56
CONCLUSÕES E PISTAS DE UM NOVO CICLO: COMPARTILHANDO PASSOS PARA AÇÕES CONJUNTAS ESTADO E SOCIEDADE .....	65
REFERÊNCIAS .....	72
Anexo I .....	77

## Introdução e Justificativa

O desafio de compreensão da realidade social em diálogo com as políticas públicas em um processo de retro influência é presente em várias literaturas nas ciências humanas e sociais. Elas procuram perceber como a teoria traz provocações sobre a prática, mas também o caminho inverso: como a prática questiona e atualiza o olhar acadêmico sistematizado. É desta dialética que partem as presentes reflexões. Esperamos que as contribuições a seguir possam provocar um debate, num movimento reflexivo que parte dos elementos e das práticas concretas de uma gestão para entender traços e diretrizes da política como um todo em um governo, e como elas se refletiram nestas práticas. Essas reflexões estão propostas a partir de relatos sobre os fatos e as ações na política cultural municipal da Gestão Haddad em três dimensões, buscando entender as reinvenções ou continuidades que se fazem presentes para atualizar algo ainda maior: aquilo que ficou conhecido como “modo petista de governar”. O trabalho não entrará no debate sobre avaliações da pertinência deste modo, se ele existiu ou existe de fato, se ele é positivo ou não, sobre suas eventuais contradições. Mas, parte-se do pressuposto de que o modo petista de governar é conhecido a partir de algumas características que retomaremos a seguir, e buscaremos analisar como elas se manifestaram e/ou se atualizaram no campo das políticas culturais na gestão Haddad nos recortes propostos, num cenário que se complexificou com as manifestações de junho de 2013 no Brasil.

Ruptura é o título da obra de Castells (2018) para sintetizar as origens e características dos recentes limites e transformações da democracia liberal, em crise. As evidências do processo que dá título à obra ganham contornos similares em diversas partes do mundo com rebeliões da sociedade contra o estado de coisas que se atribui ao poder público e ao governo. O diagnóstico sobre o “ninguém nos representa” está nas diversas crises contemporâneas em escala global. Neste sentido, o autor afirma que:

Existe, porém, uma crise ainda mais profunda, que tem consequências devastadoras sobre a (in)capacidade de lidar com as múltiplas crises que envenenam nossas vidas: a ruptura da relação entre governantes e governados. A desconfiança nas instituições, em

quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. Não é uma questão de opções políticas, de direita ou esquerda. A ruptura é mais profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo. Trata-se do colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos séculos, à custa de lágrimas, suor e sangue, contra os Estados autoritários e o arbítrio institucional. Já faz algum tempo, seja na Espanha, nos Estados Unidos, na Europa, no Brasil, na Coreia do Sul e em múltiplos países, assistimos a amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar sob o lema “Não nos representam!”. Não é uma rejeição à democracia, mas à democracia liberal tal como existe em cada país, em nome da “democracia real” (...). Um termo evocador que convida a sonhar, deliberar e agir, mas que ultrapassa os limites institucionais estabelecidos (CASTELLS, 2018, p. 7-8).

Para o que convencionou-se no senso comum a se considerar uma visão mais neoliberal sobre o Estado e Políticas Públicas, essas opiniões fazem eco à necessidade de diminuir o Estado, grande, caro e ineficiente, que estaria desatualizado, lento e distante dos verdadeiros anseios de mercado e da prestação de serviços públicos de qualidade ao consumidor-contribuinte. Por outro lado, a crise também abre oportunidade de repensar modelos e agendas de um campo mais progressista, democrático-popular, que propõe, de maneira oposta ao grupo neoliberal, o fortalecimento institucional do poder público, numa outra direção: a de que o Estado esteja a serviço, de fato, para os interesses da maioria da população - esta sim seria detentora mais legítima do “interesse público” - e não para uma elite que se apropria dele.

Mais de vinte anos antes desta obra recente de Castells sobre a crise da democracia liberal, Chauí (1995) já resumia em três dimensões as dificuldades da democracia<sup>1</sup>:

Nestas condições, é possível compreender a dificuldade gigantesca para a instituição da democracia. Dentre as dificuldades, destacamos, aqui, as que nos parecem mais fortes:

- a estrutura oligárquica dos partidos políticos e seu funcionamento, impedindo a idéia e a prática da representação e da **participação**;

---

<sup>1</sup> Estas três dimensões apontadas por Chauí (1995) serão abordadas nos recortes das análises em caráter de ensaio, que estão indicadas no título da dissertação e nos capítulos que seguem.

- a estrutura fortemente **burocratizada do Estado** e, portanto, como observamos no início, a existência de um poder burocrático cuja natureza é essencialmente antidemocrática;
- a **estrutura da sociedade**, fundada na polarização extrema entre a carência e o privilégio. Uma carência, por definição, é sempre particular e específica, não conseguindo se generalizar num interesse nem, muito menos, se universalizar num direito. Um privilégio, por definição, não pode se generalizar num interesse comum nem se universalizar num direito, sob a pena de desfazer-se como privilégio. Ora, a democracia é a criação, reconhecimento e garantia de direitos, de sorte que a estrutura da sociedade brasileira impede sua emergência (CHAUI, 1995, **grifos** nossos).

Historicamente, no período de redemocratização do Brasil, esta agenda de fortalecimento do Estado e das Políticas Públicas, superação das desigualdades e garantia de direitos com participação popular ganhou contornos específicos, iniciados pelo movimento “Diretas Já”. A trajetória de construção e registro de um conjunto de ideias, para além da conquista do direito de votar, que aponta a pauta de como levar a cabo a perspectiva do fortalecimento institucional do poder público, que se daria pela participação efetiva dos cidadãos na política e pela construção justiça social, está ligada ao período de fundação do Partido dos Trabalhadores - PT. Desde seu surgimento e participação nesse momento histórico do país, o partido articulou identidades a partir de um tripé de ações ligadas à (1) participação política de trabalhadores (principalmente por meio dos sindicatos) (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980); (2) à articulação do campo progressista intelectual das universidades (RODRIGUES, 2009, p. 10); e (3) aos diversos grupos de lutas sociais, principalmente a partir da Igreja Católica, com as comunidades eclesiais de base (RODRIGUES, 2009, p. 6-7 e MACHADO, 2010).

Essas marcas fundacionais do surgimento do partido, somado ao contexto histórico de luta pela redemocratização, impulsiona esta construção desde suas origens na busca de construir o que seria a operacionalização de um governo efetivamente popular. Esse conjunto de ideias ficou conhecido por dois eixos principais, como sistematiza Bezerra (2014):

Desde a formação do Partido dos Trabalhadores, a diretriz da participação encontra centralidade em seu programa político, dentro

de uma concepção de democracia que engloba as dimensões econômica e política. A partir das eleições de 1982, o PT lança um mote que o acompanharia ao longo de sua história: governar com “**participação popular e inversão de prioridades**”, chave que sintetiza a forma como o partido valoriza a democracia e a justiça social (BEZERRA, 2014, resumo, **grifo** nosso).

Esses dois eixos ficaram conhecidos como “modo petista de governar”, concepção que permitiu apresentar de maneira simples e direta, para os militantes do partido e para a população, qual seria o programa que marcaria o jeito de fazer concreto do partido. Não é objetivo aqui fazer uma análise dos vários documentos que expressam reflexões ou posições partidárias sobre o modo petista de governar, esforço já organizado na dissertação de Bezerra (2014). Ali está o balanço de boa parte da literatura acadêmica e partidária produzida sobre o assunto a partir de materiais do Centro Sérgio Buarque de Holanda de Documentação e Memória Política<sup>2</sup> da Fundação Perseu Abramo. Nem tampouco propõe-se fazer uma atualização generalizada e generalizante do debate, em todas as áreas de políticas públicas a partir dos governos recentes.

Propõe-se, como objeto de pesquisa, perceber elementos empíricos de uma política específica (a política cultural) em uma gestão contemporânea do Partido dos Trabalhadores (a gestão Haddad no município de São Paulo, de 2013 a 2016) que possam revelar pistas sobre a atualização do debate sobre o modo petista de governar diante do histórico dos governos petistas e do contexto de mudanças de repertórios a partir das manifestações de 2013 no Brasil. De maneira ainda mais específica, os elementos recortados dentro das políticas culturais enunciados no título da dissertação - território, participação e institucionalidade - focam a busca em registros da experiência nestes três recortes, com reflexões propostas aqui em caráter de ensaio. O objetivo é provocar o debate, procurando cruzar os elementos da prática concreta da gestão nestas três frentes com os desafios que o cenário de 2013 colocou para gestores públicos e para a academia.

A pergunta inicial da qual este trabalho parte é: quais seriam os elementos da experiência das políticas culturais no município de São Paulo que

---

<sup>2</sup> Cf. <http://csbh.fpabramo.org.br>

poderiam colaborar em repensar formas de atuação do Estado para lidar com o novo cenário de demandas e de repertórios de atuação da sociedade civil, sendo que esta gestão teve que lidar com o ápice das manifestações que ficaram conhecidas como “Jornadas de Junho de 2013”, logo em seu primeiro semestre de atuação? Desta problematização inicial e da oportunidade de ter participado ao longo de todo este período na construção das políticas culturais na gestão Juca Ferreira (2013-2015) e Nabil Bonduki (2015-2016) - como diretor do CCJ (Centro Cultural da Juventude Ruth Cardoso) no primeiro período e como Coordenador Geral de Administração e Finanças da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) no período seguinte -, é que partiu o interesse do autor para a presente reflexão.

Também observa-se o esforço de várias pesquisas no sentido de preencher lacunas de produções acadêmicas que sistematizem a fronteira entre a literatura de movimentos sociais e participação institucionalizada neste novo cenário pós-2013 (BEZERRA, 2014; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; GOHN, 2017), que colaborem com a reflexão de pesquisadores e gestores sobre arranjos institucionais participativos, que coloquem em pauta os próximos passos possíveis para uma agenda neste novo contexto social, que avancem em relação aos modelos clássicos de conselhos e conferências característicos da primeira década dos anos 2000.

A presente pesquisa não se propõe a ser exaustiva: é importante ressaltar que outros aspectos da conjuntura e da própria resposta institucional poderiam ser destacados e trabalhados para as reflexões aqui propostas. Por se tratar de uma produção final de um curso que busca aproveitar experiências profissionais e militantes, também procurou-se valorizar este aspecto nas ênfases aqui tratadas. Este recorte e paralelo propostos aqui se justificam por dimensões que pareceram centrais no discurso e na prática da prefeitura de São Paulo, da secretaria de cultura e dos movimentos culturais do período (2013-2016), como se observará nos capítulos que seguem. Estas dimensões propostas para os ensaios nos capítulos que seguem - territorialização, participação e institucionalidade - parecem análogas às tratadas como desafios para “trabalhos simultâneos” por Marilena Chauí (1995),

ao analisar a experiência da gestão municipal do PT em São Paulo entre 1989 e 1992, em que ela esteve à frente da Secretaria de Cultura:

O desafio imposto pelas condições históricas (sociais e econômicas) e pelo imaginário político (fortemente conservador, na cidade de São Paulo), exigia que em cada campo de atividade governamental fossem realizados três trabalhos simultâneos: a mudança na mentalidade dos servidores públicos municipais, a definição de prioridades voltadas para as carências e demandas das classes populares e a invenção de uma nova cultura política (CHAUÍ, 1995).

No intuito de contribuir com o registro e reflexão sobre três das dimensões das políticas culturais presentes no Governo Haddad em São Paulo após um contexto de intensas transformações de repertórios de interação entre Estado e Sociedade a partir das manifestações de junho de 2013, as reflexões aqui apresentadas estão organizadas em quatro capítulos, além desta breve introdução. Como metodologia, em cada um dos capítulos/ensaios, será proposto um debate com a literatura acadêmica de referência e um relato de experiências empíricas do período da gestão Haddad no município de São Paulo.

As condições históricas do período pós-2013 serão apresentadas a partir de uma breve análise de conjuntura do cenário político e das políticas públicas no Brasil que antecede o início do período da gestão municipal. Portanto, no capítulo 1 estão organizados, além desta contextualização, também a questão de pesquisa e o escopo do presente trabalho. Parte-se da noção de cidadania cultural e dos desafios apontados por Marilena Chauí na sua gestão à frente da Secretaria Municipal de Cultura para justificar a escolha sobre as dimensões tratadas nos capítulos seguintes.

A primeira das três dimensões que serão tratadas neste trabalho estará no capítulo 2. Estudar a experiência de um dos maiores equipamentos culturais da cidade de São Paulo, o Centro Cultural da Juventude Ruth Cardoso (CCJ), trará para o presente trabalho a reflexão sobre inversão de prioridades voltadas às carências e demandas do movimento cultural, de valorização do artista local e de um processo de circulação que potencialize o vínculo das ações culturais com o seu entorno. Neste capítulo, trata-se das principais diretrizes no momento inicial da

gestão em que os primeiros passos rumo ao processo chamado de territorialização das políticas culturais são dados. Para isso, são colocados em debate orientações e conceitos de cartilhas das políticas culturais municipais e de parte das ideias de políticas públicas de juventude que apontam na mesma direção, demonstrando como isso se cruzou na experiência concreta do início de uma nova gestão no equipamento.

No capítulo 3 será descrita e analisada a relação dinâmica de ativismo institucional do Movimento Cultural das Periferias na interação com o executivo e com o legislativo durante o final da gestão Haddad, momento de articulação deste movimento a partir da dinâmica que se estabelece a partir de uma rede de coletivos com as políticas públicas culturais na cidade. Esta dimensão construirá a reflexão sobre a o que poderia ser classificado como cultura política de “co-produção” no campo das políticas culturais. Aqui a literatura em diálogo é a de movimentos sociais, em especial a que trata da noção de ativismo institucional.

E para repensar a mudança de mentalidade e da forma de operação da estrutura institucional da própria Secretaria de Cultura propomos refletir sobre o processo de Reorganização Administrativa conduzida ao longo da gestão, que será abordado no capítulo 4. Aqui colocaremos em debate algumas aproximações com a literatura sobre arranjos institucionais e capacidades estatais.

Por fim, na conclusão, apresenta-se pistas de como estas experiências em diálogo com uma possível atualização do debate sobre o modo petista de governar em políticas públicas culturais, a partir da experiência de condução e construção dessa política pública no governo do município de São Paulo na gestão Fernando Haddad.

A questão que a presente dissertação se propõe a refletir nos capítulos que seguem, em caráter de ensaio, é: existe uma atualização do formato de gestão das políticas culturais na Gestão Haddad? A hipótese central é que sim, e que isto se verifica com o formato compartilhado de organizar e executar as políticas. Como insumos para a reflexão, propõe-se analisar três vertentes desta co-implementação

no período da gestão: a dimensão da territorialização (a partir da experiência de um equipamento cultural e de seu planejamento); a dimensão da abertura e fomento para o ativismo institucional na relação com movimentos sociais (a partir do histórico de surgimento de um movimento específico e de sua dinâmica com os resultados as políticas); e a dimensão da reorganização administrativa (a partir de princípios que foram utilizados na reorganização administrativa implantada).

Diante disso, o objetivo geral da presente reflexão é refletir sobre aspectos da gestão que podem indicar, a partir dos exemplos vivenciados na Gestão Haddad, pistas para atualização no campo das políticas culturais do que ficou conhecido como “modo petista de governar” a partir dos modelos de gestão e repertórios de ação conjunta entre Estado e Sociedade Civil.

Para melhor compreender o ambiente e a sociedade no qual essas ações foram construídas, o recorte temporal e geográfico ajudará a pensar a atualização do debate sobre a experiência concreta do modo petista de governar a partir da cidade e período em que eclodiu uma mensagem que se alastrou pelo país: “não é só por 0,20 centavos”.

## CAPÍTULO 1: O ambiente de 2013 e a gestão municipal em São Paulo

A conjuntura política, econômica e social a partir da crise do capitalismo de 2008<sup>3</sup> reinseriu na centralidade da agenda política mundial a adoção de medidas com inspiração neoliberal que voltaram a impactar os governos e os Estados latino-americanos, que não pouparam o Brasil e se aprofundaram com o impedimento de Dilma Rousseff em 2016.

Uma das medidas adotadas foi a diminuição significativa dos espaços de participação na formulação e avaliação das políticas públicas nos mais variados níveis governamentais, apresentando a necessidade imediata de se produzir reflexões críticas sobre o que significaram as experiências vivenciadas pela população brasileira a partir da Constituição de 1988 e, sobretudo, a partir da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Em Texto para Discussão do IPEA, Souza (2012), aponta que

O marco nesta mobilização foi a Constituição Federal (CF) de 1988 que impulsionou, ao menos formalmente, a descentralização administrativa e a incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas por meio da criação de instituições participativas. O texto constitucional “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65). Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos e incentivaram experiências de gestão pública participativa (SOUZA, 2012, p. 13).

---

<sup>3</sup> “A crise financeira de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Começou nos Estados Unidos após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, alimentada pela enorme expansão de crédito bancário e potencializada pelo uso de novos instrumentos financeiros, a crise financeira se espalhou pelo mundo todo em poucos meses. O evento detonador da crise foi a falência do banco de investimento *Lehman Brothers* no dia 15 de setembro de 2008, após a recusa do *Federal Reserve* (Fed, banco central americano) em socorrer a instituição. Essa atitude do Fed teve um impacto tremendo sobre o estado de confiança dos mercados financeiros, rompendo a convenção dominante de que a autoridade monetária norte-americana iria socorrer todas as instituições financeiras afetadas pelo estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário.” (OREIRO, 2011)

A existência de espaços de democratização e de participação nas políticas públicas brasileiras não são necessariamente uma grande novidade já que políticas públicas voltadas para a área da saúde<sup>4</sup>, por exemplo, contam com processos já há muitos anos estabelecidos de maneira institucional. No entanto, avanços institucionais são percebidos após a Constituição de 1988, como ainda aponta Souza (2012),

No Brasil, mesmo com a incerta garantia de direitos sociais de cidadania, a partir da redemocratização o que se viu foi a reconfiguração de estruturas institucionais para a incorporação de cidadãos e cidadãs na gestão pública (DAGNINO, 1998<sup>5</sup>). Dar à sociedade a oportunidade de envolvimento na formulação, no monitoramento, na avaliação e no controle de políticas públicas aparece como razão de ser dos arranjos participativos. Da mesma forma, justifica-se a criação de estruturas diferenciadas para a participação política como parte de um esforço para tornar as instituições democráticas mais inclusivas (SOUZA, 2012, p. 7).

Contudo, a partir de 2003 é possível verificar a busca significativa pela ampliação desses espaços para as demais políticas com a criação de diversos canais de participação e de democratização da gestão pública.

Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar em nível nacional a participação na formulação de políticas públicas. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas participaram em etapas prévias às 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 (BRASIL, 2010<sup>6</sup>). Para o governo Lula, foram maneiras de “viabilizar o diálogo social permanente e um vasto

---

<sup>4</sup> As Conferências de Saúde se iniciaram em 1941, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 90 da Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, que versa sobre a obrigatoriedade da realização das Conferências de Saúde. Em 1990 a Lei n.º 8.142 definiu tais Conferências como instâncias colegiadas de representantes dos vários segmentos sociais, com a missão de avaliar e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis municipais, estaduais e nacional.

<sup>5</sup> DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

<sup>6</sup> BRASIL. Balanço de Governo 2003-2010. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. 2010. Disponível em: Acessado em: 10 ago. 2011.

processo de democracia participativa” (SGPR, 2006, p. 3<sup>7</sup>) (SOUZA, 2012, p. 14).

Neste contexto de ampliação dos arranjos e espaços institucionais de participação em várias áreas de políticas públicas, no âmbito das políticas culturais, por meio do Ministério da Cultura (MinC), foram realizadas conferências nacionais, que demandaram a realização de conferências estaduais e municipais com a eleição de representantes por localidade e por temas e/ou linguagens artísticas. No campo cultural, tais processos produziram uma série de avanços que auxiliaram a conferir às políticas públicas nacionais uma institucionalidade que, ainda que mínima, possibilitou o início de sua organização, planejamento e, sobretudo, democratização. Ao analisar o contexto e as perspectivas para o Ministério da Cultura neste período, Soto (2010), sistematiza que

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Ministério de Cultura (MinC), a partir de 2003, foi resgatar o papel institucional do órgão como formulador, executor e articulador de políticas de cultura. Entre as mudanças propagadas e instaladas pelo Ministério da Cultura nas gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira, vale destacar: 1) o alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura, como um dos princípios basilares da cidadania; sendo assim, 2) o público alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e 3) o Estado, então, retoma o seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância 4) da participação da sociedade na elaboração dessas políticas; e 5) da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade, para a gestão das ações (SOTO, 2010, p. 30).

Não se pode dissociar esta discussão da ausência de um pacto federativo que defina quais as funções dos entes federativos frente às políticas culturais, relegando os órgãos institucionais de cultura muitas vezes a papéis secundários, gerando sobreposições, ausências de políticas em alguns casos e descontinuidade de ações e programas. Tal indefinição não favorece a adoção de políticas de Estado, com elaboração de metas e definição de programas, resumindo-as, em muitos casos, à políticas de governo, com ações pontuais. Evidentemente, isso é agravado

---

<sup>7</sup> SGPR. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Informativo Participação Social**. Abril de 2006.

em pequenos municípios em que a política cultural, quando muito, é reduzida a ações de entretenimento.

Algumas ações passaram a induzir a institucionalização das políticas públicas de cultura, como a aprovação do Plano Nacional de Cultura pelo Congresso Nacional, a reunião de um Conselho Nacional de Cultura com representantes eleitos de forma democrática e a existência permanente de um Fundo Nacional de Cultura - que só pode ser acessado pelos entes federativos mediante a adesão ao incipiente Sistema Nacional de Cultura e o cumprimento de certos pré requisitos como a existência de órgãos públicos executivos exclusivos para a cultura (secretarias municipais e estaduais) -, planos regionais de cultura, conselhos regionais e fundos municipais. O processo de dar passos em direção a uma maior institucionalidade das políticas culturais chama a atenção da sociedade civil organizada em torno do tema e, não raro, da opinião pública mais geral para a necessidade de tornar as políticas culturais mais republicanas, mais democráticas e melhor estruturadas.

Os grandes municípios brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Porto Alegre - que, em alguns casos, chegam a ter a população de países inteiros, como Bélgica e Portugal, como no caso paulistano -, não podem servir de regra para a maioria das cidades. Mas, por conta de suas dimensões e da centralidade que estes municípios assumem, também apresentam inovações significativas.

### **O tema da gestão pública no processo participativo de São Paulo**

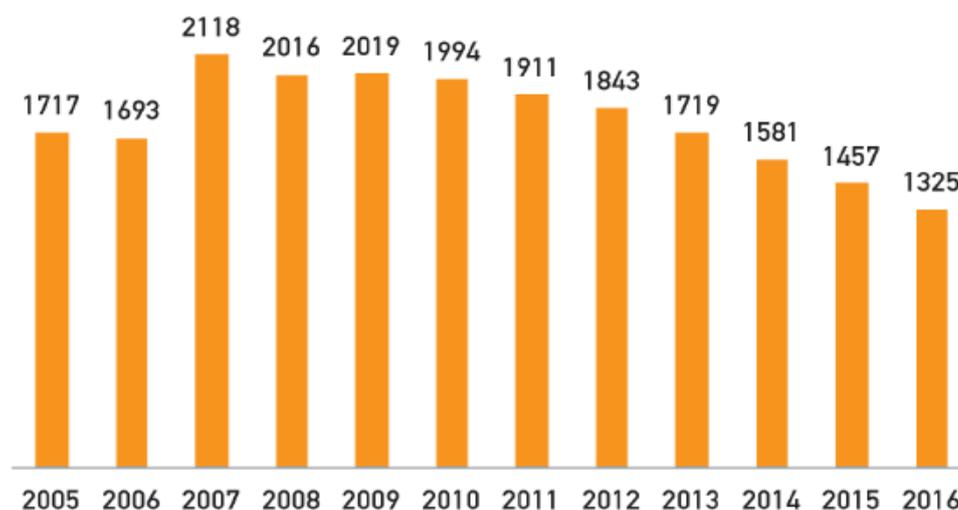
Inserido neste processo está o município de São Paulo, que realizou três conferências municipais (2004, 2009 e 2013), e, ao longo da gestão do prefeito Haddad (2013-2016), realizou ações importantes considerando a cultura como pauta estratégica de construção de uma nova perspectiva sobre a cidade<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Vide, por exemplo, declaração de Haddad em formação com jovens monitores culturais em 2015: "A cultura sempre foi importante e sempre será, mas faz tempo que ela não é tão necessária quanto hoje, para garantir que não haja retrocesso no Brasil". Disponível em

A realização das Conferências Municipais de Cultura, em particular a III Conferência em 2013, e a elaboração e discussão do Plano Municipal de Cultura da cidade de São Paulo, a partir de 2015, reforçou, entre tantas pautas importantes, a necessidade de se debater sobre modelos de gestão na Secretaria Municipal de Cultura (SMC). Ainda que esta agenda seja incipiente, ela superou a esfera limitada da própria burocracia municipal e de parcela ainda pequena da academia e adentrou a sociedade civil, em especial movimentos culturais, que compreenderam que a expansão e a melhoria dos serviços e direitos culturais passam em grande parte pelos órgãos públicos e, para tanto, por uma melhora na qualidade da gestão. Este “sentimento” alimentou uma série de ações por parte dos movimentos culturais, que por vezes foram resumidos de maneira “simplista” à reivindicação de contratação de mais servidores para a SMC<sup>9</sup>, que sofreu uma redução significativa de aproximadamente 37% em seus recursos humanos de 2007 a 2016, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

#### NÚMERO DE SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA (2005-2016)



<http://acaoeducativa.org.br/blog/2015/04/22/cultura-e-necessaria-para-que-nao-haja-retrocesso-no-brasil-afirma-prefeito-fernando-haddad> (Acesso em 01 fev 2019).

<sup>9</sup> Cf. primeira proposta mais bem votada na 3ª Conferência Municipal de Cultura em 2013: “Reestruturar a Secretaria Municipal de Cultura e ampliar seu quadro de funcionários por meio de concursos públicos e plano de carreira (...)” (material disponível no atalho da próxima nota de rodapé).

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura, Supervisão de Gestão de Pessoas, apud PREFEITURA DE SÃO PAULO, Caderno de Consulta Pública do Plano Municipal de Cultura (2016, p. 33).

Vale citar também que o tema da gestão apareceu nas três conferências municipais nas seguintes propostas: gestão participativa das políticas culturais (2004, 2009 e 2013), controle público das políticas culturais (2004 e 2013), estruturação administrativa das políticas culturais no município (2004 e 2013, sendo a mais votada) e descentralização das ações culturais pela cidade (2013).<sup>10</sup>

Nesse processo de fortalecimento da agenda pública das políticas culturais, reforça-se a necessidade de se analisar criticamente os modelos de gestão praticados, em especial por terceirização, via contrato de gestão, que se instalaram no governo do estado de São Paulo, em que as políticas públicas têm sido executadas majoritariamente por intermédio das Organizações Sociais (OSs) e que, na prática, por falta de reflexão e formulação, têm se constituído como única alternativa para os problemas de gestão enfrentados pelo poder público nessa esfera<sup>11</sup>.

As OSs na cultura não significaram uma expansão na qualidade dos serviços, nem tampouco na oferta dos mesmos. Desviando-se da proposta idealizada pela Reforma do Estado conduzida pelos preceitos de Bresser Pereira<sup>12</sup>, elas têm sido utilizadas como maneira de contornar de forma legal os

---

<sup>10</sup> A I Conferência Municipal de Cultura de São Paulo aconteceu de 18 a 20 de junho de 2004 no Palácio das Indústrias; a II, 23 a 25 de outubro de 2009 no Anhembi - Auditório Celso Furtado; e a III, de 2 a 4 de agosto de 2013 no Memorial da América Latina, precedidas por pré-conferências regionais. Os materiais oficiais estão disponíveis na página da SMC em [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/participacao\\_social/conferencias/index.php?p=13871](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/participacao_social/conferencias/index.php?p=13871) (acesso em 21 jan 2019).

<sup>11</sup> A discussão sobre outras possibilidades de modelo de gestão cultural será feita no capítulo 4.

<sup>12</sup> Mais sobre a proposta de Reforma do Estado, que não será abordada nesta pesquisa, está na obra PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, v. 45, 1998. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=I7tx8bBkxXcC&lpg=PA49&ots=9za4-Jz6pr&lr&hl=pt-BR&pg=PA49#v=onepage&q&f=false> (Acesso em 01 fev 2019).

enquadramentos estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal, que, entre outras coisas, limitou os gastos com pessoal e a outras normativas que visam dar maior transparência e caráter republicano à contratação de servidores públicos. Muitas vezes, na perspectiva do movimento cultural, as OSs da cultura transformaram-se no que popularmente convencionou-se chamar de cabides de emprego<sup>13</sup>, uma vez que passam despercebidas dos olhares da opinião pública, gerados pelo desconhecimento de sua forma de funcionamento e ignorância do fato de que o financiamento advém dos cofres públicos.

É inegável, no entanto, a conquista de maior agilidade obtida na gestão por intermédio dos contratos de gestão, que se constituíram como alternativa ao excesso de amarras da lei de licitações, a 8.666/1996. Mas a crise econômica que abateu o Brasil e impactou a arrecadação fiscal nos anos de 2015 e 2016 demonstraram também a fragilidade política do modelo das OSs, que foi alvo de duros cortes orçamentários, sem discussões com a sociedade e sem despertar a mobilização, muito menos a resistência observada historicamente em outras áreas sociais em processos análogos.

### **Um outro modelo possível na cultura: ou a ausência de um modelo?**

A observação mais cuidadosa e a análise do que vem se passando na SMC ao longo das últimas décadas, mas sobretudo nas últimas gestões municipais, nos possibilita afirmar que a secretaria tem seguido uma espécie de não modelo ou o anti-modelo: a falta de planejamento, de sistematização e de alinhamento sobre as prioridades dos projetos “empurraram” a sua gestão para situações difíceis. No entanto, há alguns casos interessantes, que, se organizados, pensados e amplamente discutidos, podem vir a se tornar um modelo de gestão ou, ao menos, alternativas de inovações em determinados ramos da gestão de políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Cf. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SIMÕES, Raísa Carvalho. A sobrevivência do modelo patrimonial na Reforma Administrativa Gerencial do Estado Brasileiro. *PANOPTICA*, v. 5, n. 1, p. 127-153, 2010. Disponível em [www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/265](http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/265) (Acesso em 01 fev 2019).

Uma das principais inovações verificadas na cidade de São Paulo, a ampliação da cidadania cultural, foi fruto de um processo muito impulsionado legislativo (não do executivo) e ajudou a organizar um segmento cultural que se constituiu como uma espécie de movimento social em diálogo com o poder público<sup>14</sup>, que também carece de análise sociológica mais profunda e detalhada, mas acabou por se caracterizar como uma alternativa de gestão que pode ser aprofundada com a gestão compartilhada de equipamentos culturais estatais como as Casas de Cultura ou com equipamentos públicos não estatais como o Quilombaço, Pombas Urbanas etc. Programas importantes são executados por meio de editais anuais, Vai 1, Vai 2, Fomento ao Teatro, Prêmio Zé Renato, Piá, Vocacional e alguns outros pilotos como o Fomento ao Circo e o Redes e ruas e possibilitam a aproximação deste modelo híbrido de gestão com administração da sociedade e com recursos financeiros do poder público.

Diferente de grande parte dos equipamentos geridos por OSs, que dependem essencialmente do orçamento público para funcionar, os equipamentos públicos não estatais geridos pela sociedade com recursos públicos estão incrustados na dinâmica de suas comunidades. Podem estar inclusive localizados em locais públicos, que em alguns casos ainda carecem de regulamentação, e não pagam aluguel e nem impostos. Têm seus serviços básicos de água e luz custeados pelo poder público municipal e a administração é feita por ativistas culturais da região que, em alguns casos, transformam-se também em importantes lideranças comunitárias. As programações artísticas, as oficinas, cursos etc são gratuitas e, quando recebem apoio, são conquistados por intermédio de editais. Estes espaços se efetivaram com o passar dos anos em verdadeiras casas de cultura no seu conceito mais original, assegurando a fruição artística e cultural de muitos cidadãos. Em diversos bairros de São Paulo, são estes equipamentos os únicos a possibilitar o contato com as mais variadas linguagens artísticas, oferecendo também alguma formação técnica cultural e caracterizando-se como uma porta de entrada para

---

<sup>14</sup> Uma perspectiva de análise sobre este ponto será abordada no capítulo 3.

acessar atividades além das escolares para considerar como possibilidade o mundo do trabalho da cultura<sup>15</sup>.

A variação histórica do orçamento da SMC não oscilou positivamente como a expansão dos seus programas e equipamentos podem nos levar a crer. Quando corrigidos pela inflação, nota-se uma variação importante, porém tímida. Assim, pode-se apontar como hipótese a ampliação e a pulverização dos gastos para atividades fins como diferencial de gestão Haddad. Assim como as gestões Serra/Kassab optaram por investir na expansão e requalificação predial de equipamentos culturais, principalmente na região central da cidade. Outro exemplo é o modelo de contratação artística (“circuito cultural”, contratações de pacotes de apresentações do mesmo artista para diversos locais da cidade) e o perfil dos artistas contratados: ampliou-se consideravelmente o número de contratações e, com isso, a programação artística e cultural da cidade.

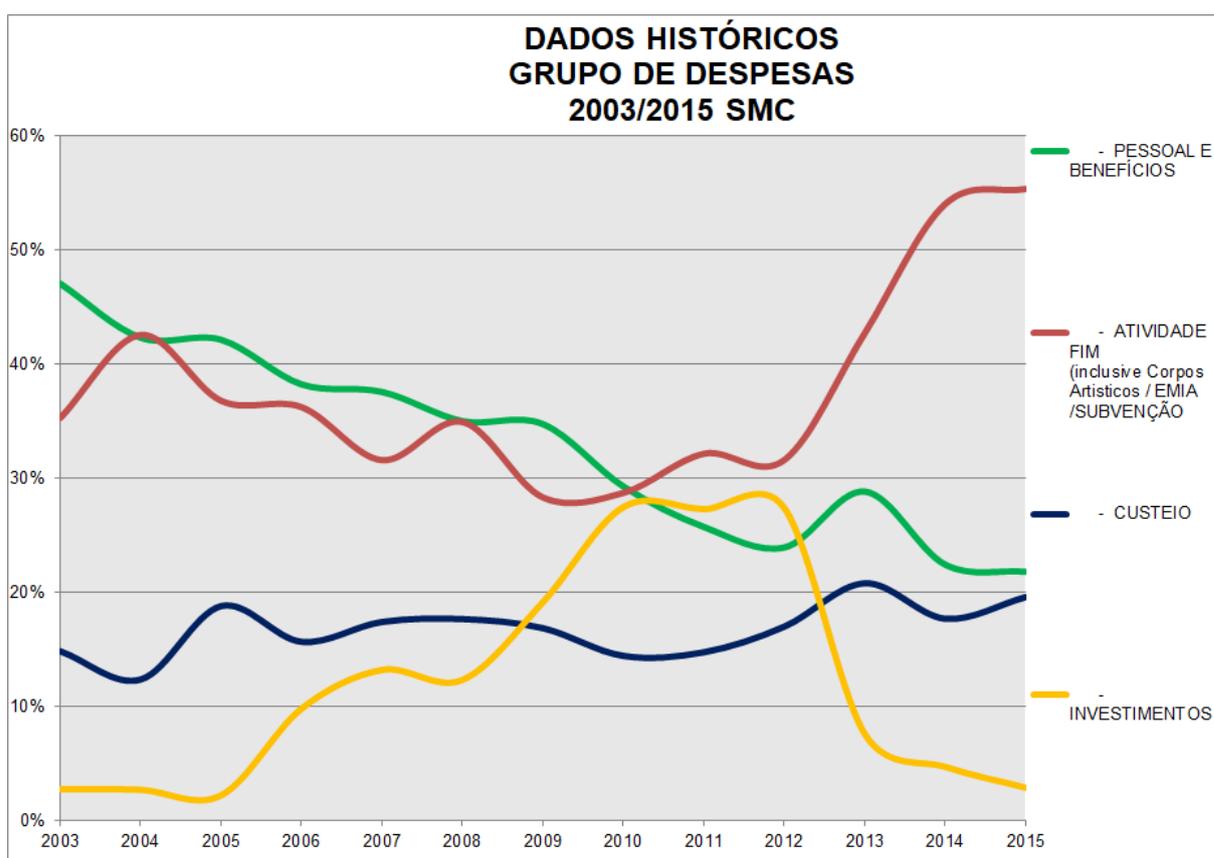
A variação do número de servidores é um fator crítico. O número de processos, contratos, projetos por servidor disparou nos últimos anos. Com o aumento do número de equipamentos a situação ficou ainda mais grave. Assim como as mudanças de paradigmas da contratação artística, que, ao ampliar as apresentações, passaram a demandar também, mais fiscais, bem como a chegada às periferias também demandaram mais deslocamentos da equipe e tempo. Programas como o Piá e o Vocacional instituem um outro modelo também, ampliando os serviços da SMC para a população, por um lado, e assegurando certa estabilidade temporária para alguns artistas, por outro. A ausência de planos de carreira satisfatórios também se tornaram agravantes. Metade dos servidores da SMC ocupavam cargos em 2015, pois a cada dois servidores um detém cargo de “chefia”. Na prática, esta situação esconde uma solução adotada para minimizar os problemas da gestão, já que os cargos mais baixos foram sendo transformados com o tempo numa forma de trazer servidores não concursados (livre provimento), mas

---

<sup>15</sup> Para esta dissertação, considera-se o conceito de cultura como um campo de trabalho e/ou de experimentação cidadã; com necessidade de formação/capacitação, para quem atua nela; ou como forma de acesso aos bens simbólicos e usufruto destes, para cidadãos/os que participam de atividades culturais. Diferencia-se de uma dimensão mais antropológica da cultura, enquanto práticas, linguagens, valores: vez ou outra esta segunda dimensão aparecerá como resultado que têm influências do primeiro.

com salários muito baixos e, portanto, via de regra, sem o reconhecimento necessário para solucionar os principais problemas enfrentados pela gestão.

Estas mudanças entre a proporção de recursos aplicada em cada grupo de despesas estão sintetizadas na evolução da aplicação dos recursos da SMC ao longo dos anos, expressa no gráfico a seguir:



Fonte: Supervisão de Controle Orçamentário da SMC, 2015.

Aqui é possível observar as mudanças de diretrizes das gestões municipais em termos de reorientação da destinação de recursos. Como a análise é proporcional, independente do volume de recursos destinado para a secretaria por ano e desta em relação ao orçamento municipal como um todo, a alocação indica prioridades de quem dirige o órgão no município. Os dados preliminares parecem evidenciar uma inversão de prioridades no ano de 2014 (primeira LOA<sup>16</sup> em

<sup>16</sup> LOA: Lei Orçamentária Anual. Aprovada no final de cada ano para o ano seguinte, com base no Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigentes. Portanto, em 2013, primeiro ano da Gestão Haddad, executa-se o orçamento herdado da gestão

execução elaborada pela gestão Haddad), garantindo que, pela primeira vez na série histórica, mais de 50% do total do orçamento executado seja com atividades fins da cultura, como programações, projetos, editais, e destinação de recursos a grupos.

Chama a atenção a curva decrescente de gastos com salários e benefícios com servidores, que geram a necessidade da reorganização administrativa, que será tratada no capítulo 4. Além disso, uma parte do que antes era executado diretamente por servidores passa a ser compartilhado e co-construído com a sociedade em atividades fins. Exemplo desse movimento é o Programa Agentes Comunitários de Cultura; ou o Programa Jovem Monitor Cultural. Ambos, neste gráfico considerados atividades fins por serem recursos destinados a programas culturais, colaboram para que a Secretaria de Cultura reinvente o seu próprio formato de operação, contando com agentes da sociedade civil compartilhando atividades da rotina da secretaria e de pontes desta com seu entorno.

Portanto, este contexto de desafios internos e externos à SMC, bem como o histórico das contribuições dos governos do PT em nível federal, o estágio de amadurecimento das políticas culturais, e a expectativa sobre a novidade da gestão Haddad que durante a campanha usou o slogan “Um homem novo para um tempo novo”<sup>17</sup>, criam o terreno para o ponto de partida desta pesquisa. Para captar se a gestão, de fato, trouxe aspectos de inovações estruturantes que pudessem ser reconhecidos como elementos como métodos de gestão e de governo paradigmático na cultura, que influenciassem governos similares seguintes, são propostos os ensaios a seguir.

---

anterior e aprova-se, ao final do primeiro ano, a peça elaborada pelo novo executivo municipal, demonstrando suas prioridades.

<sup>17</sup> Vide matéria da Carta Capital “PT lança Haddad em São Paulo apostando na ‘renovação’” de 02/06/2012. Disponível em [www.cartacapital.com.br/politica/pt-lanca-haddad-em-sao-paulo-apostando-na-renovacao](http://www.cartacapital.com.br/politica/pt-lanca-haddad-em-sao-paulo-apostando-na-renovacao) (Acesso em 01 fev 2019)

## **CAPÍTULO 2: Experiência da territorialização de políticas culturais e o CCJ - Centro Cultural da Juventude “Ruth Cardoso”**

No início da Gestão Haddad, foi disparado um processo pelo então Secretário da Cultura Juca Ferreira, denominado “Existe Diálogo em SP”, que consistiu em uma série de escutas com grupos e movimentos culturais, organizadas para romper o silêncio que imperava na relação Estado e Sociedade. O governo anterior, de Gilberto Kassab, tinha quase todas as subprefeituras comandadas por militares<sup>18</sup>, por exemplo, o que estabelecia uma hierarquia na gestão municipal que tendia a dificultar o diálogo com os grupos culturais e a participação popular. Esses diálogos construíram a narrativa inicial de abertura do governo para ser conduzido em conjunto com a população<sup>19</sup>, remetendo aos princípios clássicos do modo petista de governar, como tratado na introdução.

Antes de prosseguir, torna-se importante apresentar um breve panorama da organização da SMC, que será melhor detalhada na abordagem do capítulo 4, para que se possa compreender o processo de planejamento da territorialização, abordado neste capítulo. Os equipamentos culturais criados ao longo dos anos na SMC não foram colocados na estrutura organizacional em “diretorias regionais”, como acontece com as escolas na Secretaria de Educação, pois não existe essa divisão territorial de antemão do ponto de vista formal. No entanto, pelas características das políticas culturais, o diálogo com o entorno torna-se central, tanto para conhecer melhor o público da região e promover o acesso aos direitos culturais de maneira a atender demandas que são mais presentes em cada lugar, mas também para promover o processo de valorização do artista local, fazendo-o circular de maneira mais ampla pelo seu território e pelos demais. No entanto, a estrutura organizacional da SMC tinha a tônica de agrupamento a partir do porte dos equipamentos, mantendo todos os de pequeno porte em um departamento comum

---

<sup>18</sup> Vide matéria “A tropa das subprefeituras de São Paulo”, de 21/abril/2012, na Revista Veja. Disponível em <https://vejasp.abril.com.br/cidades/a-tropa-da-subprefeitura-de-sao-paulo> (Acesso em 01 fev 2019).

<sup>19</sup> Ver mais sobre como esses encontros marcam o tom de início de governo na matéria da Carta Capital “Existe diálogo em SP”, disponível em [www.cartacapital.com.br/politica/existe-dialogo-em-sp](http://www.cartacapital.com.br/politica/existe-dialogo-em-sp) (Acesso em 01 fev 2019)

(o DEC – Departamento de Expansão Cultural), fora as Bibliotecas, que se agrupavam com suas pares (mas até mesmo a maior biblioteca, Mario de Andrade, BMA, no centro da cidade, estava fora do agrupamento de suas co-irmãs). Isso é importante para entender que os equipamentos nasciam normalmente pequenos e sua perspectiva organizacional era virar um departamento para ter estrutura e orçamento próprios, a título de descentralização administrativa, análise que será retomada no capítulo 4.

Aqui é importante destacar que o equipamento que trataremos neste capítulo já nasceu como Centro Cultural, e como outros dessa categoria respondia desde sua criação diretamente ao Gabinete da SMC, em virtude da importância estratégica que ganhou quando de sua criação e de seu porte. A troca de gestão municipal da pasta da cultura, nesse processo de escuta do diálogo represado, traz à tona, como se verá a seguir, as disfunções desse crescimento desordenado e despadronizado da SMC.

Também fez parte do processo de diálogo a construção de um Planejamento Estratégico da Secretaria<sup>20</sup>, que reordenou prioridades e olhares, construídos em conjunto entre diretores/as, coordenadores/as e assessores/as da secretaria. Os equipamentos foram estimulados a abrir suas portas para realizar fóruns com seu entorno e receber novas demandas que porventura tivessem sido sufocadas e/ou ignoradas pelos governos anteriores. Mudanças de gestão acabam significando uma nova oportunidade para experimentar outra vez possibilidades abandonadas precocemente ou ainda nem exploradas e abrir as portas para quem eventualmente tenha ficado sem espaço em momentos anteriores, em especial em políticas em que o próprio fazer é tão importante quanto o resultado final, como no caso das políticas culturais.

Dentro deste processo de abertura ao diálogo e de Planejamento Estratégico, com vistas ao fortalecimento de aspectos da Cidadania Cultural (CHAUÍ,

---

<sup>20</sup> Uma síntese geral extraída deste planejamento estratégico da Secretaria de Cultura no início da gestão está no Anexo I.

1995) e afastando-se na noção de cultura como mero entretenimento<sup>21</sup>, está o Centro Cultural da Juventude Ruth Cardoso (CCJ): um equipamento da Secretaria Municipal de Cultura, situado ao lado do Terminal Vila Nova Cachoeirinha, zona norte do município de São Paulo. Tem 8 mil m<sup>2</sup> que abrigam instalações como biblioteca, anfiteatro, teatro de arena, sala de projetos, local para utilização de internet livre, laboratório de idiomas, laboratório de pesquisas, estúdio para gravações musicais, ilhas de edição de vídeo e de áudio, ateliê de artes plásticas, sala de oficinas e galeria para exposições, além de uma área de convivência. Foi inaugurado em 2006, durante a gestão do Prefeito José Serra, primeiramente como Centro de Cidadania da Juventude, alocado na Coordenadoria de Juventude, passando, alguns meses após, para a gestão da Secretaria de Cultura e com a alteração de nome para Centro Cultural. Portanto, em 2013, configura-se a primeira troca de gestão efetiva da diretriz da gestão municipal do CCJ<sup>22</sup>. Portanto, a interface entre um equipamento cultural e de jovens esteve presente na constituição do CCJ, o que marca a trajetória deste equipamento em interface com as políticas públicas de juventude da cidade.

Análises mais abrangentes sobre a experiência do CCJ já foram abordadas em alguns estudos, como por exemplo em Pedrosa (2009) e em Shimizu (2017). Aqui cabe ressaltar alguns aspectos do planejamento do equipamento na virada de gestão que traduzem dois eixos foco da presente reflexão: o que se pretendeu como inversão de prioridades, nos termos do modo petista de governar; e como buscou-se a interligação com o entorno, dentro do processo de territorialização das políticas culturais tratados na gestão. Para tanto, seguem dados e justificativas que apresentam o cenário e os principais desenhos de ações do equipamento em meio ao início da nova gestão municipal, que buscou aprofundar a característica

---

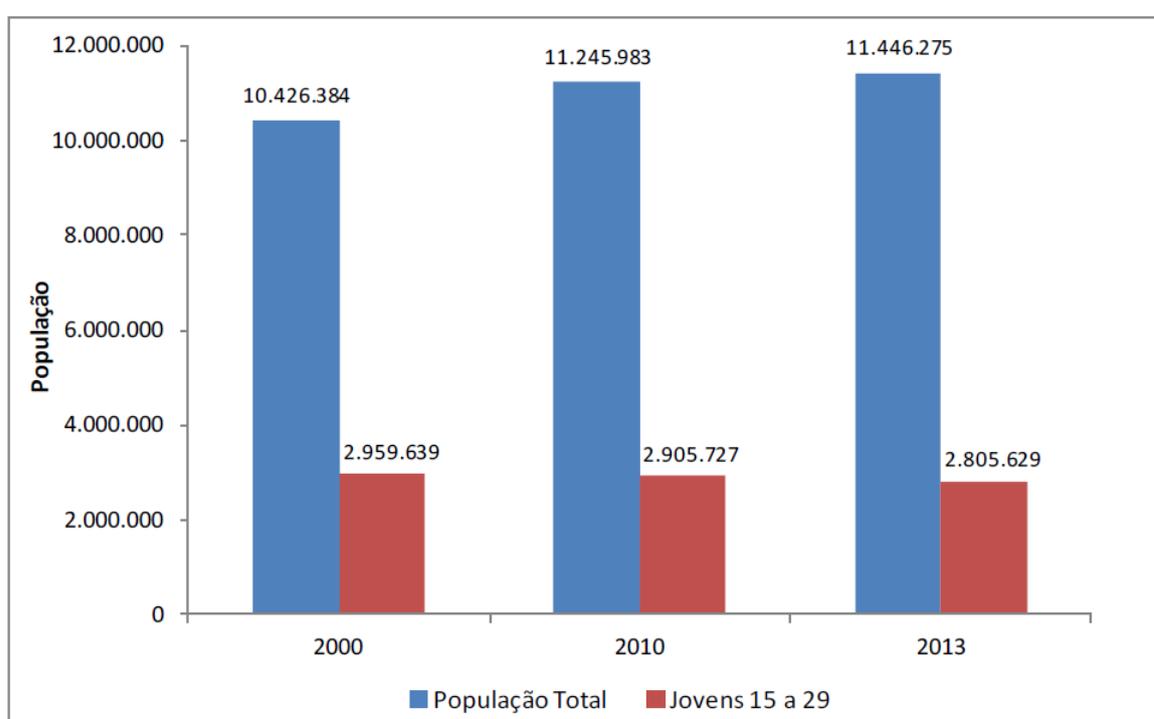
<sup>21</sup> Aqui poderíamos ler como uma “inversão de prioridades”, nos termos do “modo petista de governar”: de uma política centrada em construção de prédios/equipamentos para “levar” cultura às pessoas para uma noção de que todos/as produzem cultura e que ela precisa de espaço e apoio para circular.

<sup>22</sup> Considera-se aqui que a Gestão Serra teve continuidade com a Gestão Kassab. Durante as gestões de Serra e Kassab, o CCJ foi comandado por uma diretora no período de sua implantação e por um diretor que a sucedeu nos anos seguintes. A gestão Haddad indica, portanto, o terceiro diretor geral da história do equipamento.

desse equipamento como além de cultural ser também polo de Políticas de Juventude em geral.

A cidade São Paulo já teve quase 3 milhões de habitantes com idade entre 15 e 29 anos<sup>23</sup>, representando quase 25% da população, conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 1.1 - População total e jovens de 15 a 29 anos no Município de São Paulo, 2000-2013.**



Fonte: Fundação Seade. Elaboração do gráfico: Cesit e Nepo/Unicamp.

Fonte: Mapa da Juventude da Cidade de São Paulo 2014. Relatório Final. (PRONI, CUNHA, 2014)

Há recorrentes relatos e percepções de que a juventude é a parcela menos integrada ao processo de desenvolvimento econômico da cidade, e a que convive mais intensamente com um cenário de persistente desigualdade e exclusão social. Problemas como o trabalho precário, o baixo nível de escolaridade, a falta de equipamentos públicos específicos, a mobilidade e a violência urbana fazem com

<sup>23</sup> Idade estabelecida pelo Estatuto da Juventude, sancionado em agosto de 2013 como Lei Federal 12.852. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm) (Acesso em 01 fev 2019).

que os jovens sejam um dos segmentos mais vulneráveis, não só em São Paulo. Novaes (2019), ao fazer um balanço histórico do “surgimento dos problemas da juventude” afirma que

Como se sabe, na América Latina, nos anos de 1990, ao esgotamento deste modelo desenvolvimentista somaram-se tanto a crise da dívida externa quanto os desafios da transição política das ditaduras para a democracia. Nesse contexto de reestruturação das economias nacionais, os saldos objetivos e subjetivos para a maioria dos jovens latino-americanos se traduziu em mais desigualdade, inéditas inseguranças e variadas situações caracterizadas por violências físicas e simbólicas (NOVAES, 2019, p. 9).

Ao longo dos anos em que a agenda de Políticas Públicas de Juventude tomou corpo a partir do Governo Federal, em especial após a criação da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e do ProJovem em 2005<sup>24</sup>, induzindo Estados e municípios a replicarem estruturas similares, o debate sobre os eixos centrais das políticas de juventude foram se deslocando de focar apenas na identidade de estudante ou do debate sobre o ECA, passando para os eixos do empoderamento, emancipação e experimentação. De forma conjunta a este processo, a necessidade de “transversalidade” destas políticas do início dos anos 2000 fez com que alocações institucionais de iniciativas de/para/com juventudes saíssem do campo específico de políticas educacionais, em que estava a maior parte das ações para, inicialmente, secretarias gerais de governo ou órgãos similares (para garantir a transversalidade entre várias áreas da política) e, num segundo momento, para secretarias de Direitos Humanos. No entanto, políticas de juventude em interface com políticas culturais foram se tornando centrais para garantir o que se identificava e almejava: grupos culturais são um dos principais motivos de interesse e agrupamento de jovens<sup>25</sup> e iniciativas no campo da cultura

---

<sup>24</sup> Para mais sobre este histórico, ver a cartilha organizada por Helena Abramo (BRASIL, 2014, p. 6) e o capítulo de Regina Novaes na publicação da FLACSO (NOVAES, 2019), em especial a seção 2: “Brasil 2005: jovens como sujeitos de direitos?”.

<sup>25</sup> “A pesquisa Perfil da Juventude Brasileira, realizada no fim de 2003 pelo Projeto Juventude, com 3.500 entrevistados em 198 municípios, detecta que a cultura e o lazer são os assuntos que mais interessam aos jovens depois da educação e do emprego, respondendo por 27% das indicações. Nesse universo, 34% gostam de discutir artes. O levantamento mostra ainda que 15% participam de grupos de jovens e que as atividades musicais estão entre as mais importantes desenvolvidas neles.” Matéria de 08/03/2012: “A arte, a cultura e a juventude”, de Tiago Martins, na Revista Onda Jovem, Edição 3,

têm no cerne o que se pode considerar como experimentação, com uma maior horizontalidade no processo. Conforme indica o Manual de Conceitos do Programa Estação Juventude (BRASIL, 2014), ao comparar os paradoxos e as identidades de jovens, resume a experiência diferente na escola (com hierarquia que tende a ser mais vertical) e nos grupos culturais:

Tais identidades - ainda que pouco consolidadas, fragmentadas, efêmeras e mutantes - fazem da juventude um ator de grande criatividade cultural. Porém, estas identidades juvenis têm dificuldades de se aproximar da “cultura da escola” e de harmonizar-se com a população adulta e com as figuras de autoridade (impermeabilidade “para fora”) (BRASIL, 2014, p. 17).

O ponto de partida da constituição do Programa Estação Juventude é a identificação da demanda por iniciativas que ampliem o acesso dos jovens às políticas públicas de forma articulada no território. Além disso, a juventude brasileira ainda tem carência de equipamentos públicos específicos para desenvolver suas atividades e garantir estruturas de participação social. O CCJ, apesar de ter sua criação a partir de contextos municipais, dialoga com esta necessidade, focando em aspectos culturais, pela alocação institucional na Secretaria de Cultura que ganhou logo após sua fundação, como registrado no início do presente capítulo. Também já se apresenta na própria concepção do Programa em nível federal a centralidade da noção do território:

Assim, busca contribuir para o objetivo do Programa, que é fazer chegar aos jovens, nos **territórios** onde eles vivem, circulam e atuam, as políticas de juventude, por meio da instalação de equipamento público que disponibilize informações, orientações e atividades. Pretende-se, dessa maneira, que os jovens possam ampliar seu acesso a serviços e ações que garantam seus direitos e contribuam para o desenvolvimento de seus percursos de inclusão, autonomia e participação (BRASIL, 2014, p. 10, grifo nosso).

Também está no ponto de partida do programa que os entes públicos possuem uma diversidade de programas, projetos e ações voltadas para a juventude, mas que, diluídos em diversas regiões com pouca ou nenhuma comunicação, não conseguem se potencializar e, assim, alcançar as metas de

atendimento e inclusão necessárias. As Políticas Públicas de Cultura podem ter papel central na estruturação de mecanismos de articulação destas iniciativas e no diálogo com o território.

Uma das propostas iniciais para corresponder ao desafio da articulação de transversalidade e de diálogo com o entorno foi propor que a coordenação do CCJ contasse com a colaboração de outras secretarias e coordenadorias do governo municipal, reunindo os programas, projetos culturais e ações voltados para jovens em um ambiente virtual, conforme disposto no Plano de Governo, sob a denominação “Portal das Juventudes Paulistanas”. Além disso, o CCJ poderia contribuir com a disseminação de tecnologias sociais que possam ampliar circuitos de comunicação e gerar redes sociais de interesse dos jovens, assim como apoiar linhas de ação que atendam demandas específicas selecionadas por jovens de cada localidade da cidade, criando circuitos articulados com outros equipamentos e iniciativas culturais da cidade, colaborando para ampliar, assim, a incidência do CCJ para toda a cidade. Destaca-se aqui a todo momento a pretensão de combinar a proximidade e referência no território, na Zona Norte, com a contribuição para a estruturação da Política Municipal de Juventude, buscando-se ampliar a referência temática do equipamento para toda a cidade.

Essa dupla dimensão da noção de território (ser, ao mesmo tempo, um equipamento de referência para a juventude local e para a juventude de toda a cidade) traz também o desafio de ocupar-se o “território virtual”, dando visibilidade àquilo que acontece no equipamento. É com esse olhar complexo que o CCJ enfocou a dimensão territorial do desenvolvimento cultural, propondo-se a contribuir para modificar as trajetórias de vida de jovens, em especial os/as que vivem em áreas de vulnerabilidade social e, também, propôs-se também a contribuir para a consolidação da Política Municipal de Juventude, junto à Coordenadoria de Juventude da Secretaria de Direitos Humanos e Participação.

Estes equipamentos facilitadores de Políticas Públicas de Juventude podem ser atrelados à estrutura governamental de diversas formas, mas ligados à cultura são capazes de trazer uma postura ativa jovens na sociedade, valorizando as

dimensões da visibilidade positiva de suas ações e empoderamento para novas formas de participação e geração de conhecimento e renda. São propícios para abrir espaço para o acesso ativo da juventude à cultura, fortalecendo os artistas e produtores, profissionais ou amadores, estimulando a circulação de ideias e o pensamento crítico. Ao dar voz à periferia, à juventude e aos marginalizados, mais espaço se abre na luta por uma sociedade mais justa. Trazendo esta prioridade como crucial para o CCJ, a gestão municipal estimula processos de inversão de prioridades - afastando-se da centralidade de grandes shows e do entretenimento e oferecendo mais oficinas, processos continuados, atividades de visibilidade organizadas pelos/as próprios frequentadores/as; e de abertura para a transparência e participação na gestão do equipamento. Como se vê, traços dos dois eixos do modo petista de governar apresentados no início desta pesquisa.

Fomentar as linguagens e expressões, e não impor a cultura que se diz global, é incluir, facilitar os fluxos, os contatos, a organização comunitária em prol de suas raízes, de sua história, de sua produção coletiva. Além desses aspectos, esses espaços de conscientização, participação e mobilização, contribuem para a reconstituição da memória coletiva como um fenômeno social a partir da transitoriedade dos indivíduos e do contato com as diversidades.

A formação de agentes jovens de cultura e a realização de atividades de expressão cultural inspiram-se na ideia do desenvolvimento local de comunidades de baixa renda, nesse caso, através de atividades culturais. O Programa Jovem Monitor Cultural, por exemplo, criado no CCJ, dá espaço para que a partir das experiências formativas de inserção nos equipamentos de cultura, jovens possam reunir currículo e considerarem a possibilidade do campo cultural como forma de gerar renda e inserção profissional.

Nesse contexto também pode ser lido o conceito da Economia da Cultura, que consiste basicamente na contribuição direta das atividades culturais no desenvolvimento econômico, tanto local, quanto nacional. Desde os anos de 1970 a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços culturais são considerados

segmentos importantes na economia, mobilizando pesquisadores e ganhando espaço nos órgãos internacionais de cooperação.

Sendo assim, a busca pela formação de uma rede cultural jovem na cidade de São Paulo se fez importante, pois é através da atuação em rede que os grupos culturais buscam minimizar situações de vulnerabilidade, bem como podem incrementar a educação formal, se profissionalizar, e também potencializar a divulgação e fruição de suas atividades de forma sustentável e autônoma. Isaura Botelho, Margret Althun e Mônica Landi, técnicas da FUNDAP, publicaram artigo analisando o papel do Centro Cultural da Juventude Ruth Cardoso enquanto instrumento de política pública capaz de promover linguagens artísticas e difundir expressões culturais de interesse do público jovem voltadas para a “Economia Criativa”. As autoras afirmam:

Esse equipamento chama a atenção por abrigar e oferecer, no mesmo espaço, atividades tão variadas a ponto de atrair os jovens não apenas como público passivo, mas como “atores do jogo cultural” e das várias experiências e suas linguagens artísticas, como foi apontado por Botelho e Oliveira (s.d., p. 4).

Espera-se que esse espaço de convivência, de troca de informações e de criação de laços sociais, no qual “a figura do ‘amigo’ ou ‘conhecido’ pode funcionar como um importante mediador entre o praticante e as manifestações artísticas”, facilite a construção de relações capazes de permitir a transmissão de conteúdos, conforme explicitam Botelho e Oliveira (s.d., p. 9). Aliás, esse é o grande diferencial do CCJ, dado o seu propósito de estimular o jovem a não só frequentar o Centro, mas também experimentar atividades de entretenimento e expressão artística inabituais de sua rotina, as quais, a depender de sua aptidão, talento e interesse, poderão abrir-lhe oportunidades de renda e desenvolvimento pessoal no âmbito das atividades pertinentes à Economia Criativa (BOTELHO, I; et. al, 2011, p. 8-9).

Dessa forma, o CCJ, no seu planejamento local, propunha viabilizar diversas dimensões tanto da política de juventude, de forma análoga ao que identificava e propunha o Programa Estação Juventude, como do processo de territorialização que começava a surgir na SMC no início da gestão. No final de 2014, houve um encontro de balanço deste processo, com uma publicação de cartilha “SMC no Território” (SECRETARIA DE CULTURA, 2014), que situa o debate:

A gestão Fernando Haddad, com Juca Ferreira à frente da SMC, buscou indicar, desde o início, a necessidade de ampliação da ação cultural da prefeitura de São Paulo para toda a cidade, descentralizando recursos públicos e ampliando a circulação das atividades culturais. A ampliação dos fomentos a programas voltados prioritariamente a regiões com pouca disponibilidade de equipamentos e serviços culturais e a criação de circuitos de programação foram medidas concretas nesse sentido (...).

Paralelamente a isso, constituiu uma das diretrizes estratégicas desta gestão a ampliação da participação social no universo das políticas públicas de cultura. A realização de inúmeros diálogos com os segmentos artístico-culturais e territoriais trouxe consigo um processo de escuta que reverberou na elaboração das diretrizes da Secretaria Municipal de Cultura. (...)

É nesse cenário que surge a necessidade de se pensar uma política de articulação territorial para ampliação e fortalecimento da atuação da Secretaria Municipal de Cultura nos diversos territórios da cidade, tendo como objetivo descentralizar e democratizar a formulação, o planejamento e a execução de programas e ações culturais (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 2014, p. 4).

No mesmo material, mais adiante, são explicitados os objetivos do processo de territorialização transformado em política que a gestão sistematizou da seguinte forma:

A política de “territorialização” tem como principal objetivo articular os fluxos, processos e equipamentos culturais em cada território da cidade de São Paulo. Isso significa afirmar a necessidade de ampliação da capacidade da Secretaria Municipal de Cultura em dialogar com cada uma das regiões da cidade, bem como de estimular a interlocução entre os vários espaços, programas e ações existentes em cada localidade. Trata-se, portanto, da construção de uma estratégia que busca promover o fortalecimento das iniciativas da SMC em cada território, incluindo as várias frentes da política cultural municipal - que abarca desde a infraestrutura dos equipamentos culturais às ações de programação, formação e fomento às atividades culturais e artísticas (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 2014, p. 9).

Destaca-se que a articulação e o estímulo à interlocução a partir do território é muito similar ao diagnóstico feito para a elaboração do Programa Estação Juventude, explicitado acima. Sobre o CCJ, o material faz destaques das iniciativas de ampliação do escopo para dialogar com o entorno:

A partir de 2013, [o CCJ] criou novas formas de interação e integração com a cidade, promovendo mais atividades fora do estabelecimento, além de fortalecer o papel de articulação com o

território no qual está inserido. Com o intuito de garantir a promoção dos direitos culturais e sociais, o CCJ passou a dialogar com outras organizações do governo e da sociedade civil, estabelecendo parcerias para realização de eventos e cursos, entre outras ações.

Alguns exemplos foram as audiências públicas realizadas em conjunto com as Subprefeituras da Casa Verde/Cachoeirinha e Freguesia/Brasilândia, eventos realizados em parceria com CEU Jaçanã, Subprefeituras Santana/Tucuruvi, Vila Maria/Vila Guilherme e SPtrans – no Terminal Vila Nova Cachoeirinha. Vale ressaltar atividades desenvolvidas nos bairros, em parceria com organizações da sociedade civil, como shows e festas, entre outras ações.

É importante destacar que além de eventos, o CCJ passou a integrar as reuniões de governo local da Casa Verde/Cachoeirinha, articular com outras instâncias da Prefeitura e da sociedade, como integração na rede da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – frequentando as reuniões da SASF -, parceria com equipes do Programa Saúde da Família, da Secretaria Municipal de Saúde e com a Secretaria Municipal de Educação, realizando contações de história nas escolas da rede, curso de contação de história para professores e, recentemente, visitas monitoradas com estudantes para subsidiar trabalhos escolares.

Seguindo as diretrizes da Prefeitura Municipal de São Paulo, o CCJ faz uma gestão participativa, garantindo espaços institucionais de participação popular, como a realização de Fóruns Participativos de Gestão, e a recém eleição do Conselho Consultivo do CCJ. No final de 2014 foi lançado o novo projeto do CCJ que é o Orçamento Participativo da Programação, com objetivo de estabelecer metodologias participativas para definição de programações ao longo do ano (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 2014, p. 29-30).

O CCJ começa a implementar na prática da gestão, nesse entendimento múltiplo sobre território local com a região e território temático para a cidade, possível atingir outras localidades da cidade realizando parcerias com os CEUs, e com grupos e coletivos culturais e outras organizações da sociedade civil, como exposto, fortalecendo a noção de circuito de programação cultural, para dar visibilidade aos artistas locais em contratações para vários pontos da cidade.

Dessa forma, a percepção de superar o simples “fornecimento” de atividades culturais para jovens teve como eixo central a busca por atividades que visam empoderá-los para serem sujeitos de sua própria vida, utilizando-se das manifestações artísticas e culturais como meio, linguagens e metodologia. Dessa forma, buscou-se valorizar as iniciativas culturais que já são produzidas por esses jovens na cidade, bem como fornecer alternativas para aqueles que querem

começar a produzir algo a partir das vivências que as experiências culturais proporcionam.

Todas as atividades do CCJ até então sempre foram gratuitas e pretendia-se<sup>26</sup> que todos os “produtos culturais” gerados e produzidos nas atividades do CCJ compusessem uma espécie de acervo de domínio público e de livre-circulação e difusão, trabalhando a pauta da cultura livre, ocupando o território da internet. Retomando os desafios de transformação da cultura política que Marilena Chauí (1995) apontou para sua gestão na Secretaria de Cultura, poderíamos traçar alguns eixos de continuidade e de atualização das diretrizes:

Em outras palavras, procuramos marcar, desde o início, que a política cultural visava também a uma cultura política nova.

Que direitos procurávamos afirmar?

- Direito de acesso e de fruição dos bens culturais por meio dos serviços públicos de cultura (bibliotecas, arquivos históricos, escolas de arte, cursos, oficinas, seminários, gratuidade dos espetáculos teatrais e cinematográficos, gratuidade das exposições de artes plásticas, publicação de livros e revistas etc.), enfatizando o direito à informação, sem a qual não há vida democrática;
- Direito à criação cultural, entendendo a cultura como trabalho da sensibilidade e da imaginação na criação das obras de arte e como trabalho da inteligência e da reflexão na criação das obras de pensamento; como trabalho da memória individual e social na criação de temporalidades diferenciadas nas quais indivíduos, grupos e classes sociais possam reconhecer-se como sujeitos de sua própria história e, portanto, como sujeitos culturais.
- Direito a reconhecer-se como sujeito cultural, graças à ampliação do sentido da cultura, criando para isso espaços informais de encontro para discussões, troca de experiências, apropriação de conhecimentos artísticos e técnicos para assegurar a autonomia dos sujeitos culturais, exposição de trabalhos ligados aos movimentos sociais e populares.
- Direito à participação nas decisões públicas sobre a cultura, por meio de conselhos e fóruns deliberativos nos quais as associações artísticas e intelectuais, os grupos criadores de cultura e os movimentos sociais, através de representantes eleitos, pudessem garantir uma política cultural distanciada dos padrões do clientelismo e da tutela (CHAUÍ, 1995).

---

<sup>26</sup> Existiram limitações para avançar de maneira mais significativa na disponibilização de conteúdos na internet. Aconteceram transmissões e filmagens sobre eventos com mais intensidade, mas obstáculos como tamanho de equipe, infraestrutura e tecnologia, por exemplo, fizeram com que a pauta caminhasse menos do que o inicialmente planejado.

Segundo o planejamento inicial para o equipamento, feito de forma participativa com a equipe e em diálogo com o planejamento estratégico da SMC para o conjunto dos espaços, a organização das ações, programas, projetos e programações partiriam de cinco dimensões, inspiradas nos debates e acúmulos a partir da 2ª Conferência Nacional de Juventude de 2011, sobre eixos dos Direitos da Juventude em interface com o campo da Cultura:

1. Direito à Expressão e Informação – Dimensão da Educomunicação: a partir dos conceitos de Cultura Livre, oficinas e interagindo com as Juventudes por meio das novas tecnologias e da promoção de suas atividades.

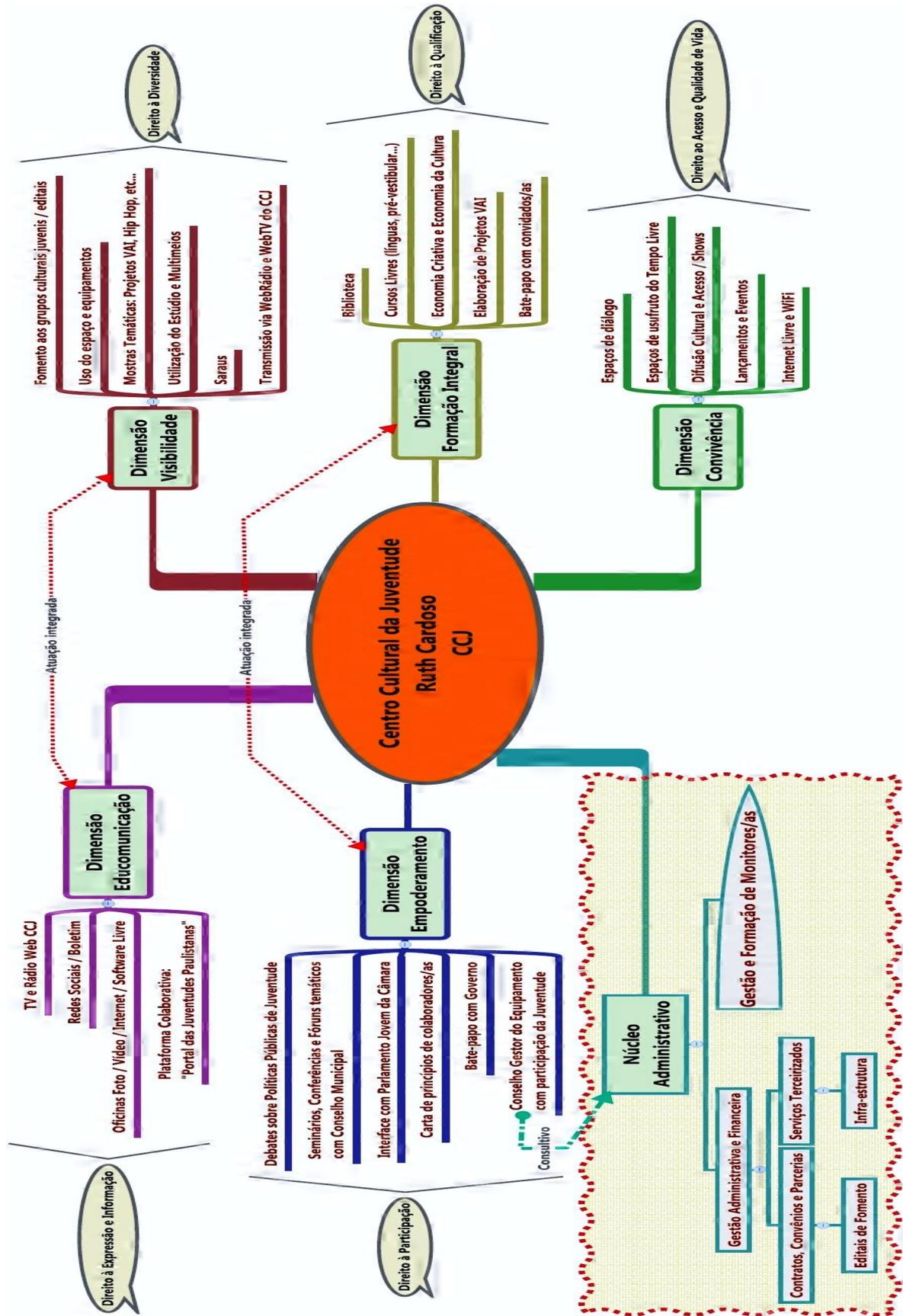
2. Direito à Participação – Dimensão do Empoderamento: a partir dos conceitos de cidade educadora, espaços de exercício do debate e expressão da opinião, transformando o próprio equipamento em modelo vivo do que ele propõe para a sociedade.

3. Direito à Diversidade – Dimensão da Visibilidade e Fomento: Editais com linhas de recursos para atividades culturais, bem como, infraestrutura adequada para produção cultural dos artistas e grupos.

4. Direito à Qualificação – Dimensão da Formação Integral: Estímulo a formalização de grupos, com empreendedorismo cultural e apropriação de conhecimentos técnicos específicos.

5. Direito ao Acesso e Qualidade de Vida – Dimensão da Convivência: Disponibilização de atividades artísticas e culturais gratuitas para os jovens da cidade em diversas regiões.

O diagrama a seguir demonstra as dimensões de atuação no CCJ com estes eixos e os serviços e projetos que estavam desenhados no planejamento:



27 Diagrama dimensões de atuação do CCJ. Fonte: Elaboração própria, com informações do projeto.

A prática de articular os fluxos, processos e equipamentos culturais em cada território visava embasar ao longo do tempo um processo de integração das políticas, com uma agenda de formação cultural e artística a partir das vocações e demandas locais. Essa integração desde o início foi organizada para que não fosse apenas dos equipamentos, mas dos agentes e processos culturais, ampliando a interlocução com a sociedade civil (em especial apoiada pelos programas - VAI, Pontos de Cultura, fomento, Vocacional, etc.). A diretriz de apoiar e gerar compromissos com a descentralização, entendendo que ela não pode se traduzir em fragmentação, demandou uma gestão do processo de articulação e integração que desse suporte para a descentralização. Esse tema voltará a ser tratado no capítulo 4, pois a dinâmica de articulação com o território impulsionou desenhos conduzidos na reorganização administrativa e orçamentária da SMC.

A reflexão da territorialização conduziu à necessidade de se ter alguns equipamentos que possam servir de exemplo para atuação, de referência para cada território. Na Reforma Administrativa<sup>28</sup> e no Plano Municipal de Cultura estes equipamentos foram estabelecidos como os Centros Culturais que, de forma similar às Diretorias de Ensino nas políticas de educação, serviriam de referência para articular agentes, equipamentos e demais áreas de outras políticas com as da secretaria municipal de cultura. O CCJ, com status de departamento e possibilidade de ordenação de recursos, foi instituído como referência para a Região Norte/Noroeste nesta articulação, que potencializou a vocação para ações, programas e projetos regionais.

Também foi a partir deste período que se mapeou a necessidade de retomar as Casas de Cultura para gestão da SMC, como demanda dos vários grupos culturais articulados da cidade. Como equipamentos de abrangência local, elas teriam papel fundamental para valorizar novamente a cultura popular e dar visibilidade a elas. O CCJ, como polo articulador da rede, teve papel de contratar oficinas e programações conjuntas com as Casas de Cultura da região.

---

<sup>28</sup> Mais informações sobre a Reforma Administrativa da SMC serão trabalhadas no Capítulo 4.

Adicionalmente, no processo de retomada da gestão compartilhada dos CEUs, o CCJ desenvolveu atividades comuns, além de potencializar as visitas de escolas da região ao espaço.

Assim, a gestão do CCJ fez um movimento de descentralizar o investimento destinado aos eventos culturais dentro do próprio equipamento, para fortalecer o conceito de equipamento em rede com os outros equipamentos e organizações da região. Ao inserir os grupos e artistas locais na programação, o CCJ passa a fazer um número muito maior de contratações<sup>29</sup> e estimular a profissionalização de artistas iniciantes, além de criar uma espécie de rede de circuitos culturais locais que fortalece a programação cultural nos territórios e a circulação da produção cultural local.

Uma das ferramentas tecnológicas que se desenvolveram em paralelo a este processo foi a de Mapas Culturais, denominada SPCultura<sup>30</sup>. Trata-se de uma plataforma de georreferenciamento dos espaços, agentes e eventos culturais que deu suporte tecnológico ao processo como fonte de dados e redes de informação de fortalecimento da integração local.

Neste primeiro olhar, o processo aparenta retomar princípios enfatizados na gestão de Marilena Chauí na Secretaria Municipal de Cultura, na prefeitura de Luiza Erundina, agora com a dimensão do local mais explícita, como uma espécie de dimensão que atualiza o eixo articulador do modo petista de governar:

O projeto cultural colocou-se, portanto, na perspectiva da democratização da cultura como direito à fruição, à **experimentação**, à informação, à memória e à **participação**. (...) Contra o elitismo oligárquico, procuramos desenvolver não só projetos de memória social, mas sobretudo **tornar visível** que somos todos **sujeitos culturais**, mesmo que não sejamos todos criadores de obras de arte e de pensamento. Os programas visavam à formação (escolas e

---

<sup>29</sup> Mesmo sem elevação de orçamento, o número maior de contratações se dá no momento em que pequenas contratações de menor valor são estimuladas, e faz-se menos contratos de grandes shows, de maior valor. Acaba, por consequência, tendo impacto do volume de processos administrativos trabalhados pela equipe administrativa.

<sup>30</sup> <http://spcultura.prefeitura.sp.gov.br>

oficinas, seminários e cursos), à informação (bibliotecas, discotecas, arquivos históricos, videotecas, acesso a teatros, museus e cinemas), à reflexão crítica (memória oral, memória social e política), ao lazer e à solidariedade social (grandes eventos de música e dança ao ar livre), à garantia de acesso aos bens culturais e à criação cultural (**ampliação e extensão para a periferia** mais pobre da cidade da **rede** de bibliotecas, videotecas, discotecas, escolas de arte, teatros, centros culturais e casas de cultura, museus e casas históricas) (CHAUÍ, 1995, **grifos** nossos).

O desafio de remodelar o papel de um equipamento público com a dimensão de integração territorial para o local e para a cidade ganha mais força no cenário de ruptura apontado na introdução: o território pode ser o elo que restabelece as pontes entre o local e o que é ofertado institucionalmente, utilizando-se de várias ferramentas de organização para que cada território tenha acesso a direitos e possa ser valorizado como polo de recepção mas também de produção do que é produzido culturalmente na cidade.

### **CAPÍTULO 3: Movimento Cultural das Periferias e a noção de ativismo institucional na literatura acadêmica de Movimentos Sociais.**

Como se viu no capítulo anterior, boa parte deste desenho institucional de gestão depende do engajamento de atores do território que começam a construir um diálogo mais intenso com o poder público, que traz tensões e transformações para ambas as partes. Como outro exemplo que evidencia essa relação, propõe-se o ensaio do presente capítulo a partir de um outro foco: como a articulação de um movimento de artistas periféricos revela pistas sobre a dinâmica de inversão de prioridades e particularidades da participação sobre a política cultural que estava em construção.

O presente capítulo não pretende fazer detalhadamente uma retomada da gênese do Movimento Cultural das Periferias (MCP), esforço recente já em boa parte realizado por Marino e Silva (2017). O objetivo é observar algumas características da atuação deste movimento no período final da gestão 2013-2016 que apontam para o debate da literatura sobre o domínio de resultados de movimentos sociais nas políticas públicas e a interface deste com a agenda sobre ativismo institucional nas políticas públicas.

Chauí (1995) destaca que uma dificuldade da nossa sociedade é considerar os movimentos sociais como atores legítimos. Nas palavras da autora, ao tratar da questão do autoritarismo na sociedade brasileira, temos a “incapacidade para tolerar e fortalecer movimentos populares e sociais: a sociedade civil auto-organizada é vista como perigosa para o Estado e para o funcionamento selvagem do mercado” (CHAUÍ, 1995). Portanto, neste debate, inverter prioridades é fortalecer o diálogo e a emancipação na relação com esses movimentos. A literatura de movimentos sociais que tem tratado sobre isso é a que aborda o conceito de ativismo institucional.

Se a noção da figura do empreendedor em políticas públicas, acumulada na literatura, aponta, em síntese, para alguém que provoca mudança de fora (MENDONÇA; ALVES; CAMPOS, 2010); a noção do ativismo institucional aponta

para esta mudança inserida “por dentro” e, que, portanto, precisa da porosidade do poder público para conseguir se efetivar. Porosidade que se manifesta de duas formas: com a presença de ativistas em cargos públicos, da burocracia estável ou em cargos de confiança, representando pautas e demandas; ou, ainda, com a possibilidade de surgimento ou fortalecimento de movimentos fruto do debate sociedade civil e Estado. Conforme apontam Rech e Silva (2017),

Em recente revisão de literatura sobre movimentos sociais brasileiros Abers e Von Bullow (2011), destacam que foi possível detectar pelo menos dois padrões de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado (RECH; SILVA, 2017).

Aqui pretende-se reunir elementos que descrevem alguns dos fatos da gênese do movimento e perceber como conjunturas fortaleceram sua criação e a estratégia que adotaram para incidir junto aos poderes Executivo e Legislativo. Assim, pretende-se contribuir com as reflexões acerca do ativismo institucional a partir da interlocução de ativistas dentro e fora do Estado, práticas que costumam ser associadas a governos mais participativos.

Como podemos definir esse tipo de ativismo com mais precisão? Quais são as diferenças entre as práticas de um funcionário estatal inserido em redes de movimentos sociais e as de um burocrata comum ou de um que esteja vinculado a outros tipos de redes (como partidos políticos, famílias ou grupos de interesse econômico)? Que tipos de políticas públicas resultam quando ativistas de movimentos sociais se tornam formuladores de políticas? (ABERS; TATAGIBA, 2014, p. 24-25).

## **O MCP e a apropriação de informações para potencializar seu ativismo**

Há cerca de 20 anos, Peter Spink escreveu o capítulo *O papel da formação técnica e cultural na elevação da capacidade de governo* no Livro da Fundap *Sociedade e Estado - Superando Fronteiras*. Nele, o autor problematiza se formações e treinamentos tradicionais efetivamente se traduzem em resultados

concretos na gestão pública: ao ressaltar a importância do estímulo a registros de práticas por parte do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV, dá ênfase ao papel da informação como algo central para inovação e melhoria do setor público, trazendo a noção de que esta “altera as dinâmicas de poder e de preocupação”. Segundo o autor,

Em atividades de formação e treinamento presume-se, em geral, que pessoas precisam aprender como fazer as coisas; em atividades focalizadas na informação, presume-se que pessoas sabem como aprender e como ensinar, precisando para isso apenas dos insumos.

(...)

Focalizar na informação também é uma maneira de chamar a atenção para um conjunto de fatores que são mais importantes ainda na elevação da capacidade de governo e que não são atingidas pelas estratégias de reforma e modernização, qual seja, o fortalecimento do processo democrático: a capacidade das pessoas de exercerem pressão, por intermédio de (...) organizações civis e comunitárias (...) (SPINK, 1998, p. 288-290).

Com base no acesso à informação sobre elaboração de leis, proposta orçamentária e procedimentos administrativos no executivo e legislativo, passos importantes do MCP foram dados no final da Gestão Haddad em 2016, reverberando também em 2017, na próxima gestão. Como se poderá notar, o acesso à informação sobre questões técnicas de elaboração de leis, da proposição do orçamento, bem como da burocracia pública no executivo e no legislativo potencializam a capacidade de pressão e o ativismo do conjunto de movimentos que se organizam em torno do MCP na relação com o governo.

A história que este capítulo se propõe a analisar começa com o fruto de um processo de cerca de 3 a 4 anos, com diversos movimentos que ainda não se constituíam como um fórum único. Em 2016 chega-se ao texto coletivo que o MCP propõe para o poder público, intitulado “Lei de fomento à periferia”. Observe que esta demanda já havia aparecido como a segunda proposta geral mais bem votada na II Conferência Municipal de Cultura de São Paulo em 2013<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> O texto aprovado na III Conferência, com 210 votos no relatório oficial, é “Instituir uma Lei de Fomento à Periferia que vise a estruturação e potencialização de coletivos artísticos da periferia sem delimitação de linguagens e dotação orçamentária própria com reajuste anual

Na própria percepção acumulada pelo movimento até então sobre a dinâmica de pressão institucional necessária, os próprios militantes relatavam que para aprovar a lei teriam que “morar na câmara”, numa intensidade de pressão que inclui a presença constante, mas também qualificada com informações. A coincidência de fatores foi o fato de que esta mobilização se deu junto com o período para aprovação orçamento de 2017, que começou em outubro de 2016, logo após a derrota em primeiro turno do então prefeito Fernando Haddad e com a perspectiva de mudanças nas diretrizes políticas no período da próxima gestão municipal que se anunciara ao fim do pleito eleitoral. Vários movimentos de diversas vertentes e linguagens artísticas estavam organizados na luta pela lei, que ganhou força com o resultado das eleições, fruto da incerteza do cenário que então se desenhava, e das audiências sobre o orçamento para o ano seguinte, todas no mesmo período.

O relato de militantes do MCP, segundo a abordagem da pesquisadora que participou das reuniões à época<sup>32</sup>, é que foi nesse movimento que vários se entenderam como cidadãos, mesmo após muitos terem extensa trajetória no ativismo cultural. Todos estes movimentos se encontraram nas lutas pelo orçamento de 2017 e fizeram movimentos de construção entre coletivos, com divisão de papéis e apoio mútuo, raramente experimentados em situações anteriores no município com estes novos atores em cena, vindo dos movimentos culturais periféricos que buscavam espaço nos programas de fomento, denunciando o fracionamento injusto e já colonizado da distribuição de recursos públicos para grupos artísticos.

A primeira iniciativa de articulação organizacional foi a criação de uma rede: constituiu-se o Balaio da Cultura, com o mapeamento e defesa de 14 projetos de leis municipais no campo da cultura que estavam na Câmara até então e que

---

previsto na lei”. Ficou atrás apenas da Reestruturação da Secretaria Municipal de Cultura, que teve 215 votos.

<sup>32</sup> Os fatos aqui descritos são com base no áudio de gravação da fala da pesquisadora Inti Queiroz, no evento *Participação Social e coletividade na área da cultura: avançamos de fato?*, realizado em 03 de setembro de 2018, na Casa do Olhar Luiz Sacilotto, Santo André / SP.

iriam ser demandas para serem aprovadas juntos. A rede, com o Balaio em mãos, visitou todos os 55 vereadores, portanto, iniciando esta pressão no poder legislativo.

Passado esse processo, continuou a luta pelo orçamento, que, ao final, subiu para cerca de 580 milhões (cerca de 10% a mais do que a proposta original). O movimento virou o ano se sentindo vitorioso. No entanto, os primeiros gestos da nova gestão municipal do executivo em 2017 eram lidos contra a cultura urbana: conflitos com o grafite<sup>33</sup>, impasses com a Virada Cultural<sup>34</sup> e com o Carnaval de Rua<sup>35</sup>. Ainda no início do ano, ocorreram também diversos contingenciamentos no orçamento da cultura aprovado, com congelamentos acima de 40% do total aprovado pelo legislativo.

Logo após o congelamento, em dias estava montado o movimento “descongela a cultura já”, que mobilizou muitas pessoas desde o início, fruto da rede e do Balaio, que haviam se mobilizado pouco tempo antes. Há atos com foco no descongelamento: o 2º ato reúne algo e torno de 7 a 8 mil pessoas, pelas estimativas próprias do movimento. A partir de então, surge a “Frente Única da Cultura”. Não foi frente ampla, porque tinha uma perspectiva ideológica/política, que não incluiu o que o movimento considerou “ala da direita” da cultura.

Também no ano anterior, em 2016, outro passo importante institucional conquistado foi o Plano Municipal de Cultura. Outro destes incômodos iniciais do MCP é o fato de a nova gestão ter ignorado o Plano, que tinha nas metas a ampliação do orçamento da cultura (e o contingenciamento ia na contramão) e a

---

<sup>33</sup> Vide, por exemplo, notícia do El País “A ‘maré cinza’ de Doria toma São Paulo e revolta grafiteiros e artistas”. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/24/politica/1485280199\\_418307.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/24/politica/1485280199_418307.html) (Acesso em 28 jan 2019).

<sup>34</sup> Cf. na notícia do El País, “Doria desata crise com incertezas sobre a Virada Cultural às vésperas da posse”. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/07/politica/1481135265\\_253705.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/07/politica/1481135265_253705.html) (Acesso em 28 jan 19).

<sup>35</sup> Vide, por exemplo, notícia “Seria este o último Carnaval de rua de SP?” Disponível em: [https://www.vice.com/pt\\_br/article/wn7e3w/ultimo-carnaval-de-rua-sp-2017](https://www.vice.com/pt_br/article/wn7e3w/ultimo-carnaval-de-rua-sp-2017) (Acesso em 28 jan 19).

reestruturação da secretaria (que será tratada no próximo capítulo). A fragilidade é que este plano foi aprovado como Decreto<sup>36</sup> e não como Projeto de Lei - em tese, por ter sido finalizada a versão a ser votada durante o semestre eleitoral, o que dificultaria a aprovação no legislativo. A aprovação somente como Decreto, sem respaldo de Lei, o deixa mais frágil diante de mudança de decisões do executivo.

Em dezembro de 2016, o MCP ocupou a sala da presidência da Câmara, exigindo a instituição de uma comissão de estudos permanentes do orçamento da cultura, que ganhou uma sala para o grupo na câmara. Sala para o grupo na câmara já pode ser lido como um indício forte de ativismo institucional pela “transformação por dentro”. Obrigou a rede que se formava a estudar o orçamento e obrigou a prefeitura a “justificar” movimentos que fazia que eram justificados como “técnicos”. O MCP relata que percebeu que só iriam saber fazer essa pressão institucional se dessem oficinas sobre o orçamento. Disparam um processo pela cidade, o qual relatam, segundo a pesquisadora que participou dos processos, como algo que empodera muita gente: era aberto para quem quisesse assistir.

Acompanhavam em tempo real os descongelamentos, aos poucos. O descongelamento paulatino começou a causar um efeito perverso: uma desmobilização do movimento, de quem tinha sua demanda de liberação dos recursos contingenciados atendida. A desmobilização foi acontecendo bem no momento de investir fortemente na luta pelo Plano Municipal de Cultura, que transcende apenas a dimensão orçamentária. Perceberam a necessidade de uma ação direta, agravada pela ameaça de agressão por parte do secretário de cultura a um militante do movimento cultural em Ermelino Matarazzo. O MCP, então, resolve ocupar a Secretaria de Cultura. A bandeira começou a ser o pedido de saída do secretário. Esse gesto de rompimento, ao contrário dos movimentos de “pressão inserida” até então, interrompe a possibilidade do diálogo com a gestão.

---

<sup>36</sup> Decreto Municipal Nº 57.484, de 29 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial do município no dia seguinte. Disponível em [www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=0PRG9373NJO7UeBV69CPBF79209](http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=0PRG9373NJO7UeBV69CPBF79209) (acesso em 21 jan 19).

Podemos reter aqui o que se destaca na compreensão dos processos: foi preciso combinar imersão e estudo coletivo da legislação. Segundo a pesquisadora no referido evento, o movimento relata que aprende muito sobre o que são os bastidores de enfrentamento ao legislativo e ao executivo. Fazer que o grupo todo entenda mais da burocracia é um desafio: no entendimento e relato do grupo, isso fazia com que a ação e a pressão tivessem mais potência.

Os relatos também são de que as pessoas saem transformadas. As reuniões fortalecem os vínculos entre pessoas e redes entre coletivos. O ponto difícil apontado pelo movimento: conflitos entre “egos”, diferentes visões de cultura, entre os próprios movimentos. Cansaço e falta de dinheiro também agravam as tensões. O movimento assume que todo o processo resultou em candidaturas para a eleição de 2018 e perspectivas de candidaturas para as eleições municipais seguintes.

### **O ativismo institucional qualificado de movimentos e os domínios dos resultados da ação**

A questão central aqui é perceber como o Movimento Cultural das Periferias, no período retratado, valeu-se de elementos do que a literatura acadêmica trata como ativismo institucional na sua estratégia de ação. Adicionalmente, trata-se de refletir sobre os resultados efetivos essa atuação trouxe, em dois eixos: nos resultados institucionais; e nas influências biográficas na trajetória dos militantes. Em outras palavras, como fazer avançar agendas políticas ou projetos propostos por suas organizações a partir do posto institucional, que gera transformações para os próprios movimentos e para o Estado?

Tatagiba e Teixeira (2016), definem o ativismo institucional como

Trata-se de um ativismo nas intersecções entre Estado e movimento que a recente literatura brasileira sobre os movimentos sociais tem sido pródiga em retratar (...) ativado pelo compartilhamento de projetos políticos e pela múltipla filiação (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2016).

Mais adiante, pontuam que este ativismo

(...) ampliou a margem para a experimentação política ao oferecer recursos organizacionais e financeiros que permitiram, aos atores engajados com a proposta alternativa de gestão da política pública, não apenas colocarem em prática suas ideias, mas reformulá-las. Nesse sentido, “o termo ativismo aborda as práticas desenvolvidas por agentes no sentido de defesa ou promoção de uma determinada causa. De outro lado, o termo institucional aborda o posicionamento dos agentes no interior de determinadas estruturas organizacionais” (RECH e SILVA, 2016) (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2016).

Estas dimensões, aplicadas a este movimento e ao campo das políticas culturais, são análogas às que estão em debate na literatura de movimentos sociais feita por Tatagiba e Teixeira (2016), retomando Bosi e Uba (2009), no que diz respeito aos domínios dos resultados da interação entre movimentos sociais e Estado, com ênfase sobre o modelo dos efeitos combinados, que mobilizam a literatura anglo-saxônica deste campo.

Um dos avanços na agenda de pesquisa sobre resultados dos movimentos tem sido a distinção entre os domínios de resultados: político, cultural e biográfico (Bosi, Uba 2009). O domínio biográfico refere-se às mudanças nas trajetórias e estilos de vida dos ativistas como resultado de sua participação no movimento. O domínio cultural, mais difícil de ser estudado, refere-se aos impactos dos movimentos sobre os valores e visões de mundo na sociedade, no sentido da produção de novos códigos. Já os resultados políticos, nos quais se concentram a maioria dos estudos, referem-se às mudanças nas políticas públicas, legislação, política partidária, instituições ou regimes políticos (idem). A distinção dos domínios dos resultados torna claro que os movimentos atuam numa diversidade de frentes e que o sucesso em uma dessas frentes não significa sucesso na outra (Gupta 2009). (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2016).

Podemos observar pelos fatos relatados que essa dinâmica, em que a participação de militantes e coletivos do MCP incide acessando informações e operando com pressão nos códigos e lógicas do executivo e do legislativo, tem impacto em duas vertentes - na formação coletiva e individual: “para Pettinicchio (2012, p. 501), ativistas institucionais são indivíduos que afetam a mudança

(organizacionais ou de alterações políticas) de dentro das organizações e instituições<sup>37</sup>.

O que não significa, como se pode observar nos fatos analisados, que a atuação passe a se dar somente “por dentro” das instituições, com repertórios de ações próprios das informações e protocolos burocráticos. Por entender os códigos institucionais formais, muitas vezes se compreende e se estimula a ação externa, de maneira a complementar a pressão de maneira articulada. Assim, completam-se em justaposição ativismo interno e externo, num ciclo que se retroalimenta e só é rompido, aparentemente, pela desmobilização ocasionada pelo atendimento de pautas de descongelamento paulatinas, como se cada grupo tivesse que voltar a seu objeto e seu cotidiano diante da liberação dos recursos para operacionalizá-los na prática do fazer cultural com que trabalham.

### **Pistas de um novo cenário**

Nos debates em que se opõe sociedade e Estado em esferas opostas, nem sempre operando para ações públicas em sinergia de esforços, o ativismo institucional abriria, então, um novo espaço de legitimidade ao Estado para ter centralidade na condução/pauta, desde que a porosidade fosse a marca dessa relação e atuação. Com todas as críticas que se pode ter a um modelo estadocêntrico<sup>38</sup>, a possibilidade de ter no poder público espaços de acesso à informação e construção de uma esfera pública de debates parece ter, a partir desta experiência narrada, um caminho propício para se reconfigurar a ação do Estado na direção do interesse público.

---

<sup>37</sup> Tradução livre de “*institutional activists are individuals who affect change (from changing organizational norms to policy reform) from within organizations and institutions*”. (Pettinicchio, 2012, p. 501, apud RECH e SILVA, 2016).

<sup>38</sup> Normalmente estas críticas são feitas pela corrente neoliberal, que acusa o Estado de ser inchado, caro, ineficiente. Uma crítica possível mais à esquerda seria de que a visão desconsidera o poder da sociedade, centrando seu foco somente nas estruturas burocráticas.

O Movimento Cultural das Periferias em São Paulo faz, ao longo dos fatos analisados, um outro tipo de exercício de racionalidade: a potencialidade de entender algumas esferas de participação e, aprendendo seus códigos, a otimização desta incidência; mas também o limite destas esferas, no momento em que são percebidas frustrações nas aprovações parciais com o legislativo, que tem sua dinâmica marcada por muitos outros fatores para além da pressão que um movimento, por mais qualificado que seja, pode ocasionar. O mesmo ocorre com a gestão do executivo municipal: não há uma “abertura automática” como uma leitura inicial mais otimista de uma gestão petista poderia levar a crer. As contradições e limites da relação Estado e sociedade a todo momento se manifestam numa construção que faz os dois lados aprenderem: o movimento entende mais da gestão e fortalece sua incidência; e a gestão (aqui no sentido mais amplo, do poder público como um todo, incluindo executivo e legislativo) entende mais em como interagir com movimentos qualificados para além da simples comunicação de informes, sendo impelida a construir uma verdadeira relação dialética.

Ainda, é possível observar no caso apontado que há contextos sobre as quais a interdependência Estado e sociedade (e sociedade-sociedade) se forma: um elemento contextual sobre a formação da autonomia e da ação ativista coordenada de coletivos. Assim, poderíamos notar que o campo organizacional, desta perspectiva, importa: precisa ter movimento social e precisa da política. E ela, a política construída na origem da palavra, bem da *polis*, tem impacto para os movimentos e para o Estado, de forma dialética e dialógica.

A reflexão sobre as estratégias do MCP pretende corroborar com a literatura que aponta a necessidade de novos arranjos institucionais que coloquem diversos atores em sinergia para a resolução de questões de interesse público complexas:

O enfrentamento desses novos desafios, aponta a literatura, passado pela constituição de novos arranjos institucionais voltados à governança. A ideia central é que os problemas complexos a serem enfrentados pelas políticas públicas requerem soluções complexas que contemplem a diversidade de atores e processos decisórios. Nesse sentido ganha força a ideia de que são necessários novos

arranjos institucionais, capazes de contemplar essa diversidade de atores e articulá-los em prol de soluções complexas, para o aumento da efetividade das políticas no contexto atual.

A ideia fundamental é de que são necessários novos arranjos institucionais, tendo em vista tanto o ambiente complexo em que as políticas são formuladas e implementadas atualmente, como o aumento de especialização e diferenciação, que foram marcas da construção dos Estados ao longo do século 20 e que requerem, como contrapartida, maior coordenação (BOUCKAERT et al., 2010).

E, para analisar a articulação destes debates com o arranjo institucional com a reorganização administrativa da SMC, e como isso abre mais porosidade e maior capacidade de gestão no poder executivo quando se abre para as demandas de territorialização tratadas no capítulo anterior e porosidade à participação tratadas neste capítulo, abordaremos o assunto na próxima seção.

## **CAPÍTULO 4: a reorganização administrativa da SMC - uma transformação por dentro**

Para melhor situar em que contexto se situa a transformação administrativa conduzida ao longo da Gestão Haddad na SMC para responder de maneira mais contemporânea aos desafios tratados nos capítulos anteriores, iniciamos o presente capítulo com uma retomada histórica, para em seguida retratar as alterações conduzidas e em seguida os ensaios interpretativos à luz do debate teórico em questão.

Ao longo dos anos 1990, estudos sobre o gerencialismo e novos arranjos organizacionais deixavam de fora um grande conjunto de fatores, que impactam nas capacidades de governo e que transcendem os limites e potencialidades da extensa literatura sobre estatização X privatização e sobre demais configurações em contratos de gestão com organizações sociais e similares.

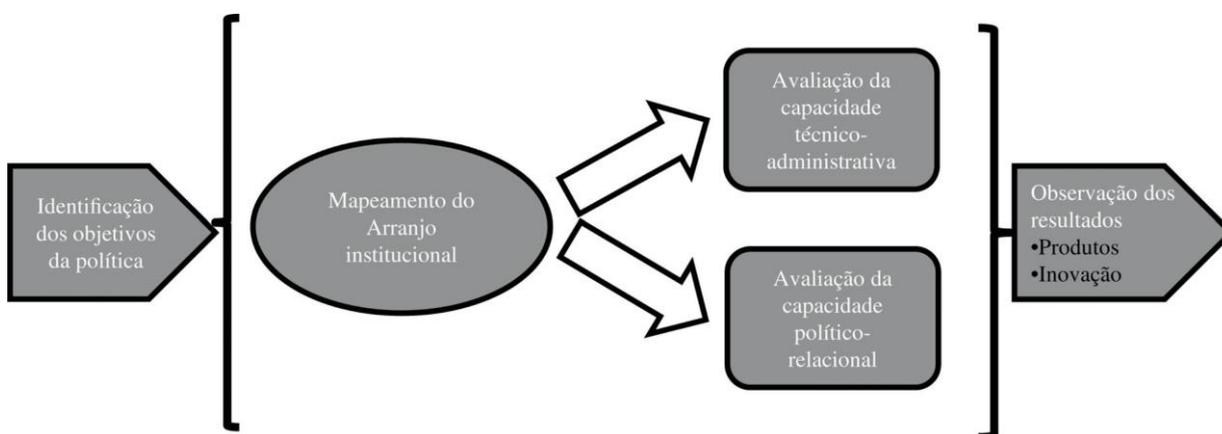
Chauí (1995) também apontou este conjunto de desafios “administrativos” na gestão municipal cultural em São Paulo, como uma das frentes estratégicas para viabilizar resultados de inversão de prioridades que almejava alcançar:

Do ponto de vista administrativo, tratava-se de fazer com que os servidores públicos se considerassem cidadãos a serviço de outros cidadãos, em lugar de funcionários do aparelho estatal. Em outras palavras, tratava-se de quebrar o poderio burocrático, fundado na hierarquia, no segredo do cargo e na rotina, isto é, em práticas antidemocráticas, uma vez que a democracia funda-se na igualdade (contra a hierarquia), no direito à informação (contra o segredo) e na invenção de novos direitos segundo novas circunstâncias (contra a rotina) (CHAUÍ, 1995).

As novas circunstâncias e diretrizes tratadas nos capítulos anteriores impeliram na SMC uma reorganização administrativa que correspondesse de forma mais adequada ao novo cenário. Para tanto, propomos aqui trabalhar com os conceitos de arranjos institucionais e de governança. Refletir sobre eles significa debater sobre a capacidade do Estado em produzir resultados. Pires e Gomide (2016) definem governança da seguinte forma:

Nesse contexto, a capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente (Huerta 2008). Nas palavras de Rhodes (1996, p. 652): “Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada” (PIRES e GOMIDE, 2016)

No campo das políticas culturais, existe agenda de pesquisa sobre uma de suas especificidades, aparentemente ainda pouco explorada, de interface destes debates dos anos 90 com os que problematizam se arranjos institucionais mais participativos - que criam mecanismos para serem mais permeáveis à co-produção de políticas em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, e não somente em espaços formais de controle social - gerariam mais capacidades estatais em virtude de seus arranjos, conforme figura a seguir:



Fonte: Pires e Gomide, (2016).

Conforme o diagrama, objetivos da política determinam arranjos institucionais. Estes, por sua vez, são constituídos por capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais. Esse conjunto influencia os resultados da política.

Se partirmos do pressuposto que um dos objetivos centrais e indissociáveis de várias das políticas culturais é ser construída em conjunto com os “fazedores” da própria cultura, fazendo-os ganhar espaço, recursos, visibilidade, circulação, difusão da sua obra para que seja mais acessível e conhecida pela própria comunidade e circule o máximo possível, aplicando-o a este modelo, poderíamos considerar a hipótese de que o arranjo institucional que permite e potencializa co-produções entre Estado e Sociedade no campo da Cultura, apontada no diagrama, resultaria em inovações e produtos mais condizentes com o objetivo da própria política cultural. Políticas deste tipo, em que a forma de fazer conjuntamente importa tanto quanto os demais resultados pretendidos, parecem centrais no estudo e compreensão de pistas sobre tendências de arranjos contemporâneos no campo das políticas culturais que apontem na direção de maior participação.

Nesse sentido, a partir desta concepção de que Estado e Sociedade devem agir conjuntamente na co-produção de políticas culturais, as dimensões de capacidades constitutivas presentes no diagrama (técnico-administrativa e político-relacional) seriam realizadas em co-participação: em outras palavras, sociedade e burocracia seriam impelidos, neste novo cenário de relação entre Estado e sociedade, a entrar numa dinâmica de co-produção nas dimensões administrativa e relacionais, promovendo novos horizontes de ações em sinergia e complementaridade. Trata-se, assim, de uma configuração de Estado alternativa, em que o limiar que o divide da sociedade já não é tão acentuado. Ao contrário, interessa, literalmente - como interesse público -, criar, promover e potencializar ações públicas em conjunto na perspectiva de fortalecimento do processo democrático. Para tanto, a estrutura institucional deve corresponder a este desafio e ser montada em sintonia com esta perspectiva.

No nível local, como uma resposta aos desafios prementes de reestruturação institucional na SMC, colocados tanto pelos processos de participação social como pelas próprias equipes internas - sobrecarregadas e inseridas em estruturas anacrônicas em relação às mudanças pelas quais a política cultural passou ao longo dos anos -, em dezembro de 2016 foi publicado pela

Prefeitura de São Paulo o Decreto 57.528<sup>39</sup>, que trata da reestruturação integral da Secretaria Municipal da Cultura. O texto foi resultado de um processo de construção de cerca de três anos, fruto de uma demanda considerada prioritária na III Conferência Municipal de Cultura ocorrida em 2013<sup>40</sup> e incorporada como Meta no Plano Municipal de Cultura (PMC)<sup>41</sup>, também fruto de consultas públicas. Antes mesmo da publicação ao final da gestão, o processo de reorganização administrativa foi sendo implantado ao longo da gestão, para depois ser oficializado em sua versão definitiva ao final dela.

A SMC é responsável por uma ampla gama de políticas e equipamentos: suas atividades incluem desde ações de formação cultural e artística, fomento a diversas linguagens, até a gestão de uma rede de espaços culturais e do patrimônio histórico, bem como a organização de um circuito de difusão cultural de programação e eventos em todo o território da cidade. No entanto, a presença das ações culturais por parte do município apresenta-se ainda com desafios, em busca de superar déficits regionais (que ampliem a capacidade de diálogo com o entorno e atenda toda a cobertura que a cidade necessita) e almejando novos arranjos organizacionais que respondam com mais qualidade às demandas contemporâneas

---

<sup>39</sup> Disponível em

[www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=%2f2016%2fdia%20rio%2520oficial%2520cidade%2520de%2520sao%2520paulo%2fdezembro%2f13%2fpag\\_0003\\_5Q1N3R55U5G4SeB2MIP4HRVI25J.pdf&pagina=3&data=13/12/2016&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo&paginaordenacao=100003](http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2016%2fdia%20rio%2520oficial%2520cidade%2520de%2520sao%2520paulo%2fdezembro%2f13%2fpag_0003_5Q1N3R55U5G4SeB2MIP4HRVI25J.pdf&pagina=3&data=13/12/2016&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo&paginaordenacao=100003) (e páginas seguintes; acesso em 28 jan 19). Uma versão do organograma final fruto deste decreto está disponível em [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/SMC%20Organograma\\_1481832581.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/SMC%20Organograma_1481832581.pdf) (acesso em 28 jan 2019).

<sup>40</sup> No relatório final da III Conferência, na seção de “Propostas Prioritárias Eleitas”, consta como a 1ª, com 215 votos: “Reestruturação da Secretaria Municipal de Cultura - Reestruturar a Secretaria Municipal de Cultura e ampliar seu quadro de funcionários por meio de concursos públicos e plano de carreira e promover a formação continuada para funcionários, gestores dos equipamentos culturais e dos CEUS, supervisores de cultura das subprefeituras e conselheiros, garantindo a ocupação dos cargos por profissionais da área da cultura, sem terceirização dos serviços e equipamentos culturais”.

<sup>41</sup> PMC: Decreto Municipal 57.484 de 29 de Novembro de 2016. Disponível em [www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=0PRG9373NJO7UeBV69CPBF79209](http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=0PRG9373NJO7UeBV69CPBF79209) (Acesso em 28 jan 19). Vide a incorporação no anexo do Plano, na “META 2: REESTRUTURAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO”, disponível em [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/anexounicopmc\\_1480537985.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/anexounicopmc_1480537985.pdf) (acesso em 28 jan 19).

pautadas pelos ativistas culturais e por toda a sociedade: questões que o novo desenho administrativo da SMC se propôs a superar em duas vertentes: a reorganização administrativa do organograma e, em simetria a esta, a reorganização orçamentária.

O foco do redesenho abrangeu aspectos relativos às chamadas áreas-meio (administrativas), para que respondessem com mais qualidade, com ganho de escala e de eficiência no processamento burocrático e de contratações; o fortalecimento institucional de áreas finalísticas, em formatos de implementação diversos que contemplem também parcerias a partir do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)<sup>42</sup>; e a cogestão de/para/com a sociedade civil e com outros órgãos e secretarias do município.

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo analisar a experiência de reestruturação administrativa da pasta: como entrou na agenda, a maneira foi concebida, quais são as novidades e as continuidades no formato organizacional estabelecido, de que forma foi implementada e oficializada e que impactos gerou ao longo do processo de implantação. Adicionalmente a isso, aponta pistas se o modelo trouxe elementos para avançar na institucionalidade, territorialidade e participação, de acordo com o que seria uma atualização do modo petista de governar refletido ao longo desta pesquisa, em linha com os desafios apontados nos capítulos anteriores; e como ocorreu a aplicação do conceito de governança colaborativa e de cogestão participativa com a população.

Há também heterogeneidades de condições entre as unidades da SMC e entre seus equipamentos, que apresentam diferentes níveis de estruturação física e de recursos. Historicamente, ainda, a SMC tem atuado de forma fragmentada, o que impõe desafios para o fortalecimento de uma política institucional e cultural integrada e articulada, capaz de otimizar recursos e potencializar resultados.

---

<sup>42</sup> Lei Federal 13019/14 e alterações posteriores, em vigor nos municípios a partir de 2017. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm) (Acesso em 01 fev 2019).

Essas mudanças e avanços, por sua vez, impulsionam a necessidade de adequação da organização interna da Secretaria. Como aponta o Caderno de Consulta Pública do Plano Municipal de Cultura (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016, p. 32),

há muito a estrutura da SMC não corresponde às demandas culturais do município e à ampliação do escopo de sua atuação, tanto no que diz respeito ao seu organograma quanto no que se refere ao incipiente quadro de funcionários, em queda vertiginosa nos últimos anos. Comparando os dados de 2012 e 2016 haverá uma redução de cerca de 30% do quadro de funcionários da Secretaria (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016).

Em um panorama temporal mais amplo, o número de servidores que em 2007 era de 2.118, atinge, em 2016, apenas 1.325 (redução de 37%). Em resumo, constata-se que há um aumento considerável da estrutura física e da quantidade de equipamentos culturais, programas e ações, que não foi acompanhada por uma expansão correspondente de recursos disponíveis para a sua gestão<sup>43</sup>. Pelo contrário, o ritmo acelerado de aposentadorias corrobora o decréscimo do número de servidores, levando a SMC cada vez mais para uma situação de fragilidade institucional.

A estrutura administrativa anterior datava de 1975, estabelecida pela Lei nº 8.204 (lei de criação da SMC). Desde essa data, a estrutura passou por diversas alterações parciais, gerando uma grande fragmentação da legislação vigente até então. A organização tradicional da Secretaria caracterizava-se pelo insulamento excessivo de setores e equipamentos e duplicidade de funções. Além disso, as várias mudanças ocorridas ao longo do tempo, não acompanhadas de uma reestruturação administrativa da SMC como um todo, também propiciaram informalidades, como estruturas existentes não formalizadas, estruturas espelho com procedimentos diferentes, estruturas formais não mais em funcionamento e uma série de distorções na ocupação e nomenclatura dos cargos.

---

<sup>43</sup> Essa tendência pode ser visualizada no gráfico apresentado no Capítulo 1: “Dados históricos: grupos de despesas”.

Nesse contexto, a necessidade de uma revisão e otimização da estrutura administrativa da SMC passou a tornar-se cada vez mais evidente. Como citado anteriormente, aparece como a maior prioridade da Conferência Municipal de Cultura ocorrida em 2013. A partir disso e das demais consultas realizadas durante sua elaboração, passa a ser a Meta 2 do Plano Municipal da Cultura:

**META 2: REESTRUTURAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO**  
Reestruturação e regionalização da Secretaria Municipal de Cultura, com ampliação e qualificação do quadro de servidores (Plano Municipal da Cultura, 2016).

Inicia-se, assim, em 2013, o processo de discussão sobre as diretrizes para a implantação de uma reorganização administrativa da SMC, com envolvimento das diversas unidades da Secretaria, contando também, a partir de 2015, com as diretrizes, recomendações e apoio técnico da Secretaria Municipal de Gestão, responsável por acompanhar e padronizar processos similares em todas as secretarias do governo.

A ideia inicial era realizar a reforma em um único movimento, por meio de uma lei. Essa proposta foi revista no início de 2016, optando-se por realizar a reforma em duas fases. A primeira por meio de Decreto, procurando avançar o quanto possível nas adequações necessárias e urgentes, formalizando estruturas mínimas, em boa parte já implantadas. Em um segundo momento, a partir do amadurecimento das propostas e necessidades evidenciadas no processo de elaboração e implantação desse Decreto, elaborar um projeto de Lei que avance no desenho institucional que privilegie a articulação das unidades e equipamentos da SMC e possa também adequar o quadro de cargos, minimizando as distorções e precariedades existentes. A estruturação completa-se em uma segunda frente, por meio da nomeação de servidores com concursos já homologados, essenciais para a reposição de pessoal e o pleno funcionamento dos novos equipamentos.

Portanto, ainda que a aprovação de uma lei permaneça necessária, esse Decreto se propôs a avançar em pautas essenciais para a SMC. Nessa primeira

fase, os principais objetivos e desafios da reestruturação administrativa em tela foram:

a) otimizar o trabalho da área meio da Secretaria, centralizando grande parte da área administrativa na Coordenadoria de Administração e Finanças, antes pulverizada pelas diversas áreas e equipamentos da SMC;

b) melhorar, ainda que de forma incremental, o funcionamento da área fim da SMC, estruturando áreas hoje existentes na prática que ainda não estão no organograma oficial e propiciando uma melhor articulação da gestão de equipamentos semelhantes, que tendem a operar de forma autônoma e desarticulada;

c) regularizar a nomenclatura e a alocação dos cargos em comissão da Secretaria, atualizando os normativos vigentes, para que respondam melhor às necessidades da SMC;

d) diminuir a fragmentação da legislação vigente, consolidando a estrutura, listando os equipamentos existentes, padronizando suas nomenclaturas e vinculando-os claramente às respectivas unidades responsáveis;

e) formalizar a criação das Regiões Administrativas da SMC e de novas casas de cultura e centros culturais que respondem a demandas históricas da sociedade e contribuem para a territorialização da política de cultura, em consonância com as diretrizes do Plano Municipal de Cultura.

O texto de Decreto encaminhado consolida o processo de construção interna, de revisão e amadurecimento institucional. Tratava-se de um amadurecimento de um melhor arranjo de consenso possível para o cenário de funcionamento da SMC, com vistas à otimização no processo de implementação da política cultural, ao atendimento de demandas da Conferência Municipal de Cultura e ao alcance das metas colocadas no Plano Municipal de Cultura. Não era o arranjo

ideal, com aumento de estrutura e correção de todas as desigualdades, mas o melhor possível para o passo a ser dado naquele momento, diante da necessidade de conciliar tantas visões que contribuíram com sua formulação.

## **Histórico**

Dando sequência à já iniciada contextualização nos capítulos anteriores, em janeiro de 2013, o Secretário Juca Ferreira assume a pasta da Cultura e faz uma série de encontros de escuta denominados #ExisteDiálogoEmSP como já citado anteriormente. Já ali aparecia a preocupação do movimento cultural organizado sobre a fragilidade do aparato administrativo da SMC. Em agosto do mesmo ano acontece a III Conferência Municipal de Cultura. Nela, a primeira demanda mais votada: reestruturação da SMC, com ampliação de sua capacidade administrativa.

Ao longo de 2014 são conduzidos inúmeros debates sobre reestruturação inconclusivos com a equipe de diretores e administrativa da SMC. Diante de um histórico cristalizado de como a secretaria trabalhava até então, continua o forte paradigma de fragmentação: de construir unidades autônomas, com departamentos jurídicos próprios, sua própria equipe administrativa, com orçamento próprio, com estruturas espelho replicadas por boa parte dos espaços mais tradicionais. No entanto, espaços menores e menos conhecidos ficavam à mercê das possibilidades de execução de orçamento e das próprias ações com suporte público adequados.

Em janeiro de 2015, o Secretário Juca Ferreira volta para o Ministério da Cultura, no início do segundo mandato do Governo Dilma; e Nabil Bonduki, que cumpria mandato como vereador da cidade, conhecido pela relatoria do Plano Diretor de São Paulo e pela autoria da Lei do VAI - Valorização de Iniciativas Culturais, assume com a missão de dar continuidade e concretude aos processos iniciados nos anos anteriores.

Em julho de 2015, a Coordenação Administrativa Financeira da Secretaria, a partir de um estudo que fez sobre os custos e modelos de contratos em

toda a secretaria (como dissemos, em mini-administrativos fragmentados) faz propostas para uma Reforma Orçamentária em 2016, visto que aproximava-se o período da elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA por parte do executivo. Neste processo, as secretarias são consultadas e no caso da SMC a fragmentação administrativa se refletia também na organização orçamentária, que só se agravava à medida que os movimentos organizados demandavam “dotação própria” para cada ação: movimento este que era em boa parte replicado pelos departamentos da secretaria, a título de autonomia e descentralização.

O histórico de orientações de Secretarias de Planejamento e de Finanças para a SMC sempre foi o de diminuir unidades orçamentárias e dotações, para facilitar a coordenação e evitar a gestão muito picada de pequenas frações orçamentárias ao longo do ano. A LOA de então é enviada da SMC para ser consolidada na proposta que o Executivo iria enviar para a Câmara no formato da nova estrutura desejada, agrupada em 5 grandes áreas, que já refletiam o agrupamento dos “tipos” de ações da Secretaria de Cultura, que embasariam também o desenho da estrutura organizacional que se desenharia mais adiante:

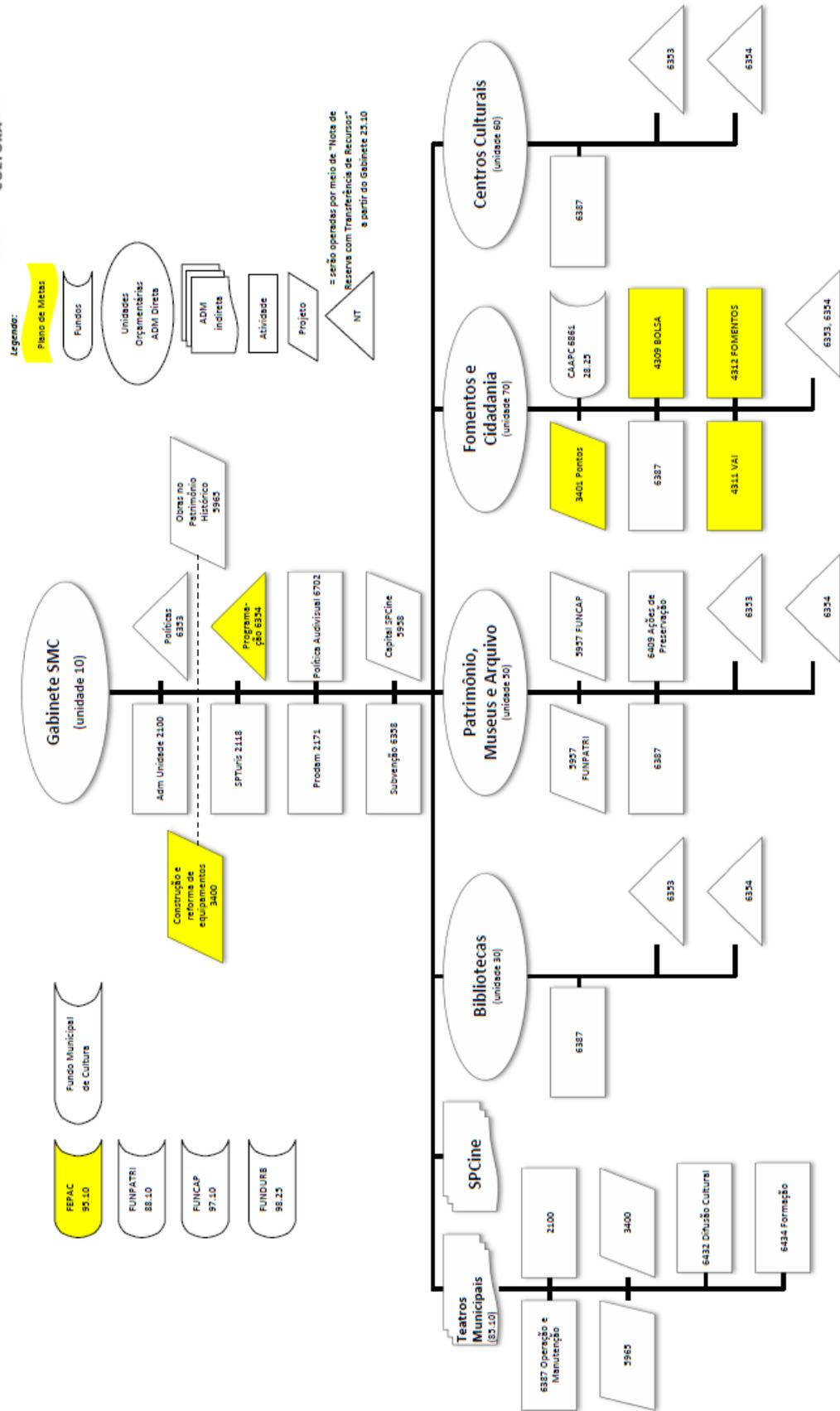
- Um conjunto de ações referentes ao Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura (as que ficam consideradas como transversais em todas as áreas), na Unidade Orçamentária 25.10;
- Os dois espaços de administração indireta (Fundação Theatro Municipal - FTM) e a Empresa de Audiovisual SPCine;
- O conjunto das Bibliotecas, agrupando ali a referência da Biblioteca Mário de Andrade, pelo porte e como referência para as demais do Sistema Municipal de Bibliotecas, espalhadas pela cidade, na Unidade Orçamentária 25.30;
- O conjunto referente a equipamentos de memória da cidade: Museus, Arquivo Histórico, e Departamento do Patrimônio Histórico, áreas e conselhos correlatos, na Unidade Orçamentária 25.50;

- O conjunto das ações, editais e programas de fomentos e cidadania, na Unidade 25.70;
- O conjunto dos Centros Culturais, que ficam estipulados como espaços de referência em cada território, para demais equipamentos e agentes, na Unidade Orçamentária 25.60.

Essa organização é demonstrada graficamente a seguir:



## Nova organização ORÇAMENTÁRIA - órgão 25



44 Diagrama sobre a reorganização orçamentária da SMC para 2016. Fonte: Elaboração própria com dados da PLOA da época.

A reorganização primeiro do orçamento já se constituía como um estímulo institucional ao trabalho conjunto de áreas antes fragmentadas e uma melhor visualização do planejamento da destinação de recursos por tipos de ações da SMC. Ainda em julho de 2015, em paralelo com a construção da nova organização orçamentária, inicia proposição da Reforma Administrativa junto à Secretaria de Gestão, inicialmente com a intenção de que fosse um Projeto de Lei (PL). Em outubro de 2015, adota-se a estratégia de adiantar um decreto com cargos existentes e estrutura mínima formalizada simultaneamente ao desenho do PL.

Em dezembro de 2015, diante do amadurecimento destes elementos da nova organização orçamentária, do contexto de escassez de equipes administrativas locais e, ainda, com a perspectiva de implantação na virada do ano do Processo Eletrônico em substituição aos processos em papel, a proposta de administrativo centralizado para toda SMC é acatada pelos diretores gerais, administrativos e pela equipe de gestão da secretaria.

Em janeiro de 2016 se dá o início da implantação de mudanças na organização administrativa, com a centralização de uma única Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF) na sede da SMC; o que implicou, inclusive, mudança de local de trabalho de equipes, agrupamento de outras e a mudança no formato de operação do orçamento (com a reorganização das Unidades Orçamentárias) e da forma de processar contratações (com a implantação do Processo Eletrônico - SEI<sup>45</sup> - Sistema Eletrônico de Informações).

O contexto do ano eleitoral em 2016 fez com que a estratégia de desenho de um PL fosse abandonada e se concentrasse apenas na publicação do que era possível reorganizar por Decreto. De julho a setembro de 2016, houve um intenso

---

<sup>45</sup> Mais informações sobre o Projeto em <https://softwarepublico.gov.br/social/sei> (Acesso em 01 fev 2019). A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria de Gestão, escalonou a implantação gradativa e obrigatória por tipos de processos. Logo no início de 2016, os tipos de processos de contratação, que representam cerca de 80% do que viabiliza as atividades fins da SMC, passaram, obrigatoriamente, para o meio eletrônico. A convergência desta transição com as demais alterações que a SMC estava fazendo no orçamento e na reorganização administrativa acabou criando eixos que potencializavam a necessidade de mudança entre si, num arranjo institucional que teria mais capacidades técnico-administrativas a partir do uso das novas ferramentas.

processo de elaboração conjunta com cada área para a definição de estrutura, atribuições e quadros de cargos. Surgem polêmicas e divergências, que exigem busca de alternativas, negociação com as áreas e tomada de decisão do gabinete.

De outubro a dezembro de 2016 inicia a tramitação do processo 2016-0.216.206-5, que parte da SMC para a Secretaria de Gestão e outros órgãos para validar o desenho e todas as informações. Em 12 de Dezembro de 2016, publica-se o decreto nº 57.528, que dispõe sobre a reorganização e as atribuições da Secretaria Municipal de Cultura, cria e altera a denominação de equipamentos culturais, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento. Oficializa-se, então, aquilo que foi gradativamente implantado ao longo do ano. Além disso, mas não menos importante, todas as denominações de equipamentos passam a contar com a referência ao municipal ou à cidade no nome formal do espaço, tentando evidenciar melhor para a população aonde o recurso municipal de cultura estava sendo destinado<sup>46</sup>.

Portanto, foram elementos centrais no contexto de implantação da reorganização administrativa a expansão de atividades e equipamentos da SMC, em especial atividades-fins durante a gestão Haddad, com aumento crescente de programas, equipamentos e parcerias, mas sem aumento proporcional nem atualização da estrutura de operação. Os atores internos das equipes da secretaria, historicamente, consolidavam e agravavam uma falta de perspectiva global, pela visão extremamente insulada herdada de uma visão de “descentralização”, que já não se sustentava diante do tamanho da secretaria e das possibilidades tecnológicas de aparato administrativo. Além disso, iniciou-se um debate sobre novos modelos de gestão de equipamentos junto à sociedade civil, por meio das possibilidades da legislação que havia entrado recentemente em vigor: o novo Marco Regulatório conhecido como MROSC.

---

<sup>46</sup> Equipamentos municipais de excelência costumam ser confundidos como sendo de iniciativa privada, geridos por OSs ou, ainda, de nível Estadual. Exemplos: o Centro Cultural São Paulo (CCSP), ao lado da estação Vergueiro do Metrô, costuma ser considerado erroneamente, tanto pelo nome, como pela proximidade com o metrô, como um equipamento da esfera Estadual. A partir da nova denominação, passa a se chamar Centro Cultural da Cidade de São Paulo.

O quadro herdado era de excelência de alguns equipamentos, por um lado, mas um conjunto de precariedades muito grande do conjunto, especialmente no que diz respeito às dimensões administrativas. Órgãos de controle, como o Tribunal de Contas Municipal, ou a própria Controladoria Geral do Município começaram a perceber e a questionar valores e procedimentos de contratações similares dentro da SMC com discrepâncias grandes, fruto da falta de um controle mais centralizado.

De partida, a fragmentação excessiva gerou a necessidade de padronização de procedimentos como etapa preliminar à unificação de algumas equipes, que ocorreu ao longo do ano de 2016. Outra alternativa que se encontrou para não se engessar demais a estrutura, foi a de detalhá-la até o nível das direções e coordenações, deixando estruturas internas mais flexíveis a serem detalhadas por portarias posteriores que pudessem ser detalhadas com as especificidades por local, em conjunto com coordenações e direções dos vários espaços.

Como não há criação de cargos por meio de decreto, apenas reorganização, foi necessário criar um conceito, para traduzir o desenho proposto, de “governança colaborativa”. Significava, na prática, a necessidade de que os Centros Culturais trabalhassem de forma articulada, mesmo sem ter um cargo hierárquico geral superior a todos os centros culturais; que a Biblioteca Mário de Andrade trabalhasse de forma articulada com o Sistema Municipal de Bibliotecas, sem relação hierárquica com elas; a de que o novo Departamento de Museus atuasse em conjunto com o Arquivo Histórico Municipal e com o Departamento de Patrimônio Histórico, em reuniões periódicas e tendo diretrizes e projetos em comum, compartilhando o mesmo orçamento, mesmo sem uma direção geral acima das três áreas. Era uma tentativa de estabelecer no plano formal a necessidade de trabalho conjunto que estava sendo exercitada ao longo da gestão, para que a iniciativa não se perdesse e voltasse o movimento de fragmentação.

A estrutura básica do Decreto nº 57.528/2016 consiste nos seguintes tópicos:

- Finalidades da SMC (art.2)

- Estrutura básica e detalhada (art.3 a art. 15)
- Atribuições das unidades (art. 16 a art. 32)
- Definição de 11 regiões administrativas da Secretaria Municipal de Cultura (art. 33), em sintonia com o proposto no Plano Municipal de Cultura e no PL sobre o Conselho Municipal de Cultura.
- Criação de Centros culturais (art. 39 e art. 34) e Casas de Cultura (art. 34 e 35)
- Padronização das denominações dos equipamentos (Art. 38 e Anexo I)
- Quadro de Cargos (Art. 45 e Anexo 2)
- Previsão de detalhamento das atribuições e estruturas por Portarias (Art. 47)

De maneira geral, podemos considerar como avanços possíveis por Decreto para a situação administrativa da SMC alguns eixos:

Primeiro, uma atualização das finalidades da SMC e das atribuições das áreas, que estavam defasadas em relação às políticas culturais contemporâneas. Também, como resposta aos desafios colocados no Capítulo 2, a institucionalização de mecanismo de gestão territorial com a definição de regiões administrativas da SMC (em articulação com o Plano Municipal de Cultura). Nesse olhar mais sistêmico e planejado sobre o território, alguns equipamentos foram elevados à categoria e ao papel de articulação de Centros Culturais, não necessariamente pelo seu tamanho, mas pela redefinição de seu papel (ser uma referência regional de articulação territorial, como apontado no Capítulo 2). Também se formaliza áreas existentes de fato, mas ainda não institucionalizadas (Coordenadorias de Programação e de Cidadania, Departamento de Museus) e se propicia a atuação integrada de áreas e equipamentos semelhantes (Coordenadoria dos Centros Culturais).

Do ponto de vista da racionalidade administrativa, otimiza-se processos e padroniza-se procedimentos, centralizando grande parte da área administrativa numa CAF comum para toda a SMC, aproveitando-se das inovações e facilidades do Processo Eletrônico como mote impulsionador de uma gestão mais moderna de processos e procedimentos administrativos. Também do ponto de vista burocrático, regulariza-se a situação dos servidores, alocando-os formalmente nas unidades

onde trabalham. Há ainda um impacto significativo ao se diminuir a fragmentação da legislação vigente: como foi dito, a estrutura anterior era de 1975, com sucessivas alterações parciais não consolidadas.

Do ponto de vista dos desafios da implementação, destaca-se a implantação parcial anterior à formalização, que auxiliou, inclusive, em ajustar o modelo que viria a ser formalizado. O processo eleitoral e a possibilidade de oficialização apenas por decreto deixam a estrutura um pouco mais frágil em termos de perenidade da proposta<sup>47</sup>. No entanto, o passo dado marcou a configuração da secretaria nos anos seguintes, mesmo após a mudança de gestão.

Dialogando com os desafios que Chauí (1995) destaca de sua gestão à frente da Secretaria de Cultura no município de São Paulo, retomados no início deste capítulo, as barreiras da cultura organizacional fragmentadas foram gradativamente superadas, ao menos em parte, quando as equipes percebiam o porquê das mudanças e qual seria o seu novo papel neste nova reordenação: a maioria das vezes significando a importância daquele trabalho localizado agora para o conjunto da SMC. Várias contribuições captadas a partir do dia a dia das equipes foram incorporadas e demonstradas ao longo de reuniões periódicas com os setores e departamentos, num movimento constante de transformação das partes para o todo e do todo para as partes. Conquistar e mobilizar equipes e fazer a gestão participativa e transparente da mudança, mesmo quando havia gargalos e dissonâncias impossíveis de serem corrigidas no passo que estava sendo dado, parecem elementos de destaque do processo vivido pela SMC em sua reordenação administrativa.

---

<sup>47</sup> A Gestão Doria, por meio do Secretário André Strum, fez algumas alterações na reforma por meio do Decreto Municipal 58.207, de 24 de Abril de 2018. No entanto, a reordenação administrativa, do ponto de vista das áreas meio, foi mantida. A alteração mais significativa foi a transformação da Coordenadoria de Cidadania Cultural em uma Coordenadoria para Contratos de Gestão. Aqui há uma evidente mudança de orientação de como realizar a atividade finalística da SMC, na tentativa aparente de replicar o modelo do governo do Estado de SP. Uma agenda de estudos futuros deve abordar o assunto.

## CONCLUSÕES E PISTAS DE UM NOVO CICLO: COMPARTILHANDO PASSOS PARA AÇÕES CONJUNTAS ESTADO E SOCIEDADE

Por mais que pareça óbvio, é preciso registrar: Estado, Governo e Políticas Públicas estão, em todos os períodos históricos, passando por transformações, de forma dialógica entre eles e na relação com a Sociedade Civil. Em algumas gestões, a partir da sua perspectiva e prioridades políticas e do entendimento da relação com a sociedade civil e com o aparelho do Estado, essa dialogia e as transformações delas decorrentes podem se tornar ainda mais intensas e com desdobramentos. O objetivo desta dissertação foi refletir, em caráter de ensaios em cada capítulo a partir dos fatos destacados, sobre algumas destas transformações nas relações Estado e Sociedade Civil a partir dos processos vivenciados no contexto municipal durante a Gestão Haddad no município de São Paulo, de forma que contribuam como inspirações para o que seria uma atualização do que se convencionou em determinado momento histórico como “modo petista de governar”, conforme sistematizamos na Introdução a partir de Bezerra (2014), e que agora enfrenta um novo contexto, novos obstáculos, novas potencialidades.

No artigo “Junho disruptivo” (2014), Jean Tible e Josué Medeiros retratam os fenômenos recentes de manifestações no Brasil, abordados no capítulo 1, num “novo padrão”, como consequência direta dos Governos Lula e Dilma. Os autores apresentam como uma das transformações centrais as configurações de classes sociais no país a partir destes governos do PT, em especial em relação àquela classe denominada “nova classe média”<sup>48</sup> ou, em outras palavras, nos meios acadêmicos e dos movimentos sociais, de “nova classe trabalhadora”<sup>49</sup>. De forma similar, Ermínia Maricato, em artigo no livro “Cidades Rebeldes” (2013), retoma a ideia de que as cidades são apropriadas desigualmente e como esse “novo padrão de manifestações” pode configurar um enfrentamento de desigualdades que não foram superadas nos governos do PT, como a informalidade habitacional e a circulação precarizada e caótica nos transportes públicos, por exemplo. O direito ao território e a circular que pode ser considerado o estopim para toda as

---

<sup>48</sup> Classificação atribuída nos meios de comunicação e no mercado em geral.

<sup>49</sup> Procura-se enfatizar a identidade de trabalhadores que a nova classe em ascensão manteve, mas que nem sempre se reconhece nela.

manifestações sobre espaço público e direito à cidade dos anos seguintes, para além dos 0,20 centavos, que colocaram em xeque formas tradicionais de organização de partidos, movimentos sociais clássicos e governos, mesmo os de esquerda.

É possível adicionar, como mais um elemento de contexto, a maneira como foram notórias as dificuldades que o poder público teve em perceber e dialogar adequadamente com o que estava acontecendo e com as novidades do que estava nas ruas:

“De fato, está difícil entender”, afirmou, na manhã seguinte, o então ministro da Secretaria-Geral da Presidência, Gilberto Carvalho (PT). “Nós somos acostumados com mobilização com carro de som, com organização, com gente com quem negociar e liderança com quem negociar e poder fazer um tipo de acordo”, acrescentou o ministro, à época responsável pela interlocução do governo com os movimentos sociais.<sup>50</sup>

A fala do então ministro sintetiza o embaraço causado por, no mínimo, uma mudança de repertórios de interlocução dos novíssimos atores em cena, que, com suas práticas que evidenciavam a máxima “ninguém nos representa” (nem no governo, alvo principal da crítica de distanciamento e má gestão do bem comum; mas também nem mesmo dentro do movimento, como gesto de coerência com a crítica às relações hierárquicas). Esta transformação obstacularizou ações e sinalizações dos que estavam à frente do poder público e conheciam os formatos de interações anteriores entre Estado e Sociedade, em que as tratativas traziam liturgias próprias centradas em participações orgânicas, de representantes e representados, para criar acordos e rumos. Diversos professores apontando que as respostas do governo e do congresso não foram profundas e nem são percebidas pela população recentemente, anos após as tentativas de respostas institucionais tradicionais para aquele contexto.

---

<sup>50</sup> Matéria “Junho de 2013: cinco anos depois, parte das medidas para responder aos protestos não saiu do papel”, de Guilherme Mazui e Gustavo Garcia, G1, publicada em 13/06/2018. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/junho-de-2013-cinco-anos-depois-parte-das-medidas-para-responder-aos-protestos-nao-saiu-do-papel.ghtml> . Acesso em 07/01/2019.

Se considerarmos os dois eixos estruturantes do modo petista de governo como “governar de forma participativa” e “inverter prioridades”, é importante chamar a atenção para um ponto crítico em cada uma destas dimensões: não basta mais apenas criar mecanismos institucionais para escuta e formulação de ideias. Também não basta, além disso, ao final fazer avaliações e pedir sugestões. É preciso, como parece demonstrar os elementos trazidos aqui ao longo da dissertação, co-implementar as políticas - no território, com redes de movimentos e com os/as trabalhadores/as do Estado, os agentes públicos. Do ponto de vista do Ciclo das Políticas Públicas, muitas das formas de participação institucionalizada valorizam contribuições no momento de estabelecer a agenda, no momento de desenhar alternativas e realizar propostas, no momento de avaliar resultados. A década de participação em conselhos e conferências valorizou a participação na agenda, na formulação e na avaliação. Mas pouco se avançou na implementação conjunta, que seria um co-criar ou um co-produzir permanente. De outro lado, inverter prioridades hoje significa não se deixar levar simplesmente pela lógica do mercado, ou das formas tradicionais de se fazer as coisas. Inverter significa, novamente e mais do que nunca, valorizar as pessoas; e, no caso das políticas culturais, também os fazedores da política, sujeitos-beneficiários-atores centrais do processo todo.

No que diz respeito às transformações no âmbito interno do governo, não se restringindo somente à luta institucional-administrativa, mas reconhecendo-a como parte constitutiva para a consecução de objetivos, podemos perceber alguns traços daquilo que Bourdieu já observava numa entrevista em 1991<sup>51</sup>, em que aponta como as contradições do mundo demonstram-se no cotidiano das pessoas das diversas categorias profissionais que fazem atendimento ao público e sofrem as discrepâncias da prestação de serviços de políticas públicas aos cidadãos, que são classificadas como “mão esquerda” (seriam os profissionais da ponta, de atendimento ao público, que mais tarde são chamados pelo neoinstitucionalismo de “burocratas ao nível de rua”<sup>52</sup>) em contraposição à “mão direita”, que seriam os

---

<sup>51</sup> BOURDIEU, Pierre. A mão esquerda e a mão direita do Estado. in: *Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. (p. 7 - 14).

<sup>52</sup> A referência clássica a este conceito é de LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980. No Brasil, uma das referências centrais para este debate é a produção da Profa. Gabriela Lotta

burocratas das “áreas meio”, de finanças e gabinetes, que enxergam estas contradições e tomam decisões olhando a situação mais de longe. O distanciamento entre as visões e a tensão entre as duas mãos, com a impressão de que uma não quer saber o que a outra faz ou quer fazer, traduz parte do debate sobre a luta de classes “interna ao Estado” mais contemporânea. No caso das iniciativas de reforma administrativa, a própria ampliação do conhecimento sobre toda a estrutura faz com que as duas mãos se aproximem para se complementarem.

A “crise do político”, classifica o autor, é a crise do Estado como responsável por buscar e garantir o interesse público; não se dá apenas por questões de salários. Essa ruptura, nos termos de Catells (2018) que apresentamos na introdução e que se amplia para a relação com a sociedade, precisou e precisa ser enfrentada para que haja resultados na linha programática-política que se pretende. Ao reestabelecer pontes com trabalhadores/as do setor público é possível encontrar pistas de atualização das estruturas e rompimento da inércia, com novas tecnologias e novas práticas de governança, em que todos são chamados a opinar no desenho, colaborar na execução e criticar os gargalos.

Para muitos, no período dos governos do PT em nível nacional, a vida melhorou dentro de casa, com aumento da renda real e a diminuição da pobreza extrema, mas continuou com vários problemas do lado de fora: transportes públicos sempre muito cheios, demorados e de má qualidade; cidades e campo violentos, estimulando as pessoas a se trancarem em carros blindados e condomínios fechados; poucos parques, praças, atividades culturais. Tratava-se de um “crescimento” muito focado no consumo e na ascensão privados (combinando com as interpretações da teologia da prosperidade, fazendo acreditar que os ganhos dos últimos períodos haviam sido apenas por mérito próprio e não fruto de construções sociais e políticas públicas) e pouco valorizados em sua dimensão pública (as pessoas queriam mais convívio social, mais direito de ir e vir sem precisar ter medo da violência, mais direito de ir para rua com a sua diversidade sem ser reprimidas).

---

(Cf. LOTTA, G. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família, tese de doutorado, São Paulo, SP, 2010.)

As instituições mais tradicionais, que sempre estiveram nas ruas em protestos por mais direitos ao lado do povo, não foram mais as protagonistas desse novo movimento, que ampliou a participação para setores não organizados da sociedade. Esses novos grupos têm uma expectativa de construir movimentos e articulações mais horizontais e estavam ansiosas por ir à rua pedir “mais”. A repressão policial desmedida, que no início foi ocultada mas que ficou evidente com a cobertura por celulares e difusão pelas redes sociais, aumentou a sede por democracia e mais direitos. A reivindicação “sem partido” ou “sem bandeira” demonstrava a ânsia para que aquilo que estava sendo tão grande aos olhos de quem nunca o fez (e foi, de fato) não tivesse rótulos ou carimbos ou fosse cooptado por interesses alheios ao que estava sendo conduzido.

Tudo isso começava a traduzir um descrédito dos espaços tradicionais de participação: inicialmente naquilo que é mais conhecido, das casas legislativas e de secretarias, mas atingindo toda a estrutura de participação popular como conselhos e conferências, que não são conhecidos pela maioria da população e que, mesmo quando conhecidos, não são espaços em que as pessoas conseguem contribuir efetivamente sem passar por processos de aprendizado de como funcionam. A sensação de “ação mais direta” que as manifestações davam não são comparáveis à “paciência” de construções destes outros espaços.

Junto com tudo isso vem um atentado à democracia: o projeto que a população votou, de mais direitos e avanços, foi substituído abruptamente, por uma articulação do congresso para o impedimento de Dilma, por um projeto liberal. Mais do que o respeito ao rito, o parlamento e a mídia conseguiram derrubar uma agenda que constituíam o próximo passo demandado nas urnas para o retrocesso ao governo do mercado, de poucos, de reformas que só beneficiam os mais ricos e jogam todo o custo dos problemas para os mais pobres e os que mais precisam do governo. Que democracia é essa que respeita os ritos formais e desconsidera a opinião da maioria da população, especialmente da mais empobrecida? Essa democracia está a serviço de quem? O que significa a rejeição ao PT na eleição de Bolsonaro em 2018, em que, aparentemente, este último foi identificado como “o novo” e o PT à velha forma de se fazer política tradicional?

No campo das políticas culturais, se partirmos do pressuposto que um dos objetivos centrais e indissociáveis de várias destas é ser construída em conjunto com os “fazedores” da própria cultura, fazendo-os ganhar espaço, recursos, visibilidade, circulação, difusão da sua obra para que seja mais acessível e conhecida pela própria comunidade e circule o máximo possível; poderíamos considerar a hipótese de que a abertura que permite e potencializa co-produções entre Estado e Sociedade no campo da Cultura - em que a forma de fazer conjuntamente importa tanto quanto os demais resultados pretendidos - parecem centrais no estudo e compreensão de pistas sobre tendências de arranjos contemporâneos no campo das políticas culturais que sejam permeáveis à dinâmicas ativistas como constitutivas da própria política, nas três dimensões: diálogo com o território e valorização da identidade e cultura local; potencializar construções de políticas em conjunto com movimentos, de forma permeável entre Estado e Sociedade (capacidades político-relacionais); remodelar e atualizar estruturas em conjunto com os/as trabalhadores/as destas, a partir deles e do novo contexto (capacidades técnico-administrativas).

Sociedade e burocracia seriam impelidos a entrar numa dinâmica de co-produção, promovendo novos horizontes de ações em sinergia e complementaridade: uma configuração de Estado alternativa, em que o limiar que o divide da sociedade já não é tão acentuado. Ao contrário, interessa, literalmente - como interesse público -, criar, promover e potencializar ações públicas em conjunto na perspectiva de fortalecimento do processo democrático apontado por Spink (1998).

Quais seriam, então, os processos que não cairiam no risco de serem meros “treinamentos” que desconsideram os saberes e fazeres prévios, os territórios e os trabalhadores estatais e não-estatais da cultura, mas sim colaborariam no aumento de informações e da potência de Estado e sociedade atuarem em conjunto?

Os processos desencadeados pela gestão Haddad das políticas culturais em São Paulo destacados aqui - na territorialização e fortalecimento de vínculos com o entorno; na luta por pautas dos grupos junto à institucionalidade do executivo e do

legislativo; e nas atualizações institucionais de estruturas de forma a atuarem em rede e em modelos de governança permeáveis e colaborativos; apontam que há novidades de uma nova dinâmica possível entre movimentos sociais e Estado, a partir do ativismo institucional, que gera resultados em capacidades estatais e transformações para ambos.

O modo de como fazer (e não só o discurso já apropriado por outros setores) parece importar ainda mais agora, como desde o início. No entanto, este modo tende agora a se articular de forma mais conjunta. E os/as fazedores da cultura tem muito a se inspirar sobre isso.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 57, n. 2, p. 325-357, Junho 2014 . Disponível em: < <http://ref.scielo.org/s53bbf> >. Acesso em 22 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411> .

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. . Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, dez 2011.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do Poder Popular ao Modo Petista De Governar: Mudanças no significado da participação para o Partido Dos Trabalhadores**. Universidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2014. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06102014-105726/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06102014-105726/pt-br.php). Acesso em 01 fev 2019.

BOTELHO, I.; ALTHUON, M.; LANDI, M. A experiência do Centro Cultural da Juventude Ruth Cardoso (CCJ) e sua inserção na economia criativa. In: **Seminário Internacional Políticas Culturais**, II, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em [www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas\\_Culturais/II\\_Seminario\\_Internacional/FCRB\\_IsauraBotelho\\_e\\_outros\\_A\\_experiencia\\_do\\_Centro\\_Cultural\\_da\\_Juventude\\_Ruth\\_Cardoso\\_CCJ.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_IsauraBotelho_e_outros_A_experiencia_do_Centro_Cultural_da_Juventude_Ruth_Cardoso_CCJ.pdf). Acesso em 01 fev 2019 .

BOTELHO, I.; OLIVEIRA, M. C. V.. **Centros culturais e a formação de novos públicos**. [S.l.], s.d. Mimeografado.

BOURDIEU, Pierre. **A mão esquerda e a mão direita do Estado**. in: **Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude**. Organizado por Helena Abramo. Brasília: SNJ, 2014. Disponível em <http://bibjuventude.ibict.br/jspui/handle/192/69> Acesso em 18 jan 2019.

CARDOSO, Adalberto. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 80, p. 71-88, Mar. 2008 . Disponível em < <http://ref.scielo.org/9z2sxp> >. Acesso em 01 fev 2019.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas. Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, jun 2015.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura - a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. **Revista de Estudos Avançados USP**, São Paulo , v. 9, n. 23, p. 71-84, Abr 1995 . Disponível em < <http://ref.scielo.org/cq8gvm> >. Acesso em 01 fev 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100006> .

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade**. São Paulo: Cortez, 2017.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. L.; BICHIR, R. M. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v.5, n. 2, p. 37-55, 2004.

LOTTA, G. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. In: BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

MACHADO, Adriano Henriques. Os setores católicos e o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT): aproximações, tensões e conflitos. IN: **Anais do XX Encontro Regional de História: História e Liberdade**. ANPUH/SP – UNESP-Franca. 06 a 10 de setembro de 2010. Disponível em: <https://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XX%20Encontro/PDF/Autores%20e%20Artigos/Adriano%20H.Machado.pdf>. Acesso em 11 fev 2019.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades Rebeldes**, 2013. Disponível em <https://diplomatie.org.br/e-a-questao-urbana-estupido>. Acesso em 21 jan 19.

MARINO, A.; SILVA, G. Política Cultural e Território: dos Pontos de Cultura ao Programa de Fomento à Cultura de Periferia In: **Anais do VIII Seminário**

**Internacional de Políticas Culturais**, 23 a 26 de maio de 2017, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2017.

MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; CAMPOS, L. C. Empreendedorismo Institucional na Emergência do Campo de Políticas Públicas em HIV/AIDS no Brasil. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 9, n. 1, jun 2010.

NOVAES, R. O campo das Políticas Públicas de Juventude: processos, conquistas e limites. In: MONTECHIARE, R. e MEDINA G. **Juventude e educação: identidades e direitos**. São Paulo: FLACSO, 2019. Disponível em [www.academia.edu/38343300/Juventude e Educacao e identidades e direitos](http://www.academia.edu/38343300/Juventude_e_Educacao_e_identidades_e_direitos). Acesso em 18 fev 2019.

OREIRO, José Luís. Origem, causas e impacto da crise. **Valor econômico**, v. 13, n. 09, 2011. Disponível em [www.ihu.unisinos.br/173-noticias/noticias-2011/500801-origem-causas-e-impacto-da-crise](http://www.ihu.unisinos.br/173-noticias/noticias-2011/500801-origem-causas-e-impacto-da-crise). Acesso em 08 fev 2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Manifesto de Fundação do Partido dos trabalhadores**. Aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980. Disponível em: <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em 11 fev 2019.

PEDROSA, Maria Elizabeth Caldellas. **Centro cultural da juventude Ruth Cardoso: uma experiência diferenciada**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Junho/2016 . Disponível em <<http://ref.scielo.org/z4sdj4>>. Acesso em 01 Nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806> .

PREFEITURA DE SÃO PAULO, **Caderno de Consulta Pública do Plano Municipal de Cultura**, 2016. Disponível em [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/relatorios/index.php?p=19964](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/relatorios/index.php?p=19964). Acesso em 28 jan 2019.

PRONI, M.W; CUNHA, E.M.G.P. **Mapa da Juventude da Cidade de São Paulo. Relatório Final**. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp; Instituto de Economia – IE; Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT; Núcleo do Estudo de População - NEPO. Campinas, 2014.

RECH, C. M.; SILVA, M. K. Ativismo Institucional como Categoria Analítica para o Estudo das Práticas Políticas dos Movimentos Sociais no Brasil. In: **Anais do I Seminário Nacional de Sociologia da UFS**, abr 2016.

RHODES, R., 1996. The New Governance: Governing without government. **Political Studies**, 44, pp.652-667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

RODRIGUES, LM. A composição social das lideranças do PT. In: **Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. pp. 1-26.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **SMC no Território: articulando as políticas culturais na cidade de São Paulo**. 2014. Disponível em [https://issuu.com/smccsp/docs/apostila\\_smc\\_no\\_territorio](https://issuu.com/smccsp/docs/apostila_smc_no_territorio). Acesso em 01 fev 2019.

SHIMIZU, Carina Kotani. **O Centro Cultural da Juventude e suas práticas de gestão: a preocupação com o acesso e os direitos culturais**. Revista do Centro de Pesquisa e Formação, Nº 5. SESC, setembro de 2017. Disponível em [www.sescsp.org.br/online/artigo/11552\\_CARINA+KOTANI+SHIMIZU](http://www.sescsp.org.br/online/artigo/11552_CARINA+KOTANI+SHIMIZU). Acesso em 01 fev 2019.

SOTO, C. et al. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, A. **Políticas públicas para cultura no governo Lula**. Salvador: Edufba, 2010. p. 25-48. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/525/6/Políticas%20culturais%20governo%20lula.pdf#page=27>. Acesso em 08 fev 2019.

SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. **Texto para discussão Ipea 1718**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13506](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13506). Acesso em 08 fev 2019.

SPINK, Peter. O Papel da Formação Técnica e Cultural na Elevação da Capacidade do Governo. In: **Superando Fronteiras: Sociedade e Estado**. Vários Autores. S. Paulo: Fundação para o Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP – Governo do Estado de SP, 1998.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, Jun 2016 . Disponível em <http://ref.scielo.org/8mscjk> . Acesso em 11 nov 2018.

TIBLE, Jean; MEDEIROS, Josué. **Junho disruptivo: a nova configuração do conflito de classes no Brasil.** 2014. Disponível em: <http://coyuntura.sociales.uba.ar/515/>. Acesso em 11 fev 2019.

## **Anexo I**

Nota explicativa do presente anexo: Para as finalidades deste registro, foram ocultadas a matriz de responsabilidades em que constavam nomes de pessoas responsáveis por cada tarefa e os prazos. A finalidade aqui é perceber assuntos que delinearão o escopo de temáticas e preocupações que estavam no radar no início da atuação da equipe de dirigentes da SMC. O registro foi extraído e adaptado do documento final elaborado pela assessoria externa que conduziu o planejamento em conjunto com a assessoria da Secretaria Municipal de Cultura.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA  
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL  
Realizado em 27 e 28 de março de 2013

### **Método de Trabalho**

Planejamento Estratégico Situacional – Carlos Matus

Governar, então, exige articular três variáveis:

- a) O programa de governo é a proposta de meios e objetivos para alcançar a situação esperada;
- b) A capacidade de governo é a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta, e;
- c) A governabilidade do sistema, que sintetiza o grau de dificuldade da proposta e do caminho que deve percorrer-se, verificável pelo grau de aceitação ou rechaço do projeto e a capacidade dos atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes.

### **Fala do Secretário**

- O Programa de Governo contém compromisso com a Cultura
- Pretende criar Núcleo Estratégico da Secretaria
- Dimensões da cultura: simbólico, direito a cidadania e econômica
- Construir a Gestão Cultural
- É possível avançar em leis de fomento e em equipamentos culturais
- Georeferenciar as políticas, equipamentos e ações da SMC
- Nossa função é criar condições para o desenvolvimento cultural em São Paulo
- Este governo representa mudança de conceito de gestão, em particular na cultura
- Elaborar um Programa de Transparência para todas as áreas da secretaria
- Firmar parceria com as Secretarias que compõem o governo
- Identificar a interface das políticas estratégicas da Secretaria com o Arco do Futuro
- Para cada ação, avaliar a interface com as outras secretarias
- No levantamento das ações a ser realizado mapear os interlocutores nas outras secretarias

### **Metas anunciadas pelo Prefeito (Lei do Plano de Metas)**

- Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento, construir e instalar pelo menos 1 equipamento cultural nos 19 distritos que não possuem qualquer tipo de equipamento público de cultura;
- Alcançar um calendário anual que inclua uma Virada Cultural no Centro, 2 descentralizadas e mais 3 outros eventos temáticos;
- Viabilizar dois novos Centros Culturais de Referência;
- Ampliar a Rede de Pontos de Cultura na cidade, com a inclusão de 300 novos pontos;
- Criar e efetivar o Fundo Municipal de Fomento à Cultura;
- Apoiar 300 artistas por meio do programa Bolsa Cultura;

- Atingir 160 projetos anuais dos programas de Fomento ao Teatro, Dança e Cinema;
- Atingir 500 projetos fomentados pelo Programa para Valorização das Iniciativas Culturais;

## **Políticas Setoriais, Estruturais e Modelo de Gestão da SMC**

### **Estruturais/Territoriais**

- Centro
- Cultura Digital e Comunicação
- Periferias
- Carnaval
- Cidadania Cultural: Ponto de Cultura, Bolsa Artista e VAI 1 e VAI 2
- Vocação Internacional da cidade
- Crítica Cultural/ Pensamento contemporâneo
- Política de Preservação do Patrimônio Histórico
- CEUS, Casas de Cultura, Supervisão de Cultura
- Política de Consumo Cultural
- Informações e Mapeamento
- Plano Municipal, Sistema, Conselho
- Noite Paulistana
- Espaços Públicos e Artes de Rua
- Economia da cultura: moda, gastronomia, design
- Política Anual de Eventos
- Política de Formação
- Política Integrada de Programação
- Política de Acervos

**Políticas Setoriais**

- Teatro
- Dança
- Audiovisual
- Artes Visuais
- Circo
- Arquitetura
- Patrimônio Cultural
- Tradições Culturais
- Livro e Leitura
- Música
- Educação para informação
- Literatura, poesia e prosa
- Moda
- Design
- Museus

**Políticas Transversais**

- Subprefeituras
- Educação
- Esporte
- Saúde
- Desenvolvimento Urbano
- Direitos Humanos
- Meio Ambiente
- SEPIR

- Outras Secretarias
- Memória
- Gênero (SMPM)
- Arco do Futuro
- Turismo
- Relações Internacionais e Federativas
- Acessibilidade e Mobilidade
- Terceira Idade
- Juventude
- Infância
- Mobiliário Cultural

### **Políticas de Gestão e Estrutura Funcional**

- Realizar a Reforma Administrativa
- Realizar pedido formal de concurso e valorização da carreira
- Implantar reunião de Núcleo Estratégico – reuniões mensais
- Criar permanente articulação estratégica com Governos Estadual e Federal
- Desenvolver ferramenta de gestão territorial
- Planejamento Estratégico
- Desenvolver Plano de Comunicação
- Criação de Grupos de Trabalho externos com especialistas e redes
- Curadores
- Revisão de custos de contratos (pedido do Prefeito)
- Criação de setor responsável pela produção de informações culturais e indicadores de avaliação
- Sistema de Monitoramento e Avaliação das políticas

- Informações, indicadores e mapeamento
- Fundurb
- Desenvolver Política de Capacitação
- Integrar a Gestão de Equipamentos e Serviços

### **Políticas de Articulação**

- Legislativo: Câmara, Assembléia, Congresso
- Governos (Estadual e Federal)
- Fórum de Secretários Municipais de Cultura
- Ministério Público
- Sistema S
- Mecenas: médias e grandes empresas
- Conselho Municipal de Cultura
- Definição de estratégia de captação de recursos (MinC, Estado, etc)
- Articulação com a sociedade civil (Existe Diálogo em São Paulo)
- Indústria Criativa (áudio-visual, moda, design, etc)
- CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do PHCA de São Paulo
- Propor alteração na lei das Casas de Cultura

## Versões em debate construídas coletivamente para a definição da Missão da Secretaria Municipal de Cultura

<p>Elaborar e implantar políticas públicas de cultura garantindo a produção, fruição e democratização do acesso.</p> <p><u>Observar:</u> Desenvolver políticas, programações e ações visando o desenvolvimento cultural da cidade.</p>
<p>Articular, organizar e promover a cultura na cidade de São Paulo, em 3 dimensões: simbólica, econômica e cidadã.</p> <p><u>Observar:</u> colaborar com a construção do imaginário simbólico da cidade.</p>
<p>Garantir o acesso da população a produção e fruição de bens culturais por meio da oferta de um sistema público e diversificado de programas, projetos e serviços.</p>
<p>Elaborar e implantar políticas de cultura garantindo a criação, produção, fruição, reflexão e democratização do acesso.</p>

### Plano de Ações

#### Plano de Ações Estruturais / Territoriais

1. Centro
2. Cultura Digital e Comunicação
3. Periferia
4. Carnaval
5. Cidadania Cultural: Pontos de Cultura, Bolsa Artista, VAI 1 e VAI 2
6. Vocação Internacional da cidade
7. Crítica Cultural/ Pensamento Contemporâneo

8. Política de Preservação do Patrimônio Histórico
9. CEUS, Casas de Cultura, Supervisão Cultural
10. Política de Consumo Cultural
11. Informações , indicadores Mapeamento
12. Plano Municipal, Sistema, Conselho
13. Noite Paulistana
14. Espaços Públicos e Artes de Rua
15. Economia da Cultura – moda, gastronomia, design
16. Política anual de eventos
17. Política de formação
18. Política Integrada de Programação
19. Curadores
20. Política de Acervos

### **Plano de Ações Setoriais**

1. Teatro
2. Dança
3. Audiovisual
4. Artes Visuais
5. Circo
6. Arquitetura
7. Tradições Culturais
8. Livro e Literatura
9. Música
10. Educação para informação
11. Moda
12. Design
13. Museus

### **Plano de Ações Transversais**

1. Subprefeituras
2. Educação
3. Esporte
4. Saúde
5. Desenvolvimento Urbano
6. Meio Ambiente
7. SEPIR
8. Outras Secretarias
9. Memória
10. Gênero (SMPM)
11. Arco do Futuro
12. Turismo
13. Relações Internacionais e Federativas
14. Acessibilidade e Mobilidade
15. Terceira Idade
16. Juventude
17. Infância
18. Mobiliário Cultural

### **Plano de Ações de Gestão e Estrutura Funcional**

1. Realizar a Reforma Administrativa
2. Realizar o pedido formal de concurso e valorização da carreira
3. Implantar reunião de Núcleo Estratégico (reunião mensal)
4. Desenvolver ferramenta de gestão territorial
5. Desenvolver Plano de Comunicação
6. Criação de Grupos de Trabalho externos com especialistas e redes
7. Revisão de custos de contratos
8. Criação de setor responsável pela produção de informações culturais e

indicadores de avaliação

9. Sistema de Monitoramento e Avaliação das políticas
10. FUNDURB
11. Desenvolver Políticas de Capacitação
12. Integrar a Gestão de equipamentos e serviços
13. Programa de Transparência em todas as áreas da Secretaria

### **Plano de Ações de Articulação**

1. Legislativo: Câmara, Assembléia, Congresso)
2. Governos (Estadual e Federal)
3. Fórum dos secretários municipais de cultura
4. Ministério Público
5. Sistema S
6. Mecenato: médias e grandes empresas
7. Conselho Municipal de Cultura
8. Definição de estratégia de captação de recursos (MinC, Estado, etc)
9. Articulação com a sociedade civil (Existe Diálogo São Paulo)
10. Indústria Criativa: áudio-visual, moda, design,etc)
11. CONPRES: Conselho Municipal da Preservação do PHCA de São Paulo
12. Propor alteração na lei das Casas de Cultura