

Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC

Local Governments, State Autonomy and the Production of Cultural Policies: The Case of the Grande ABC Region in Brazil

Lúcio Nagib Bittencourt¹ 
Ana Clécia Mesquita de Lima² 
Clarissa Bonvent³ 
Mayra Carolina Ataíde de Oliveira⁴ 
Renan Gustavo Magalhães⁵ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60005]

Recebido em: 30/06/2021
Aprovado em: 22/11/2021

Resumo: Este trabalho tem como objetivo discutir a experiência recente na produção de políticas públicas de cultura do território do Grande ABC, que abrange sete municípios localizados na região metropolitana de São Paulo. Especificamente, pretende compreender os alcances e limites da atuação desses governos locais nesta arena de políticas públicas, com a atenção especial à discussão sobre autonomia municipal. Embora assegurada pela Constituição de 1988, autores vêm identificando um processo de recentralização no federalismo brasileiro, com maior protagonismo do governo federal nesses processos e deixando aos municípios a execução de diretrizes de políticas públicas definidas nacionalmente. No entanto, há uma lacuna de estudos sobre o caso das políticas públicas culturais, arena para a qual essa problematização é particularmente relevante – com o destaque na literatura recente a experiências como a construção do Sistema Nacional de Cultura e a formulação e implementação do Programa Cultura Viva. Afinal, qual espaço permanece para o exercício da autonomia municipal nesta policy arena, tendo em vista a experiência deste território? Para responder a esta pergunta, este trabalho apresenta os resultados de atividades de pesquisa desenvolvidas pelos autores entre 2016 e 2019 e que envolveram a realização de 20 entrevistas, revisão de documentos e

¹ Universidade Federal do ABC (UFABC)– E-mail: lucio.bittencourt@ufabc.edu.br.

² Universidade Federal do ABC (UFABC) – E-mail: ana.mesquita@ufabc.edu.br.

³ Universidade Federal do ABC (UFABC)– E-mail: clarissabonv@gmail.com.

⁴ Universidade Federal do ABC (UFABC)– E-mail: mayra.ataide.oliveira@gmail.com.

⁵ Hertie School– E-mail: magalhaesrenang@gmail.com.

observação por meio de visitas de campo. Dentre eles, destacamos o levantamento sobre as estruturas institucionais locais voltadas para a produção destas políticas; o mapeamento e estudo do funcionamento do Programa Cultura Viva neste território; e a sistematização dos estudos já publicados sobre a experiência local nesta arena de políticas públicas entre 1988 e 2018, que reconhecem inovações produzidas historicamente neste território. Concluimos que é possível identificar ainda espaços relevantes para o exercício da autonomia municipal na produção das políticas públicas nesta arena, bem como nas relações intergovernamentais que envolvem algumas das políticas mais recentes - sugerindo, ainda, uma agenda para estudos futuros neste tema.

Palavras-chave: Governos locais; autonomia municipal; políticas públicas; políticas culturais.

Abstract: This paper considers the recent cultural policies experience of the Grande ABC territory, which encompasses seven municipalities (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) located in the metropolitan region of São Paulo. Specifically, it intends to understand the scope and limits of local government action in this policy arena, with special attention regarding the municipal autonomy debate. Although assured by the 1988 Constitution, some authors have recently pointed out a so-called recentralization process in Brazilian federalism, with the federal government focusing on policy decision-making while the municipalities assume as a major role policy-making processes. Nonetheless, it is possible to identify a research gap regarding the cultural policy arena – to which such problematization is particularly relevant, since recent studies have often highlighted experiences such as the National Culture System construction and the Cultura Viva Program formulation and implementation. Thus, what is the room left for the exercise of municipal autonomy in this policy arena, considering this territory? To address this research question, this paper presents the results of research activities developed through the years of 2016 to 2019 that have encompassed 20 interviews, reading documents and field research observations. Among them, we emphasize the polity aspect for local cultural policy making; the mapping of local cultural actions linked to the Cultura Viva federal program and its formulation and implementation policy processes; and the systematization of studies of local experiences in this policy arena published regarding the years from 1988 to 2018, which highlight local innovations on cultural policies historically. We conclude that it is possible to identify still relevant room left for the exercise of municipal autonomy regarding cultural policies, as well as to intergovernmental relationships related to recent policies in this arena - an indication towards an agenda for future studies.

Keywords: Local government; State Autonomy; Public policy; Cultural Policies.

1. Introdução

Apesar de estarmos atualmente em meio a um processo que autores vêm chamando de descoordenação intergovernamental no Brasil (Abrucio et al, 2020), a Constituição Federal de 1988 permanece como um marco fundamental para a promoção das políticas

sociais no país e para o debate sobre descentralização de políticas públicas para as esferas subnacionais – em seus alcances, limites e desafios (Farah, 2001, 2013; Arretche, 1996, 2004; Spink, Clemente e Keppke, 1999; Souza; Carvalho, 1999; Abrucio, 2005). No entanto, durante o recente período de “autoridade política durável” da chamada Nova República brasileira entre 1995-2015 (Arretche, Marques e Faria, 2019), a autonomia municipal foi questionada diante do que vem sendo identificado na literatura como dinâmicas de (re)centralização ainda presentes no federalismo brasileiro (Almeida, 2005; Kugelmas; Sola, 1999; Arretche, 2012).

No caso das políticas públicas culturais, essa problematização é particularmente relevante, uma vez que diversos trabalhos foram publicados nos últimos anos procurando sistematizar a experiência do país (Rubim, 2007; Calabre, 2009), frequentemente destacando o protagonismo do governo federal a partir de experiências como o Plano Nacional de Cultura (criado pela Lei nº 12.343, de 2010) e o Sistema Nacional de Cultura (Emenda Constitucional nº 71, de 2012) como elementos nacionais e estruturantes para a produção destas políticas nos diferentes níveis de governo (Zimbrão, 2013; Barbalho; Barro; Calabre, 2013; Barbosa da Silva; Teles, 2021), além do Programa Cultura Viva (Turino, 2010) – iniciativa do Ministério da Cultura desde 2004 que, ao longo do tempo, foi sendo redesenhada e trazendo diferentes atribuições aos municípios para sua operacionalização (Barbosa da Silva; Araújo, 2010; Barbosa da Silva; Calabre, 2011; Barbosa da Silva; Labrea, 2014). Afinal, diante deste cenário, restaria qual espaço para o exercício da autonomia municipal na produção de políticas públicas de cultura?

Para responder a esta pergunta, este trabalho busca discutir a experiência recente do território do Grande ABC, que abrange sete municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, todos localizados na região metropolitana de São Paulo. Especificamente, pretendemos compreender a atuação de governos locais nesta arena de políticas públicas, dadas suas especificidades e trajetória institucional recente (Frey et al, 2016), e a atuação nela do governo federal brasileiro, conforme destacado pela literatura.

A partir da abordagem interpretativa para análise de políticas públicas (Yanow, 2007), realizamos, entre 2016 e 2019, diferentes procedimentos para esta investigação, tais como revisão de documentos de domínio público e entrevistas, além de observações como parte de visitas de campo. Desenvolvemos, também, revisão de literatura (Czarniawska, 2014) a respeito das experiências locais neste tema, bem como um instrumento experimental e

exploratório que buscou acompanhar a circulação desta categoria (políticas públicas de cultura) no cotidiano do debate público da mídia local.

Desta maneira, este trabalho está organizado em mais quatro seções, para além desta introdução. Em primeiro lugar, apresentamos o referencial teórico que serve de referência para a discussão aqui proposta, centrando-se principalmente no debate da última década no Brasil sobre autonomia municipal e a formulação e implementação de políticas, com especial atenção à policy arena da cultura. Em seguida, detalhamos os procedimentos metodológicos utilizados para a produção de informações sobre políticas públicas de cultura na região do Grande ABC no período em estudo. Na seção seguinte, indicamos como resultados (i) o levantamento realizado sobre as estruturas institucionais associadas à formulação e implementação de políticas públicas de cultura nestes sete municípios, examinando a relação entre a orientação nacional expressa no Sistema Nacional de Cultura e as institucionalidades locais; (ii) a discussão sobre a operacionalização do Programa Cultura Viva nesta região, incluindo o mapeamento inédito de todas as ações culturais reconhecidas por essa política como Pontos de Cultura no território desde sua criação – bem como o papel que os municípios foram progressivamente chamados a desempenhar nesta política a partir da percepção dos atores locais; (iii) a sistematização de informações sobre outras experiências locais de produção de políticas públicas de cultura historicamente desenvolvidas na região, acessadas por meio de revisão de literatura; e (iv) as contribuições de um acompanhamento do debate público na mídia local a respeito destas políticas, de modo a vislumbrar agendas de futuros estudos neste tema. Como conclusão, apresentamos como contribuição um balanço a respeito do exercício da autonomia municipal na região do Grande ABC para a formulação e implementação de políticas públicas de cultura, identificando como diferentes arranjos estão presentes neste território para a operacionalização destas políticas, para além daquelas em que parece haver protagonismo do governo federal – sinalizando a necessidade de que sejam desenvolvidas mais novas pesquisas a este respeito.

2. Autonomia Municipal e a Arena das Políticas Públicas de Cultura

Uma das principais questões em debate na literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil tem sido aquela que contrapõe descentralização e centralização (Melo, 1996; Abrucio, 2005; Arretche, 2013). Dentre os temas discutidos, estão os alcances e limites do arranjo institucional para a produção de políticas públicas e redução das desigualdades; as consequências do desenho estabelecido na Constituição

Federal de 1988 – que incluiu municípios como entes federativos, com autonomia administrativa, política e fiscal; a atenção a dinâmicas de competição ou cooperação entre as esferas subnacionais que podem ser influenciadas por este arranjo; além dos desafios que impõem para coordenação federativa e as relações intergovernamentais.

Mais recentemente, um aspecto em especial vem sendo destacado neste debate, somando-se aos estudos sobre a chamada dinâmica de recentralização no federalismo brasileiro (Almeida, 2005; Kugelmas; Sola, 1999). Partindo da contribuição de Arretche (2012), vêm sendo discutidos diferentes processos relacionados à produção de políticas públicas, os quais sinalizam a formulação e tomada de decisão (policy decision making) mais associadas à União, enquanto a implementação ou execução destas políticas (policy making) ficariam sob maior responsabilidade de estados e municípios (Oliveira; Lotta, 2019; Bichir, 2018). Exemplos nesse sentido são apontados a partir dos estudos sobre os sistemas nacionais de políticas públicas – como nos casos da saúde, assistência social ou educação (Franzese; Abrucio, 2013), os quais passaram a se tornar arranjos institucionais mais presentes nas últimas décadas e que implicam questões como financiamento de políticas públicas a serem implementadas pelas esferas subnacionais a partir de diretrizes nacionais – por meio de mecanismos de adesão (Farah, 2013), bem como espaços institucionais para a negociação federativa e para a promoção da participação da sociedade civil – como as conferências realizadas para a constituição destes sistemas.

Como decorrência, vem sendo levantada a questão sobre se estas dinâmicas vêm inibindo os governos locais à inovarem na produção de políticas públicas, ou ainda, se vêm limitando sua autonomia à implementação das diretrizes nacionais. Conforme indicam Licio, Mesquita e Currallero (2011) – a partir de estudo sobre programas de transferência de renda, e Bichir (2018) e Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) – em análises acerca do Sistema Único da Assistência Social, nem sempre se encontra em estudos mais específicos uma “relação estritamente hierarquizada” (Licio; Mesquita; Currallero, 2011, p. 462) entre governo federal e esferas subnacionais. Neste sentido, sugere-se atenção a pelo menos três fatores: às variações que podem ocorrer conforme as políticas sociais em questão; às complexidades mais recentemente identificadas na literatura específica sobre implementação de políticas públicas; e as dinâmicas locais de governança (Bichir, 2018). Conforme aponta Farah (2013), estes debates podem ser promovidos em diálogo com as experiências subnacionais de promoção da cidadania desenvolvidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Afinal, essas experiências são reconhecidas

não apenas na literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais – conforme indicado em Abrucio (2005), Franzese e Abrucio (2013) ou Licio, Mesquita e Currallero (2011), por exemplo; mas também naquela voltada especificamente para governos locais (Grin; Abrucio, 2018; Alves, Brigagão e Burgos, 2017). Inclusive, algumas destas práticas, que ficaram caracterizadas por envolver a construção de diferentes tipos de parcerias e vínculos entre organizações estatais e não-estatais (Spink, 2003), além do que era então reconhecido como novos arranjos institucionais (Farah, 2001), são indicadas na literatura como inspiradoras para a constituição de diretrizes nacionais em arenas de políticas públicas específicas – como no caso das políticas urbanas (Arretche, Marques e Faria, 2019), para ficarmos em apenas um exemplo.

Reconhecendo a lacuna de estudos em arenas de políticas públicas específicas sobre a chamada recentralização, este trabalho busca contribuir particularmente para o debate na área da cultura. Afinal, é possível estabelecer diversas conexões entre este debate mais amplo e o caso específico em análise: a construção na última década de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) também foi uma escolha exercida nesta arena, a partir da Emenda Constitucional nº 71 de 2012, prevendo a articulação entre sistemas nos três níveis de governo, com seus respectivos conselhos, planos e fundos relacionados à produção destas políticas públicas; assim como o destaque nesta literatura a uma experiência de política pública desenvolvida pelo governo federal e que, progressivamente, foi compartilhando aspectos de seu funcionamento com estados e municípios, tendo em vista sua (re)formulação e implementação para sua operacionalização - caso do Programa Cultura Viva. Medeiros e Farah (2014), em análise da experiência dos Pontos de Cultura nos municípios Estado de São Paulo, observam a heterogeneidade na implementação do programa e como as dinâmicas institucionais variam ao longo do tempo, adaptando-se para corrigir os desafios encontrados. Mais do que isso, ressaltam que esse não é um processo linear, mas com a sobreposição e interação de diferentes institucionalidades em que os atores não-governamentais desempenham um papel fundamental em redefinir como a implementação da política ocorre.

Neste sentido, propomos como pergunta qual o espaço de exercício para a autonomia municipal, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e apontado amplamente na literatura como fator fundamental para as discussões sobre relações intergovernamentais e produção de políticas públicas com promoção da cidadania, restaria presente na arena de políticas públicas de cultura – reconhecendo sua trajetória

institucional recente (Frey et al, 2017). Para responde-la, procuramos analisar, particularmente, a experiência recente dos municípios que compõem a região do Grande ABC paulista.

3. Procedimentos Metodológicos

Este trabalho reúne resultados de atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas pelos autores como parte de um grupo de estudos vinculado a um projeto de pesquisa mais amplo durante o período de 2016 a 2019, articuladas em torno do estudo sobre políticas públicas de cultura nas sete cidades que compõem a região do Grande ABC e orientadas pela abordagem qualitativa-interpretativa para pesquisa em políticas públicas (Yanow, 2007). A partir dela, ao menos três procedimentos são considerados mais frequentes para a produção de informações: a observação, com diferentes graus de participação do pesquisador junto aos eventos que está acompanhando; as entrevistas, em geral mais próximas da ideia de conversas, em que o importante não é o roteiro previamente desenhado para a pesquisa, mas a busca por compreender a perspectiva de seus interlocutores a respeito das questões de políticas públicas que estão sendo estudadas – não limitando-se às chamadas ‘elites’ relacionadas à produção destas políticas, mas também demais atores sociais que podem estar relacionados à sua produção conforme cada caso; além da revisão de documentos – que podem ser tanto aqueles produzidos pela mídia, como textos normativos ligados às políticas públicas em estudo, buscando-se compreender a produção de posicionamentos a respeito de um tema (p. 409-411).

Especificamente, o debate aqui apresenta toma como referência cinco procedimentos para a investigação desenvolvido pelos autores sobre a produção de políticas públicas de cultura na região do Grande ABC, no período em questão, tomando como ponto de partida a referência a experiências nacionais que marcam o debate desta arena de política pública – a saber, o Sistema Nacional de Cultura e sua previsão de espaços institucionais locais para a produção destas políticas, e o Programa Cultura Viva, com seu fomento a Pontos de Cultura neste território. Foram eles: (a) revisão de documentos disponibilizados por representantes dos órgãos gestores vinculados ao tema da cultura em cada um dos municípios da região em 2016, complementada por visitas a cada um dos municípios naquele ano para realização de treze entrevistas com gestores locais destas políticas públicas, tendo em vista desenvolver um levantamento mais preciso sobre as estruturas institucionais locais nesta arena – a partir de projeto de extensão

universitária realizado fruto de parceria com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e seu Grupo de Trabalho Cultura; (b) revisão de documentos públicos referentes ao Programa Cultura Viva e sua atuação neste território produzidos pelos governos locais⁶ e pelo governo estadual⁷, além de análise dos editais de convocação e de publicação em Diário Oficial – os quais, sistematizados, permitiram o mapeamento de Pontos de Cultura na região por meio de georreferenciamento; (c) visitas a três Pontos de Cultura (Opção Brasil/São Caetano do Sul; Companhia Teatral Quartum Crescente/Mauá; e Circumunidade/São Bernardo do Campo), com a realização de ao todo 5 entrevistas com seus representantes; (d) entrevistas com dois representantes da Secretaria Municipal de Cultura de São Bernardo do Campo.

Neste trabalho, ainda, apresentamos resultados de outros dois procedimentos metodológicos: (i) revisão da literatura (Czarniawska, 2014) a respeito das experiências das sete cidades em políticas públicas de cultura entre 1988 e 2018: durante 12 meses, entre 2017 e 2018, consultamos a base de dados do Portal Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) a fim de identificar trabalhos acadêmicos voltados ao tema a partir dos termos de busca “políticas culturais” e “ABC Paulista”, além de “políticas culturais” acompanhado dos nomes das cidades que compõem a região⁸; e (ii) construímos um instrumento, em caráter experimental, que nos permitiu acompanhar a produção de informação sobre o tema no cotidiano da região, a partir do cadastro de tags sobre assuntos de interesse reunidos por meio de um sistema automático de busca na internet, atuando como um filtro, capaz de reunir, a cada intervalo de tempo, todas as notícias que mencionam as tags marcadas, compiladas em um e-mail diário recebido pelos pesquisadores, no mesmo período⁹.

4. Resultados de Pesquisa

⁶ DIADEMA, Secretaria Municipal de Cultura. Setecidades Pontos de Cultura do Grande ABCD. Publicação da prefeitura de Diadema por meio do Convênio Pontos de Cultura 7031416/2019 - Minc/FNC – Fundo Nacional de Cultura. Impresso em 2012.

⁷ SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Pontos de Cultura: olhares sobre a rede de SP. Executado por Abaçai Cultura e Arte. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0013961278ecc4871f4fc>>. Acesso em: 14/06/2021.

⁸ Além disso, tendo em vista que a institucionalização deste tema é relativamente recente no país, recorremos também ao Google Acadêmico e a indicações de trabalhos recentes que estavam sendo produzidos na própria Universidade Federal do ABC - aos quais tivemos acesso durante o desenvolvimento desta pesquisa.

⁹As tags cadastradas para monitoramento foram: “Cultura””Grande ABC”; “Cultura””Santo André”-jogador; Cultura””São Bernardo do Campo”; “Cultura””São Caetano do Sul”-jogador; “Cultura””Diadema”; “Cultura””Mauá”; “Cultura””Ribeirão Pires”; e “Cultura””Rio Grande da Serra”. Como é possível notar, em alguns casos acrescentamos na busca o termo “-jogador” como estratégia que nos permitiu eliminar já do filtro os registros que remetiam ao tema do esporte.

A seguir, apresentamos os resultados de pesquisa, obtidos a partir da aplicação dos procedimentos metodológicos descritos acima.

4.1 Estruturas Institucionais Locais para a Produção de Políticas Públicas de Cultura

No debate sobre a produção de políticas públicas, um elemento frequentemente destacado é, para além da análise de políticas públicas, considerar as estruturas institucionais que influenciam seu desenvolvimento – ou as condições para sua produção, destacada na literatura como *polity* (Frey, 2000). Nesta perspectiva, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) – previsto na Constituição Federal a partir de 2012, passa a ser fundamental para a análise que pretendemos fazer sobre autonomia municipal nesta arena de políticas públicas. Isto porque ele prevê a articulação entre os três níveis de governo para a formulação e implementação de políticas públicas de cultura, a partir de determinadas estruturas institucionais, também comum aos três níveis de governo, para que seja possível também a transferência de recursos destinados a estas políticas. Um município que tenha interesse em acessar esses recursos, por exemplo, deve encaminhar sua adesão voluntária ao SNC por meio de um Acordo de Cooperação Federativa, seguido da chamada Institucionalização de seu próprio sistema local de cultura – o qual deve incluir, como componentes mínimos, para além de uma lei que crie este sistema, as documentações referentes à existência de um Conselho de Política Cultural, um Plano de Cultura e um Fundo de Cultura, todos municipais. Neste sentido, trata-se de uma chave interessante para o desenvolvimento de estudos sobre governos locais - entendidos a partir de sua atuação na produção destas políticas públicas do ponto de vista institucional e organizacional, conforme indicam Abrucio e Grin (2019).

Do ponto de vista do governo federal, é possível acessar as institucionalidades locais em sua relação com o Sistema Nacional de Cultura a partir de uma plataforma online¹⁰. Nela, é possível observar para o caso de cada um dos municípios da região do Grande ABC se foi realizada a adesão ao Sistema e em que data, conforme o Quadro 1. Além disso, esta plataforma disponibiliza o detalhamento da documentação apresentada pelo município, a qual indicaria a institucionalização local de seu próprio sistema; permitindo, assim, atingir os objetivos do SNC de articular e fomentar a produção das políticas públicas nesta arena.

¹⁰ Disponível em <http://ver.snc.cultura.gov.br/> - Acesso em 20/06/2021.

Quadro 01: Data de adesão dos municípios da região do Grande ABC ao Sistema Nacional de Cultura

Município	Data de adesão ao SNC
Santo André	03/05/2013
São Bernardo do Campo	04/02/2013
São Caetano do Sul	12/12/2014
Diadema	26/02/2014
Mauá	19/08/2013
Ribeirão Pires	07/05/2014
Rio Grande da Serra	12/09/2013

Fonte: elaboração própria, a partir de consulta a <http://ver.snc.cultura.gov.br/> - Acesso em 20/06/2021.

Porém, esta plataforma não permite compreender, de fato, a presença e atuação dessas institucionalidades locais na produção destas políticas públicas. Isto porque o município pode ter realizado o Acordo de Cooperação Federativa e, com isso, aderido ao Sistema Nacional de Cultura; porém, em seguida, pode ter deixado de enviar a documentação referente à criação ou existência destas estruturas institucionais locais.

Tendo em vista esta condição, foram fundamentais as atividades de observação (Yanow, 2007) desenvolvidas durante as ações de um projeto de extensão universitária, durante o ano de 2016, junto aos municípios desta região, reunidos em uma agência de cooperação chamada Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Organização construída em conjunto pelos municípios desde a década de 1990 (Bresciani, 2011), o Consórcio articula as sete cidades em torno de projetos comuns, a partir da atuação de seus secretários municipais – ou representantes indicados pelos municípios – em grupos de trabalho. Este é o caso do tema da cultura naquele ano, cujo Grupo de Trabalho específico desenvolvia como principal perspectiva de ação a construção de um Plano Regional de Cultura, a partir do mapeamento das institucionalidades já existentes e da experiência acumulada pelas cidades. Processo do qual, a Universidade Federal do ABC foi parceira, para a reunião, sistematização e disponibilização destas informações.

Observamos, conforme o Quadro 2, que as sete cidades dispõem de um órgão gestor para o tema da cultura, embora apenas quatro delas contassem, em 2016, com uma secretaria exclusiva para este tema. Além disso, todos municípios contavam com um Conselho de Política Cultural do ponto de vista formal, ou seja, aprovado em legislação no âmbito local acessível a este levantamento – embora, em um deles, o espaço fosse indicado como não atuante naquele momento. Do ponto de vista da existência de planos locais para a cultura, encontramos informações a respeito da atuação de cinco municípios

neste sentido (Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Ribeirão Pires e Mauá – onde o plano tomou como referência os registros das conferências municipais de cultura); enquanto em relação aos fundos municipais, além destes, São Bernardo do Campo também registrou iniciativa a respeito. Outro ponto levantado, naquele momento, foi a informação a respeito da realização de conferências municipais de cultura – as quais são orientadas como parte fundamental do processo de construção destas institucionalidades no âmbito do SNC.

Quadro 02: Estruturas institucionais dos municípios do Grande ABC para a produção de políticas públicas de cultura em 2016

	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra
Órgão Gestor (Secretaria de Cultura)	Sim*	Sim*	Sim	Sim	Sim*	Sim	Sim*
Conselho de Política de Cultura	Sim	Sim ****	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conferência de Cultura	Sim	Sim *****	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Plano de Cultura	Sim	Não **	Sim	Sim	Sim ***	Sim	Não
Sistema de Financiamento (Fundo)	Sim	Sim	Sim ****	Sim	Sim	Sim	Não

Nota: *Secretaria exclusiva ** Em 2016, havia em discussão um projeto de lei municipal em discussão na Câmara legislativa local a este respeito *** Neste município o Plano Municipal de Cultura trata dos encaminhamentos registrados em Conferência Municipal de Cultura **** A institucionalidade existe, do ponto de vista formal, mas, naquele momento, era considerada como pouco ou não atuante para a produção de políticas públicas de cultura locais ***** Relatado durante as entrevistas, embora não tenha sido possível acessar registros formais (tais como, projetos de lei ainda em discussão ou documentos parciais em processo de elaboração)

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, embora seja possível que mudanças tenham ocorrido neste quadro desde seu levantamento e a publicação deste trabalho, podemos observar como os municípios da região do Grande ABC organizam a produção de políticas públicas de cultura a partir de estruturas institucionais locais previstas no Sistema Nacional de Cultura. Embora todos eles tenham aderido ao SNC entre 2013 e 2014, as condições para a produção destas políticas não eram homogêneas em 2016; seja do ponto de vista formal, que diz respeito a existência de documentos e legislações locais que criam estas institucionalidades; seja do ponto de vista prático, ou seja, a partir da interpretação de

gestores públicos locais quanto ao seu funcionamento e efetiva contribuição na produção destas políticas.

4.2 O Programa Cultura Viva na região do Grande ABC

O Programa Cultura Viva, política pública de referência na literatura recente sobre o tema no Brasil (Turino, 2010; Calabre; Lima, 2014; Medeiros; Farah, 2014), está presente no território do Grande ABC desde o primeiro edital nacional, ainda em 2004. Sua atuação na região foi aumentando nos anos seguintes com os lançamentos da rede estadual, pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo em 2009; e das redes locais de Diadema, em 2005 e 2010 e de São Bernardo do Campo, em 2013. Sendo assim, os Pontos de Cultura que estiveram e estão atuando nesta região participam de redes diversificadas, configuradas a partir de diferentes editais de seleção pública – propostos tanto a partir do governo federal, quanto de governos municipais e do governo estadual.

Uma vez que não havia mapeamento disponível a respeito destes Pontos de Cultura na região, elaboramos uma base de dados, a partir de fontes variadas. Desta maneira, foi possível obter dados preliminares das associações, seus projetos e o local em que estão inseridos. Em seguida, destacamos os Pontos de Cultura da região do Grande ABC e tratamos os dados desse conjunto específico, corrigindo informações - como erros gramaticais que interferiram para seu georreferenciamento e a atualização de seus dados. Com esse trabalho, pudemos confirmar, por exemplo, o ano em que os projetos foram habilitados, quando se iniciaram os repasses e se de fato eles chegaram a ser executados, além de reconhecer a possibilidade de que os Pontos de Cultura tivessem seus projetos habilitados, sem efetivamente acessar repasses financeiros da estrutura governamental de cultura responsável pelo edital - o que significaria efetivamente ingressar no Programa¹¹

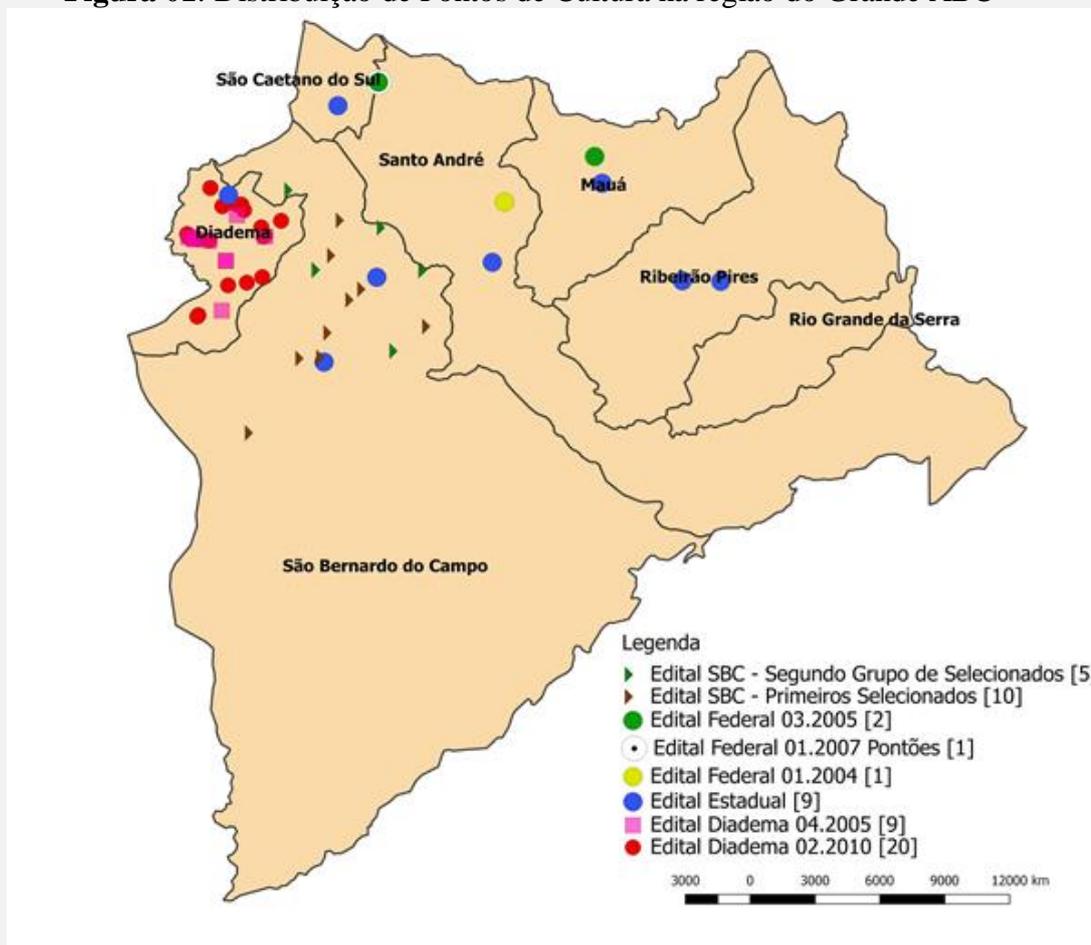
A partir dessa base de dados, foram criados mapas a partir do programa QGIS, criando shapefiles – arquivos dos mapas - diferentes para cada edital específico. Foi possível desenvolver, então, análises por edital, por período de tempo e por município. Outra contribuição deste levantamento é tornar mais fácil a visualização da distribuição dos Pontos de Cultura na região e em um mesmo município.

No total, encontramos 57 projetos de Pontos de Cultura no território do Grande ABC, distribuídos por seis das sete cidades: Santo André (3), São Bernardo do Campo

¹¹ É o caso do Edital Federal do MinC nº 03/2005, que habilitou quatro projetos do ABC, porém somente três deles foram iniciados.

(17), São Caetano do Sul (4), Diadema (30), Mauá (2) e Ribeirão Pires (3), conforme a Figura 1.

Figura 01: Distribuição de Pontos de Cultura na região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria.

De um ponto de vista geral, o levantamento e o mapeamento da rede de Pontos de Cultura no Grande ABC apresentam um forte caráter heterogêneo, reforçando o estudo apresentado por Medeiros & Farah (2014) no contexto do Estado de São Paulo. Os projetos foram contemplados por editais com significativas diferenças entre si: cada governo apresenta diferentes regras nos processos de prestação de contas, nos recursos financeiros disponíveis e nas exigências de como utilizá-los. Além disso, o suporte burocrático e administrativo, a proximidade e comunicação dos grupos culturais com o poder público também podem variar bastante.

A rede é ainda variável ao longo do tempo, contando tanto com iniciativas que deixaram de existir logo após a finalização dos aportes financeiros recebidos pela política pública, como com espaços mais perenes, que continuam com suas atividades – mesmo que assumindo outras características. Atualmente, finalizado o apoio dos governos, parte

dos agentes culturais entrevistados ainda se identificam como Ponto de Cultura, tendo como base os pilares do Programa Cultura Viva e seus ideais – o que não é percebido necessariamente como resultado de um esforço de gestores públicos para a articulação em rede desses espaços. O resultado dessa malha diversa são Pontos de Cultura beneficiados por variados editais ao longo do tempo, convivendo no mesmo território, relacionando-se de maneiras diferentes com as institucionalidades do programa e apresentando diferentes contribuições para a discussão sobre a redefinição da implementação da política – conforme também sugerem Medeiros e Farah (2014).

É interessante destacar a situação do município de Diadema. É possível observar que muitos Pontos na figura estão sobrepostos, indicando projetos que foram realizados no mesmo espaço ou muito próximos uns dos outros. Entendendo que os quadrados em cor rosa simbolizam os projetos do edital “Pontos de Cultura - Governos”, em que os projetos foram realizados em equipamentos públicos da prefeitura, notamos que alguns projetos contemplados pelo edital municipal - pontos vermelhos -, também foram sediados nesses locais ou em endereços muito próximos, mostrando uma interessante dinâmica que aproxima os grupos culturais da gestão pública da cultura. Esta, de fato, é uma dificuldade inerente da gestão cultural em nível municipal: aproximar os equipamentos da realidade local, apresentando uma programação condizente com o público que será atendido por eles. Algo que parece abrir espaço para futuras agendas de investigação.

Estes aspectos puderam ser observados com maior precisão na investigação sobre o Programa Cultura Viva no município de São Bernardo do Campo, a partir de visitas de campo e entrevistas semi-estruturadas. Especificamente, foi possível acessar a percepção tanto de gestores públicos locais como de agentes culturais, a respeito da última experiência que a região teve com o Programa, financiando cinco novos Pontos de Cultura.

No diálogo com representantes de um Ponto de Cultura local, por exemplo, destacou-se a ideia de que o convênio estabelecido entre poder público e ação cultural seria muito “burocrática”: em sua perspectiva, a quantidade de exigências formais acabaria deixando o programa pouco democrático, uma vez que são poucas as organizações que possuem estrutura e conhecimento sobre como lidar com as prestações de conta exigidas pelo poder público. Já por parte do poder público, pudemos perceber que o acompanhamento é realizado somente por dois aspectos: elaboração de relatórios

narrativos e prestação de contas, enviadas ao governo federal como parte das exigências do convênio estabelecido entre os entes. Além disso, os momentos de reuniões para refletir sobre os desafios para a implementação do Programa são considerados poucos - com a percepção de que o trabalho é grande e que faltam tempo para aprofundar debates políticos e pedagógicos junto aos Pontos de Cultura e recursos humanos no governo local para oferecer um suporte mais próximo a eles.

De fato, esta discussão ganha destaque com processo de descentralização do Programa, iniciado em 2007. Apesar de ter como objetivo compartilhar responsabilidades e recursos com as esferas subnacionais, essa decisão trouxe diversos desafios à sua implementação no âmbito local: o Programa passa a sofrer maior interferência dos gestores públicos municipais, pois são esses que estão mais próximos aos Pontos de Cultura e, com isso, conseguem perceber melhor quais são as suas necessidades; ao mesmo tempo, sofre maior interferência dos próprios agentes culturais locais, pois conseguem realizar reuniões constantes com os órgãos públicos locais responsáveis pela gestão do Programa, a fim de oferecer alternativas para os problemas enfrentados pelos Pontos de Cultura no cotidiano em seus territórios. Também pudemos observar com as entrevistas a referência à relevância da atuação de outros setores do governo local, como secretarias de orçamento, planejamento e finanças - nos momentos em que ocorrem contingenciamentos de recursos, ou quando o orçamento público municipal para esta arena de políticas é vetado antes mesmo de entrar na Lei Orçamentária Anual.

Com isso, percebemos que um tema importante na relação entre Estado e sociedade civil no âmbito local do Programa Cultura Viva é a questão da proximidade entre estes agentes, traduzindo-se em oportunidades de diálogo e colaboração na formulação e implementação da política pública. A aproximação da relação entre os gestores municipais e os grupos culturais fortalece o Programa e cria vínculos entre os atores sociais envolvidos no território - um dos aspectos positivos percebidos na investigação pelo fato de a gestão do Programa estar a cargo do poder municipal. Trata-se de uma contribuição relevante deste estudo para o debate sobre autonomia municipal e a produção de políticas públicas de cultura.

4.3 Produção de Políticas Públicas de Cultura na Região do Grande ABC: Para Além das Referências Nacionais?

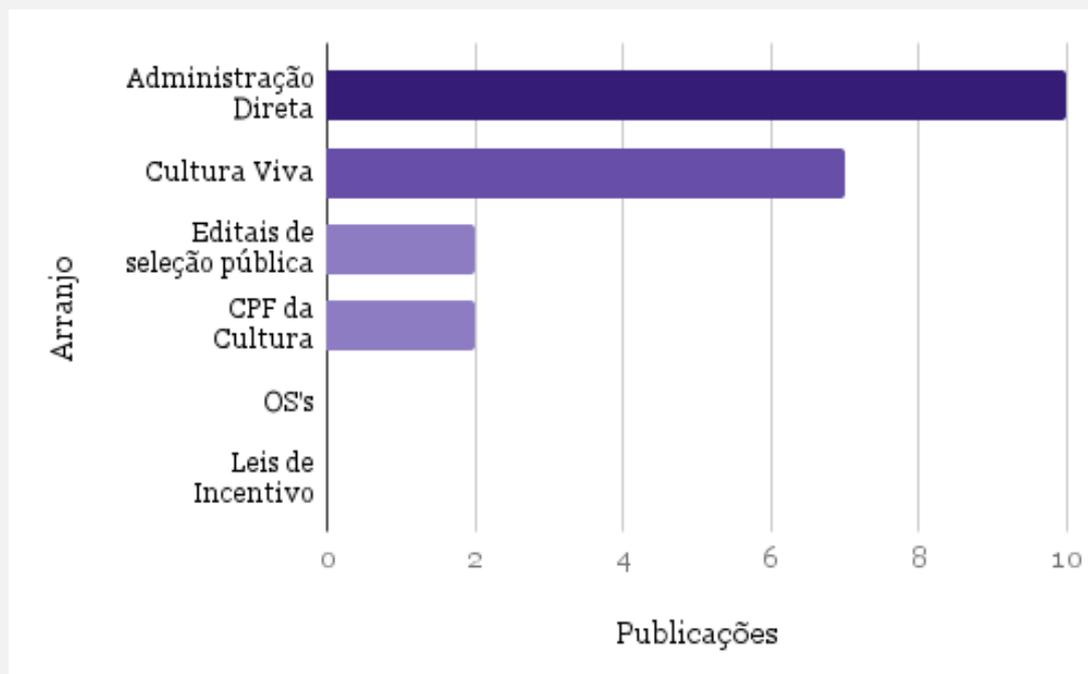
Para discutirmos o exercício da autonomia municipal para a produção de políticas públicas neste território e a influência exercida por estes dois mecanismos elaborados e

implementados a partir de iniciativa do governo federal brasileiro – Sistema Nacional de Cultura e Programa Cultura Viva, desenvolvemos revisão da literatura produzida a respeito das experiências das sete cidades entre 1988 e 2018.

Ao todo, 21 publicações foram selecionadas, sendo a mais antiga de 1993 e a mais recente de 2018. Para melhor compreender as características desta produção, elas foram categorizadas por ano, cidade à qual fazem referência, tipo (artigo, TCC, monografia ou dissertação, por exemplo) e arranjo entre Estado e Sociedade Civil configurado para sua operacionalização – apoiando-nos no referencial de análise proposto por Bittencourt e Souza (2019).

Esta última categoria demonstrou-se particularmente interessante para melhor compreender a natureza das políticas públicas de cultura no tocante à autonomia municipal. A sistematização dessas referências permite, por exemplo, observarmos a incidência de arranjos associados a políticas nacionais, como o Programa Cultura Viva e as institucionalidades propostas pelo SNC – expressos nas categorias “Cultura Viva” e “CPF da Cultura”, forma como vem sendo discutida a institucionalização de Conselhos, Planos e Fundos nos três níveis de governo. Porém, também foi possível observar a incidência de outros arranjos, conforme demonstramos na Figura 2: dentre as categorias mencionadas na bibliografia, foram identificadas a administração direta de programas e equipamentos pelos governos locais (10 publicações); ao Programa Cultura Viva e seus Pontos de Cultura (7 publicações); a editais de seleção pública para o financiamento de projetos desenvolvidos por organizações da sociedade civil (2 publicações); além da referência ao tema dos Conselhos, Planos e Fundos de Cultura no âmbito do SNC (2). Vimos também que nenhum dos trabalhos encontrados faz referência a pelo menos dois outros arranjos frequentes nos debates sobre a produção de políticas públicas de cultura na literatura: os mecanismos de renúncia fiscal ou a gestão de programas e equipamentos públicos por meio de contratos formalmente estabelecidos com Organizações Sociais.

Figura 02: Arranjos para operacionalização de políticas públicas culturais na literatura disponível sobre experiências locais na região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto interessante de se destacar diz respeito ao ano de publicação dos estudos consultados. Os primeiros, dizem respeito a experiências desenvolvidas após as eleições municipais de 1988 - mesmo ano da promulgação da Constituição Federal que garantiu autonomia político-administrativa aos municípios; período no qual três das sete cidades que compõem o ABC Paulista elegem gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) - São Bernardo do Campo, Santo André e Diadema -, o que pode ter contribuído para um caráter comum das políticas culturais da região naquele período. Dentre os conceitos-base dessa abordagem estão a proposta de “cidadania cultural”¹², além dos conceitos de “descentralização”, “participação” e “gestão-participativa”. Estes registros estão relacionados ao interesse das gestões em efetivar diretrizes teóricas como orientação às suas atuações no contexto do processo de redemocratização e de maior autonomia municipal e estão relatados de forma bastante enfática nas publicações categorizadas dentro do arranjo de administração direta de programas e equipamentos culturais.

Podemos ressaltar também três experiências locais relevantes para o debate sobre autonomia municipal e que apresentam trajetória histórica na região do Grande ABC. A

¹² Proposta que propõe à população se reconhecer como sujeito cultural através do estabelecimento do direito à participação nas decisões acerca das políticas culturais, à produção cultural, à formação cultural, à informação, à experimentação (invenção), bem como à fruição. Empregando o conceito de cultura como direito, seria fomentada uma cultura política participativa e inclusiva, que não se limitaria às belas artes, mas se estenderia a um conceito ampliado de cultura, referido como antropológico – conforme Chauí (1993).

primeira delas, diz respeito a Santo André e tem como referência fundamental o período de 1989-1992. Conforme o relato de Frateschi (1993) – Secretário da Educação, Cultura, Esporte de Santo André entre 1989 e 1992 - os equipamentos públicos estavam sucateados quando assumiu a gestão e a nova política tinha como objetivos “inversão de prioridades; a apropriação dos espaços públicos pela população; o inequívoco incremento ao exercício pleno da cidadania” (Frateschi, 1993, p. 63). Ao longo desta gestão, foi implementado o serviço de ação cultural para a promoção de iniciativas nos 21 Centros Comunitários locais através da atuação de agentes e assistentes culturais concursados que identificariam os fazeres culturais dos bairros e forneceriam suporte aos mesmos. O Fundo de Cultura estabelecido funcionava através de cogestão, onde dois integrantes eram representantes da comunidade cultural e três eram indicados pela prefeitura (Frateschi, 1993). Dentre os equipamentos originados naquela administração, encontra-se a Escola Municipal de Iniciação Artística (EMIA), fundada em 1990 a fim de proporcionar um espaço de fruição e produção por meio de espetáculos, exposições e oficinas – estudado, posteriormente, por Oliveira (2009) que aborda a EMIA e seu processo de descentralização que ocorreu em 2005.

Outro exemplo diz respeito à experiência de São Bernardo do Campo, cujo primeiro relato foi elaborado por Alves (1993), cuja referência é recuperada na discussão apresentada por Pires (2014), na qual analisa a abordagem de descentralização cultural na iniciativa Polo Cultural, implementada pela Secretaria de Cultura durante a gestão de Luiz Marinho como prefeito (2013-2016). Esta ação foi definida como uma metodologia de trabalho embasada no conceito de Cidadania Cultural onde o Polo Cultural constitui um “fórum de debates entre poder público e sociedade” (Pires, 2014, p.18). A ideia era promover a gestão participativa e a espontaneidade da cultura local dos bairros e para isso, tal fórum deveria se concretizar em reuniões periódicas abertas nos Polos Culturais. O desenho e os resultados desta política foram muito semelhantes aos do programa Ação Cultural nos Bairros, desenvolvido na gestão anterior do município.

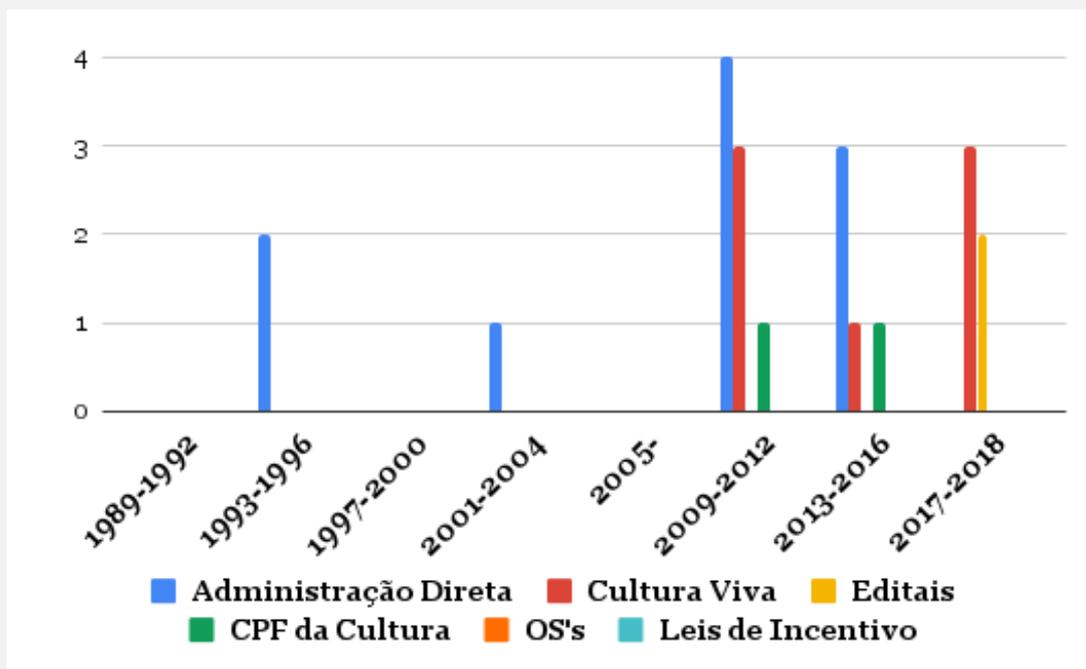
Há ainda o destaque à experiência de Diadema, na qual o conceito de descentralização também foi observado, conforme o trabalho de Nascimento (2013). Nele, a autora expõe que a cidade possui um histórico de políticas voltadas à inclusão social, atuando no centro e também na periferia do município. Concomitantemente às gestões da cultura por Celso Frateschi (Santo André), Luiz Roberto Alves (São Bernardo) e Marilena Chauí (São Paulo), José Augusto assumia a prefeitura de Diadema

(1989/1992) de forma coerente aos princípios destas administrações. Nesta gestão, foram inaugurados sete equipamentos, os Centros Juvenis de Cultura (CJC) distribuídos nos bairros da cidade, com a finalidade de contrapor a violência social que ameaçava a juventude. Nesta gestão, foram inaugurados além destes sete centros culturais, dez bibliotecas e um observatório astronômico. A gestão seguinte, de José Fillipi Junior (1993-1996), teria mantido o alinhamento entre investimentos culturais e combate à violência, priorizando a cultura e ampliando investimentos. Neste período ocorreu o primeiro “Congresso de Educação, Cultura, Esporte e Lazer” cujo tema foi “Construindo Cidadania Cultural” (Nascimento 2013, p. 15). A partir de então, fruição, produção, participação e informação constituíram os eixos da política cultural. Nesta mesma gestão houve a criação de mais três centros culturais em 1996, totalizando dez dos seus onze bairros (Nascimento, 2013).

O trabalho de Nascimento (2013) é uma evidência de que as políticas ocorriam independente do interesse ou não da academia em pesquisá-las: durante a gestão de José Fillipi Junior e até 2001, por exemplo, não foi encontrada nenhuma publicação sobre políticas culturais em Diadema; ainda assim, nesta gestão houve o primeiro Congresso de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, fato resgatado e apresentado por Nascimento duas décadas depois. Ou seja, embora nesta revisão de literatura a experiência de Diadema apareça apenas recentemente, vemos que há práticas de políticas públicas de cultura relevantes para a discussão que pretendemos neste trabalho sendo desenvolvidas no município desde a década de 1990; o que pode ser estendido como consideração relevante sobre os alcances e limites deste levantamento, bem como de seu potencial enquanto sistematização inicial que poderá dialogar com estudos futuros.

Conforme a Figura 3 evidências, ainda, este arranjo da administração direta de programas e equipamentos culturais é o único mencionado até 2009, quando publicações sobre o Programa Cultura Viva começam a surgir e ganhar protagonismo na produção acadêmica. Também é a partir deste período que surgirão trabalhos sobre o tema da institucionalização nos municípios das estruturas responsáveis pela produção de políticas públicas de cultura, conforme preconizado pelo Sistema Nacional de Cultura.

Figura 03: Menções aos arranjos para produção de políticas públicas de cultura na revisão de literatura organizados por ano de publicação



Fonte: Elaboração própria.

Com isso, vemos como relevante destacar que estes trabalhos relatam a criação de equipamentos públicos de cultura, a existência de programas ligados ao tema da cultura funcionando de maneira territorializada dentro de um mesmo município (casos de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema), além da criação de institucionalidades para a produção de políticas públicas antes mesmo do Sistema Nacional de Cultura enquanto referência. Este último aspecto aparece, especificamente, no caso do Fundo de Cultura de Santo André, que funcionava através de cogestão e no qual dois integrantes eram representantes da comunidade cultural e três eram indicados pela prefeitura (Frateschi, 1993); e também no do Conselho Municipal de Cultura de Santo André, reconhecido como efetivado em 2000, com o objetivo de institucionalizar a relação entre setores da cultura e a administração municipal, permitindo uma construção conjunta da política cultural no município (Barros, 2010).

4.4 Acompanhamento do Debate Público Sobre a Produção das Políticas Públicas Culturais na Região do Grande ABC Através de Instrumento Experimental: Novos Arranjos em Debate?

Por fim, um último resultado das atividades de pesquisa desenvolvidas entre 2016 e 2019 sobre autonomia municipal e a produção de políticas públicas de cultura na região do Grande ABC, foi o desenvolvimento, em caráter experimental, de um instrumento para acompanharmos o debate público registrado na mídia local a respeito destas políticas entre 2018 e 2019. Afinal, conseguiríamos mapear a existência de outros arranjos para a

produção de políticas públicas de cultura que nos trouxessem “pistas” (Alvesson; Karreman, 2007) a respeito do debate sobre o exercício da autonomia municipal nesta arena de políticas públicas?

Logo notamos que muitas vezes as notícias selecionadas pelo mecanismo de busca não estavam relacionadas ao tema pesquisa; era necessário, portanto, um processo de checagem das informações por parte dos pesquisadores. Para isso, elaboramos um formulário para o cadastro destas notícias, a fim de evidenciar o tipo de conteúdo vinculado e o arranjo relacionado à produção de políticas públicas de cultura envolvido.

O formulário foi dividido em duas partes: “Seção 1 – Dados gerais das notícias”; e “Seção 2 – Dados analíticos depreendidos”. A primeira seção é obrigatória para todas as notícias selecionadas pelas tags e avaliadas pelos pesquisadores; foca nas informações de identificação, tais como endereço na Web, título e íntegra da notícia, data de divulgação, veículo fonte, município referenciado, nível de governo envolvido, policy arenas envolvidas além da cultura e, por fim, o tipo de notícia selecionada. Essas informações primárias são essenciais para localizar posteriormente as informações, e analisar o conteúdo divulgado. Esse último tópico foi fundamental para filtrarmos o que estava sendo divulgado enquanto agenda cultural do município e o que estava em debate enquanto produção de políticas públicas.

A segunda seção, por sua vez, foi construída a fim de monitorar os tipos de arranjos envolvidos na produção destas políticas públicas. Além disso, essa parte foca nos tipos de relações intergovernamentais horizontais e verticais envolvidas na produção e implementação das ações noticiadas, e também nos atores envolvidos nessas políticas.

Tendo esse instrumento amadurecido, monitoramos, durante o primeiro semestre de 2019, o fluxo de notícias vinculados principalmente pelos veículos de imprensa online da região do ABC, chegando a um número de 128 publicações analisadas. Como resultado, observamos como municípios mais referenciados Ribeirão Pires, Santo André e Diadema. Em relação aos níveis de governo, encontramos como foco central maior a ação municipal (71,1%), seguido da presença do governo estadual (18,8%). Ainda: embora mais de dois terços dos registros foram classificados como notícias de divulgação de evento, agenda ou equipamento cultural, passando para a análise da sessão 2 temos um total de 99 notícias selecionadas. Dessas, 66, 7% vinculam informações de eventos ocorridos em equipamentos públicos de cultura, sendo 91,9% com acesso gratuito.

Esse exercício nos forneceu informações sobre o conteúdo do debate público na arena da cultura na região do Grande ABC, o qual em um primeiro momento pode ser caracterizado majoritariamente pela divulgação de eventos. Porém, serviu também para ilustrar a existência de outros arranjos presentes nessa arena - antes pouco notados na revisão de literatura e nos estudos que partiram da experiência nacional sobre o tema, mas que podem ser relevantes como agenda futura para estudos sobre políticas públicas de cultura na região: equipamentos públicos de cultura vinculados ao governo estadual – nível de governo ainda pouco discutido na literatura desta policy arena - e geridos por meio de Contrato de Gestão com Organização Sociais – caso das Fábricas de Cultura¹³ ; a existência de Editais de seleção pública de projetos¹⁴ , voltados para fomento a agentes culturais locais e financiados por fundos municipais - como é o caso de Santo André; e o convênio entre município e governo federal para a construção e gestão de equipamentos de cultura, os quais após a entrega passam a ser de inteira responsabilidade do município - o caso do Programa CEU das Artes e Esportes¹⁵, o qual está presente em quatro dos sete municípios da região. Observamos, ainda, com maior frequência a referência e experiências de Ribeirão Pires, juntamente com Santo André e Diadema; sugerindo que um município ainda pouco estudado na literatura pode oferecer contribuições para o debate.

5. Considerações Finais

Com os resultados apresentados neste trabalho – a respeito das estruturas institucionais locais, do Programa Cultura Viva na região, da sistematização e revisão da literatura disponível sobre as experiências municipais no tema e de desenvolvimento de ferramenta experimental para acompanhamento do debate público na região, entendemos que há importantes contribuições para o debate sobre o espaço para o exercício de autonomia municipal na produção de políticas públicas de cultura na região do Grande ABC.

Em primeiro lugar, percebemos que, apesar da relevância das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal e de sua atuação enquanto referência para o debate

¹³ A Fábrica de Cultura de Diadema é gerida pela Organização Social Poiesis. Disponível em < <http://www.fabricasdecultura.org.br/gestao-poesis/> > Acesso em 03 de julho de 2021

¹⁴ Editais de Seleção do Fundo de Cultura de Santo André. Disponível em < <https://www3.santoandre.sp.gov.br/agendacultural/> > Acesso em 03 de julho de 2021.

¹⁵ O programa CEU das Artes e Esportes está presente em Santo André, o qual conta com duas unidades, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires, contando com uma unidade por município. Disponível em < <https://epracas.cultura.gov.br/> > Acesso em 03 de julho de 2021.

nacional, as políticas públicas de cultura, nas esferas subnacionais, não estão limitadas a estas contribuições. Historicamente, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios inovam (Spink, 2000; 2003) na formulação e implementação destas políticas públicas e, no território em estudo, não é diferente: proposição e criação de novos equipamentos públicos de cultura, com diferentes objetivos; abordagens conceituais para a produção de políticas públicas, orientadas pelas noções de descentralização, territorialização e de promoção da cidadania; e mesmo a criação de institucionalidades hoje orientadas pelo Sistema Nacional de Cultura, fazem parte da experiência acumulada na região.

Neste sentido, observamos um espaço relevante para o exercício da autonomia municipal, ainda neste momento. Apesar de dinâmicas que podem ser consideradas de recentralização no federalismo brasileiro, os municípios estudados parecem permanecer com condições e recursos para inovar e desenvolver políticas públicas nesta policy arena adequadas às demandas locais. Mais que isso, em casos como do Programa Cultura Viva, vimos que, para além de um histórico local neste sentido, permanece a percepção, junto a gestores públicos e agentes culturais, de que este diálogo entre Estado e Sociedade Civil é fundamental para ajustes na produção destas políticas públicas protagonizadas pelo governo federal – o que aponta para uma agenda de estudos sobre relações intergovernamentais nesta arena em específico e o papel que governos locais podem desempenhar nesse contexto.

Estudos futuros também podem envolver arranjos desenvolvidos nesta região que envolvem o fomento à ação cultural por meio de editais de seleção pública e a gestão compartilhada de equipamentos e programas – seja junto a Organizações Sociais ou por meio de outras experiências que promovem a articulação e cooperação entre diferentes níveis de governo, como no caso do Programa Ceu das Artes e Esportes, por exemplo. Outra agenda está relacionada à sistematização aqui apresentada quanto às institucionalidades locais para a produção das políticas públicas culturais: é possível desenvolver o acompanhamento destas institucionalidades no sentido de verificar sua presença ao longo do tempo, bem como aprofundar o seu papel na produção destas políticas a partir de estudos de caso. De modo similar, a sistematização da literatura produzida sobre as experiências desta região pode ser aprofundada e complementada em suas lacunas quanto a políticas, estruturas institucionais e municípios estudados. Por fim, a perspectiva de descentralização das políticas públicas de cultura nos próprios

municípios, também indicada na literatura como sua territorialização, também são indicativos de caminhos relevantes para a pesquisa sobre autonomia municipal, seus desafios e possibilidades.

Referências

Abrucio, F. L.; Grin, E. J.; Franzes, C.; Segatto, C. & Couto, C. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54 (4). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>

Abrucio, F. L. (2005) A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 24, 41-67, jun.

Almeida, M.H.T. (2005) Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 24, 29-40, jun.

Alves, M. A. Brigagão, J. & Burgos, F. (2017). Por uma gestão pública democrática: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania – PGPC.

Alves, L. R. (1993) São Bernardo do Campo - À disposição do julgamento histórico. *Revista Pólis*, 12, 91-107.

Arretche, M. (1996) Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 11 (31).

Arretche, M. (2004) Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva. São Paulo, 8 (2).

Arretche, M. (2012) Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição).

Arretche, M. (2013) Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Em HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Arretche, M.; Marques, E & Faria, C. A. P. (2019). As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP.

Barbalho, A.; Barros, J. M. & Calabre, L. (2013). Federalismo e políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA.

Barbosa Da Silva, F. A & Araújo, H.E. (2010) Cultura viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania. Brasília: Ipea.

Barbosa Da Silva, F. A & Calabre, L. (2011) Pontos de Cultura: olhares sobre o programa cultura viva. Brasília: Ipea.

Bittencourt, Lima, Bonvent, Oliveira & Magalhães. *Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC*

Barbosa Da Silva, F. A & Labrea, V.V. (2014). Linhas gerais de um planejamento participativo para o programa cultura viva. Brasília: Ipea.

Barbosa Da Silva, F. A (2021). Direito e políticas culturais. Rio de Janeiro: Ipea.

Barros, J. M. (2010) A institucionalização da participação: o Conselho Municipal de Cultura de Santo André na transição da gestão municipal (2008/2009). Revista Internacional de Direito e Cidadania, 7, 81-96. junho.

Bichir, R. (2018) Governança multinível. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, dezembro.

Bichir, R.; Simoni Junior, S. & Pereira, G. (2020) Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais, 35 (102).

Bittencourt, L. N. & Souza, P. R. (2019) Políticas públicas de cultura no Brasil: revisão e análise da produção acadêmica de 2010 a 2017. Em Pellegrini, J.; Penteado, C. Souza, P.; Homma, L. (Orgs.). Software e cultura no Brasil: produção, gestão e políticas públicas. São Bernardo do Campo, SP: KMA.

Calabre, L. (2009) Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Calabre, L. & Lima, D. R. Do do-in antropológico à política de base comunitária - 10 anos do Programa Cultura Viva: uma trajetória da relação entre Estado e sociedade. Políticas Culturais Em Revista, 7(2), 6–25.

Cardoso M. (2001). Manifestações culturais em Diadema. Diadema nasceu no Grande ABC: História Retrospectiva da Cidade Vermelha. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP: Fapesp.

Chauí, M. S. (1993) São Paulo - Uma opção radical e moderna: Democracia Cultural. Revista. Pólis, 12, 09-39.

Chauí, M. (1995) Cultura política e política cultural. Estudos avançados, 9 (23), 71-84.

Czarniawska, B. (2014) Social Science Research: From Field to Desk. Sage Publications Ltd; 1ª edição.

Diadema, (2012) Secretaria Municipal de Cultura. Setecidades Pontos de Cultura do Grande ABCD. Publicação da prefeitura de Diadema por meio do Convênio Pontos de Cultura 7031416/2019 - Minc/FNC – Fundo Nacional de Cultura.

Farah, M.F.S. (2001) Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 35, (1), 119-44, jan./fev.

Bittencourt, Lima, Bonvent, Oliveira & Magalhães. *Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC*

Farah, M. F. S. (2013). Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá.

Franzese, C. & Abrucio, F. L. (2013) Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. Em HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Frateschi, C & Moreira, A. J. (1993) Santo André - Não esquecer o rosto nem a partida: cultura e ação cultural em Santo André. *Revista Pólis*, 12, 59-77.

Frey, K; Oliveira, V. E; Ximenes, S. B; Bittencourt, L. N. & Lotta, G.S. (2017) Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. *Revista Do Serviço Público*, 68(1), 9- 36.

Grin, E. J & Abrucio, L.F. (2019) *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap.

Kugelmas, E., & Sola, L. (1999) Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11 (2), 63-81.

Licio, E. C.; Mesquita, C. S.; Currallero, C. R. B. (2011) Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 51 (5).

Medeiros, A. K.; Farah, M. F. (2014). Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público*, 65 (1), 07-24, jan/mar.

Melo, M. A. (1996) Crise federative, Guerra fiscal e “Hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3).

Miller, G. J. (2007) *Handbook of Public Policy Analysis*. Nova York: Routledge; P.405-415.

Nascimento, C. J. (2013) *Plano Municipal de Diadema: Reflexões sobre as políticas públicas de cultura no município de Diadema*. Especialização em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Oliveira, C. R. M. (2009) *Emiacidade: Descentralização da Cultura e Cidadania Cultural*. (Monografia). Pós-Graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Oliveira, V. E. & Lotta, G. (2019) Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, 52, jan./jun.

Bittencourt, Lima, Bonvent, Oliveira & Magalhães. *Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC*

Pires, J. B. (2014) *Polos Culturais de São Bernardo do Campo: continuidade, ruptura e a ideia de descentralização cultural* (Monografia). Pós-Graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Pires, J. B. (2017) *Governança, políticas públicas de cultura e as realidades locais: o caso VAI-SBC* (Dissertação), Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Rubim, A. A. C. (2007) Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. in Rubim, A. A. C. E Barbalho, A. (orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA.

Santos, A. P. (2011) Arte urbana, política cultural e cultura digital no Ponto de Cultura Casa do Hip Hop (Diadema - SP). In. Encontro Nacional de pesquisadores em Gestão Social, 5, Florianópolis.

Secretaria Da Cultura Do Estado De São Paulo (2011) Pontos de Cultura: olhares sobre a rede de SP. Executado por Abaçai Cultura e Arte. São Paulo. Recuperado de <http://pt.calameo.com/read/0013961278ecc4871f4fc>

Souza; C & Carvalho, I. M. M. (1999) Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, 48, 187-213.

Spink, P.K; Clemente & Keppe (1999) Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração*, São Paulo, 34 (1), 61-69.

Spink, P.K. (2000) The rights approach to local public management: Experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, 40 (3), 45-65.

Spink, P. (2003) Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. *Cadernos EBAPE.BR*, 1 (2), 02-14.

Turino, C. (2010) *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi.

Yanow, D. (2007) *Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research*. In: FISCHER, Frank & MILLER, Gerald J. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: Routledge, 405-416.

Zárate, S. (2011) *Santo André Cidade Futuro - Esta Cidade é Show: verso e reverso das políticas culturais* (Dissertação) Ciência da Informação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Zimbrão, A. (2013) Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*. 64 (1), 31-58.