

GESTÃO PÚBLICA DA CULTURA NO INTERIOR DE SÃO PAULO: MARCOS LEGAIS, INSTITUCIONALIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Darly Prado Gonçalves¹, Jair Ap. G. Pedrosa², Mário Sérgio Barroso³

RESUMO

O presente artigo apresenta um diagnóstico da gestão pública da cultura, avaliando orçamentos municipais, estrutura organizacional, marcos legais e formas de participação social em três cidades de diferente dimensão territorial e populacional, localizadas em regiões administrativas distintas no estado de São Paulo, a saber: São Luiz do Paraitinga, São Roque e Mogi das Cruzes. Os três municípios, apesar das distinções citadas, conjugam do “interesse turístico”, visto que os dois primeiros são Estâncias Turísticas e o último, recentemente, recebeu o título de “município de interesse turístico”. Partindo dessa conjuntura, avaliam-se os marcos legais nacionais, estaduais e municipais que dispõem sobre a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas no campo da cultura e se apresentam reflexões e diagnósticos sobre as formas de gestão da área nesses municípios nos últimos anos.

Palavras-chave: gestão pública da cultura; políticas culturais; interior de São Paulo.

ABSTRACT

This article presents a diagnosis of the public management of Culture, evaluating municipal budgets, organizational structure, legal frameworks and the ways of social participation in three cities of different territorial and population dimensions, located in distinct administrative regions in the State of São Paulo: São Luiz do Paraitinga, São Roque and Mogi das Cruzes. The three municipalities, despite of the mentioned distinctions, are interconnected because of “the tourist interest”, since the first two are Tourist Resorts and the last, recently, received the title: “municipality of tourist interest”. Based on this situation, this article surveys national,

1 Graduada em Jornalismo e mestra em Divulgação Científica e Cultural. E-mail: darlygoncalves@gmail.com.

2 Tecnólogo em Redes e Internet. E-mail: jairpedrosa@gmail.com.

3 Formado em Jornalismo, trabalha no Sesc Sorocaba. E-mail: mario@sorocaba.sescsp.org.br.

state and municipal legal landmarks that deal with the need for the development of public policies in the field of culture, as well as it reflects and diagnoses on the forms of management of the area in these municipalities in recent years.

Keywords: Cultural's Public Management. Policies Cultural's. Interior of the State of São Paulo.

Introdução

O debate sobre a elaboração de políticas públicas para o campo da cultura alcança níveis mundiais a partir da segunda metade do século XX, tendo como referência as declarações universais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, inserindo em suas recomendações e pronunciamentos a necessidade da institucionalização da área. Para o pesquisador Albino Rubim, as temáticas das primeiras conferências realizadas pelo organismo multilateral confirmavam a urgência e importância do assunto e visavam “impulsionar a atuação dos Estados na atividade cultural e a participação ativa da população na cultura, enfatizando o ser humano como princípio e fim do desenvolvimento” (RUBIM; ROCHA, 2012, p. 20).

Alinhada à Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), a organização trata da problemática que envolve cultura e desenvolvimento, visto que um dos grandes desafios que o país enfrenta é a pressão que o desenvolvimento econômico “exerce sobre as estruturas tradicionais brasileiras, sejam sítios urbanos de valor cultural, sítios arqueológicos, assentamentos indígenas; sejam as populações tradicionais, seus conhecimentos e práticas” (idem, 2017). Reforça a importância de políticas públicas para a cultura, alerta para a necessidade de planejamento e criação de sistemas e instrumentos de gestão do patrimônio material e imaterial, tanto no âmbito nacional, quanto estadual e municipal.

Lia Calabre, professora e pesquisadora de Gestão Cultural, aponta que “a relação entre Estado e a cultura é milenar, entretanto, é contemporâneo o olhar do poder público para a cultura como uma área que deva ser tratada sobre a ótica das políticas públicas” (2009, p. 9). Nesse sentido, dentro da esfera pública, tais políticas devem receber a mesma atenção e tratamento daquelas que são construídas e aplicadas em outros setores, não só pelo direcionamento de recursos e envolvimento de agentes, mas também pela abertura democrática de diálogo com a população e demais

interessados na formulação conjunta desse planejamento. Assim, evita-se, inclusive, um movimento de mão única “por meio do qual o Estado determina o que será colocado em ação, quais práticas culturais devem ser exercidas e consumidas pela população, ou, ainda, como será o atendimento dos interesses exclusivos das classes artísticas” (CALABRE, 2009, p.13).

Em 2003, tem início no país o processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), modelo de gestão política que visa a promoção conjunta de políticas públicas, democráticas e permanentes, com a participação da sociedade civil nas esferas governamentais, a fim de garantir o pleno exercício dos direitos culturais e acesso à cultura. O SNC⁴ não só ratifica o que está assegurado pela Constituição Federal: “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”, mas também estrutura um pacto federativo nas esferas federal, estadual e municipal, privilegiando a construção de três instrumentos legais fundamentais para o processo: Fundo, Plano e Sistema, com metodologia de aplicação decenal.

O Plano Nacional de Cultura, publicado em 2 dezembro de 2010 pela Lei. 12.343, interferiu na dinâmica da gestão cultural em todo o país e, segundo relatórios do MinC, até 2017, quinze estados criaram suas leis de sistema de cultura, o que corresponde a 55% do total das unidades da Federação. Em relação aos municípios, foram identificadas mais de 600 leis de sistemas municipais de cultura. Destas, aproximadamente 300 inseriram suas leis de sistema na plataforma digital do SNC (MINC, 2018). Nenhuma das três cidades estudadas nesta pesquisa aderiu ao sistema, por motivos diversos, desde a ausência de pessoal para preparar a documentação exigida, até a falta de interesse da gestão pública.

O interior do estado de São Paulo apresenta realidades distintas, devido à diferenciação geográfica, cultural, social e econômica entre os municípios. Antes de aprofundar na problematização, vale destacar que, de acordo com as informações da pesquisa *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura: 2014* (IBGE, 2015), apenas três estados brasileiros tinham plano de cultura formalizado: Amazonas, Alagoas (o único regulamentado por instrumento legal) e Mato Grosso. Os demais estados declararam que seus planos estavam em elaboração em diversos estágios, sendo que Sergipe declarou que estava para ser sancionado.

A pesquisa apontou ainda que 5.260 (94,5%) municípios tinham alguma estrutura organizacional para a cultura. Já 308 (5,5%) não possuíam

4 Site oficial: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

nenhuma estrutura institucional para política cultural. Verificou-se quase a inexistência de planos municipais de cultura. “Apenas 5,9% dos municípios possuíam plano de cultura regulamentado por instrumento legal em 2014 e 2,5% afirmaram ter o plano sem regulamentação por instrumento legal. Outros 23,6% declararam que o plano está em elaboração” (IBGE, 2015).

A previsão de uma estrutura administrativa adequada para a gestão da cultura é partilhada na Constituição Federal e na Constituição Estadual, bem como nas leis orgânicas dos municípios do estado de São Paulo. A Constituição Federal contempla 61 menções à cultura entre seus 250 artigos, dentre os principais está o Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, na SEÇÃO II – Da Cultura, Art. 215: “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 (Emenda Constitucional nº 48/2005) brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, 1988). Já a Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989, apresenta 21 menções à cultura entre seus 62 artigos. No capítulo que dispõe sobre Educação, Cultura, Esportes e Lazer, institui que é responsabilidade do poder público pesquisar, identificar, proteger e valorizar o patrimônio cultural paulista, através do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo, Condephaat, bem como a criação e manutenção de fundos de cultura.

No estado, existe o Programa de Ação Cultural da Secretaria de Cultura e Economia Criativa, o ProAC. Esse programa oferece duas modalidades de incentivo, editais e ICMS, sendo que, segundo informações do site oficial, a primeira é para “investimentos do estado em projetos culturais através de concursos regulamentados na forma de editais” e a segunda ocorre “por meio de incentivos fiscais” a projetos que, após análise de comunicação da pasta, recebem “autorização para captar patrocínio junto a empresas que, depois, poderão descontar o valor deste investimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços devido”⁵.

Ao avaliar o marco regulatório, excluindo do foco de análise as leis de fomento e incentivo conhecidas (Lei Rouanet⁶, ProAC, entre outras), fica evidente a responsabilidade fundamental atribuída aos poderes federal e estadual no planejamento e execução de políticas públicas de cultura. No entanto, tanto o atual governo federal como o estadual parecem

⁵ Ver mais em: <<http://www.proac.sp.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2019).

⁶ Site oficial da Lei Rouanet: <<http://rouanet.cultura.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2019).

ignorar substancialmente a responsabilidade jurídica e social referente, como atestam os recentes cortes anunciados nas diferentes instâncias que inviabilizam a continuidade de diversas políticas para o setor, já insuficientes (ESTADO, 2019).

Sendo assim, fica ainda mais evidente que assegurar a “constitucionalização da cultura” (BOTELHO, 2016, p. 273) efetivamente acontece, ou deveria acontecer, na municipalidade, já que “a evolução da vida cultural dos municípios ultrapassa a preocupação com a quantidade e os tipos de equipamentos existentes” apontados, por exemplo, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (IBGE, 2018).

Ao avaliarmos três municípios paulistas — Mogi das Cruzes, São Roque e São Luiz do Paraitinga — para elaboração de diagnósticos aprofundados, identificam-se tanto distinções, como número de habitantes, orçamentos públicos, regiões administrativas variadas, como similaridades em várias ausências do poder público.

São Luiz do Paraitinga. Breve histórico

A cidade de São Luiz do Paraitinga fica a 180 quilômetros da capital e entre as cidades de Taubaté e Ubatuba, com acesso principal pela Rodovia Oswaldo Cruz. O município tem extensão territorial vasta, com cerca de 600 km², boa parte da área rural integra a unidade de preservação ambiental do Parque Estadual da Serra do Mar e faz divisa com seis cidades: Lagoinha, Cunha, Taubaté, Redenção da Serra, Natividade da Serra, Ubatuba, além do distrito de Catuçaba.

Segundo o censo do IBGE de 2010⁷, a população local é de 10.397 habitantes, e dentre eles há centenas de artistas atuantes nas mais variadas linguagens, principalmente na música. Um dos ilustres luizenses foi Elpídio dos Santos, compositor oficial das canções que abrilhantavam os filmes de Amácio Mazzaroppi. Além disso, o calendário festivo da cidade é um dos mais expressivos da região do Vale do Paraíba, cuja programação ocorre em todos os meses do ano, que vão de festas religiosas a profanas, sendo as mais conhecidas a Festa do Divino Espírito Santo e o Carnaval de Marchinhas luizenses, precedido de festival.

O município completou, em 2019, 250 anos de existência e, devido a uma grande enchente que devastou boa parte do casario no início de 2010, teve todo seu centro histórico tombado como patrimônio cultural brasileiro pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan. O

⁷ Ver mais em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-luiz-do-paraitinga>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

conjunto arquitetônico é formado por mais de 450 imóveis e, desde 2002, a cidade ostenta o título de Estância Turística e atrai milhares de visitantes durante o ano para apreciar sua paisagem, a riqueza natural e sua cultura.

Mesmo com um cenário tão produtivo, no que se refere à diversidade de manifestações artísticas encontradas na cidade, não há políticas culturais que incentivem a criação, manutenção e difusão dessas expressões para além de suas fronteiras, visto que o orçamento esvai-se facilmente por conta dos gastos com os eventos promovidos pela municipalidade, ou seja, o poder público encontra dificuldades econômicas, de pessoal — e tantas outras — para elaboração de planejamentos e ações para a área.

Dotação orçamentária

A pasta está subordinada à Secretaria de Planejamento, no que se refere aos aportes financeiros destinados anualmente, via LOA (Lei Orçamentária Anual), contabilizando um repasse de R\$ 920 mil para 2019, segundo dados informados pelo responsável pela área, o que representa cerca de 2% do orçamento total da Prefeitura. Com relação à autonomia nas decisões, o setor conta com liberdade de escolha das programações previstas, sendo reportado ao(a) titular do cargo de prefeito(a) somente quando há necessidade de alterações significativas nestes ou das propostas externas de eventos. Ainda segundo informações passadas pela Diretoria de Cultura, a verba citada acima é destinada a custear o calendário festivo anual da cidade, que segundo dados do site oficial, conta com 31 eventos apoiados pelo poder público e outros 12 cuja realização exige investimentos exclusivos da pasta. Além disso, a pasta também é responsável por cobrir todos os gastos gerados pelo setor, incluindo salário do diretor, gastos com água, luz, telefone e manutenção de três prédios históricos vinculados ao departamento, sendo eles: Biblioteca Municipal, Casa Dr. Oswaldo Cruz e Centro Turístico e Cultural Nelsinho Rodrigues (no qual uma sala é o escritório de trabalho da Diretoria e outros espaços são ocupados por atividades culturais e/ou projetos apoiados pela área). Ainda dentro desse montante, são subsidiadas a Corporação Musical São Luiz de Tolosa e a Fanfarra Monsenhor Ignácio Gióia, duas instituições locais que promovem a formação musical de crianças e jovens e desempenham um papel social importante para a comunidade local.

Visto que é nítida a necessidade de mais recursos para a área, para além do fato de a cidade despertar interesse turístico, a diretoria alega buscar frequentemente parcerias e apoiadores, em especial para alguns eventos, a fim de diminuir os altos gastos que consomem boa parte do orçamento e implicam remanejamentos de verbas no decorrer do ano.

Equipe gestora

O município possui em seu quadro de funcionários ativos 535 servidores, sendo que 30 estão em cargos comissionados — e apenas um deles é destinado à atuação direta no campo da cultura: Diretor de Cultura. O setor é responsável por administrar o funcionamento de outros espaços públicos, para os quais são alocados funcionários eventuais, ou seja, a rotatividade de pessoal é grande, dificultando assim o desenvolvimento de um trabalho capacitado para atender ao público, principalmente nos pontos turísticos abertos à visitação nos fins de semana.

Com recursos e equipe escassos, a cidade, detentora do título de Estância Turística, tem inúmeras dificuldades financeiras, estruturais e de pessoal para manutenção de um calendário festivo, buscando fontes alternativas de arrecadação para minimizar o impacto deste aporte custoso, tais como: liberação de espaços públicos para comercialização de bebidas e alimentos, abertura de estacionamentos, bem como cobranças de taxas como as de Zona Azul e de preservação ambiental (aplicadas no período do Carnaval), visando assim aumentar a arrecadação da Prefeitura. Essas verbas, quando revertidas para a área da cultura, contribuem significativamente, como no caso do Carnaval de 2018, que foi custeado 50% com esses recursos. Entretanto, por conta de tantas demandas e assuntos direcionados a apenas um funcionário, nitidamente, a pasta encontra-se em situação de incapacidade para elaboração de políticas públicas no campo da cultura, já que a atenção do responsável pela área está voltada, basicamente, para viabilização de eventos.

Marcos legais

A lei orgânica do município, de 8 de maio de 1990, data em que a cidade completava 221 anos, dedica à Cultura o artigo nº 28 e cita, logo no primeiro parágrafo, a importância das expressões artísticas para construção de uma identidade local, bem como menciona uma “política municipal de cultura”, cujo objetivo é a “valorização do patrimônio cultural, artístico e histórico do município”. Enumera, inclusive, dezesseis diretrizes dessa política, dentre elas consta o item VIII: “criar instrumentos normativos e mecanismos destinados ao financiamento e ao fomento da cultura”. Porém, a Diretoria de Cultura até hoje não foi capaz de elaborar editais ou outros tipos de incentivos para iniciativas de artistas locais, os quais recorrem, com frequência, a políticas de fomento estaduais ou nacionais. No mesmo sentido, o Plano Diretor do município, de 7 de janeiro de 2010, também propõe, no capítulo II, a “criação de uma política de incentivos à

preservação do patrimônio histórico e cultural” e, no artigo 174, inciso V, indica a “adoção de incentivos fiscais que motivem empresas privadas locais a investirem na produção cultural e artística” (S. LUIZ DO PARAITINGA, 2010).

Participação popular

A diversidade de linguagens artísticas nas quais atuam os munícipes é imensa, entretanto, a articulação entre os campos e com o poder público encontra dificuldades de comunicação e operacionais, dado o distanciamento que a ausência de mecanismos ativos de diálogo pode ocasionar. Tanto o Plano Diretor quanto a Lei Orgânica, apesar de desatualizados, recomendam a formação de conselhos municipais, todos de caráter consultivo, e dentre eles está o “da Cultura” e o “de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Arquitetônico”, bem como o de “Turismo”, o único ativo em 2019. A atuação de um conselho criado logo após a enchente que assolou a cidade em 2010, o de “Patrimônio Cultural”, foi bastante ativa no momento posterior ao desastre, visto que o foco era a reconstrução do patrimônio material da cidade. Esse conselho acabou sendo desarticulado após esse período e esporadicamente há tentativas para articulação dos conselhos previstos em lei, a exemplo do Conselho Municipal de Turismo, que reúne membros da associação comercial da cidade, representantes do poder público e da sociedade civil.

Compreendendo a importância da atuação efetiva dos artistas, coletivos e grupos locais nos debates, a Diretoria de Cultura pretende criar o Conselho Municipal de Cultura, visando impulsionar um processo participativo, inclusive, de um Plano Municipal de Cultura. Segundo informações do setor, além da construção coletiva desse documento, o conselho estaria incumbido de assegurar que as ações previstas no plano fossem cumpridas, independentemente do cenário político, colaborando para que houvesse continuidade nos processos e projetos e para que fossem respeitadas as prioridades estabelecidas pelos envolvidos⁸. Entretanto, apesar dessa proposta dialogar com antigas orientações federais e ter um caráter mais amplo, por unir patrimônio material e imaterial em um só conselho, a gestão tem encontrado resistência por parte da Câmara Municipal, pois os vereadores discordam da necessidade de ser deliberativo.

8 Ver blog do Conselho Municipal de Cultura: <conselhomunicipaldeculturasr.blogspot.com>. Acesso em: 19 abr. 2019.

São Roque. Breve histórico

A cidade de São Roque está localizada a 60 km da capital paulista, com acesso pelas Rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares, sendo que o tempo médio de percurso de São Paulo é de uma hora. Limita com os municípios de Vargem Grande Paulista, Itapevi, Ibiúna, Mairinque, Araçariguama, Itu e pertence à Região Administrativa de Sorocaba. Conforme dados do Seade, em 2015, a população era de aproximadamente 82.528 habitantes.

O município conta com o título de Estância Turística desde 1990 e tem como principal apelo a produção vitivinícola e de alcachofras, baluartes da iniciativa privada local. A cidade conta apenas com um único equipamento permanente de cultura em funcionamento, o Centro Educacional, Cultural e Turístico – CECT Brasital, uma antiga tecelagem que abriga a Biblioteca Municipal.

A Lei Orgânica Municipal, Lei Ordinária nº 1.801, de 5 de abril de 1990, apresenta vinte e cinco menções para a palavra “Cultura” em seus 328 artigos. No Art. 9º, inciso V, aponta a necessidade de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. Na Seção II, referente à Cultura e Patrimônio Histórico, o Art. 230 declara: “o Município garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão de suas manifestações” (SÃO ROQUE, 1990).

Dotação orçamentária

Até 2016, a dotação orçamentária da Cultura estava vinculada ao Departamento de Turismo, Desenvolvimento Econômico, Turismo e Lazer. A verba destinada para a Cultura nunca chegou a 1% do orçamento, na última década. Nesse período, o governo local alternou entre os partidos PSDB e PMDB.

Em 2017, a Lei Orçamentária Anual (LOA) previu orçamento de R\$ 2.438.232,00, no entanto liquidou apenas R\$ 614.896,78, incluindo despesas com pessoal e prédios próprios, como o CECT Brasital. Ao avaliar a LOA dos últimos cinco anos é flagrante o contingenciamento da verba da Cultura. O poder público congela os investimentos previstos durante o ano e faz remanejamentos ao final, para outras diversas áreas da administração.

Em 2017, a nova gestão readequou a estrutura administrativa e criou o Departamento de Educação e Cultura. Em 2019, a Prefeitura investiu

apenas R\$ 52.556,63, segundo dados coletados no portal de Serviço de Informação ao Cidadão – E-SIC.

Em 2018, a dotação liquidada para o setor na cidade de São Roque não chegou a R\$ 98 mil cerca de 0,4% do orçamento do município. Em 2019, até o mês de abril, foram empenhados aproximadamente R\$ 160 mil. O aumento da verba deve-se à realização do Carnaval, com a subvenção para a escolas de samba e a demanda de estrutura para a realização dos desfiles. Avaliando os dados disponibilizados e as leis orçamentárias, verifica-se uma queda acentuada dos investimentos no setor ao longo dos últimos anos.

Equipe gestora

A Prefeitura está organizada de forma tradicional e hierárquica, tendo o prefeito como principal autoridade executiva, a Câmara Municipal com quinze vereadores e os demais órgãos municipais divididos em departamentos. O atual Departamento de Educação e Cultura contempla a Divisão de Cultura, que conta com a equipe abaixo:

- Diretor de Cultura;
- Chefe de Divisão;
- Chefe de Eventos;
- Chefe de Serviços Técnicos, com um funcionário subordinado no setor de eventos e um na administração;
- Brinquedoteca: dois funcionários.
- Manutenção: chefe, oito vigias, duas pessoas no setor de limpeza, duas na jardinagem e uma na manutenção.

A composição do quadro de funcionários não atende minimamente à demanda do setor. Nos últimos dez anos, todos os dirigentes que passaram pela pasta da Cultura, como o atual Diretor do Departamento, não possuíam formação específica na área, segundo registros do Conselho Municipal de Cultura. A maioria do quadro de funcionários não tem qualquer relação com a área. Deste modo, a ação cultural é prejudicada, pois não há condições mínimas para planejamento. Os governos municipais do período focaram em atender apenas os eventos sazonais do Executivo e da Igreja Católica, além dos rodeios quando ainda não havia legislação proibindo a prática na cidade.

O Conselho Municipal de Cultura estimulou então a criação de uma comissão para pensar um modelo de ações formativas para a cidade. Criada através de portaria do prefeito, após dois meses de trabalho, a comissão conseguiu viabilizar uma parceria com a Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), com a participação de alunos como bolsistas para realizar um projeto de iniciação em diversos segmentos artísticos, para diferentes públicos. Com o valor estimado em R\$ 600 mil, a previsão era atender mais de mil pessoas em um ano. A Prefeitura local rejeitou a proposta e cancelou os diálogos alegando falta de verba, sequer abriu possibilidade de negociar o valor e readequar o projeto com a entidade.

O relato acima deixa claro que não há qualquer empenho da administração municipal para encontrar outras possibilidades de viabilizar a ação cultura na cidade. Todo o aparato turístico é voltado para equipamentos da iniciativa privada. O centro histórico da cidade, os pontos turísticos públicos, não contam com investimento.

Marcos legais

Devido ao trabalho realizado no Fórum Permanente de Cultura, após anos de diálogo, o poder público cria o Conselho Municipal de Cultura, através da Lei nº 3.541, de 8 de dezembro de 2010, que teve seu regimento interno aprovado apenas após dois anos de intensa mobilização dos envolvidos, através do Decreto 7.372 de 2012. O conselho é deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador, constituído por nove membros, sendo dois representantes do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo e seis representantes da sociedade civil, indicados e eleitos pelo Fórum Permanente de Cultura. O mandato é de dois anos, permitida a recondução. As reuniões do Conselho são realizadas uma vez ao mês.

Em 2013, o Conselho de Cultura articulou o envio ao governo federal dos documentos que selaram o acordo de cooperação para fazer parte do Sistema Nacional de Cultura. Nesse mesmo ano iniciou-se o cadastramento de artistas, produtores, instituições e comunidade tradicionais com o objetivo de mapear a produção cultural na cidade e os atores envolvidos no processo e, ainda em 2013, devido ao trabalho conjunto e articulado entre o Fórum Permanente de Cultura e o Conselho Municipal de Cultura, foi criado o Fundo Municipal de Cultura, através da Lei 4.084 de 14 de outubro, e no ano seguinte houve o lançamento do primeiro edital, no formato de chamamento aberto, para incentivar ações de artistas, pesquisadores e produtores da cidade.

Participação popular

A cidade não contava com nenhum dispositivo legal regulamentado para a execução de Políticas Públicas de Cultura até 2012. Na década de 1980, havia um Conselho Municipal de Cultura formado por notáveis personalidades locais, que se reuniram cerca de três ocasiões em mais de uma década de funcionamento. A única ação de fomento realizada anualmente, desde o final do século XX, é a subvenção anual para as escolas de samba do município, que recebem cerca de R\$ 15 mil cada uma, para manter as ações e realizar o desfile de Carnaval.

Em 2005, um grupo organizado informalmente que se denominava “Adega Cultural” cria o I Fórum Cultural de São Roque. Na ocasião, estiveram presentes pesquisadores e representantes de diversas áreas, como membros da Academia Brasileira de Arte, Cultura e História (Abach) e o então Secretário de Identidade e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, Sérgio Mamberti. O evento contou com a participação de 250 pessoas e com a presença dos gestores locais. Após a realização do encontro, cerca de dez pessoas mantiveram-se mobilizadas para criar um espaço de discussão e proposição com o poder público. Em 2007, após inúmeras investidas, o grupo consegue sensibilizar o poder público para criar o Fórum Permanente de Cultura.

Durante o processo, foram estabelecidas estratégias para potencializar a articulação e mobilização dos participantes, como:

- Local de fácil acesso, escolhido para as reuniões: Centro Cultural, Educacional e Turístico Brasital – CECT Brasital, localizado ao lado da rodoviária e do terminal de ônibus municipal;

- Permanência: as reuniões eram realizadas uma vez ao mês, às 19h, no mesmo dia da semana;

- Participação dos gestores: durante o processo de articulação, foi solicitado ao poder público a presença do Diretor de Cultura e de vereadores em todas as reuniões;

- Articulação: para as reuniões eram convocados, informalmente, representantes dos segmentos artísticos presentes na cidade.

- Ação Educativa: nos encontros, regularmente eram convidados profissionais da cultura e gestores de outras localidades para compartilhar experiências e referências de ação prática;

- Ação Propositiva: as reuniões sempre tiveram como meta a proposição de ações para o poder público, levando sugestões como a realização de Conferências Municipais de Cultura com participação efetiva dos atores locais, criação do Conselho Municipal de Cultura, criação do Fundo Municipal de Cultura, do Plano Municipal de Cultura, entre outras ações;

Mogi das Cruzes. Breve histórico

O município de Mogi das Cruzes surgiu como um povoado em 1560, e foi elevado à categoria de “Vila”, com o nome Vila de Sant’Ana de Mogi Mirim, em 1º de setembro de 1611. Localiza-se a 50 km da cidade de São Paulo, na região do Alto Tietê. Apresenta localização privilegiada entre o litoral e a capital do estado de São Paulo, sendo interligada com as rodovias Dutra e Ayrton Senna. Possui fácil acesso ao Aeroporto Internacional de Guarulhos e conta com as estações de trens da CPTM, que ampliam a mobilidade propiciando fácil deslocamento a São Paulo, ABC Paulista e outras cidades da região do Alto Tietê.

A população, segundo a última atualização do IBGE de 2017, é de 430.901 habitantes.

Sua extensão territorial é 713,291 km², sendo a segunda maior cidade em extensão territorial da Região Metropolitana de São Paulo, e a segunda maior reserva de Mata Atlântica do estado está situada em área de preservação ambiental do município. Sua exuberante Mata Atlântica está presente nas serras do Itapety e do Mar, ao longo do Rio Tietê.

Desde 2017, a cidade detém o reconhecimento de Município de Interesse Turístico, captando anualmente cerca de R\$ 600 mil em investimentos de infraestrutura turística, e figura como a única cidade da Região do Alto Tietê com classificação B no Mapa do Turismo Brasileiro, que pontua, dentre outros aspectos, a cadeia hoteleira do município e estrutura de recepção.

O município conta com museus, teatros, centros culturais e grupos folclóricos voltados para a promoção de ações que valorizam a cultura e as tradições populares. O evento cultural mais popular que reúne o folclore e a religião de Mogi das Cruzes é a Festa do Divino Espírito Santo, com mais de 400 anos de tradição. Com uma grande comunidade de japoneses e seus descendentes, a tradição do Festival de Outono, ou Akimatsuri, se tornou tradicional no mês de abril no calendário de eventos do município.

Dotação orçamentária

Se um orçamento municipal é sempre uma corrida de obstáculos, no caso das dotações para a cultura as dificuldades são sempre maiores, na medida em que o ano passa e o governo sempre vem com o remanejamento ou o chamado contingenciamento dos recursos para chegar até o final do ano com o caixa em dia.

A média de orçamento da Secretaria Municipal de Cultura de Mogi das Cruzes é de menos de 0,5% em relação ao montante total. Há dificuldades

para manter as despesas de pessoal, custeio de contratos operacionais e da programação, além de obras e novos projetos que aguardam um aceno político ou patrocínios. Ao analisar a série histórica (2010 a 2019) da execução orçamentária, percebemos o quanto é conservador o montante destinado para a Secretaria Municipal de Cultura⁹:

Ano	R\$	% Empenhada	% Ref. ao Orç. Municipal
2010	R\$ 6.110.000,00	84%	0,69%
2011	R\$ 5.428.000,00	107%	0,64%
2012	R\$ 6.215.000,00	98%	0,51%
2013	R\$ 5.735.500,00	87%	0,36%
2014	R\$ 5.565.420,00	107%	0,38%
2015	R\$ 8.021.000,00	97%	0,53%
2016	R\$ 8.254.225,00	87%	0,58%
2017	R\$ 8.776.160,00	55%	0,42%
2018	R\$ 7.301.000,00	84%	0,40%
2019	R\$ 7.164.000,00	96%	0,42%

Equipe gestora

Mogi das Cruzes organiza sua gestão como a maioria das cidades brasileiras, de forma tradicional e hierárquica, sendo o prefeito a principal autoridade executiva, e dividida em diversas secretarias e coordenadorias. A pasta da Cultura englobou recentemente o setor de Turismo, sendo denominada Secretaria de Cultura e Turismo.

Seu quadro tem cerca de 35 técnicos com diversas formações, que nem sempre são ligadas a gestões culturais, se faz necessária uma reorganização administrativa e a institucionalização da estrutura da Secretaria de Cultura para corresponder a políticas existentes. A Secretaria de Cultura mantém um cadastro permanente de artistas e, segundo dados de 2018, foram cadastrados 1.740 em 99 categorias assim distribuídas:

- Literatura: 7 categorias / 62 cadastrados;
- Teatro: 14 categorias / 203 cadastrados;
- Música: 18 categorias / 573 cadastrados;
- Circo: 7 categorias / 34 cadastrados;

9 Mais informações: <http://www2.cultura.pmmc.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2821&Itemid=235>. Acesso em: 19 abr. de 2019.

- Dança: 8 categorias / 92 cadastrados;
- Artes Plásticas e Visuais: 7 categorias / 188 cadastrados;
- Audiovisual: 8 categorias / 74 cadastrados;
- Cultura Popular: 12 categorias / 158 cadastrados;
- Hip Hop: 5 categorias / 106 cadastrados;
- Oficineiros/Orientadores: 13 categorias / 250 cadastrados.

Atualmente a Secretaria de Cultura e Turismo gerencia diretamente vinte equipamentos culturais, nove equipamentos em interface com outras Secretarias Municipais, além de ações em espaços privados conhecidos como territórios culturais.

Marcos legais

A Prefeitura de Mogi das Cruzes, por meio da Secretaria de Cultura e Turismo, assegurando o fortalecimento de políticas públicas para o desenvolvimento do pensamento crítico e criativo, criou leis e decretos que propiciam a permanência e a continuidade das ações, como a Lei de Incentivo Fiscal (LIC), o Programa de Fomento (Profac), o Sistema Municipal de Cultura, o Sistema Municipal de Museus etc.

- Lei de Incentivo Fiscal para Projetos Culturais - Lei no 6.959/2014.

Após pesquisa realizada em mais de dez municípios onde já existia este tipo de lei, a Secretaria Municipal de Cultura, elaborou e sugeriu uma versão atualizada da Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Mogi das Cruzes. Criada oficialmente em 2014 e regulamentada em 2015, desde a sua implantação tem dado oportunidade a pessoas físicas e jurídicas destinarem parte dos impostos que pagariam ao município para o custeio de projetos culturais (MOGI DAS CRUZES, 2014).

- Lei de Incentivo à Cultura

Mogi das Cruzes aprovou em 2014 a Lei de Incentivo à Cultura (6.959/14) para ampliar o panorama cultural nos diversos segmentos artísticos, levando arte para a cidade inteira.

- Programa de Fomento à Arte e Cultura de Mogi das Cruzes, Profac

O Profac (MOGI DAS CRUZES, 2017) é um programa arrojado de incentivos à Arte e Cultura que poucas cidades têm desenvolvido. As verbas destinadas ao desenvolvimento do Profac estão sendo ampliadas desde o seu lançamento: R\$ 190 mil em 2017, R\$ 200 mil em 2018 e R\$ 260 mil em 2019. Segundo matéria do jornal *O Diário de Mogi* de 2 de março de 2019, os Projetos Culturais de 2019 receberam o aporte de R\$ 260 mil pelos editais do Programa de Fomento à Arte e Cultura, e deverão ser selecionados 20 projetos de sete segmentos artísticos (PROJETOS, 2019).

- Plano Municipal de Cultura – 2019/2029¹⁰ Levantamento de dados do Município

Em 2019 foram iniciadas as discussões do Plano Municipal de Cultura com um extenso calendário de reuniões em diversas partes da cidade, para isso foi realizado pela Secretaria de Cultura um Diagnóstico para servir de base nestas reuniões.

Participação popular

Em 2013, foi criado o Programa Diálogo Aberto¹¹ pela Secretaria de Cultura, que permitiu o desenvolvimento de vários eventos, tais como fóruns, seminários e conferências, viabilizando o diálogo com a classe artística de forma contínua e democrática para a construção da gestão de Políticas Públicas para a área cultural do Município. Conforme levantamento realizado em 18 de fevereiro de 2019, esses encontros resultaram na participação de mais de 15 mil pessoas¹².

Outro importante exemplo de participação ativa da população em causas do campo da cultura é a chegada do Sesc Mogi das Cruzes, um desejo antigo dos moradores, sendo um dos maiores entusiastas o ex-presidente do sindicato do comércio, Airton Nogueira, falecido em 2017, responsável pela articulação da instituição com o poder público. Atualmente, as três principais entidades ligadas ao comércio de Mogi das Cruzes, a atual gestão da Prefeitura municipal, artistas da região, grupos organizados e a população em geral seguem em diálogo constante para viabilização do projeto.

10 Ver mais em: <<https://bit.ly/2JsmJpo>>. Acesso em: 1 maio 2019.

11 Ver mais em: <<https://bit.ly/3op8noC>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

12 Georreferenciamento de todas as ações realizadas pelo Programa Diálogo Aberto: <<https://bit.ly/3lyPYni>>. Acesso em: 21 abr. de 2019.

Conclusão

O processo de criação do Sistema Nacional de Cultura alterou substancialmente a dinâmica da gestão em todo o país, com destaque para a criação de instâncias de participação social e a construção de mecanismos de planejamento de longo prazo. No entanto, ao avaliar o diagnóstico das três cidades, verifica-se que o SNC não propiciou uma mudança de paradigma no interior do estado de São Paulo, devido a uma série de questões. A falta de capacitação prévia dos gestores e da sociedade civil no processo, as alternâncias constantes na gestão do Ministério da Cultura, desde a primeira gestão do governo Dilma (2011–2014) e a ausência de repasses constantes fundo a fundo contribuíram sobremaneira para enfraquecer a pauta nos estados e municípios, tornando o SNC inviável e frágil.

Ao avaliar o histórico das três cidades, fica evidente que a gestão pública da cultura está longe de contemplar as exigências previstas nos marcos legais municipais, estaduais e federais. Mesmo tratando-se de cidades de diferente porte, há uma interseção no modelo de estrutura administrativa e institucionalidade, como a gestão da pasta junto ao Turismo ou à Educação, capital político irrisório nas esferas de deliberação do governo local, ausência de parcerias estratégicas para fomento e difusão cultural, insuficiência de cargos e funções administrativas, entre outros pontos.

O estímulo para a participação social também é preocupante. A criação de estruturas para a participação social sequer foi implementada em São Luiz do Paraitinga. Em São Roque, devido à militância de representantes da sociedade civil, o processo de implantação do Sistema Municipal de Cultura contou com forte engajamento da comunidade artística local, no entanto, o movimento foi desarticulado com a mera alternância de poder na gestão municipal. A cidade de Mogi das Cruzes desenvolveu instrumentos de participação, como o Conselho Municipal de Políticas Culturais, e mantém um processo de construção do Plano Municipal de Cultura.

Outro ponto em destaque é o orçamento específico para o setor. Nos últimos anos, a cidade de São Roque apresenta uma queda abrupta nos investimentos, enquanto São Luiz do Paraitinga e Mogi das Cruzes apresentam uma verba crescente. O orçamento do setor acaba por atender apenas à demanda do calendário de eventos festivos e sazonais que sangram quase a totalidade da verba anual. Não há razoabilidade de investimentos em processos e programas de médio e longo prazo, como preservação e memória, políticas para o campo da cultura etc.

A falta de gestores e equipes devidamente capacitadas e com formação específica inviabiliza a competência nas ações culturais. Uma equipe de gestores especializados na área possibilitaria encontrar caminhos e soluções

para intervir na construção de uma programação cultural permanente e descentralizada, na criação de parcerias dentro e fora do município para viabilizar ações formativas e apresentações, no fortalecimento da participação social, na construção de curadoria e estratégias de mediação, no fortalecimento das relações institucionais, na construção de um modelo que privilegie outros arranjos para a economia da cultura das comunidades, para a economia solidária, o turismo, entre outras inúmeras ações.

O modelo de gestão vigente continua contingenciando e concentrando os recursos, ignora radicalmente os marcos legais, o pacto federativo, bem como a potência cultural do interior do estado de São Paulo, sempre à margem do que sobra da capital, quando sobra.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, Isaura. *Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Edições Sesc, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 de abril de 2019.
- CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ESTADO de São Paulo reduz verba da Cultura há dez anos. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 6 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/36DmOPw>>. Acesso em: 17 abr. 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3g9Lqmj>>. Acesso em: 2 abr. 2019.
- _____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (2001–2015)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/36C6Jtu>>. Acesso em: 19 abril 2019.
- MINC – Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura – PNC*. Diretrizes Gerais. Brasília – DF, 2008. Disponível em: <www.cultura.gov.br/pnc>. Acesso em: 7 abr. 2019.
- _____. *Relatório 2017 de Acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Cultura*. 1. ed. Brasília: MinC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/37zozwv>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- MOGI DAS CRUZES. *Lei de Incentivo Fiscal para Projetos Culturais (LIC) – Lei n. 6.959/2014*. Mogi das Cruzes: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <<http://www.cultura.pmmc.com.br/lic>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

- MOGI DAS CRUZES. *Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes* [1990]. Atualizada até a Emenda n. 02/2015. Mogi das Cruzes: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/39CuROF>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- _____. *Programa de Fomento à Arte e Cultura de Mogi das Cruzes* – Profac. Mogi das Cruzes: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <www.cultura.pmmc.com.br/profac>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- _____. *Plano diretor vigente*. Mogi das Cruzes: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/39CGMMt>>. Acesso em: 31 dez. de 2019.
- PROJETOS culturais receberão R\$ 260 mil. *O diário de Mogi*, Mogi das Cruzes 2 mar. 2019. Disponível em: <<https://odiariodemogi.net.br/projetos-culturais-receberao-r-260-mil/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- RUBIM, Antonio A. Canelas; ROCHA, Renata (org.). *Políticas Culturais*. Salvador: Edufba, 2012.
- SÃO LUIZ DO PARAITINGA. *Lei Orgânica do Município*. S. Luiz do Paraitinga: Câmara Municipal, 1990. Disponível em <<https://bit.ly/2VBMm9u>>. Acesso em: 11 abr. 2019.
- _____. *Lei complementar n. 1.347*, de 7 de janeiro de 2010. “Dispõe sobre Plano Diretor Participativo...”. S. Luiz do Paraitinga: Câmara Municipal, SP, 2010. Disponível em: <https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/arquivo_0_14052019175340.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.
- SÃO PAULO. Constituição Estadual de São Paulo (1989). São Paulo: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacaoconstituicao-05.10.1989.html>>. Acesso em: 4 de abr. 2019.
- SÃO ROQUE. *Lei Orgânica do Município de São Roque-SP* – Lei Ordinária n. 1.801, de 5 de abril de 1990. São Roque: Câmara Municipal, 1990. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-roque-sp>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. *Plano Municipal de Cultura de São Roque* – Lei Ordinária n. 4.569/2016. São Roque: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2JqRA5L>> Acesso em: 19 abr. 2019.
- SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 6 de abr. 2019.
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. “Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural”. Nova York: Unesco, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/33K9wir>>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- _____. “Cultura e desenvolvimento no Brasil”. Brasília: Unesco, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3g7VjAN>> . Acesso em: 23 mar. 2019.