GESTÃO CULTURAL; POLÍTICAS PÚBLICAS

DIÁLOGO E COMPLEMENTARIDADE EM POLÍTICAS CULTURAIS ENTRE DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO NO ESTADO DE SÃO PAULO

RENATA ROCHA
ALEXANDRE ABDAL

RESUMO

O objetivo deste artigo consiste em identificar pontos de complementaridade nas políticas de cultura entre a esfera federal junto ao estado de São Paulo. O desenvolvimento do tema se deu através de uma análise qualitativa com base em revisão de literatura sobre federalismo cultural, passando por políticas federais, a exemplo do Plano Nacional de Cultura (PNC) e Sistema Nacional de Cultura (SNC), para então adentrar no estadual trazendo programas como o ProAC. Foi identificada a tendência do estado de São Paulo em aderir a formulação de leis para renúncia fiscal e gestão por contratos, em contraste ao direcionamento da União para uma descentralização das políticas culturais via distribuição concorrente de competências e regulamentação sistêmica.

Palavras-chaves: políticas públicas; gestão cultural; federalismo; administração pública.

ABSTRACT

The objective of this article is to identify points of complementarity in cultural policies between the federal sphere and the state of São Paulo. The development of the topic was based on a qualitative analysis through a literature review on cultural federalism, covering federal policies such as the National Culture Plan and the National System of Culture, and then examining state-level policies, including programs like ProAC. The study identified a tendency in the state of São Paulo to adopt the formulation of laws for tax incentives and management through contracts, in contrast to the federal government's approach of decentralizing cultural policies via the competitive distribution of competencies and systemic regulation.

Keywords: public policies; culture management; federalism; public administration.

1 INTRODUÇÃO

O curioso caminho das políticas culturais no Brasil abarca uma constante tensão sobre a continuidade de suas propostas em contraposição ao florescer de ações de ampliação ao acesso e incentivo à produção artística. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério da Cultura (MinC) já foi extinto em duas ocasiões, sendo a primeira durante o Governo Collor, em 1990[1], e a segunda com Jair Bolsonaro, em 2019[2]. Uma outra tentativa frustrada de extinção também ocorreu com a ascensão de Michel Temer após o impeachment de Dilma Rousseff ainda em 2016[3], que mostrou recuo após objeções da sociedade quanto à decisão.[4]

Nessa trajetória, as políticas culturais foram abrindo diferentes vertentes, seja por meio do fomento estatal, a exemplo dos editais de cultura promovidos pelo MinC, ou por intervenções de cunho liberal, como nos incentivos fiscais[5]. Independente da maneira como são implementadas, foi a partir de 2003, ano de transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula, que a direção para uma política de estado se tornou passível de amadurecimento. Com o novo governo em mãos, ainda que destacando a manutenção das ações de incentivo fiscal, o conceito de políticas culturais por parte do então ministro Gilberto Gil adquiriu uma ampliação de dimensão antropológica, adotando a democracia cultural e diversidade como valores fundamentais. Não somente a ideologia era favorável ao desenvolvimento das propostas, como também as publicações e convenções promovidas pela UNESCO, à exemplo da Declaração Mundial sobre a Diversidade Cultural (2001)[6], ajudaram a abrir passagem para a ascensão do debate (Mata-Machado, 2023).

Contudo, foi necessário empregar mais 10 anos até a formalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), que teve concepção reconhecida somente em 2005 quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 48 estabelecendo sua criação. A partir da emenda, foram empreendidos esforços para a realização de conferências nacionais, estaduais e municipais, com a finalidade de manter a participação civil no processo. Em 2010, o plano final foi introduzido por meio da Lei nº 12.343, em uma composição de 53 metas, 274 ações, 36 estratégias e 14 diretrizes, que se configuram a partir de três pilares: a cultura como expressão simbólica, direito de cidadania, e potencial para o desenvolvimento econômico (Turenko, 2019). Apesar da vigência do PNC equivaler originalmente a 10 anos, ele teve o prazo estendido para até 2024, coincidindo também com o retorno da 4ª Conferência Nacional de Cultura após uma década sem acontecer.

---

[1] BRASIL. Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990.
[2] BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.
[3] BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.
[4] JÚNIOR, Janary. Medida provisória recria Ministério da Cultura como pasta independente. Agência Câmara de Notícias, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/488840-medida-provisoria-recria-ministerio-da-cultura-como-pasta-independente/. Acesso em: 01 de agosto de 2024.
[5] No Brasil, são duas as principais leis de incentivo fiscal a nível federal: a Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) e a Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual). Ambas permitem com que empresas tenham parte do Imposto de Renda abatido ao apoiarem projetos aprovados pela lei, ao que a segunda apenas difere por focar no fomento à produções audiovisuais. São de caráter liberal, portanto, por não ser uma forma de injeção direta de recursos na Cultura, mas sim um estímulo ao setor privado para atuar no investimento das atividades.
[6] A UNESCO possui forte histórico de debate acerca da proteção e promoção da cultura no cenário internacional. Nesse sentido, Antonio Rubim (2012) destaca o Art. 11º da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural: "As forças do mercado, por si sós, não podem garantir a preservação e promoção da diversidade cultural, condição de um desenvolvimento humano sustentável. Desse ponto de vista, convém fortalecer a função primordial das políticas públicas, em parceria com o setor privado e a sociedade civil." (Rubim, 2012; apud UNESCO, 2001)

Nesse contexto, é importante questionar o papel da União em conjunto aos demais entes federativos para a configuração de uma política pública coerente que dialogue entre si, a fim de promover a ampliação do setor cultural e o incentivo à produção artística. A pesquisa se apoia no direito à livre participação na vida cultural, no qual se expressa o dever de Estado em fornecer à sociedade o pleno acesso, consumo e insumos para a produção criativa, assim como exposto pela UNESCO através da Declaração Universal da Diversidade Cultural (2001), Art. 9º - “As políticas culturais, catalisadoras da criatividade”.

Dessa forma, a pergunta norteadora da pesquisa foi “Como se dá a dinâmica de integração das políticas culturais a diferentes níveis de governo?”. O artigo se propõe a mergulhar no âmbito do federalismo cultural a fim de abordar questões de interligação e influência das políticas nos diferentes níveis de governo, a fim de identificar pontos de complementaridade e contradição com potencial de interferência na prática gestora ao incentivo artístico. Serão investigadas mais a fundo as relações expressas na área da Cultura entre as esferas federal e estadual de governo, com o estado de São Paulo enquanto objeto de observação.

2 METODOLOGIA

A fim de delimitar o escopo da pesquisa, foi utilizado o estado de São Paulo para fazer a investigação tanto em razão da proximidade territorial de onde a pesquisa ocorre, como pelo protagonismo frente às políticas que desenvolve dentro do contexto nacional. Os esforços no desenvolvimento do tema se deram por meio de uma revisão de literatura sobre federalismo cultural, passando por políticas no âmbito federal (PNC e SNC), para então adentrar no nível estadual trazendo programas como o ProAC. A partir das informações coletadas, haverá a identificação de pontos de intersecção no qual as políticas possam influenciar na composição ou sobreposição umas das outras, de modo a interferir na boa prática da gestão, bem como um levantamento das tendências entre ambas as esferas de governo na abordagem adotada para construção de suas respectivas ações culturais.

Não somente o estudo não tinha como intenção fazer uso de dados quantitativos, como existe também uma lacuna sobre estes no setor cultural. Sobre o PNC, por exemplo, o monitoramento das metas seria realizado através do Sistema Nacional de Indicadores Culturais (SNIIC), o que, porém, não acontece há anos visto que o sistema não dispõe de atualizações desde 2017.

Logo, foi realizada uma busca ativa em artigos, livros e documentos oficiais do governo, traçando uma investigação que inclui também uma breve análise de metas do PNC que se mostrem inerentes, ou seja, que integrem a implementação do Sistema Nacional de Cultura; que se mostrem voltadas para o incentivo à produção cultural; ou que pontuem sobre a divisão de competências da Cultura entre os níveis de poder. As palavras-chave mais utilizadas foram “federalismo cultural”, “plano nacional de cultura”, “sistema nacional de cultura”, “gestão cultural” e “políticas culturais”, somadas posteriormente a termos como “são paulo” e “proac”. Os principais achados são provenientes de estudos realizados pela Universidade Federal da Bahia, instituição que possui o Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura e que desenvolve em conjunto ao Ministério da Cultura diagnósticos e avaliações de políticas culturais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao revisitar a literatura, tem-se como princípio do federalismo a separação de poderes, de forma a conferir entre os diferentes entes uma balança que permita a contraposição entre autonomia e centralização. Este pensamento, que possui raízes em Montesquieu, adquiriu formato com a composição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay em “O Federalista” (Weffort, 2001). O equilíbrio buscado pelos freios e contrapesos dispostos por tal modo de governar confere o entendimento geral e central do que será então observado em detalhe: o federalismo cultural.

Cabe, primeiramente, identificar como ocorre a divisão de responsabilidades dentro da Cultura. O Art. 215 da Constituição Federal estabelece que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Brasil, 1988). A produção, proteção e valorização da Cultura é, portanto, dada de maneira concorrente entre os entes federativos, em oposto ao que se observa em áreas como a Educação, na qual a responsabilidade sobre os diferentes graus de ensino, por exemplo, é distribuída entre as diferentes esferas de governo.

Apesar desta disposição intuir a uma política colaborativa, há também uma liberdade decisória atribuída aos estados que acaba por gerar um choque na tentativa de uma implementação sólida das políticas públicas. Isto vai de encontro com um dos primeiros pensamentos apresentados por Marta Arretche em seu livro “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”. Ao comentar sobre a distribuição orçamentária e execução, a autora ressalta:

> “[...], a regulação federal é também um fator explicativo central para a compreensão das prioridades de gastos dos governos locais, que também não é caótico ou aleatório. Antes, apresenta um padrão bastante claro. As políticas reguladas pelo governo têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal, ao passo que as políticas não reguladas têm baixa prioridade e alta desigualdade horizontal” (Arretche, 2012, p. 20).

A autora defende ao mergulhar com mais detalhe na conceitualização de autonomia e centralização que não há equivalência entre a descentralização de competências e a autoridade decisória. Este fator é de grande importância no presente trabalho ao reforçar que, ainda que exista a partilha concorrente de responsabilidades no âmbito cultural, não há necessariamente força para a criação e execução das políticas sem que se desenhem diretrizes e diálogos que conduzam a uma elaboração em rede e que também tragam adaptações à cada região.

É nesse contexto que surge o PNC como instrumento orientador. Ainda segundo Arretche (2012), é preciso incorporar as demandas das unidades constituintes no momento de formulação a fim de que prefeitos e governadores tenham interesse em aderir à respectiva política e obter êxito na execução. Nesse sentido, o PNC se encontrou em um ambiente favorável que resultou na rápida assinatura de 177 parlamentares a favor da PEC nº 306/2000, apresentada pelos então deputados Gilmar Machado (PT) e Marisa Serrano (PSDB), e que objetivava a inserção do PNC no artigo 215 da Constituição. A inclusão oficial ocorreu com a Emenda Constitucional nº 48/2005, sem alterações no texto original (Rocha, 2019), conforme exposto a seguir:

> "§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:
> I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
> II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
> III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
> IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
> V - valorização da diversidade étnica e regional" (Brasil, 2005).

O PNC, no quesito de construção, teve desde 2003 uma série de iniciativas com fins de elaborar o documento final do plano, como reuniões técnicas e com a sociedade civil, três conferências nacionais, conferências estaduais e municipais, além de seminários em cada uma das unidades federativas e grupos setoriais das artes. Outro exemplo de iniciativa foi o Cultura para Todos, em 2003, que tinha por objetivo "traçar um diagnóstico e propor alterações para o modelo de financiamento da cultura".

Já em 2008, os Seminários Estaduais "tiveram a função de discutir, apresentar sugestões e modificações sobre o texto da segunda versão das Diretrizes Gerais do PNC". Aleksei Turenko (2019) descreve que "o resultado do debate gerado nesses seminários foi a apresentação de 27 relatórios estaduais ao MinC, cada um deles subdividido em 5 eixos temáticos, perfazendo um total de 135 grupos de propostas ao todo", e que, somados aos outros eventos, estes relatórios passariam a integrar as propostas do PNC a partir de 2010, após passarem pela aprovação do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

A realização de consultas públicas e seminários, porém, não expressa definitivamente a concretude de uma democracia participativa no processo de elaboração do PNC. Para isso, Turenko, em seu artigo "Plano Nacional de Cultura: participação e deliberação" (2019), explora a efetividade destas ações no plano finalizado através da análise de cada versão do PNC em cruzamento com as informações e demandas levantadas pelos relatórios. Como resultado, o autor descreve:

> "Cruzando as informações sobre a participação efetiva da sociedade civil na produção do PNC com a história das metas, chegamos à conclusão de que 35 metas – ou 66% do total – foram, parcial ou integralmente, fruto de contribuições efetivas da sociedade civil" (Turenko, 2019, p. 87).

O processo de construção democrático do plano explicita a diferenciação que Francisco Cunha (2010) traz ao que é a personalidade federal e nacional em uma política pública da União. Pensando-se no federalismo, como mencionado anteriormente, tem-se a divisão de responsabilidades, como na execução de determinados deveres. Já a faceta nacional se vê como a "congregadora dos interesses comuns a todos os entes federados" (Cunha, 2010, p. 25).

Outra ferramenta nesse sentido é o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Cunha, em seu livro "Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: Contribuição ao debate" (2010), destaca, de modo similar a Arretche, a importância da regulação nas políticas públicas, porém trazendo em pauta o SNC e assim distinguindo-o do Sistema Federal de Cultura (SFC). O SFC é representado pelo Decreto Nº 5.520 de 24 de agosto de 2005, apresentado com a finalidade de auxiliar na integração, implementação e promoção de iniciativas, como a convocação e a coordenação das Conferências Nacionais de Cultura. Integram o SFC os seguintes órgãos: Instituto do Patrimônios Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; Agência Nacional de Cinema -

ANCINE; Fundação Biblioteca Nacional - BN; Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB; Fundação Nacional de Artes - FUNARTE; Fundação Cultural Palmares - FCP; e o Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM. O mesmo decreto tratava do Conselho Nacional de Políticas Culturais, o CNPC, que foi, porém, revogado pelo Decreto Nº 9.981 de 27 de junho de 2019, em virtude da transformação do Ministério da Cultura em Secretaria Especial dentro do Ministério do Turismo.

Quanto ao SNC, este é previsto por meio da Emenda Constitucional Nº 71, de 29 de novembro de 2012, ao que acrescenta à Constituição Federal o seguinte artigo:

> "O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais" (Brasil, 2012, Art. 216-A).

A idealização do sistema se deu anos antes, caminhando em período similar ao PNC. Alexandre Barbalho (2019) identifica nas propostas iniciais que o SNC era entendido como "fundamental para a descentralização de um futuro Plano Nacional de Cultura, pois integraria não apenas as três esferas do governo, mas também as instituições privadas e do terceiro setor" (Barbalho, 2019, p. 28). Seus primeiros passos concretos, todavia, ocorrem a partir de 2009, com a aprovação do documento "Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura" pelo CNPC. Ainda assim, somente um estado, Tocantins, havia formalizado sua adesão ao sistema até 2011. Apenas após a publicação e distribuição do documento-base do SNC em conjunto à guias para os municípios e estados é que se viu o número de integrantes crescer, atingindo a adesão de 21 estados e Distrito Federal até dezembro de 2013.[7]

Além disso, a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura não era apoiada de forma homogênea, ao que Barbalho traz de exemplo Juca Ferreira, Ministro da Cultura entre os anos de 2008-2010 e 2015-2016. O então ministro não era à favor do SNC, caracterizando-o como ineficiente e burocrático, ao contrário de Roberto Peixe e Bernardo Mata-Machado, que estiveram à frente da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do MinC e atuaram diretamente na formulação do sistema (Barbalho; Semensato, 2021).

Nesse sentido, os autores Semensato e Barbalho, em seu artigo "Política Cultural em tempos de crise: Lei Aldir Blanc e o Sistema Nacional de Cultura" (2021), levantam a hipótese de que a Lei Aldir Blanc (LAB)[8] reanimou os debates acerca do SNC. A referida lei se deu no contexto de pandemia do coronavírus a partir do ano de 2020, sendo uma medida protetiva para a manutenção de artistas, profissionais e instituições do setor cultural, por meio de auxílio financeiro. A transferência destes recursos e a maneira com que foram distribuídos suscitou debates; isto porque, assim como os autores explicam citando a pesquisadora Lia Calabre (2020):

---

[7] Dados obtidos a partir do Sistema Nacional de Cultura, disponível em: http://ver.snc.cultura.gov.br/tabela-uf-municipio. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

[8] A Lei Nº 14.017 de 29 de junho de 2020, denominada Lei Aldir Blanc, foi instituída como forma de auxílio financeiro ao setor cultural no contexto de crise do coronavírus. Os recursos desta lei tinham como destino a renda emergencial para profissionais do setor cultural, subsídio para manutenção de espaços culturais, e ações de fomento à cultura como prêmios e editais.

> "[...], diante do curto tempo de operacionalização e da histórica dificuldade de execução do poder executivo brasileiro em todos os níveis de governo, 'os municípios de maior porte e com um sistema municipal de cultura razoavelmente desenvolvidos' serão os que 'provavelmente terão mais chances de concessão dos recursos, cumprindo as regras determinadas para sua utilização' (CALABRE, 2020, p. 17). Segundo a pesquisadora, que atuou na equipe que colaborou com a SAI no desenho do SNC, a LAB [Lei Aldir Blanc] privilegia a lógica federativa, bem como os instrumentos previstos para os entes que aderiram ao Sistema, além dos cadastros, como o conselho, o plano e o fundo de cultura (o chamado 'CPF da cultura')" (Barbalho; Semensato, 2021, p. 24 *apud* Calabre, 2020, p. 17).

Isto dialoga e torna claro o padrão de distribuição anteriormente observado com Arretche, no qual políticas não reguladas têm baixa prioridade e alta desigualdade horizontal. A Lei Aldir Blanc, em caráter emergencial e evidentemente prioritário, realçou a necessidade da regulamentação para a sua execução.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

a. Breve análise de metas do Plano Nacional de Cultura

Quando Daniele Canedo (2019) faz uma meta-avaliação do PNC, ela traz destaque às mudanças quantitativas nos próprios índices a serem alcançados a partir da revisão ocorrida entre 2014 e 2015. Ao fazer a análise, ela verifica aspectos como especificidade, mensuração, alcance, relevância e tempo. Em seus estudos, é perceptível a desconexão de responsabilidades entre as metas, a falta de direcionamento para execução, além de mudanças que atingem o monitoramento e avaliação, como se verifica no exemplo a seguir:

> "Na revisão da meta 22 – 'Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato' –, foi possível identificar a preocupação dos revisores com a falta de governabilidade do MinC. Para que seja alcançada, a meta depende da existência de grupos artísticos e culturais nos municípios. No processo de revisão, não foi discutida como seria a participação do ministério como propulsor da ampliação do número de grupos a partir das políticas públicas. Os revisores não encaminharam sugestões de alteração da meta que pudesse aprimorá-la nesse sentido" (Canedo, 2019, p. 110).

Em metas voltadas para a gestão da cultura, verifica-se a tentativa de ampliar a regulamentação, e descentralizar as políticas culturais. Isto se dá já na primeira meta, que tem por objetivo: **1 –** "Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das unidades da federação (UFs) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados", assim como as metas de número 37, 47 e 48, respectivamente: **37 –** "100% das unidades da federação (UFs) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas"; **47 –** "100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude"; **48 –** "Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com

100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país" (Ministério da Cultura, 2010).

O documento "Análise e avaliação das metas e monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)", elaborado pelo Ministério da Cultura em 2018, informa com detalhes a governabilidade das metas, sustentando que "o MinC não tem qualquer governabilidade sobre 20% das metas do PNC e detém baixíssima governabilidade sobre outros 50%, o que exige dos seus dirigentes uma abertura permanente à realização de trabalhos cooperativos com outros níveis de poder" (Ministério da Cultura, 2018). Esta relação de governança é organizada pelo seguinte quadro disponibilizado no documento:

Tabela 1. Histórico da governabilidade das metas do PNC (2012-2016)

Governabilidade	Responsabilidade exclusiva do MinC	Parcerias com outros órgãos da União	Compartilhada com entes federados
2012	19	8	26
2013	12	8	33
2014	16	11	26
2015	16	11	26
2016	16	11	26

Fonte: Ministério da Cultura, 2018

Além disso, existem as metas que fogem da política de estado para se configurar como uma política de governo, assim como identificou Francisco Cunha (2022). O autor exemplifica a problemática por meio da meta 33, que almeja "1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento" e está diretamente vinculada ao projeto Praças dos Esportes e da Cultura (hoje denominados Centros de Artes e Esportes Unificados, os CEUs). Portanto, a interpretação como política de Estado de um projeto idealizado pelo governo em ocasião se mostra fator de interferência para a continuidade e execução da política. As mesmas questões foram observadas nos estudos de Canedo (2019), ao que a autora percebeu a dificuldade na revisão de metas que tiveram seus programas descontinuados, revelando também índices inalcançáveis no prazo de vigência do plano, bem como interposições entre os objetivos.

b. O Estado de São Paulo

A Secretaria da Cultura no estado antecede a própria criação do Ministério da Cultura, visto que o ministério surgiu em 1985, e a secretaria em 1967. Assim, mesmo com a influência federal, São Paulo demonstra um histórico de forte autonomia decisória que pode impactar positiva e negativamente na gestão, seja engessando a possibilidade de ascensão de novas agendas, ou, então, no exercício da discricionariedade, como no caso da pandemia, quando foi vislumbrada a injeção dos recursos da Lei Aldir Blanc no ProAC. A modalidade ficou conhecida como ProAC-LAB

e acarretou críticas sobre o uso da verba destinada para auxílio emergencial da crise pandêmica de maneira concentrada através dos editais (Netto; Mangolini; Montanari, 2023).

A partir da gestão de João Doria, a secretaria de cultura do estado passou a ser denominada Secretaria da Cultura e Economia Criativa, sendo ainda acrescentada a palavra 'indústria' (Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativa), em 2023, com a administração de Tarcísio de Freitas. A alteração do nome segue a linha de pensamento historicamente adotada pelo estado no sentido das políticas de cultura. Similar ao que vinha ocorrendo no âmbito federal com a Lei Rouanet, institucionalizada em 1991, em São Paulo tornou-se comum a gestão por intermédio de Contratos de Gestão junto à Organizações Sociais, além do Programa de Ação Cultural (ProAC) em suas duas modalidades: o ProAC Editais, que destina um montante de recursos direto aos projetos aprovados, e o ProAC ICMS, que funciona como forma de incentivo para o patrocínio de empresas privadas através da dedução do ICMS (Netto; Mangolini; Montanari, 2023).

O programa surgiu em 2006 e foi regulamentado pela Lei nº12.268, de 20 de fevereiro de 2006. Segundo Inti Queiroz (2013), a inovação do ProAC se deu pela utilização da plataforma *online* de inscrição, a ampla gama de editais ofertados, a modalidade direta além da renúncia fiscal (o ProAC Editais, mencionado anteriormente), e a extensa divulgação para a população. A partir de então, foram diversos os ajustes adotados ao longo dos anos na regulamentação da lei, como a inclusão da obrigatoriedade de contrapartidas sociais e o aumento no volume de documentos solicitados aos proponentes. Outro ponto sobre São Paulo é que, ainda que não seja o foco da pesquisa, cabe adicionar que a capital do estado espelhou a decisão ao também instituir com a Lei nº 15.948/2013 o Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (Pro-Mac).

Já a Gestão por Contratos, como traz Romão Netto (2015), é um modelo de parceria que se iniciou em 2004 e se caracteriza por associações jurídicas, como fundações e organizações sem fins lucrativos, que são qualificadas como Organizações Sociais e operam via recursos públicos, tornando-se responsáveis por executar o gerenciamento de instituições e projetos a partir de um contrato com o estado. Até o final de 2023, encontravam-se em São Paulo um total de 25 Contratos de Gestão (CGs) em vigor[9].

Enquanto, por um lado, as políticas culturais paulistas se baseiam fortemente na renúncia fiscal e na Gestão por Contratos, por outro, São Paulo ainda se mostra engessado na implementação do Sistema Nacional de Cultura. Ainda que tenha realizado sua adesão em 2013, o estado até o momento somente instituiu três de dez componentes do sistema, sendo estes o Fundo de Cultura, o Conselho de Política Cultural, e o Órgão Gestor. Não há ainda, portanto, um plano de cultura ou sistema estadual de cultura, apesar de sua criação ser o objetivo principal do SNC para garantir a integração dos entes federativos nas políticas de cultura e sua regulamentação.

c. Conexões e divergências

A concorrência de responsabilidades na área da cultura no Brasil pode ser reflexo do próprio ideal democrático do setor. Sua expressão na construção de políticas,

[9] SÃO PAULO, Secretaria de Cultura, Economia e Indústria Criativa. Portal da Transparência. Disponível em: https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/busca-por-contratos-de-gestao/. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

porém, encontra empecilhos para uma devida efetividade e organização que traduzam em um sistema concreto a necessidade da Cultura em tornar sua produção acessível e coerente com a diversidade territorial. O estado de São Paulo, nesse sentido, encontrou como meio de suprir este quesito o ProAC, regulamentando-o e tornando o programa seu principal formato de distribuição de recursos. Sendo introduzido em período coincidente aos primeiros debates para implementação do PNC à nível federal, é possível que ele tenha ocupado o lugar de regulador antes que o SNC fosse introduzido e chegasse aos estados, causando hoje o engessamento para a implementação das estratégias de gerenciamento (sistema estadual e plano estadual) exigidas da adesão ao sistema nacional. Retomando mais uma vez Arretche (2012), o programa então adquiriu alta prioridade, tornando-se foco das ações do estado.

Enquanto a descentralização das políticas culturais adquire importância para uma gestão sistêmica da cultura, a divisão de responsabilidades é ambígua no monitoramento e execução do PNC e SNC. Ainda que a visão democrática e a construção conjunta com a sociedade para o desenvolvimento das metas e construção do sistema sejam fundamentais, as políticas de cultura carecem de um olhar técnico que suscite uma interlocução efetiva entre as metas, ações e organização de informações. Este olhar foi observado nas revisões de metas mais recentes, porém ainda deve ser levado em consideração para a formulação do próximo PNC.

A amplitude na distribuição de competências e falta de ações mais objetivas pode causar dificuldade no próprio planejamento dos estados para a execução das metas, na integração ao SNC, e na constituição dos planos de cultura. No estado de São Paulo isto se reflete na inexistência do plano estadual, o que, porém, pode enxergar alternativas de diálogo com a recente Lei nº 14.835, de 04 de abril de 2024, reconhecida como marco regulatório do SNC, e que introduz o Sistema Nacional de Financiamento à Cultura (SNFC). Logo, ainda que o estado não produza um documento oficial como o plano estadual, ele tem possibilidade de interagir com as políticas de patrocínio e renúncia fiscal observadas a nível federal.

Por fim, não apenas há uma lacuna de transparência nos dados disponibilizados que impossibilita o monitoramento e averiguação do atendimento das metas, como também está dificuldade de discernimento entre as competências e ações objetivas prejudica o jogo de freios e contrapesos que confere à política a capacidade de regular e manter o controle entre diferentes poderes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, foi possível constatar que a formulação das políticas de cultura possui uma longa trajetória e cunho evidentemente voltado para a gestão participativa e diversidade, em congruência com a conceitualização plural adquirida a partir da administração de Gilberto Gil. Ainda assim, ocorre em paralelo o fomento à produção cultural via patrocínio e renúncia fiscal, de modo que ambas as formas de incentivo ocorram concomitantemente sem se excluírem.

Respondendo à pergunta inicial do trabalho, a integração das políticas demonstra ocorrer através do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, que incentivam a criação dos sistemas estaduais, municipais, conselhos de cultura, conferências, produção de indicadores, programas de formação e planos de cultura. A distribuição de competências, porém, ainda se confunde e se sobrepõe entre o PNC e o SNC, causando problemas na interpretação e transparência.

O estado de São Paulo, neste âmbito, mostrou conduzir e dialogar mais com as

políticas de patrocínio e renúncia fiscal, em contramão ao proposto pelo PNC e o SNC na condução de políticas plurais, sistematização e formulação de metas. Não coube a este trabalho, todavia, analisar a efetividade das políticas de incentivo à produção cultural desenvolvidas no estado, apesar de abrir possibilidades para novas linhas de pesquisa que incorporem a busca por resultados práticos destas políticas na produção e distribuição do conteúdo cultural.

Pode-se inferir, portanto, que as políticas de cultura, apesar de conceitualmente centradas na integração e descentralização nos diferentes níveis de governo, ainda enfrentam obstáculos no desenho e prática deste sistema.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

BARBALHO, Alexandre Almeida; BARROS, José Márcio Pinto de Moura; CALABRE, Lia. *Federalismo e políticas culturais no Brasil.* EDUFBA, 2013.

BARBALHO, Alexandre. *O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços*. Revista Lusófona de Estudos Culturais, v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

BARBALHO, Alexandre. *Sistema nacional de Cultura: campo, saber e poder*. Fortaleza: UECE, 2019a.

BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Antonio Albino Canelas; CALABRE, Lia. *Federalismo cultural em tempos nacionais sombrios.* Brasil, 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador, UFBA, 2018.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Editora FGV, 2009.

CALABRE, Lia. *A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam*. Revista Extraprensa, São Paulo, Brasil, v. 13, n. 2, p. 7–21, 2020.

CANEDO, Daniele Pereira. *A elaboração de metas no planejamento das políticas culturais: uma meta-avaliação do Plano Nacional de Cultura*. Planos de cultura, p. 99.

COSTA, Leonardo; ROCHA, Renata. *Estudos em políticas culturais: passado, presente e futuro?*. Revista Extraprensa, v. 14, n. 2, p. 159-179, 2021.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate.* Edições UFC, 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Plano Nacional de Cultura: análise jurídica da concepção, tramitação e potencialidades*. Educação e Pesquisa, v. 48, p. e244555, 2022.

MAIA, Larissa. *O que faz São Paulo o estado mais rico do Brasil*. Valor Econômico, 11 de maio de 2024. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/05/11/o-que-faz-de-sao-paulo-o-estado-mais-rico-do-brasil.ghtml. Acesso em: 01 de julho de 2024.

MATA-MACHADO, Bernardo. *Política Cultural: Fundamentos*. Edições Sesc São Paulo, 2023.

NETTO, José Veríssimo Romão. *Gestão de políticas de cultura e qualidade da democracia: São Paulo, 10 anos de um modelo ainda em construção*. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 4, p. 1011-1038, 2015.

NETTO, José Veríssimo Romão; CARVALHO, Nádia Mangolini; MONTANARI, Ivan. *ProAC-LAB: Path-dependence e (in)eficiência distributiva nas políticas culturais paulistas*. Federalismo cultural em tempos nacionais sombrios, p. 291.

QUEIROZ, Inti Anny. *As leis de incentivo à cultura em São Paulo: panorama estadual e municipal.* Pensamento & Realidade, v. 28, n. 4, p. 106-119, 2013.

QUEIROZ, Inti Anny. *A implantação dos planos de cultura no estado e na cidade de São Paulo: histórico, construção e desafios*. PragMATIZES-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura, p. 78-90, 2019.

ROCHA, Renata. *A construção do Plano Nacional de Cultura: um itinerário crítico*. Planos de cultura, p. 37.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Panorama das políticas culturais no mundo*. 2012.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Planos de cultura*. EDUFBA, 2019.

SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. *Política Cultural em tempos de crise: Lei Aldir Blanc e o sistema nacional de cultura.* Tensões Mundiais, v. 17, n. 35, p. 17-37, 2021.

TURENKO, Aleksei Santana. *Plano Nacional de Cultura: participação e deliberação*. Planos de cultura, p. 73.

WEFFORT, Francisco Correa. *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, O Federalista*. Ática, 2001.