

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRUNA GUERRIERI HUSZAR
DANIELA CAMARGO FIGUEIREDO SILVA

**PRÁTICAS DE CESSÃO DE ESPAÇO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
CULTURA DE SÃO PAULO:**

entre a arrecadação de recursos e a coprodução da cultura

São Paulo
2019

BRUNA GUERRIERI HUSZAR
DANIELA CAMARGO FIGUEIREDO SILVA

**PRÁTICAS DE CESSÃO DE ESPAÇO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
CULTURA DE SÃO PAULO:**

entre a arrecadação de recursos e a coprodução da cultura

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

São Paulo

2019

Huszar, Bruna Guerrieri.

Práticas de cessão de espaço da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo: entre a arrecadação de recursos e a coprodução da cultura / Bruna Guerrieri Huszar, Daniela Camargo Figueiredo Silva. - 2019.

267 f.

Orientador: Mário Aquino Alves.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Espaços públicos - São Paulo (Estado). 2. Administração pública. 3. Políticas públicas - São Paulo (Estado). 4. Cultura. 5. Preços públicos. I. Silva, Daniela Camargo Figueiredo II. Alves, Mário Aquino. III. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 351(816.1)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

BRUNA GUERRIERI HUSZAR
DANIELA CAMARGO FIGUEIREDO SILVA

**PRÁTICAS DE CESSÃO DE ESPAÇO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
CULTURA DE SÃO PAULO:**

entre a arrecadação de recursos e a coprodução da cultura

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão e Políticas Públicas.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mário Aquino Alves (orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Clovis Bueno de Azevedo
FGV-EAESP

Prof. Dr. Lúcio Nagib Bittencourt
UFABC

Guilherme Galuppo Borba
Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradecemos ao nosso orientador, Mário Aquino Alves, pelo suporte e incentivo. Depois, agradecemos também aos professores Clovis Bueno de Azevedo, pelas leituras e discussões minuciosas; e ao Alexandre Abdal, pela orientação e colaboração na parte de métodos de pesquisa.

Agradecemos a todos os professores e colegas que nos acompanharam nesses dois anos de curso, período de grandes aprendizados e compartilhamento de experiências. Além disso, agradecemos ao servidor da Secretaria Municipal da Cultura, Guilherme Galuppo Borba, que esteve presente em todo o processo, colaborando para a nossa entrada nos diversos equipamentos da cidade, o que foi fundamental para que esta dissertação se concretizasse.

Agradecemos a todos os entrevistados citados na dissertação e àqueles que responderam ao questionário.

Resumo

O presente trabalho realiza um diagnóstico das práticas de cessão de espaço realizada nos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. Por meio da combinação de metodologias quantitativas e qualitativas, os dados primários coletados refletem padrões, particularidades e distorções praticadas nos diferentes tipos de equipamentos públicos. A análise dos resultados partiu da premissa de que existem duas práticas que permeiam o processo: a coprodução da cultura e a captação de recursos. Além disso, a dissertação apresenta uma breve contextualização histórica do Decreto Municipal de Preços Públicos de São Paulo e dá um panorama sobre a discussão teórica referente à precificação de bens públicos, bem como da coprodução de bens públicos. Por fim, são apresentadas recomendações à Secretaria Municipal de Cultura, visando à melhoria de processos de gestão por meio da padronização e transparência dos procedimentos.

Palavras-chave: Cessão de Espaço. Coprodução. Gestão Pública. Políticas Públicas. Cultura. Preço Público.

Abstract

The following undergraduation study makes a diagnosis of cession of space practices performed in public facilities of the Municipal Secretary of Culture of São Paulo. Through the combination of quantitative and qualitative methodologies, the primary data collected reflect patterns, particularities and distortions practiced in different types of public facilities. The analysis of the results was based on the premise that there are two practices that permeate the process: co-production of culture and fundraising. In addition, the study presents a brief historical contextualization of São Paulo's Decree on Public Prices and provides an overview of the theoretical discussion public goods pricing, as well as the co-production of public goods. Finally, recommendations are presented to the Municipal Secretary of Culture, aimed at improving management processes through process standardization and its transparency.

Keywords: Cession of space. Co-production. Public Management. Public Policies. Culture. Public prices.

.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Combinação de estratégias multimétodos	24
Figura 2 – Modalidades na Relação Preço Público <i>versus</i> Grau de Interesse Privado	190
Figura 3 – Fluxo das cessões delegadas ao gestor	197
Figura 4 – Passo a passo solicitação de autorização de filmagem.....	204
Figura 5 – Como e o que avaliar na solicitação de cessão de espaço	218
Figura 6 – Fluxo das Cessões (SP156 e SEI)	220
Figura 7 – Fluxo do processo de Cessão de Espaço da SMC nas plataformas eletrônicas	223

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Roteiro de entrevista semiestruturada	26
Quadro 2 – Total de entrevistas	27
Quadro 3 – Entrevistas realizadas (maio a setembro de 2019)	27
Quadro 4 – Modelos de coprodução do bem público a partir de tipologias de participação.....	40
Quadro 5 – Configurações possíveis para as políticas culturais.....	42
Quadro 6 – Classificação do uso do bem público	46
Quadro 7 – Comparativo entre formas de outorga ao uso privativo do bem público	48
Quadro 8 – Relação entre o grau de conhecimento sobre o Decreto de Preços Públicos e a realização de Cessão de Espaço nos últimos 12 meses	78
Quadro 9 – Elaboração da programação cultural dos museus	112
Quadro 10 – Modalidades de cessão de espaço realizadas nos últimos 12 meses nos Museus.....	114
Quadro 11 – Formas de contato dos solicitantes de museus.....	116
Quadro 12 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos Museus	117
Quadro 13 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço pelos Museus	118
Quadro 14 – Elaboração da programação cultural do equipamento	123
Quadro 15 – Formas de contratação da programação artística nas bibliotecas	124
Quadro 16 – Formas de comunicação dos dados coletados nos eventos das bibliotecas	126
Quadro 17 – Modalidades de cessão de espaço nas Bibliotecas	128
Quadro 18 – Formas de pagamento das cessões de espaço nas Bibliotecas.....	129
Quadro 19 – Justificativas para as solicitações de espaço terem sido negadas pelas bibliotecas	131
Quadro 20 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelas Bibliotecas	132
Quadro 21 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço nas bibliotecas	133
Quadro 22 – Elaboração da programação cultural nos centros culturais	144
Quadro 23 – Formas pelas quais a programação artística se dá nos centros culturais (caixa de seleção)	145
Quadro 24 – Modalidades realizadas nos últimos 12 meses nos Centros Culturais (caixa de seleção)	147
Quadro 25 – Formas de pagamento das cessões de espaço pelos Centros Culturais	148

Quadro 26 – Justificativas para as solicitações de espaço terem sido negadas pelos Centros Culturais	149
Quadro 27 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos Centros Culturais	150
Quadro 28 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço pelos Centros Culturais	152
Quadro 29 – Elaboração da programação cultural dos Teatros.....	157
Quadro 30 – Formas pelas quais a programação artística se dá nos Teatros	158
Quadro 31 – Modalidades realizadas nos últimos 12 meses nos Teatros	160
Quadro 32 – Formas de pagamento das cessões de espaço pelos Teatros	161
Quadro 33 – Justificativas para as solicitações de espaço terem sido negadas pelos Teatros	163
Quadro 34 – Quantidade de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos Teatros	164
Quadro 35 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço pelos Teatros	165
Quadro 36 – Relação entre Finalidade da cessão e Perfil de Solicitante	189
Quadro 37 – Tabela de Desconto por tipo de filmagem	207
Quadro 38 – Impactos da redefinição dos papéis no fluxo do processo de cessão de espaço	214
Quadro 39 – Descontos para Evento, Fotografia e Filmagem	216
Quadro 40 – Documentos previstos na Portaria nº 021/2018 <i>versus</i> Avaliação da AJ	225

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Universo de 95 respostas identificados por tipos de equipamentos	31
Gráfico 2 – Universo de 95 respostas identificadas por tipos de equipamentos	74
Gráfico 3 – Grau de Conhecimento sobre o Decreto de Preço Público por tipo de equipamento	75
Gráfico 4 – Percepção geral dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos	76
Gráfico 5 – Percepção positiva dos gestores sobre o Decreto de Preço Público	77
Gráfico 6 – Equipamentos que fizeram (sim ou não) Cessão de Espaço nos últimos 12 meses.....	78
Gráfico 7 – Realização de cessão de espaço nos últimos 12 meses por tipo de equipamento	79
Gráfico 8 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público para aqueles equipamentos que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses/ por tipo de equipamento	80
Gráfico 9 – Composição da Programação Cultural de cada tipo de Equipamento	81
Gráfico 10 – Frequência da cessão de espaço na programação cultural por tipo de equipamento	83
Gráfico 11 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses por tipo de equipamento	84
Gráfico 12 – Modalidades realizadas nos últimos 12 meses	86
Gráfico 13 – Modalidade mais frequente realizadas nos últimos 12 meses	86
Gráfico 14 – Modalidade mais frequente por tipo de equipamento nos últimos 12 meses	87
Gráfico 15 – Formas de pagamentos mais frequente por tipo de equipamento	89
Gráfico 16 – Perfis de solicitantes do espaço dos equipamentos que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses por tipo de equipamento.....	91
Gráfico 17 – Modalidade de cessão de espaço já realizadas nos últimos 12 meses por tipo de equipamento	93
Gráfico 18 – Perfil do respondente/gestor local	94
Gráfico 19 – Cargo do respondente/gestor local.....	95
Gráfico 20 – Utilização do SEI no equipamento.....	97
Gráfico 21 – Utilização do SEI nos processos de cessão de espaço	97
Gráfico 22 – Utilização do SEI nos processos de cessão de espaço para aqueles que realizaram cessão nos últimos 12 meses.....	98
Gráfico 23 – Justificativa para a não utilização do SEI nos processos de cessão de espaço para aqueles que realizaram cessão nos últimos 12 meses.....	99
Gráfico 24 – Frequência da Fiscalização dos eventos via cessão de espaço (universo daqueles que fizeram cessão nos últimos 12 meses)	101

Gráfico 25 – Dados coletados durante e após os eventos da programação artística-cultural por tipo de equipamento	104
Gráfico 26 – Meios de comunicação dos dados de monitoramento dos eventos da programação artística-cultural por tipo de equipamento.....	106
Gráfico 27 – Principal forma pela qual a programação artística se dá nos museus	113
Gráfico 28 – Modalidade mais frequente de cessão de espaço realizada nos últimos 12 meses nos Museus	114
Gráfico 29 – Principal forma pela qual a programação artística se dá nas bibliotecas	125
Gráfico 30 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público das Bibliotecas que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses	127
Gráfico 31 – Percepção dos gestores das Bibliotecas sobre o Decreto de Preço Público.....	127
Gráfico 32 – Principal forma pela qual a programação artística se dá nos centros culturais	145
Gráfico 33 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público dos centros culturais	146
Gráfico 34 – Percepção dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos dos Centros Culturais	147
Gráfico 35 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público dos Teatros	159
Gráfico 36 – Percepção dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos dos Teatros	160
Gráfico 37 – Principal forma pela qual a Programação Artística-Cultural se dá nas Casas de Cultura	171
Gráfico 38 – Percepção dos respondentes das Casas de Cultura sobre Decreto de Preço Público.....	175
Gráfico 39 – Nível de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público das Casas de Cultura que fizeram cessão de espaço no último ano	176
Gráfico 40 – Formas de solicitação de cessão de espaço mais comuns nas Casas de Cultura.....	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de respostas por Tipo de Equipamento	31
Tabela 2 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preços Públicos.....	75
Tabela 3 – Frequência da cessão de espaço na programação cultural.....	82
Tabela 4 – Formas pelas quais a programação artística se dá:	85
Tabela 5 – Formas de pagamentos	88
Tabela 6 – Perfis de solicitantes do espaço dos equipamentos que realizaram cessão nos últimos 12 meses.....	90
Tabela 7 – Percepções sobre as cessões de espaço	92
Tabela 8 – Principais justificativa para as negativas de solicitação de espaço	92
Tabela 9 – Tipos de processos em que as cessões de espaço são registradas no SEI.....	100
Tabela 10 – Tipos de processos que as cessões de espaço são registradas no SEI	100
Tabela 11 – Dados coletados durante e após os eventos da programação.....	103
Tabela 12 – Meios de comunicação dos dados de monitoramento dos eventos da programação artística-cultural	105
Tabela 14 – Formas pelas quais a Programação Artística-Cultural se dá nas Casas de Cultura.....	171
Tabela 15 – Formas de comunicação dos dados coletados nos eventos das Casas de Cultura.....	173
Tabela 16 – Formas de comunicação dos dados coletados nos eventos das Casas de Cultura:	174
Tabela 17 – Perfis de solicitantes de cessão de espaço mais comuns nas Casas de Cultura.....	179
Tabela 18 – Percepção sobre as cessões nas Casas de Cultura	180

LISTA DE ABREVIATURAS

AHM	Arquivo Histórico Municipal
AJ	Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Cultura
APPGG	Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental
BMA	Biblioteca Municipal Mário de Andrade
BML	Biblioteca Pública Infanto-Juvenil Monteiro Lobato
CAF	Coordenadoria de Administração e Finanças
CCID	Coordenadoria de Cidadania Cultural
CCJ	Centro Cultura da Juventude – Ruth Cardoso
CCM	Cadastro de Contribuintes Mobiliários
CCSP	Centro Cultural da Cidade de São Paulo
CCULT	Coordenadoria de Centros Culturais e Teatros
CEMUCAM	Centro Municipal de Campismo
CEQUIP	Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural
CP	Coordenadoria de Programação
CSMB	Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas
DMU	Departamento dos Museus Municipais
DPH	Departamento do Patrimônio Histórico
FCEA	Formulário de Cessão de Espaço ou Acervo
FEMA Sustentável	Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento
FEPAC	Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais
IGSIS de Cultura	Sistema de Contratação Artística da Secretaria Municipal
NSL	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
OCA	Pavilhão Lucas Nogueira Garcez
PGM	Procuradoria Geral do Município
REMA	Relatório de Monitoramento das Ações
SB	Supervisão de Bibliotecas
SCCT	Supervisão de Centros Culturais Municipais e Teatros
SCT Tratamento de Informações	Supervisão de Desenvolvimento de Coleções e
SEI	Sistema Eletrônico de Informação

SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SP	Supervisão de Planejamento
SPCINE	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo
SP Film Commission	São Paulo Film Commission
SPP	Supervisão de Programas e Projetos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1: AS CESSÕES DE ESPAÇO PELA COMBINAÇÃO DE ESTRATÉGIAS MULTIMÉTODOS.....	22
1.1 As entrevistas qualitativas	25
1.2 A construção dos dados primário pelo Questionário/Survey.....	29
1.3 Críticas ao questionário	32
CAPÍTULO 2: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA: COPRODUÇÃO DE BEM PÚBLICO E USO DO BEM PÚBLICO POR PARTICULARES	34
2.1 Democracia cultural <i>versus</i> Democratização da cultura	34
2.2 Coprodução de bens públicos	37
2.2.1 Coprodução de bens públicos na área da Cultura	41
2.3 Dos usos de equipamentos públicos por particular	44
2.3.1 Pagamento de preços públicos por uso de bens públicos por particular	50
CAPÍTULO 3: HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO DECRETO DE PREÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	53
3.1 Introdução	53
3.2 Cessão de espaço na Lei Orgânica do Município de São Paulo.....	54
3.3 Preço público dos espaços e equipamentos do município de São Paulo	55
3.4 Preços públicos das cessões de espaço dos equipamentos da Cultura	56
3.5 O Decreto Municipal nº 58.049/2017	63
3.6 O Decreto Municipal nº 58.589/2018	67
CAPÍTULO 4: PERCEPÇÕES SOBRE O DECRETO DE PREÇOS PÚBLICOS E PRÁTICAS DE CESSÃO DE ESPAÇO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	72
CAPÍTULO 5: APRESENTAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS	107
5.1 Departamento dos Museus Municipais (DMU)	109
5.2 Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB).....	120
5.3 Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural (CEQUIP)	138
5.4 Arquivo Histórico Municipal (AHM)	181
5.5 Equipamentos Administrativos	183
CAPÍTULO 6: ANÁLISE DO DECRETO DE PREÇOS PÚBLICOS VIGENTE	185
6.1 O que está por trás das modalidades de cessão de espaço?.....	185
6.2 Os procedimentos	197
6.3 As práticas de cessão de Filmagem na Spcine	200
6.3.1 Sobre a SP Film Commission	201
6.4 Bases determinantes para as recomendações	209

CAPÍTULO 7: RECOMENDAÇÕES	211
7.1 Recomendação 1: Reavaliação dos papéis no fluxo do processo de cessão de espaço	211
7.2 Recomendação 2: Tipo de cessão, Modalidades e Perfil do Solicitante.....	214
7.3 Recomendação 3: Formalização das cessões de espaço (SP156 e SEI)	219
7.4 Observações pontuais: Ajustes no Decreto e descompasso com Portaria.....	223
CONSIDERAÇÕES FINAIS	226
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	230
ANEXOS	234
ANEXO A – Mapa dos equipamentos culturais 2017	234
ANEXO B – Equipamentos e espaços culturais SMC, de acordo com tabela integrante do Decreto Municipal nº 58.207/2018.....	233
APÊNDICES	245
APÊNDICE A – TERMO DE REFERÊNCIA (TR).....	245
APÊNDICE B – Questionário aplicado no <i>Survey</i>	253
APÊNDICE C – Equipamentos culturais que receberam o questionário	261
APÊNDICE D – Ficha do solicitante (interface do SP156):.....	262
APÊNDICE E – Ficha do gestor (SEI)	264

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado tem o objetivo de propor recomendações voltadas à melhoria da gestão dos processos de cessões de espaços dos equipamentos públicos da Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de São Paulo (SMC/SP), com vistas à padronização e transparência dos procedimentos.

De maneira complementar, esta dissertação também possui três objetivos específicos, que foram delineados durante as etapas de pesquisa: (i) realizar um diagnóstico do processo de cessão de espaço de tais equipamentos públicos, avaliando o papel de cada um dos envolvidos ao longo do processo (solicitante, gestor e/ou responsável pelo equipamento, Comissão de Avaliação, entre outros); (ii) compreender e problematizar a lógica de precificação existente por trás das cessões de espaço, sinalizando a sua potencialidade como meio de coprodução cultural e a de arrecadação alternativa de recursos; (iii) apontar uma maneira possível de padronização dos processos, que garanta a fiscalização e o planejamento dessa política pública.

De acordo com o Decreto Municipal nº 57.528/2016, a Secretaria Municipal de Cultura tem entre suas finalidades: manter e preservar os equipamentos e espaços culturais, assim como promover a utilização dos espaços públicos com atividades artísticas e culturais, assegurando o direito à cidade e a transformação da cultura urbana; preservar e ampliar o acesso aos acervos municipais, em especial os documentos históricos, a coleção de arte da cidade, monumentos e locais de valor histórico e artístico; promover a equidade na produção, difusão e fruição da cultura, colaborando para a diminuição das desigualdades no acesso à cultura na cidade; preservar o patrimônio histórico-cultural, bem como os costumes e os valores culturais importantes para a história do Município, criando mecanismos de difusão e de educação patrimonial; entre outras finalidades.

Compreender o papel da cessão de espaço, sem perder de vista a missão da Secretaria Municipal de Cultura, foi o grande desafio deste trabalho. Isso porque a cessão de espaço é um tipo de serviço em que a Prefeitura dá autorização para que terceiros utilizem, por tempo determinado, o bem público, independentemente da finalidade (cultural ou não) e do interesse (público ou privado).

A cessão de espaço está submetida ao Decreto de Preços Públicos, que fixa valores para a utilização do bem público por terceiros. A Lei Orgânica do Município de

São Paulo, no seu Art. 114¹, dispõe sobre isso, determinando inclusive o período máximo da autorização, que não deve exceder 90 dias². Para que a Administração Pública possa cobrar pela autorização de uso de bens municipais, o Prefeito precisa encaminhar anualmente à Câmara Municipal um relatório – o Decreto de Preços Públicos – contendo a identificação dos bens municipais que serão objeto de autorização/permissão da cessão de espaço. Assim, cada Secretaria é responsável por enviar anualmente à Secretaria Municipal da Fazenda um relatório que contenha a lista dos espaços de sua administração e o preço a ser pago na ocasião de sua cessão a terceiros.

O Termo de Referência que deu origem a este trabalho aponta não apenas para problemas decorrentes da ausência de padrão nos processos, mas principalmente para problemas de formalização e transparência. Muitos equipamentos deixam de registrar os processos de cessões de espaço e, quando o fazem, estão condicionados à arbitrariedade do gestor do equipamento.

Do ponto de vista da potencialidade da cessão de espaço, percebeu-se que o trabalho lidaria com duas práticas que permeiam o processo: (i) cessão de espaço como forma de captação de recursos e (ii) cessão de espaço como forma de coprodução de bens públicos culturais.

Essas duas práticas, não excludentes, pautaram a elaboração do diagnóstico que precisou abarcar questões existentes nos diferentes tipos de equipamentos, sem perder de vista a missão principal da SMC, que é a de promover a utilização dos espaços públicos com atividades artísticas e culturais.

A Secretaria Municipal de Cultura possui cerca de 120 equipamentos e espaços públicos sob sua responsabilidade³. Ao longo do trabalho, deparamo-nos com diferentes formas de identificar e contar esses equipamentos e espaços. Um Centro Cultural, por exemplo, tem Teatro e Biblioteca e ora é contado de forma independente, ora apenas como parte de um único equipamento. Somado a isso, também foi

¹ Art. 114: Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

² § 5º do Art. 114: A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço.

³ A Secretaria Municipal da Cultura não possui, com exatidão, o número de equipamentos e espaços culturais sob sua responsabilidade.

necessário considerar a distribuição territorial dessas unidades na cidade de São Paulo e os diferentes tamanhos e complexidades de cada um dos equipamentos.

Para efeitos desta dissertação, foi considerado o universo de 110 equipamentos, que englobam Teatros, Centros Culturais, Museus, Casas de Cultura, Bibliotecas, Arquivos e, mais tarde, incluímos aqueles que estão ocupados com atividades administrativas.

Formalmente, a Secretaria Municipal de Cultura possui em sua estrutura as seguintes unidades específicas: Coordenadoria de Cidadania Cultural – CCID; Coordenadoria de Centros Culturais e Teatros – CCULT; Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas – CSMB; Coordenadoria de Programação – CP; Departamento do Patrimônio Histórico – DPH; Departamento dos Museus Municipais – DMU; Arquivo Histórico Municipal – AHM; Biblioteca Municipal Mário de Andrade – BMA; Centro Cultural da Cidade de São Paulo – CCSP; Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF. Além disso, a SMC possui 5 órgãos colegiados, 2 entidades de administração indireta vinculadas e demais unidades de assistência direta ao secretário.

O levantamento de dados sobre as práticas de cessão de espaço similares em outros entes nacionais ou internacionais não se mostrou uma fonte rica, pois nenhum trabalho sistematizado foi localizado como referência, o que aumentou a responsabilidade e a importância de um trabalho como este.

Diante disso, esta dissertação está fundamentalmente pautada pela análise de dados primários coletados através de dois métodos de pesquisa: entrevistas semiestruturadas (método qualitativo), realizadas com os responsáveis pelas Coordenadorias/Departamentos; e no *Survey* (método quantitativo), pelo qual foi enviado um questionário para cada gestor dos equipamentos culturais da cidade.

Além do estudo dos fluxos das cessões de espaço em cada tipo de equipamento, o diagnóstico englobou questões relacionadas à programação cultural, à relevância das cessões no dia a dia dos equipamentos e à formalização dos processos, visando identificar as potencialidades latentes, assim como as distorções proeminentes. Para isso, foi necessário caracterizar alguns elementos que condicionam as práticas das cessões, como o perfil do solicitante, a finalidade das cessões, as previsões de descontos e isenções, bem como as formas de pagamentos.

A análise dos resultados focou na identificação de práticas características dos dois movimentos apontados: cessão de espaço como coprodução de bens públicos

culturais e cessão de espaço como meio de captação de recursos extraorçamentários. As recomendações focaram justamente na padronização de processos e conceitos, que permitam, em maior ou menor grau, identificar o volume e o teor das cessões praticadas nesses dois caminhos.

A dissertação tem 7 capítulos e sua estrutura não segue a ordem cronológica do desenvolvimento do trabalho, especialmente porque tivemos que ir à campo para definir teorias e metodologias subsequentes.

O primeiro capítulo apresenta as metodologias utilizadas, informando o passo a passo e os desafios iniciais. O Capítulo 2 apresenta um breve panorama teórico acerca da coprodução de serviços públicos e as implicações da precificação de um bem público. O Capítulo 3 expõe a evolução histórica do Decreto de Preços Públicos na cidade de São Paulo, antecipando questões que aparecem no *Survey*. Os Capítulos 4 e 5 se dedicam à descrição e análise dos resultados da pesquisa exploratória (*Survey* e entrevistas semiestruturadas). E por fim, no Capítulo 6, apresentamos uma avaliação crítica do Decreto de Preços Públicos vigente (nº 58.589/2018), apontando problemas que são tratados nas recomendações dadas no Capítulo 7. As considerações finais sinalizam percepções sobre as potencialidades e pontos de atenção das cessões de espaço. Além disso, justifica algumas ausências de respostas em relação ao que foi previamente demandado no Termo de Referência e joga luz a pesquisas futuras no que diz respeito ao processo de cessão de espaço dos equipamentos culturais da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo.

CAPÍTULO 1: AS CESSÕES DE ESPAÇO PELA COMBINAÇÃO DE ESTRATÉGIAS MULTIMÉTODOS

A elaboração do diagnóstico das práticas de cessões de espaço existentes nos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (SMC/SP) nos colocou diante de dois grandes desafios. O primeiro deles se refere não apenas à análise do Decreto de Preços Públicos vigente⁴, mas também da sua evolução histórica⁵. O segundo desafio está ligado à escolha de um desenho de pesquisa adequado à produção rigorosa de informações sobre o nosso objeto.

Essa tarefa se tornou ainda mais central ao identificarmos uma escassa ou ausente produção bibliográfica⁶ sobre o tema das cessões de espaço, o que foi determinante para ancorarmos a nossa dissertação em uma pesquisa de caráter exploratório.

O primeiro passo foi levantar a quantidade de equipamentos culturais existentes e sua distribuição espacial na cidade de São Paulo. O Mapeamento dos Equipamentos Culturais (2017) deu um primeiro panorama, mas comparamos com outras fontes, tais como o Decreto Municipal nº 57.528 de 2016, o próprio Decreto Municipal de Preços Públicos, o site da prefeitura de São Paulo e o organograma fornecido pelo demandante do objeto. Identificamos que não há padrão sobre a quantidade de equipamentos e espaços da SMC e, tampouco, clareza sobre quais praticam de fato a cessão de espaço.

É importante ressaltar que não adotamos o recorte existente no Decreto de Preços Públicos, no qual há uma lista dos equipamentos com seus respectivos preços, pois a análise deixaria de fora aqueles equipamentos e espaços que têm potencialidade, mas não constam no Decreto; ou, ainda, não contemplaria aqueles que praticam a cessão na informalidade e/ou desconhecem o Decreto. De acordo com o Art. 109 do Decreto Municipal nº 58.207, de 24 de abril de 2018, os equipamentos

⁴ Usamos o Decreto Municipal nº 58.589 de 26 de dezembro de 2018, pois o Decreto Municipal nº 58.790 de junho de 2019 aborda mudanças ligadas à cessão de acervo.

⁵ Parte da análise do Decreto de Preços Públicos foi feita previamente ao trabalho de campo, mas boa parte foi realizada concomitantemente e também após a avaliação dos resultados coletados por meio das diferentes metodologias. De certa forma, a interpretação do Decreto foi uma tarefa contínua no trabalho de pesquisa e, por isso, é referenciada em todos os capítulos, sendo aprofundado nos capítulos 3 e 6.

⁶ O trabalho mais próximo da temática que localizamos foi realizado por meio de uma consultoria (2016) para a Prefeitura de São Paulo para a gestão compartilhada de espaços públicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

culturais são definidos como os imóveis com atividades culturais de acesso público sob gestão ou cogestão da Secretaria Municipal de Cultura. Já os espaços culturais são definidos como os espaços dos equipamentos culturais, incluindo as Bibliotecas e os Teatros que compõem os Centros Culturais Municipais, bem como os pontos e bosques de leitura situados em parques, praças e conjuntos habitacionais.

Apesar dessas definições, a Secretaria Municipal de Cultura lida com diferentes parâmetros e definições de equipamento e espaço cultural, o que nos dificultou dimensionar o universo de pesquisa: *“(...) para fazer essa listagem, deve-se estipular o conceito/entendimento de equipamentos e dependendo desse conceito/entendimento, o número de equipamentos altera. Ex. Consideramos 1 equipamento aquele espaço cultural que contém dois prédios/edifícios diferentes? Um centro cultural, que contém Biblioteca e Teatros dentro dele, é contabilizado como 1 equipamento ou como 3? E o caso das ocupações irregulares? Dos equipamentos administrativos? Dos que não estão em uso? Por essa razão, cada lista vai seguir um entendimento diferente e infelizmente isso ainda não foi resolvido aqui dentro da SMC.”* (Guilherme Galuppo Borba, 19 de setembro de 2019, por e-mail).

Independente do entendimento e do número exato de equipamentos, a pesquisa prévia nas diferentes fontes possibilitou identificar a diversidade desse universo, que envolve diferentes tipos de equipamentos, com complexidades e tamanhos distintos. Ou seja, sabíamos que tínhamos pela frente aproximadamente uma centena de equipamentos espalhados pela cidade de São Paulo, englobando Teatros, Bibliotecas (incluindo espaços, pontos e bosques de leitura), Centros Culturais, Casas de Cultura, escolas, equipamentos administrativos e Museus.

Diante desse volume, entendemos que um caminho promissor seria recorrer à técnica de pesquisa quantitativa. Mas, antes, era preciso conhecer minimamente o cenário geral e identificar parte das especificidades, por meio de abordagens qualitativas. Ou seja, apostamos na combinação de técnicas⁷, em desenho de pesquisa multimétodos. Dessa forma, desenvolvemos a dissertação na convicção de que não há dicotomia entre as técnicas, mas sim uma integração (KIRSCHBAUM, 2013), de modo que os dados coletados foram interpretados numa perspectiva de complementariedade.

Primeiramente, foram realizadas duas entrevistas abertas e não estruturadas

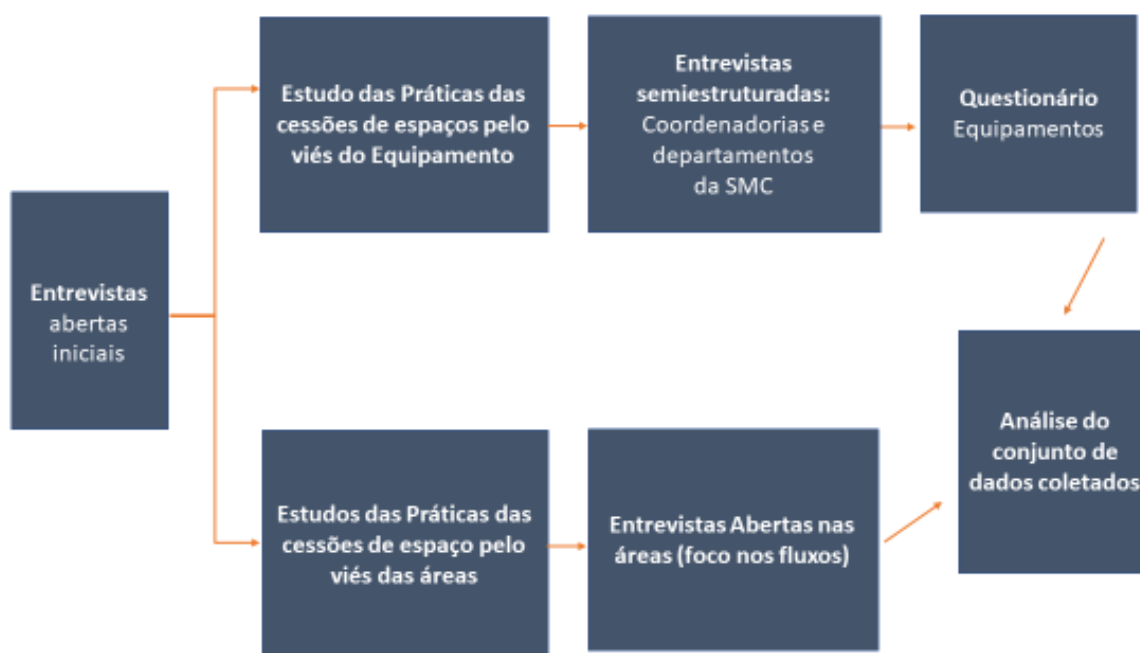
⁷ Utilizamos como referência os manuais de Métodos de Pesquisa Qualitativo e Quantitativo em Ciências Sociais elaborados pelo SESC-Cebrap (2016).

(sem roteiro), que serviram de base para duas frentes: (i) construção do roteiro para entrevistas semiestruturadas, realizadas posteriormente em todos os Departamentos e Coordenadorias da Secretaria Municipal de Cultura; e (ii) identificação das áreas da Secretaria Municipal de Cultura envolvidas no fluxo dos processos das cessões de espaço, bem como áreas técnicas de sistemas de informação que viabilizam a formalização das cessões.

Com relação à primeira frente, pode-se dizer que o objetivo das técnicas qualitativas (entrevista aberta e semiestruturada) foi o de identificar o entendimento sobre o conceito de equipamento cultural, levantando as principais questões que envolvem as práticas da cessão de espaço em Bibliotecas, Casas de Cultura, Centro Cultural, Teatro e Museu. Os resultados das entrevistas semiestruturadas foram determinantes para avançarmos em um desenho de pesquisa quantitativa que levasse em conta a especificidade local, mas que fosse suficientemente abrangente para abarcar os diferentes tipos e realidades. A técnica escolhida foi a *Survey*, mediante a aplicação de questionários de autopreenchimento enviados por *softwares* de aplicação de questionários (*SurveyMonkey*).

O esquema abaixo sintetiza o fluxo do trabalho da pesquisa exploratória:

Figura 1 - Combinação de estratégias multimétodos



Fonte: Elaboração própria.

1.1 As entrevistas qualitativas

As entrevistas abertas possuem um formato qualitativo em que não há estruturação prévia do roteiro e, portanto, caracteriza-se por uma interação mais livre entre entrevistador/entrevistado. No caso desta dissertação, as entrevistas foram utilizadas com o objetivo de captar informações centrais que envolvem o processo de cessão de espaço, identificando os fluxos e sua relação com o Decreto de Preços Públicos nos diferentes tipos de equipamentos.

A princípio, selecionamos casos diferentes, mas que tinham em comum fluxos e práticas de cessão de espaço já consolidadas. O primeiro deles foi realizado com o coordenador da São Paulo *Film Commission* da empresa Spcine, Daniel Celli, no dia 9 de maio de 2019. No dia seguinte, realizamos a entrevista aberta com a equipe do Centro Cultural São Paulo (CCSP), um tipo de equipamento complexo e autônomo com intenso fluxo de cessões.

Os resultados deram subsídios para a elaboração do roteiro das entrevistas semiestruturadas, uma técnica de pesquisa qualitativa que objetiva a coleta de informações por meio de um roteiro semiestruturado, em que o entrevistador segue uma quantidade de questões sobre diferentes temáticas, que possuem alguma ordenação, mas que ainda permite certa liberdade para incluir novas perguntas ao longo do registro (LIMA, 2016). Caracteriza-se também por forte interação entre pesquisador e entrevistado.

Esse formato de entrevista permitiu estabelecer comparações entre os diferentes tipos de equipamentos. Se optássemos pelo formato aberto, correríamos o risco de adentrarmos demais nas especificidades e desviar do tema principal. Criamos um roteiro básico que contemplava algumas temáticas que julgamos centrais:

Quadro 1 – Roteiro de entrevista semiestruturada

Temática	Descrição	Observações
Descrição dos fluxos de processo de cessão de espaço		
Formalização/ informalidade dos processos		
Equipe envolvida		
Avaliação sobre o Decreto (documentação, prazos, multas, formas de pagamento, comissão de avaliação, etc.)		
Relação com o solicitante		
Fiscalização do equipamento e da cessão		
Relação entre atividades culturais e as cessões de espaço (formais e informais)		
Patrimonialização de bens em dação		
Relação com a <i>SP Film Commission</i>		

Fonte: Elaboração própria.

Essas temáticas foram abordadas por meio de entrevistas registradas em áudio, autorizadas pelos entrevistados. O conteúdo não foi transcrito⁸, mas os dados coletados foram sistematizados e interpretados em tabelas para facilitar a comparação.

Além disso, ao longo das sistematizações das entrevistas semiestruturadas, realizamos outras entrevistas abertas em algumas áreas com foco na análise dos fluxos (Setor de Bens Patrimoniais e a Assessoria Jurídica da SMC) e na formalização pelos sistemas de informação (Coordenadoria da Gestão Documental da Secretaria Municipal de Gestão e Supervisão de Tecnologia da Informação da Secretaria Municipal de Cultura).

Foram aproximadamente 15 horas de entrevistas (7 semiestruturadas e 6 abertas), sendo 13:45 registradas em áudios. Duas entrevistas não foram registradas em áudio, mas tiveram aproximadamente uma hora de duração cada uma (conforme apresentado nos Quadros 2 e 3).

⁸ A maior parte das entrevistas envolveu um número maior de pessoas, o que implicou discussões e diálogos que complicariam a transcrição. No caso das entrevistas semiestruturadas, as sistematizações em tabela foram suficientes para a descrição dos resultados (Capítulos 4 e 5). No caso das entrevistas abertas com a finalidade de análise de fluxos, os resultados foram sistematizados em fluxograma, presentes nas recomendações.

Quadro 2 – Total de entrevistas

	Quantidade	Duração (h/min)
Semiestruturada	7	08:52
Aberta	6	04:52
Total	13	13:44

Quadro 3 – Entrevistas realizadas (maio a setembro de 2019)

Coordenadoria/ Departamento/ Área	Tipo de entrevista	Equipe	Data	Duração (áudio)	Finalidade
SP Film Commission	Aberta	Daniel Celli	09 de maio de 2019	01:11:35	Práticas
Centro Cultural São Paulo (CCSP)	Aberta	Jurandy Valença (Diretor-Adjunto), Kelly Leani Santiago e Walter Tadeu Hardt de Siqueira	10 de maio de 2019	01:09:07	Práticas
Coordenadoria dos Centros Culturais e Teatros	semiestruturada	Pedro Granato e Júlio César	21 de maio de 2019	01:19:10	Práticas
Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas	semiestruturada	Raquel Oliveira	23 de maio de 2019	01:05:45	Práticas
Museu da Cidade	semiestruturada	Eliane Oliveira, Ellie Gatos Kazakos e Marfisia Lancellotti	28 de maio 2019	01:38:28	Práticas
Coordenadorias de Bibliotecas	semiestruturada	Joeli Rocha, Adilva Azevedo, Rita de Cássia Flor, Roseli Pires dos Santos Destre, Sueli Rocha, Marta Nosé Ferreira	7 de junho de 2019	01:06:58	Práticas
Casas de Cultura	semiestruturada	Camila Passos de Siqueira	10 de junho de 2019	00:47:00	Práticas
Biblioteca Mário de Andrade (BMA)	semiestruturada	Marina P. da Silva e Emanuel Guedson	30 de julho de 2019	01:43:29	Práticas
Arquivo Histórico Municipal	semiestruturada	Elisabete de Lucca e Paulo Henrique Yuzo Thuchimoto	6 de agosto de 2019	01:10:07	Práticas
Setor de Bens Patrimoniais	Aberta	Shirlei Silva e Marília Braz	12 de junho de 2019	01:26:41	Fluxos
Coordenadoria de Gestão Documental Secretaria Municipal de Gestão SG	Aberta	Kizzy Rodrigues Santos e Darcio Gomes	7 de agosto de 2019	01:05:27	Formalização no sistema
Assessoria Jurídica	aberta	Boris Calazans dos Santos, Olga Luiza B. Guerra	22 de agosto de 2019	sem registro em áudio	Fluxos
Sistemas de Informação Supervisão de Tecnologia da Informação	Aberta	Lorelei Lourenço	02 de setembro de 2019	sem registro em áudio	Formalização no sistema

Fonte: Elaboração própria.

Independente da abordagem adotada, as entrevistas (e também os questionários) ficam restritas à evidência enunciativa (fala ou resposta dos indivíduos). Na interpretação dos dados, não levamos em consideração momentos em que houve hesitação e/ou constrangimentos, algo que idealmente não deve ocorrer, mas que escapam do controle. Por exemplo, em algumas entrevistas foi notável o constrangimento de alguns funcionários diante da chefia. Outra situação comum foi o dissenso sobre algumas temáticas quando a entrevista envolveu um grupo de pessoas.

O conjunto de falas dos indivíduos presentes em uma única entrevista ou até mesmo em entrevistas diferentes abre um leque grande de interpretações. E, nesse sentido, a validade da técnica sustenta-se justamente pela perspectiva teórica que admite como válido o significado das representações elaboradas nesse momento de interação entre pesquisador e entrevistado (LIMA, 2016). Em algumas entrevistas, essa troca e interação ficou prejudicada, especialmente quando a entrevista abarcava um número maior do que 3 pessoas. E esse foi um dos pontos que saiu do nosso controle, pois o agendamento partia da coordenação, que definia as pessoas necessárias para a entrevista.

Por outro lado, esse número aparentemente excessivo de entrevistados sugeriu que a temática das cessões de espaço apresenta forte demanda. Muitas vezes os entrevistados queriam esclarecer as dúvidas sobre o Decreto de Preços Públicos e sobre os procedimentos, mas também criticá-los e propor melhorias. Também pudemos localizar as coordenadorias que estavam mais distantes das práticas locais e, inclusive, revelavam um desconhecimento sobre os processos.

Nesse contexto de avaliação dos resultados coletados nas entrevistas qualitativas, identificamos a unidade de medida que nortearia a elaboração e aplicação dos questionários nos equipamentos: o gestor do equipamento e, em alguns casos, o servidor responsável pela autorização da cessão de espaço. Mais do que captar o entendimento sobre o conceito de equipamento e o seu número exato, percebemos que existia, em algumas Coordenadorias e Departamentos, uma distância importante do cotidiano local e que só seriam amenizadas se chegássemos ao gestor/equipamento.

A necessidade de acessar tantos gestores e equipamentos em um curto intervalo de tempo e construir dados comparáveis estatisticamente determinou o passo seguinte: o questionário, em um *Survey* censitário⁹.

1.2 A construção dos dados primários pelo Questionário/Survey

A escolha da abordagem quantitativa e da técnica de questionário deu-se diante da necessidade de construir dados primários¹⁰ sobre as práticas específicas das cessões de espaço realizadas em cada equipamento cultural da cidade de São Paulo. Há conhecimento sobre o Decreto de Preços Públicos? Quantas cessões de espaços são realizadas no equipamento? Como são formalizadas? Qual a relação das cessões com a programação cultural local? São fiscalizadas? Foram essas questões que deram origem à construção do *Survey*.

O questionário, unidade básica do *Survey*, é uma modalidade de entrevista estruturada, na qual perguntas e respostas são padronizadas. Pode ser aplicado por um entrevistador (o que implica uma interação com o entrevistado) ou pode ser de autopreenchimento (suporte em papel ou digital). É um processo que envolve a produção de dados comparáveis e analisáveis estatisticamente, tendo o modelo estímulo-resposta como guia.

A elaboração do questionário adotou como unidade o gestor do equipamento, o que significa que definimos um questionário por equipamento (censitário). As informações coletadas nas entrevistas qualitativas possibilitaram estruturar um questionário que evitasse ao máximo a produção de dados comprometidos, ou seja, de possíveis vieses¹¹. Nesse sentido, conhecer minimamente a realidade dos diferentes tipos de equipamentos nos ajudou a não apenas criar blocos temáticos

⁹ Estudamos formas possíveis para elaborar uma amostra (considerando tipo de equipamento, região da cidade, tamanho e complexidade) para aplicar entrevistas semiestruturadas in loco. No entanto, a ausência de dados sobre cessões de espaço e diferentes critérios regionais praticados nas coordenadorias dificultaram a adoção dessa técnica.

¹⁰ No primeiro momento, tentamos identificar uma possível fonte secundária na base do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), no qual os processos são registrados. No entanto, uma pesquisa rápida na base demonstrou que não existia um padrão que permitissem relacionar e comparar os dados. Partimos, então, para o desafio da fonte primária, cuja base de dados resultante do *Survey* permite estudos quantitativos que facilitam inferência estatística, a identificação de regularidades e a formulação de generalizações.

¹¹ A ocorrência de vieses ocorre na medida em que tivemos a intenção que questionário fosse respondido por todos os equipamentos (censitário), mas tivemos uma pequena taxa de não resposta, o que implica viés. Para diminuir o peso dessa questão, na descrição dos dados, informamos o número de equipamentos existentes e o número de respostas.

relacionados ao processo de cessão de espaço, mas também prever respostas que abarcassem o universo em questão. Isso porque a pesquisa quantitativa “tem como principal característica a unicidade da forma de coleta e tratamento de dados. Para isso, necessita coletar um conjunto de informações comparáveis e obtidas para um mesmo conjunto de unidades comparáveis” (LIMA, 2016, p.16).

O questionário (Apêndice B) aplicado contém 35 perguntas divididas em 5 partes e 3 blocos temáticos, com tempo médio de preenchimento de 18 minutos:

(1) Filtro: Identificação do respondente e do tipo de equipamento.

(2) Bloco 1 – Programação Cultural: dedicado às questões que sondam a autonomia da programação cultural do equipamento, a relação com a cessão de espaço, as formas de registro e monitoramento dos eventos culturais.

(3) Bloco 2 – Decreto de Preços Públicos: dedicado às questões relacionadas ao nível de conhecimento do respondente e sua avaliação sobre o Decreto, incluindo uma questão aberta. Além disso, nesse bloco consta um texto com a informação da definição das sete modalidades previstas no Decreto Municipal nº 58.589/2018, seguido de perguntas relacionadas à realização de cessão de espaço, de suas modalidades, formas de pagamento, incorporação de bens, contato e relação com o solicitante (perfil, formas de comunicação), fiscalização e a percepção do respondente sobre a importância (ou não) da cessão de espaço. Por fim, é nesse bloco, ainda, que constam questões relacionadas à Spcine.

(4) Bloco 3 – Sistema Eletrônico de Informação (SEI): dedicado às questões de formalização dos processos de cessão de espaço, infraestrutura para uso do SEI, operador do sistema, tipo de processo utilizado para as cessões de espaço.

(5) Caracterização do Respondente: na qual se pergunta a natureza do vínculo funcional, natureza do cargo/função e tempo no cargo/função.

Adquirimos a licença do programa *SurveyMonkey* e enviamos um questionário (autopreenchimento) para cada gestor, justamente porque o Decreto de Preços Públicos delega a ele a responsabilidade das cessões. No entanto, ao longo da elaboração do questionário e dos pré-testes, identificamos que teríamos que reduzir os filtros e prever um respondente (independente se gestor ou não) por equipamento.

Enviamos para os endereços de e-mail dos gestores informados pela

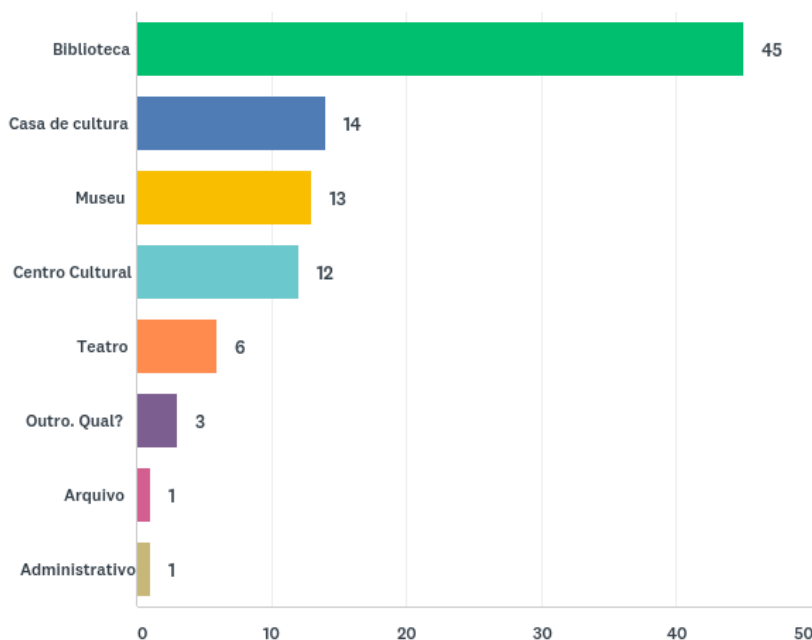
Coordenadoria/Departamento, o que resolveu a questão do número de equipamentos. Adotamos o número que a área entende como equipamento passível de cessão de espaço. Durante aproximadamente 55 dias (1 de agosto a 20 de setembro de 2019), o questionário ficou aberto, com envio semanal e depois diário para aqueles que não tinham respondido. Contamos com forte apoio das Coordenadorias e Departamentos.

Tabela 1 – Taxa de respostas por Tipo de Equipamento

	Total de equipamentos	Respostas
Bibliotecas	54	45
Casas de Cultura	19	14
Museus	14	14
Centros Culturais	13	12
Teatros	7	6
Arquivo	1	1
Administrativo	2	1
Total	110	95

Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elab Próp.

Gráfico 1 – Universo de 95 respostas identificados por tipos de equipamentos



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração: Questionário *SurveyMonkey*.

1.3 Críticas ao questionário

Apesar de termos obtido 99 respostas dos 110 envios de questionários, tivemos que considerar apenas 95. Isso porque, inicialmente, o questionário tinha um filtro que excluía aqueles respondentes que não eram gestores de equipamentos. Quando identificamos a questão, excluimos o filtro para não perder outras respostas. E nesse momento, já foi revelado um dado sobre o papel do gestor nos diferentes tipos de equipamentos. Nossa aposta era na avaliação do gestor, mas tivemos que flexibilizar e considerar um respondente/equipamento.

Importante destacar o caso do Museu da Cidade, em que não há gestor local para todos os equipamentos (dos 15 equipamentos, apenas 2 possuem gestores) e um servidor se prestou a responder um questionário por cada equipamento que não possui gestor designado.

Além disso, a análise das respostas durante a vigência do questionário sinalizou algumas imprecisões, especialmente no bloco temático do SEI. Um exemplo foi não prever o programador cultural como pessoa responsável pelo uso do sistema (SEI), na questão 30. Além disso, não previmos o sistema IGSIS¹² no bloco de Programação Cultural.

Outro ponto que chamou a atenção refere-se à questão 21 do questionário, sobre os motivos pelos quais o equipamento negou a cessão de espaço, e a questão 25, relativa à percepção negativa do respondente sobre a prática de cessão de espaço (desvia a finalidade pública do equipamento). Aqui a análise das respostas dessas duas perguntas fica imprecisa. Não se sabe se a negativa ocorreu porque o gestor entende como desvio da finalidade ou se entende que há incompatibilidade técnica/física para a realização de determinada cessão de espaço. Assim, a análise se torna inconsistente.

O bloco sobre o Decreto de Preços Públicos é o maior e apresenta questões mais complexas, que tinham o objetivo de estimular respostas que possivelmente dessem indícios de informalidade, bem como revelasse possíveis justificativas. Mas foi na comparação entre as respostas de diferentes blocos que obtivemos alguns indícios, o que será abordado nos Capítulos 4 e 5, no qual apresentamos a descrição

¹² Sistema de Informação usado nos equipamentos culturais para formalização das contratações artísticas e difusão dos eventos para diferentes canais de comunicação. Tomamos conhecimento deste sistema quando o questionário já estava em andamento.

e análise dos dados construídos nesse *Survey*.

O questionário foi finalizado e partimos para a avaliação dos resultados, relacionando os dados coletados nessas diferentes técnicas metodológicas. Além disso, voltamos o nosso olhar para o Decreto de Preços Públicos, identificando elementos que se correlacionavam às práticas reveladas pelo *Survey*.

Nosso olhar analítico esteve pautado por duas grandes questões: (i) cessão de espaço como forma de coprodução cultural e (ii) cessão de espaço como forma alternativa de obtenção de recursos para o equipamento. Ambas as temáticas são abordadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA: COPRODUÇÃO DE BEM PÚBLICO E USO DO BEM PÚBLICO POR PARTICULARES

O objetivo deste capítulo é discutir alguns paradigmas acerca de Políticas Públicas Culturais, como democratização da cultura e democracia cultural, conceitos de coprodução de bens públicos e sua respectiva aplicação ao setor cultural. Ao longo do capítulo será abordada a relação de tais conceitos com a questão do uso dos equipamentos públicos culturais por instituições privadas, sejam empresas, Organizações Não-Governamentais (ONGs), coletivos de artistas, entre outros, a partir da cessão de espaço (política amparada no atual Decreto Municipal nº 58.589, de 26 de dezembro de 2018, sobre Preços Públicos). Uma de nossas hipóteses é a de que a cessão de espaço pode ser uma forma de coprodução de bens públicos culturais, ainda que essa política pública não tenha sido originalmente elaborada com a intenção de ter o formato coprodutivo e que tenha ganhado esse formato no decorrer de sua implementação.

Além disso, também é objetivo deste capítulo discutir conceitos sobre o uso de bens e/ou equipamentos públicos por particulares, sua legalidade, bem como a possibilidade de pagamento pelo uso de tal bem, tendo em vista o valor do uso do imóvel e o valor das atividades culturais desenvolvidas no equipamento.

2.1 Democracia cultural *versus* Democratização da cultura

Um dos primeiros paradigmas no âmbito das Políticas Públicas Culturais é o da democratização da cultura. De acordo com a interpretação de Ezequiel Ander-Egg (2018), esse paradigma:

Pretende ampliar o acesso do grande público à cultura e à vida artística, caracterizando-se por distribuir os benefícios da cultura para a população, mediante a difusão desde as instituições, e consistiria em proporcionar conhecimentos e serviços da elite cultural, buscando diminuir a desigualdade no acesso aos bens culturais, bem como ao patrimônio histórico. (1987 apud SOUZA, 2018, p. 99).

A população era receptora e expectadora das práticas culturais; práticas estas construídas pela elite cultural, entendida como a detentora dos saberes culturais. Essa foi a interpretação que prevaleceu no Estado Brasileiro desde a primeira vez em que

o conceito de Cultura surgiu no texto constitucional, na Constituição de 1934 até a Constituição de 1988. Assim, apesar de algumas práticas pontuais, o conceito de Cultura é explicitamente alterado a partir de 1988.

A garantia do direito à Cultura foi pela primeira vez assegurado na Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã por suas práticas democráticas. De acordo com o Art. 251 do texto constitucional, “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.” Assim, além de enquadrar no rol de direitos fundamentais o direito à cultura, também é exigido que o Estado garanta o exercício desse direito aos brasileiros (FERNANDES, 2011). A partir desse período, esse direito começa a aparecer em práticas de gestões culturais e também em discursos de intelectuais, professores e ativistas culturais.

Como direito cultural, de acordo com Fernandes (2011, p. 4), podemos afirmar que “são aqueles direitos que o indivíduo tem em relação à cultura da sociedade da qual faz parte, que vão desde o direito à produção cultural, passando pelo direito de acesso à cultura até o direito à memória histórica.”

Em poucas linhas, ainda conforme Fernandes (2011, p. 4), o direito de produção cultural é o direito que todo cidadão tem de manifestar sua criatividade ao produzir a cultura. Por sua vez, o direito de acesso à cultura “pressupõe a garantia de que, além de produzir cultura, todo indivíduo deve ter acesso aos bens culturais produzidos por essa mesma sociedade.” Por último, o direito à memória histórica define-se pela ideia de que “todos os homens têm o direito de ter acesso aos bens materiais e imateriais que representem o seu passado, a sua tradição e a sua História.” Apesar da garantia constitucional ter sido assegurada a partir da Constituição de 1988 em todo o território nacional, o município de São Paulo passou a destacar a questão cultural nos programas e políticas sociais antes disso, entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980. Dessa forma, como afirma Souza (2018, p.103) “conceber a cultura como direito constituiu, para a época, uma novidade no campo das políticas públicas, e implicava colocar novas tarefas ao Estado como indutor do fazer cultural.”

Era uma das iniciativas pioneiras, no âmbito dos governos locais, de colocar em prática o paradigma de *democracia cultural* para as políticas públicas deste setor. Esse paradigma tem a “função de proporcionar a indivíduos, grupos e comunidades instrumentos necessários para desenvolver suas potencialidades culturais, com a

possibilidade de os cidadãos participarem ativamente da vida social.” (SOUZA, 2018, p. 101).

Nesta perspectiva há a coexistência de múltiplas culturas na sociedade, a população apropria-se dos meios necessários para desenvolver suas práticas e há maior dinamismo na cultural local. Ademais, o mais importante passa a ser a participação na criação e nos processos culturais (ANDER-EGG, 1987; SOUZA, 2018).

O conceito de democracia cultural implica em uma reformulação no papel do Estado como indutor das Políticas Públicas Culturais. O Estado mantém-se como o formulador das políticas públicas culturais, mas abre-se espaço para maior participação da sociedade.

No entanto, é importante destacar que a maior participação nas políticas culturais não implica necessariamente participação na produção cultural. Em relação à política cultural do final dos anos 80 no Município de São Paulo, os paradigmas da democratização da cultura e o da democracia cultural coexistiram em diversos programas e projetos da Secretaria Municipal da Cultura.

Vista deste ponto de vista, a expressão “democracia cultural” comportaria dois sentidos: o sentido da participação (com resultados incipientes) e o sentido pragmático de colocar bens culturais à disposição da população (bastante evidenciado). Assim, a política de democracia cultural avançou no sentido de propiciar ferramentas para a prática e fruição cultural nos limites da arte tradicional, o que a aproximaria ao paradigma da democratização da cultura. (SOUZA, 2018, p. 106).

Tal projeto cultural, liderado por Marilena Chauí em São Paulo, autodenominou-se como uma proposta de inovação e uma crítica ao estabelecido. Até então, a relação estabelecida entre os produtores e agentes culturais com os órgãos públicos de cultura configurava-se como “clientelismo individual ou das corporações artísticas que encaram o estado sob a perspectiva do grande balcão de subsídios e patrocínios financeiros.” (CHAUÍ, 1995, p. 81)

Assim, a proposta de projeto cultural colocava-se contrária a 4 características existentes no período: (i) contra a visão liberal, alargando o conceito de cultura para além das belas artes; (ii) contra a visão autoritária, ao diferenciar estadismo cultural (cultura oficial) e dimensão pública da cultura (Estado como incentivador da criação cultural da sociedade); (iii) contra a visão populista, ao recusar a redução da cultura à polaridade entre popular e de elite; e (iv) contra a visão neoliberal, ao defender e definir

o papel do Estado na prestação de serviços culturais e no financiamento de produções culturais propostas pela sociedade (CHAUÍ, 1995).

A partir do exposto, é possível afirmar que o paradigma da *democracia cultural* reúne elementos e instrumentos que fundamentam a prática cultural construída pelo formato de coprodução (conceito discutido no *item 2* deste Capítulo). Nesse sentido, é importante destacar os discursos proferidos pelo então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, acerca da formulação de políticas públicas. Para ele, “formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura” (GIL, 2003, p. 11). Com isso, ele chama atenção para a importância dos processos por meio dos quais as políticas públicas culturais são construídas, destacando a já citada coprodução.

Uma outra interpretação sobre o conceito de democracia cultural defende que tais ideias podem ir além:

Indo mais adiante, as ideias em torno da democracia cultural orientam-se pela concepção de que a democracia cultural deve ultrapassar também os limites da fruição e produção e atingir todas as fases do fazer cultural nas políticas públicas. Isso implica a adoção de práticas democráticas de gestão das políticas públicas de cultura. (VAZ, 2017, p. 88).

Como o objetivo desta dissertação não é discutir modelos de gestão de políticas culturais, sejam eles democráticos ou não, partiremos agora para uma breve discussão do conceito de coprodução de bens públicos em geral e, posteriormente, para a discussão da produção e coprodução cultural.

2.2 Coprodução de bens públicos

O conceito de coprodução de bens públicos começou a ser discutido na década de 70 e vem passando por constantes revisões nas últimas décadas. Segundo Lotta (2017), que faz uma extensa revisão bibliográfica sobre o tema, foi John Alford (2014) que resumiu de forma simples o motivo central da pesquisa em coprodução: a produção dos serviços públicos, não somente o consumo dos mesmos, podem demandar a participação de cidadãos.

Não há unanimidade em relação à definição de tal conceito, sendo que a coprodução de bens públicos pode estar relacionada a diversos fatores, entre eles ao ganho de eficiência, à diminuição dos custos, à gestão privada de equipamentos públicos, à maior participação do cidadão na administração pública (MENEGASSO,

M. E.; SALM, J. F., 2010).

No que diz respeito a esta dissertação, a importância de discutir o conceito de coprodução de políticas públicas ocorre, principalmente, por conta da participação da sociedade na coprodução de atividades artísticas e culturais por meio da cessão de espaço. De acordo com Menegasso e Salm (2010), foi Whitaker (1980) quem primeiro determinou a tipologia da coprodução a partir do critério da participação do cidadão. Para Whitaker:

[...] existe atividade coprodutiva quando o cidadão solicita assistência para prestação de serviço, quando coopera voluntariamente prestando o serviço junto aos agentes públicos ou, ainda, quando há interação entre cidadãos e agentes públicos com a participação ativa de ambos, ajustando suas expectativas em relação ao serviço (1980 *apud* DE MATTIA, ZAPPELLINI, 2014, p. 576).

Mais recentemente, Ostrom (2009) também discute a coprodução de políticas públicas. Ao invés de opor mercado/Estado e público/privado, noções dicotômicas que prevaleciam na discussão sobre a administração pública, o trabalho de Ostrom identifica o domínio das complexidades, heterogeneidade e diversidade de arranjos institucionais na governança pública (LOTTA, 2017; ALIGICA; TARKO, 2013). A partir disso, Ostrom (2009) debruça-se sobre os incentivos que motivam ou não o interesse de cidadãos em contribuir com as políticas públicas (ALFORD, 2014).

Considerando as interpretações a respeito da atividade coprodutiva em relação ao objeto desta dissertação, é possível afirmar que as cessões de espaço podem ser enquadradas como coprodução. Ademais, é importante ressaltar que o modelo de parcerias¹³ para produções culturais também pode ser considerado como uma forma coprodutiva, uma vez que envolve a interação entre cidadãos e agentes públicos com o objetivo de atender a expectativa de um serviço.

De maneira geral, podemos afirmar que a coprodução de bens públicos

¹³ O uso da expressão “parceria” acontece de forma indiscriminada em diversos setores e, muitas vezes, de maneira imprecisa. No campo cultural, “parceria” é comumente utilizada para se referir a qualquer tipo de coprodução de bem público. Se considerarmos a definição prevista na Lei Federal nº 9790/1999, o termo de parceria é um “instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.” Dentre as atividades passíveis de serem alvo de um Termo de Parceria estão: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, promoção gratuita da saúde, promoção da segurança alimentar e nutricional, entre outras.

“consiste no envolvimento de diversos segmentos da comunidade na produção dos serviços públicos, incluindo a participação direta do cidadão, em conjunto com outros agentes públicos e privados” (RONCONI, DEBETIR, DE MATTIA, 2011, p. 53). A respeito de quem são os coprodutores, Lotta (2017) traça uma cronologia com relação à interpretação sobre a coprodução de bens públicos. Em um primeiro momento, foi entendido que seriam os consumidores que participam da produção dos próprios serviços dos quais se beneficiam (ALFORD, 2014). No entanto, entende-se que a coprodução pode ser realizada por outros atores, inclusive aqueles que não serão consumidores dos serviços (BOVAIRD, 2007), e aqueles que contribuem para a produção de bens e serviços que não estão dentro da organização provedora (OSTROM, 1996). Assim, os agentes envolvidos na coprodução são diversos, desde empresas até Organizações Não-Governamentais (ONGs), passando pelo envolvimento do próprio Estado. Considera-se que “o fenômeno da coprodução é reconhecido pelas múltiplas funções dos atores envolvidos e pela dificuldade em classificar o valor gerado.” (LOTTA, 2017, p. 10).

Segundo Ronconi, Debetir, De Mattia (2011, p. 53), “a coprodução do bem público refere-se, portanto, à produção de forma conjunta de certo bem ou serviço que seja de interesse público”. Assim, há o interesse comum na produção daquele bem e há forças diversas na sociedade que podem ser mobilizadas de forma a atender melhor às necessidades dos cidadãos. Nesse sentido, a coprodução de bens públicos é uma forma de unir esforços, capacidades e conhecimentos diversos para a busca da solução em torno de um problema público. Dessa forma, de acordo com Alford (2014 apud LOTTA, 2017, p. 11), é possível potencializar “a provisão a partir de atores externos que podem dar conta de algumas de suas tarefas com igual ou maior capacidade que o Estado”. O grande “trunfo” da coprodução, que tem ganhado reconhecimento mais recentemente, é a possibilidade de agregar valor aos resultados de políticas públicas, entre eles o valor social, o valor político, e o valor ambiental (BOVAIRD E LOEFFLER, 2012). Tal fato relaciona-se “com as tendências de reconhecimento dos limites do Estado e do valor do trabalho conjunto com a população beneficiária dos serviços públicos”. (LOTTA, 2017, p. 12).

Existem dois elos fundamentais na coprodução de bens públicos: o Estado e o cidadão. Nesse sentido, está inserido nessa relação o conceito de que a prestação do serviço será de maior qualidade se houver a participação da sociedade (DE MATTIA, ZAPPELLINI, 2017). O Estado segue com o papel de formular e implementar políticas

públicas, enquanto os cidadãos passam a ser parceiros em relação ao compartilhamento de responsabilidade (RONCONI, DEBETIR E DE MATTIA, 2011).

Considerando que a participação do cidadão é condição essencial para o modelo de coprodução de bens públicos, Salm e Menegasso (2010) desenvolveram tipologias de acordo com a participação do cidadão, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Modelos de coprodução do bem público a partir de tipologias de participação

Modelos de coprodução	Caracterização do modelo
Modelo de coprodução nominal	Produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público do Estado, com o propósito, apenas, de tornar eficientes esses serviços. Participação: não há participação efetiva.
Modelo de coprodução simbólico	Envolvimento dos cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado. Participação: com caráter manipulativo.
Modelo de coprodução Funcional	Utilizado pelo aparato público do Estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz, com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade. Participação: pela solicitação dos serviços de assistência ao Estado ou por um ajuste mútuo com este.
Modelo de coprodução representativa com sustentabilidade	Resultado da sinergia estabelecida na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do Estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum. Participação: interação do cidadão com o aparato administrativo do Estado e da delegação de poder pelo Estado.
Modelo de coprodução para a mobilização comunitária	Realização dos serviços públicos com a participação de toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, visando manter a sociedade permanentemente mobilizada. Participação: permanente mobilização da comunidade e superação da organização burocrática.

Fonte: Adaptado de De Mattia e Zapellini (2017), a partir de Salm e Menegasso (2010).

A partir da tipologia exposta acima, podemos inferir que o modelo que melhor se aplica ao processo de cessão de espaço, considerando o formato de coprodução

cultural, é o modelo de coprodução funcional. Ou seja, a coprodução de eventos culturais acontece por orientação do aparato estatal como forma de dar mais eficiência (exemplo: maior ofertas de eventos artísticos-culturais na cidade sem o pagamento por meio de contratação artística) ou eficácia (exemplo: maior uso do espaço público por meio de eventos culturais reconhecidamente como relevantes pelo território do seu entorno) com a participação da coletividade na construção do evento.

2.2.1 Coprodução de bens públicos na área da Cultura

Diretamente ligado ao debate da coprodução de bens públicos na área da Cultura está também a discussão em torno das especificidades da produção cultural.

As produções culturais são caracterizadas pela complexidade dos laços presentes, envolvendo a articulação de representantes da administração pública direta e indireta, diferentes programas ou políticas públicas, patrocinadores diversos, empresas públicas, veículos de comunicação estatais e não estatais, além de outras instituições privadas, cujo trabalho está relacionado ao tema da cultura e daquelas com trabalho híbrido (BITTENCOURT, 2014).

As redes de atores são acionadas de maneira diferente a cada nova produção cultural, produzindo arranjos diversos e variando o papel que cada ator possui em determinada produção. Assim, de acordo com Bittencourt (2014), pode-se distinguir cinco tipos de configurações possíveis para políticas públicas culturais:

Quadro 5 – Configurações possíveis para as políticas culturais

Tipos	Descritivo
Tipo 1	Ação direta do Estado por meio de suas agências em diferentes níveis de governo. Exemplo: realização da Virada Cultural.
Tipo 2	Estado como fomentador da ação cultural por meio do mecanismo de renúncia fiscal, oferecendo incentivos para que empresas de fins lucrativos destinem recursos a produções culturais. Exemplo: Lei de Incentivo à Cultura do Governo Federal na 36ª Mostra Internacional de Cinema de São Paulo.
Tipo 3	Ação presente nos arranjos que envolvem políticas públicas culturais: a relação do Estado com outras organizações sociais produtoras de cultura por meio da disponibilização de recursos financeiros para temas específicos, na forma de editais públicos. Exemplo: PROAC no Estado de São Paulo.
Tipo 4	Ação que tem foco voltado para a ação cultural, independente do tema ou do tipo de produção e, por isso, destina recursos a organizações sociais. Exemplo: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva.
Tipo 5	Ação na qual organizações privadas e que não têm fins lucrativos celebram contratos com o Governo Estadual por meio dos quais, além de receber recursos financeiros governamentais, também assumem a responsabilidade da gestão de equipamentos, ações e programas. Exemplo: Gestão do MIS-SP.

Fonte: Elaboração própria a partir de Bittencourt (2014).

Também ligada à discussão dos tipos de configuração das políticas públicas culturais está a discussão do conceito de arena híbrida, relacionada à presença e ação simultânea de organizações governamentais e não governamentais em um mesmo espaço e/ou equipamento. Tal ação simultânea produz diferentes tipos de arranjos configurados localmente com base em saberes da prática:

As arenas híbridas são aqueles espaços compostos por elementos incongruentes, elaborados a partir de diferentes fontes. A ideia de uma arena híbrida é uma extensão do debate que começou com a questão das estruturas híbridas na teoria organizacional (...) e que prosseguiu pelo caráter híbrido das organizações vinculadas a serviços sociais que aproximaram Estado e atores da sociedade civil, permitindo o reconhecimento de que os próprios arranjos organizacionais são ativados como parte das arenas híbridas; são arranjos de certo modo ‘espinhosos’ e imprecisos, frequentemente configurados localmente e que exigem saberes da prática. (SPINK e BEST, 2009, p. 7, tradução de Bittencourt).

A existência de arenas híbridas na área da cultura, ligadas à ideia de democratizar a democracia e incentivar a cooperação, é fator importante para a

elaboração e execução de Políticas Públicas Culturais. No que diz respeito ao objeto desta dissertação, destaca-se a importância de tais arenas na atuação direta da administração pública:

Mesmo na ação direta dos governos, como os equipamentos públicos para cultura, a relação com outros atores é fundamental; afinal, o contato com o público, em geral, é sua razão de existência, ainda que este possa estar organizado e ser percebido de diferentes formas – cliente, visitante, aprendiz, cidadão. Dependendo da maneira como estão estruturados, equipamentos culturais sob a ação direta de governos chegam, mesmo, a participar de outros arranjos, como a busca de mais recursos por meio das leis de incentivo ou a abertura de editais para sua ocupação e programação, por exemplo. (BITTENCOURT, 2014, p. 220)

Assim, para o caso da produção cultural, as arenas híbridas seriam os espaços, físicos ou não, em que os diversos atores da sociedade (cidadãos, empresas, Organizações Não-Governamentais, entre outros) encontram-se para ativar arranjos organizacionais a depender do tipo de produção cultural em questão. Além disso, para a operacionalização das políticas públicas culturais, “suas formas de funcionamento pressupõem, sempre, o estabelecimento de diferentes tipos de vínculos com ações produzidas fora da esfera de governos, criando e mobilizando redes”. (BITTENCOURT, 2014, p. 219). Tais vínculos acontecem mesmo na ação direta dos governos, como no caso dos equipamentos públicos culturais, conforme citado anteriormente.

Assim, a ação pública em arenas híbridas:

Traz como potencialidade nos provocar a reconhecer e tentar lidar com a complexidade e as incertezas a ela inerentes por meio da montagem, no sentido de identificação, das conexões que configuram a rede ao mesmo tempo técnica, social e material; e pode ser considerada, nesse sentido, crítica [...] (BITTENCOURT, 2014, p. 221).

Ainda de acordo com Bittencourt (2014), diversos são os fatores que influenciam ação pública em uma arena híbrida como: as trajetórias das pessoas que atuam na rede, as diferentes estruturas e disponibilidade de recursos, variação dos objetivos dos atores, entre outros.

Somada à ideia discutida no item anterior, de que a coprodução de bens públicos se refere à produção de forma conjunta de certo bem ou serviço que seja de interesse público, entende-se que as arenas híbridas proporcionariam a coprodução de bens culturais que fossem representativos da cultura ou culturas existentes no território em questão.

Cabe ressaltar, no entanto, a importância de que as arenas híbridas que permitem a coprodução cultural devem ser acompanhadas de mecanismos de controle (*accountability*) que garantam a transparência do processo e a prática democrática e equânime da política pública a todos os cidadãos. Nesse sentido, esta dissertação vai na direção de dimensionar o volume de atividades culturais que são realizadas no formato de coprodução, avaliar se as práticas atuais garantem transparência e equidade, e, ao final, propor recomendações para que a política pública de cessão de espaço, via Decreto de Preços Públicos, seja aperfeiçoada.

2.3 Dos usos de equipamentos públicos por particular

De acordo com os Art. 98 e 99 do Código Civil brasileiro, os bens considerados públicos são:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

O mesmo Código Civil também prevê a possibilidade de remuneração pelo uso de bens públicos por particulares, conforme o Art. 103:

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Assim, é de responsabilidade da Administração Pública Municipal, notadamente da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo no que se refere o objeto desta dissertação, definir se os equipamentos públicos culturais serão de uso gratuito ou retribuído. Conforme será exposto no Capítulo 3, a definição acerca da cobrança, bem como eventuais isenções ou descontos de valores de preços públicos para o uso de equipamentos públicos culturais via cessão de espaço no Município de São Paulo, existe desde o período de abertura política (para alguns equipamentos culturais),

sendo que a lista de equipamentos e espaços da Secretaria Municipal de Cultura passou a constar em Decreto Municipal a partir de 2005. Assim, pode-se afirmar a respeito da utilização de bens públicos: “cabe ao poder público disciplinar o uso, de sorte que este seja feito da forma mais intensa possível, mas mantendo absoluta compatibilidade com sua destinação pública”. (CINTRA; LIMA, 2016, p. 63).

Apesar de caber ao Poder público a decisão de como se dará o regramento a respeito do uso do bem público, é preciso que sejam considerados alguns princípios básicos utilizados para a fixação de critérios de seu uso. De acordo com a interpretação de Di Pietro (1983), dois são os critérios para se classificar o uso do bem público: (i) exclusividade ou não do uso, combinado à necessidade ou não de título jurídico para seu exercício, o que origina a modalidade do uso privativo e do uso comum; (ii) conformidade ou não do uso com o destino principal do bem, permitindo a distinção entre uso normal e anormal.

Ressalta-se que, em relação ao critério de exclusividade ou não do uso combinado à necessidade ou não de título jurídico, o uso privativo e uso comum podem acontecer simultaneamente. O exemplo, citado por Di Pietro (1983), é a situação em que um bem de uso comum do povo, por exemplo, uma praça, pode ser objeto de uso comum, quando o cidadão realiza caminhadas matinais e, simultaneamente, suporta a utilização privativa do dono de uma banca de revistas naquele mesmo espaço público.

Uma vez apresentados os critérios de classificação do uso do bem público, passa-se agora a apresentação da classificação proposta por Cintra e Lima (2016), presente no quadro a seguir:

Quadro 6 – Classificação do uso do bem público

Categoria	Descritivo
Uso comum ordinário	Este uso não necessita a expedição de qualquer ato administrativo para ser exercido e tampouco precisa ser informado previamente à autoridade sobre a intenção de utilizá-lo conforme a destinação principal do bem. Além disso, a utilização do bem de uso comum de maneira ordinária sequer pode ter frequência limitada ou remunerada. Para esse uso, só se admite regulamentações gerais de ordem pública, sem particularização de pessoas ou categorias sociais. Exemplo: carros podem trafegar na rua, mas devem obedecer à sinalização de trânsito.
Uso comum extraordinário	Este uso pressupõe a existência de algumas situações em que o bem é usado por algumas pessoas determinadas e impõe uma carga excessiva à conservação do bem; ou a utilização anormal do bem, ou seja, de modo diverso ao seu objetivo principal, conduz a uma limitação no usufruto geral. Exemplo: Acesso de veículos de peso elevado a determinadas vias
Uso privativo	O uso privativo de bem público (ou de parcela dele) por particular é aquele realizado de modo exclusivo por alguém, de modo a impedir a utilização geral da própria coletividade ou até do poder público pelo tempo no qual persistir o consentimento expresso pela Administração. Exemplo: Prédio desativado cujo uso é autorizado pelo Estado.

Fonte: Elaboração própria a partir de Cintra e Lima (2016).

De acordo com a classificação apresentada acima, é possível afirmar que a cessão de espaço ou equipamento cultural, amparada pela Legislação Municipal de Preços Públicos, poderia ser classificada como *uso privativo*. Nesse tipo, há utilização exclusiva por alguém (solicitante) mediante consentimento expresso pela Administração (portaria autorizatória). No entanto, é importante destacar que, em situações em que a cessão de espaço não limita a utilização pela coletividade (como em casos em que se aplica a modalidade de eventos artísticos-culturais, conforme será abordado nos capítulos posteriores), poderia também ser classificada como *uso comum extraordinário* – com a ressalva de que ainda que o uso seja livre, pela população e pela Administração, é necessária a autorização expressa da autoridade competente.

O uso privativo de bem público é concedido por autorização, permissão e concessão, observada a compatibilidade do uso com a destinação pública do bem. Neste uso, o usuário (pessoa física ou jurídica) sai do anonimato característico do uso comum, e, por meio de ato positivo da administração, usufrui do bem ou de parcela do bem público. Ao Poder Público, por sua vez, cabe consentir o uso, mediante verificação que não há conflito com o interesse público, e fiscalizar a utilização

privativa, inclusive com poder de polícia (DI PIETRO, 1983).

Nesse sentido, é importante ressaltar que a autorização do uso de bem público, mediante consentimento da Administração competente, deve estar necessariamente compatível com a função pública do bem ou equipamento e que não dá ao privado autonomia total e irrestrita para o uso daquele bem ou equipamento. No que se refere ao objeto desta dissertação, deveria ser observada a compatibilidade da cessão em relação ao tipo de equipamento cultural e, conseqüentemente, com as atividades culturais costumeiramente realizadas no local. Portanto, cabe destacar que, para algumas modalidades de cessão de espaço previstas no Decreto de Preços Públicos (especialmente a de eventos artísticos-culturais), tal compatibilidade faz-se mais comumente presente. No entanto, para outras modalidades (como fins comerciais, corporativo, publicitárias) a compatibilidade nem sempre se mostra evidente, chegando a situações em que inexistente.

Após a autorização do uso do bem público, para garantir que as características previamente informadas no ato do pedido de cessão de espaço se mantenham as mesmas durante e após a realização do evento, é responsabilidade do ente público que autorizou o uso fiscalizar a realização do evento como forma de garantir que as regras estão sendo cumpridas.

De acordo com Cintra e Lima (2016), os tipos de instrumentos de outorga ao uso privativo do bem público estão relacionados ao tipo de uso que se faz do bem público em questão. Os autores afirmam existirem 3 tipos de instrumentos: autorização de uso, permissão de uso e concessão de uso. Enquanto os dois primeiros (autorização e permissão) são atos administrativos mais precários (no sentido de poder ser revogável a qualquer tempo e não havendo a necessidade de se determinar um prazo), a concessão de uso tem caráter mais permanente.

De modo resumido, pode-se afirmar que a autorização de uso e a permissão de uso são atos administrativos precários emitidos de modo unilateral pela Administração, que, avaliando a conveniência e a oportunidade, concederá parcela de seu domínio público ao uso privativo por particular determinado. Tanto a autorização quanto a permissão de uso, em geral, são expedidas sem a fixação de prazo certo para o seu fim. (CINTRA E LIMA, 2016, p. 70).

O entendimento dos autores é que, por conta da autorização ser utilizada para atender uso primordialmente privado, costuma ser mais precária que a permissão, a qual é emitida quando há uma conjugação do interesse privado com o interesse público. A concessão, por sua vez, busca atender majoritariamente um interesse

público em detrimento do interesse particular.

O quadro a seguir compara as três formas de outorga ao uso privativo do bem público considerando os aspectos expostos anteriormente.

Quadro 7 – Comparativo entre formas de outorga ao uso privativo do bem público

Autorização	Permissão	Concessão
Ato discricionário precário	Ato discricionário precário	Ato discricionário permanente
Interesse predominantemente particular	Conjugação entre interesse privado e público	Interesse predominantemente público
Dispensa licitação	Em regra, exige licitação	Exige licitação

Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se que os instrumentos de outorga ao uso privativo do bem público, previstos no Decreto de Preços Públicos para os equipamentos culturais, são a *concessão* e a *permissão*. Tendo em vista que as cessões de espaço dos equipamentos culturais têm caráter temporário¹⁴, em geral, e não são precedidas de processo licitatório, entendemos que a *concessão* não deveria ser utilizada como instrumento.

Ademais, considerando que algumas das modalidades de cessão (como corporativa, comercial, publicitária, entre outras) possuem interesse predominantemente particular (uso privativo) e que não são precedidas de processo licitatório, entendemos que a *autorização* deveria ser o outro instrumento utilizado.

No que diz respeito ao tipo de documento emitido para consentimento de uso do bem público, cabe destacar um estudo realizado pela UNESCO em 2016, contratado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, a respeito de diretrizes para a ocupação temporária dos espaços públicos no município. O estudo identificou que três tipos de documentos que garantem a autorização são mais comumente publicados pelas subprefeituras do Município de São Paulo: portarias, despachos e termo de autorização. No estudo mencionado, “percebeu-se que mesmo o tipo de autorização que são semelhantes possuem cláusulas distintas entre si, o que

¹⁴ As entrevistas exploratórias realizadas com as coordenadorias/diretorias de cada tipo de equipamento da Secretaria Municipal de Cultura e a aplicação do questionário com gestores dos equipamentos e responsáveis pela cessão de espaço mostraram que as solicitações de cessões mais comuns possuem caráter temporário. A única exceção seria parte das solicitações feitas por outros órgãos da Administração Pública (municipal, estadual ou federal). No entanto, esse não consiste no objeto principal desta dissertação.

implica em condições distintas para o uso por parte dos cidadãos” (UNESCO, 2016, p. 13). Além disso, em alguns casos “foram encontradas o condicionamento de uma contrapartida social para o uso temporário de evento que previa a cobrança de ingressos [...]” (UNESCO, 2016, p. 13). Assim, pode-se assumir que a contrapartida social é entendida como uma forma de pagamento de preço público. No caso dos eventos culturais, contrapartidas sociais podem ser sessões gratuitas realizadas para escolas públicas e/ou comunidade do entorno, sessões realizadas com preço social do bilhete, outras atividades culturais realizadas com a comunidade do entorno do equipamento, entre outras.

Esse mesmo estudo realizou um diagnóstico, por meio de entrevistas, com gestores públicos das Secretarias Municipais, incluindo gestores da Secretaria Municipal de Cultura e das 32 subprefeituras. Os principais pontos são: necessidade de aprimoramento do processo de autorização, com padronização de alguns procedimentos e documentos; e a criação de um sistema único digital de registro das atividades e de todo o processo, tanto da parte do solicitante como da parte dos órgãos envolvidos. Esses pontos seriam elementos importantes para o aumento da transparência (*accountability*) do processo de cessão de espaço.

O estudo envolveu a realização de rodas de conversa com grupos, coletivos e organizações da sociedade civil para diagnóstico sobre o processo para uso temporário do espaço público. Para esses grupos, os principais pontos eram: deliberação marcada pelo consenso em relação às possibilidades de uso do espaço público, contestação da privatização dos espaços públicos e a reivindicação do “Direito à Cidade”, congruência entre demandas estruturais e abrangência territorial. Apesar de também ter sido constatada a necessidade de padronização do processo de ocupação dos espaços públicos para a realização das atividades temporárias, as demandas apresentadas pelos grupos da sociedade civil foram mais na direção da construção de bens públicos em forma de coprodução – diferentemente das demandas identificadas nas conversas com os gestores públicos.

Dessa forma, é interessante notar a diferença entre os olhares de gestores públicos e grupos da sociedade civil no que se refere ao uso temporário dos espaços públicos. Existe, assim, a oportunidade de unir os dois olhares como alternativa para se construir políticas públicas que sejam transparentes, participativas e democráticas.

2.3.1 Pagamento de preços públicos por uso de bens públicos por particular

Por último, cumpre ressaltar que há divergência na jurisprudência e no entendimento jurídico sobre a possibilidade de pagamento em virtude de uso exclusivo (ou privativo) de bem público (CINTRA e LIMA, 2016). Enquanto alguns autores afirmam que o valor poderia ser exigido no caso do uso do bem ser meio para a geração de riquezas ao particular (FILHO, 2010), a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que nos casos em que o uso privativo do bem público seja imprescindível para a prestação de serviços públicos, seria impossível a realização da referida cobrança de preço público pelo uso do bem público. Em resumo, pode-se afirmar que:

[...] admite-se a cobrança de preço público pela utilização privativa de bens públicos, especialmente se o uso é feito prioritariamente no interesse privado do particular ou se, mesmo existindo interesses públicos e privados, o uso tiver o condão de se prolongar no tempo, de modo a conferir um benefício financeiro considerável a uma só pessoa determinada. (CINTRA e LIMA, 2016, p. 74).

Outro autor destaca a importância em se distinguir a definição de preço público do conceito de taxa. Enquanto a taxa é cobrada quando se há a prestação de serviço público essencial, o preço público é “voluntário, de uso potencial, podendo o usuário dele prescindir” (NETO, 1997, p. 269). Além disso, a taxa tem caráter compulsório e sua cobrança é condicionada à prévia autorização orçamentária e à lei que a instituiu. Já o preço público tem como características:

[...] é contribuição facultativa, sem as limitações constitucionais ao poder de tributar e fixado pela autoridade administrativa competente. Representa a retribuição de um valor, real ou não, em relação à utilização ou compra de bens ou serviços estatais. (NETO, 1997, p. 270).

Em relação ao valor do pagamento do preço público, Cintra e Lima (2016) afirmam que deve ser fixado unilateralmente pela autoridade responsável pela concessão do uso do bem público, no ato administrativo de autorização, e que o preço deve ser o mínimo para o atendimento dos fins do Estado. É importante ressaltar que os fins buscados pelo Estado podem ser diversos, tendo em vista o tipo de bem e/ou equipamento, a sua localização, o valor em termos de patrimônio histórico, as atividades já desenvolvidas naquele equipamento, entre outros fatores.

Cintra e Lima (2016) também destacam a importância de não se cobrar um preço

público alto a ponto de inibir o exercício das atividades econômicas. No caso das atividades culturais, há de se considerar que o mercado é formado por uma diversidade muito grande de atores, sendo que muitas vezes as atividades culturais são construídas por grupos pouco estruturados e alguns até mesmo informais. Tais grupos podem ser inibidos a solicitarem o uso do bem e/ou equipamento público a depender do valor de remuneração fixado. Como alternativa, cumpre destacar que, ainda que não seja cobrado nenhum valor monetário pelo uso do espaço, por vezes há a contrapartida social. Em geral, tal contrapartida representa a realização de atividades culturais abertas ao público, a pedido do gestor do equipamento utilizado. Nesses casos, há um risco maior de existir a informalidade na autorização (conceito utilizado aqui já considerando a argumentação do item anterior) da cessão de espaço, o que impede a mensuração do valor real da atividade artística-cultural envolvida na cessão de espaço.

Ainda sobre o valor dos pagamentos fixados pela autoridade que concede o uso temporário, uma recomendação do estudo realizado pela UNESCO, a respeito de diretrizes para a ocupação temporária dos espaços públicos no município, é que sejam estabelecidos critérios para que as taxas públicas pagas sejam de fundo retornável para a manutenção e conservação dos espaços públicos utilizados. No caso das cessões de espaço dos equipamentos culturais do Município de São Paulo, a prática de destinação para manutenção e conservação do equipamento ocorre, essencialmente, por meio de pagamento de bens/serviços em dação. Já o pagamento recolhido a fundo retornável também é uma prática no caso das guias de recolhimento para o FEPAC (Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais)¹⁵. Este fundo, no entanto, tem por finalidade a captação de recursos para aplicação na promoção, organização, patrocínio e execução de iniciativas de natureza artístico-cultural, respeitados os interesses público, administrativo e das instituições. Ou seja, as finalidades do FEPAC estão distantes da manutenção e conservação dos equipamentos, conforme sugere o estudo.

Uma vez discutidos conceitos importantes em relação às práticas utilizadas para a coprodução de bens culturais, e também a respeito da legalidade da cobrança de

¹⁵ O FEPAC foi criado pelo Decreto Municipal nº 29.683, de 17 de abril de 1991. No entanto, o fundo não foi regulamentado até o momento da publicação desta dissertação. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-29683-de-17-de-abril-de-1991>>. Acesso realizado em: 14/10/2019.

preços públicos e os respectivos instrumentos de outorga dos bens, passa-se agora para a discussão do histórico e evolução do Decreto de Preços Públicos no Município de São Paulo.

CAPÍTULO 3: HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO DECRETO DE PREÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.1 Introdução

Os primeiros Decretos de Preços Públicos editados pelo Município de São Paulo foram publicados no período de abertura política, ou seja, no fim da ditadura militar. A princípio, precificam espaços de parques e alguns equipamentos culturais aparecem apenas como parte do parque, sem separação por Secretarias e Fundos. A lista de equipamentos e espaços da SMC só passa a constar nos decretos no final de 2005. Em uma perspectiva evolutiva, a inclusão de cada equipamento cultural e de seus respectivos espaços no anexo do decreto significa não apenas o esforço de precificar a sua utilização, mas também valorar as atividades artísticas-culturais que ocorrem em cada um deles.

O histórico demonstra como tanto o perfil do solicitante quanto a finalidade do evento sempre estiveram presentes nos decretos, avançando ou recuando no detalhamento das isenções e descontos, bem como na definição das regras de utilização. A tensão entre a finalidade do equipamento cultural público e o custo de sua utilização por terceiros certamente fica latente nas edições dos decretos e nas respectivas interpretações, mas, principalmente, nas práticas e na frequência das cessões de espaço.

As publicações e edições dos decretos materializam as ações e orientações dos órgãos públicos. No entanto, o Decreto de Preços Públicos, por apresentar um caráter incremental, revela de forma discreta o projeto político que está por trás dos preços e descontos dos equipamentos e espaços do Município. Para isso, seria necessária uma análise aprofundada que relacionasse o contexto político e econômico dos diferentes períodos da história do Município com as edições realizadas em cada um dos decretos. Além disso, requereria resgatar os processos de cessão de espaço para identificar as interpretações do texto legal e compreender as práticas decorrentes.

Como o foco desta dissertação é apresentar um diagnóstico das práticas atuais de cessão de espaço, este capítulo apresentará de forma simplificada a evolução dos Decretos de Preços Públicos, descrevendo os ajustes e novidades. De maneira geral, percebe-se que, a partir de 2006, há um progressivo detalhamento dos preços dos

equipamentos culturais e, em 2017, é feita uma mudança importante, cujos impactos são avaliados nesta dissertação.

3.2 Cessão de espaço na Lei Orgânica do Município de São Paulo

No final da década de 1980 foi promulgada a Constituição Cidadã (1988), que garante a Cultura como direito, assegurando a inclusão da manifestação popular, bem como a proteção da memória e do patrimônio histórico.

Com esse respaldo constitucional, a Cultura vai ganhando espaço e passa a constar na legislação dos três entes federativos (Constituição Federal, Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município). Na Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990), identifica-se viés semelhante ao da Constituição de 1988. Em seu “Capítulo VI - Da Cultura e do Patrimônio Histórico e Cultural” estão descritas as regras gerais para organização do funcionamento das políticas públicas ligadas à cultura, visando tanto ao reconhecimento e valorização das manifestações culturais populares, como o direito à preservação da memória e do patrimônio¹⁶.

Destaca-se aqui não apenas os termos da lei que sugerem uma concepção mais ampla de cultura, que inclui a diversidade, mas a expressão “cessão”, mais especificamente “cessão de espaço”: “Art. 199. A cessão de espaços culturais e teatros municipais a grupos profissionais se dará, na forma da lei, aos que estiverem legalmente regularizados, bem como o seu corpo de funcionários”.

A autorização de uso do espaço público ou dos bens municipais apresenta

¹⁶ Art. 191 - O Município de São Paulo garantirá a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, observado o princípio da descentralização, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais; Art. 192 - O Município adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens naturais e construídas, notáveis e dos sítios arqueológicos; Parágrafo único - O disposto neste artigo abrange os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente, ou em conjunto, relacionados com a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, incluídos: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações culturais; (...) Art. 193 - O Poder Público Municipal promoverá através dos órgãos competentes: (...) II - a proteção das manifestações religiosas, das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e as de outros grupos participantes do processo de formação da cultura nacional; (...) Art. 198 - Os espaços culturais e os teatros municipais poderão ser cedidos às manifestações artísticas e culturais amadoras.

fundamento jurídico na própria Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990) e, no seu Art. 114, dispõe, inclusive, sobre o período máximo da autorização, de 90 dias¹⁷.

Para que a Administração Pública possa cobrar pela autorização de uso de bens municipais, o Prefeito precisa encaminhar anualmente à Câmara Municipal um relatório – Decreto de Preços Públicos – contendo a identificação dos bens municipais objeto de autorização da cessão. Assim, cada secretaria é responsável por enviar anualmente à Secretaria Municipal de Finanças um relatório com a lista dos espaços de sua administração e o preço a ser pago na ocasião de sua cessão a terceiros.

3.3 Preço público dos espaços e equipamentos do município de São Paulo

Um dos primeiros Decretos de Preços Públicos é o nº 22.091, de 8 de abril de 1986, publicado durante a gestão do Prefeito Jânio Quadros, que estabeleceu preços públicos pela utilização dos Pavilhões I e II do Centro Municipal de Campismo - CEMUCAM. A diferenciação de valores se dá pelos dias da semana e ficam dispensados do pagamento: “I - pessoas jurídicas de direito público interno, II - órgãos integrantes da Administração indireta da União, Estados e Municípios, III - as entidades assistenciais, culturais, educacionais, e beneficentes, sem fins lucrativos”. Além disso, atribui-se ao Secretário de Serviços e Obras a expedição de normas regulamentares para cumprimento do decreto.

Nos decretos seguintes já existe claramente uma diferenciação de preços partindo do perfil do solicitante (entidades em geral e entidades sem fins lucrativos), relacionando com os dias da semana e o pavilhão específico. Interessante notar que é prevista a realização de festas de casamento e confraternizações em geral. A finalidade da cessão também consta, como fotografia e filmagem, assim como responsabilização do solicitante por quaisquer danos na utilização do espaço. Reitera-se que o uso educativo e cultural é isento e que pessoas de direito público interno não pagam, desde que não façam uso comercial.

¹⁷ Art. 114 - Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.(...) § 5º do Art. 114- A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço.

O Decreto nº 27.821, de 14 de junho de 1989, publicado durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina, estabelece os preços públicos pela utilização do Parque Ibirapuera, especificamente sobre produção foto-fono-cinematográfica (fotografia e filmagem). A isenção fica restrita àquelas pessoas de direito público interno, desde que não façam uso comercial, ou melhor, apenas para fins educativos e culturais. Quem avalia a solicitação é o Diretor de Departamento de Parques e Áreas Verdes. A fiscalização fica delegada à Assistência Militar do Gabinete e à Guarda Civil Metropolitana.

Nesses decretos, não há pistas sobre o que exatamente se configuraria como uso cultural e educativo. Com relação ao Parque Ibirapuera, também não consta especificamente o preço de utilização do Pavilhão Lucas Nogueira Garcez (OCA), equipamento da Secretaria Municipal de Cultura. Aliás, é apenas nos anos 2000 que o Decreto de Preços Públicos especifica o preço de utilização desses espaços pertencentes à SMC.

3.4 Preços públicos das cessões de espaço dos equipamentos da Cultura

Durante a gestão do Prefeito José Serra, o Decreto nº 46.062, publicado em 12 de julho de 2005, estabeleceu os preços públicos para utilização do Parque Ibirapuera, particularmente para realização de eventos. Os custos são calculados por meio de um valor/metragem de cada um dos espaços/equipamento/bolsão/pavilhão: Serraria, Marquise, bolsão da Pinacoteca, área externa do auditório do Ibirapuera, Praça da Paz, bolsão do Museu da Arte Moderna, bolsão da Bienal, Pavilhão Lucas Nogueira Garcez (OCA) e Planetário.

Esse decreto apresenta uma série de novidades. A primeira delas é que estão previstos valores adicionais em três situações: (i) para o tempo de montagem e desmontagem do evento; (ii) para a utilização em dias fora do horário normal de funcionamento; (iii) para eventos com transmissão/registros audiovisuais. Além disso, apesar do primeiro parágrafo afirmar que o pagamento de preço público é feito mediante recolhimento ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), também está prevista a sua substituição por benfeitorias e serviços no valor igual ou superior ao preço. Importante ressaltar que o Decreto também prevê que os preços serão revistos anualmente.

Outro ponto que chama atenção é que o Decreto afirma no seu artigo 5º que “o interessado deverá, em qualquer hipótese, assinar Termo de Responsabilidade, na Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, do qual constarão todas as obrigações assumidas decorrentes da autorização concedida”. Por fim, o decreto orienta que o interessado deverá encaminhar pedido à Assessoria de Cooperação Externa do Gabinete da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, a responsável pela autorização do evento.

Sobre isenção de preço público, manteve-se a definição da década de 1980 de que: as pessoas jurídicas de direito público interno e os órgãos integrantes da administração descentralizada federal, estadual e municipal poderão ser dispensados do pagamento, desde que o evento não conte com patrocinador e tenha cunho comprovadamente educativo, cultural, social ou ambiental. Foi acrescentado, portanto, apenas o caráter social e ambiental, sem outros detalhamentos.

No final de 2005, o Decreto de Preços Públicos nº 46.878/2005 detalha os preços dos equipamentos em forma de tabela e, pela primeira vez, consta a lista dos equipamentos da Cultura, identificados pela rubrica 1339.99.08 (concessão de permissão - centros culturais e teatros/FEPAC (SAF 331). Na tabela constam:

- Cessão do Theatro Municipal
- Cessão dos demais teatros: Paulo Eiró, Arthur de Azevedo, João Caetano, Martins Penna, Cacilda Becker, Alfredo Mesquita, Flávio Império, Décio de Almeida Prado. Nesses casos, o usuário paga ao município 5% da renda bruta (ingressos) ou valores definidos por sessão ou récita do espetáculo/evento para cada teatro, prevalecendo o maior valor. Interessante notar que também estão previstas a realização de atividades que não envolvem venda de ingresso, de modo que se cobra um valor diário (significativamente mais elevado).
- Cessão de espaço da Galeria Olido
- Cessão de Espaço do Centro Cultural São Paulo. Nesse caso há uma nota que afirma que os valores sofrem redução (desconto) conforme o aumento do número de dias de utilização de cada espaço do equipamento
- Cessão de Espaços do Departamento do Patrimônio Histórico: Edifício Ramos de Azevedo, Solar da Marquesa de Santos, Casa nº 1, Casa do Morumbi, Casa do Grito, Casa do Bandeirante, Casa do Sertanista, Casa do Tatuapé, Sítio Morrinhos, Sítio da Ressaca, Espaço Museológico do Monumento à Bandeira,

Museu do Theatro Municipal, Palácio das Indústrias, Museu Afro Brasil, Prédio nº 5 do Pátio do Colégio.

- Cessão de Espaço do Departamento da Biblioteca Mário de Andrade. Nesse caso há uma nota afirmando que o cessionário pode ser dispensado de pagamento se ofertar serviços, bens ou benfeitorias às unidades cedidas em valor igual ao superior do preço público e que é a direção que avaliará.

Apesar do Fundo Especial de Programa das Atividades Culturais (FEPAC) ter sido criado em 1990 foi a primeira vez que constou em um Decreto de Preços Públicos. O artigo 10¹⁸ da Lei nº 10.923, de 30 de dezembro de 1990, que autorizou a sua criação, já faz referência à cessão de espaço como forma possível de constituição de renda. E o Decreto nº 29.683, de 17 de abril de 1991, regulamenta o Fundo, definindo os critérios para utilização dos seus recursos que consistem, basicamente, na realização dos eventos – e nada é mencionado sobre utilização para a manutenção e subsistência do equipamento¹⁹.

Não foi possível analisar a evolução da legislação do FEPAC e nem a sua aplicabilidade. Sabe-se que não há controle sobre a utilização do Fundo e que inexistente o Conselho de Orientação, previsto no decreto que o criou.

Ressalta-se que, apesar de previstas nas leis e decretos desde o início da década de 1990, os equipamentos e espaços da SMC só entraram no Decreto de Preços Públicos, aproximadamente, 15 anos depois, o que revela grande morosidade na formalização.

O Decreto Municipal de Preços Públicos nº 48.074, de 28 dezembro de 2006, atualiza valores e inclui notas (anexo) na cessão de espaços do Centro Cultural São Paulo e Galeria Olido, que mencionam a existência de uma comissão de avaliação e

¹⁸ Art. 10 - Fica autorizada a criação, junto a Secretaria Municipal de Cultura, do Fundo Especial de PROGRAMA DAS Atividades Culturais – FEPAC; Art. 11 - Constituirão receitas do FEPAC, além das provenientes de dotações orçamentárias e de incentivos fiscais, os preços da cessão dos Corpos Estáveis, teatros e espaços culturais municipais, suas rendas de bilheteria, quando não revertidas a título de cachês direitos autorais e a venda de livros ou outras publicações a trabalhos gráficos editados ou coeditados pela Secretaria Municipal de Cultura, aos patrocínios recebidos, a participação na produção de filmes e vídeos, a arrecadação de preços públicos originados na prestação de serviços pela secretaria e de multas aplicadas em consequência de danos praticados a bens artísticos e culturais e a bens imóveis de valor histórico, quando não seja receitado COMPRESP, o rendimento proveniente da aplicação de seus recursos disponíveis, além de outras rendas eventuais.

¹⁹ Art. 3º - Os recursos do FEPAC poderão ser utilizados no patrocínio, promoção e organização de eventos artísticos e culturais, na aquisição de bens materiais e direitos necessários aos eventos, na manutenção e divulgação de atividades e eventos artísticos e culturais, sob todas as modalidades e formas, diretamente voltados à população.

prevê casos em que se é dispensado de pagar, julgando o mérito artístico do evento e também a sua finalidade²⁰.

O Decreto nº 49.065, publicado em 18 de dezembro de 2007, atualiza valores e inclui mais algumas notas (anexo do Decreto). Nas cessões de espaço do Theatro Municipal, por exemplo, a dispensa de pagamento da cessão fica a cargo do secretário e há obrigatoriedade de apresentação artística no caso de cessão de alguns espaços do teatro. Há também algumas notas referentes às cessões dos demais teatros que afirmam a existência de uma comissão de avaliação específica do departamento²¹.

Percebe-se que há uma divisão de poderes que envolve a Comissão de Avaliação, o Secretário, o coordenador e o Diretor do Departamento. Nesse momento, Comissão de Avaliação era ligada aos respectivos departamentos, diferentes da estrutura atual, em que é centralizada. Há também referência específica à filmagem e fotografia.

²⁰ a) As solicitações de cessão de espaços do Centro Cultural São Paulo e da Galeria Olido deverão ser analisadas e decididas por Comissão de Avaliação, constituída por meio de Portaria, pelo Diretor do Departamento e por este presidida; (...) c) Os casos não previstos serão arbitrados pela Comissão de Avaliação do Centro Cultural São Paulo; d) O recolhimento do preço público poderá ser dispensado pelo Diretor do CCSP quando: 1. o interessado em utilizar os espaços ofertar bens, serviços, benfeitorias ou outras vantagens de interesse do CCSP ou Galeria Olido em valor equivalente ou superior ao preço público devido 6 2. o interessado em utilizar serviços ou espaços do CCSP ou da Galeria Olido apresentar projeto cultural de parceria à instituição e obtiver parecer favorável da Comissão de Avaliação do CCSP; 3. houver solicitação de grupos ou artistas que pretendam utilizar as salas de ensaio do CCSP ou da Galeria Olido para desenvolvimento de projeto artístico, desde que haja parecer favorável da Comissão de Avaliação do CCSP, quanto à existência mérito cultural e de interesse público; 4. houver solicitação de grupos ou artistas cujos espetáculos componham a programação agendada pelos programadores do CCSP, dispensada, neste caso, a manifestação da Comissão de Avaliação do CCSP. e) O recolhimento do preço público em espécie poderá ser dispensado pelo Secretário Municipal de Cultura, após análise da Comissão de Avaliação do CCSP quanto à existência de mérito cultural e de interesse público, quando houver solicitação de associações sem fins lucrativos ou pessoas jurídicas de direito público, desde que o evento seja aberto ao público com cobrança de ingressos a preços populares e não haja patrocínio de terceiros, através de leis de incentivo ou não. (Decreto nº 48.074/2006)

²¹ Observações a) o recolhimento do preço público em espécie poder· ser dispensado pelo Secretário Municipal de Cultura quando o cessionário ofertar bens, serviços, benfeitorias ou outras vantagens de interesse do Departamento do Teatro Municipal em valor equivalente ou superior ao preço público devido. b) A cessão para realização de coquetel ou outra recepção no Salão Nobre (8.5.), Salão dos Arcos (8.11.) ou outros espaços constantes nesta tabela deverá obrigatoriamente estar vinculada a alguma apresentação artística na Sala de Espetáculos. (...) a) as solicitações de cessão dos teatros distritais deverão ser analisadas por uma Comissão de Avaliação, constituída por Portaria pelo Diretor do Departamento de Expansão Cultural e presidida pelo coordenador do Núcleo de Teatros Distritais e autorizadas pelo Diretor do Departamento de Expansão Cultural; (...) O recolhimento do preço público para filmagem e registros fotográficos pode ser dispensado no caso de solicitações para fins jornalístico ou de pesquisa de caráter educacional, mediante autorização expressa do Coordenador do Núcleo de Teatros Distritais, desde que o material solicitado não passe a constar do acervo do solicitante. (Decreto nº 49.065/2007)

Por fim, é a primeira vez que consta no Decreto de Preços Públicos a cessão de espaços de Bibliotecas²²: “cessão dos auditórios da coordenadoria do sistema municipal de bibliotecas” e “cessão de espaços das bibliotecas públicas para filmagens ou gravações para fins comerciais”. Constam os preços das seguintes bibliotecas: Alceu Amoroso Lima, Belmonte, Cassiano Ricardo, Hans Christian Andersen, Monteiro Lobato, Roberto Santos e o restante são denominadas como “demais Bibliotecas”. Destaca-se aqui a importância da Direção da Coordenadoria que estabelece os critérios de dispensa e casos não previstos. Além disso, esse tipo de equipamento apresenta uma particularidade com relação ao público, que contempla especificamente professores e estudantes.

É interessante que, no Decreto nº 51.157, publicado no 29 de dezembro de 2009, a forma de realização de cessão de espaço, que era particular dos teatros, foi expandida para os outros tipos de equipamentos que possuem auditórios, como aqueles pertencentes ao sistema municipal de bibliotecas: “para a realização de espetáculos em dias fixos, por no mínimo três semanas consecutivas, selecionados pela Comissão Especial, designada para esse fim, de acordo com o mérito cultural e o interesse público, para a realização de temporada com cobrança de ingressos”. A cobrança é feita por meio de 10% da renda bruta (ingressos), recolhidos ao FEPAC. O que altera são as comissões de avaliação que pertencem aos respectivos departamentos.

É também neste decreto que consta, pela primeira vez, o edifício Sampaio Moreira como equipamento disponível para cessão de filmagem e fotos.

Outra novidade é que as notas esclarecem as diferenças entre fins publicitários e fins comerciais: “considera-se fins publicitários a utilização do espaço para a divulgação de uma marca ou produto; considera-se filmagem ou gravação para fins

²² Serão dispensados de pagamento: (...) 2. Os estudantes de 1º e 2º graus, universitários e de pós-graduação, professores e pesquisadores, que tenham projeto recomendado pela instituição de ensino a que estejam vinculados, sendo a utilização do material apenas para finalidade didática e sem fins lucrativos, ficando a critério da Direção da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas a quantidade de material a ser produzida; 3. Os solicitantes de fotos e imagens de cunho jornalístico, desde que o material solicitado não passe a constar do acervo do solicitante; b) Fica a critério da Direção da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas a cessão de todos os produtos, materiais, espaços e serviços, bem como, estipular o prazo necessário para a execução dos serviços; c) Os casos não previstos serão analisados pela Direção. (Decreto nº 49.065/2007)

comerciais de acordo com a finalidade lucrativa ou não do solicitante”. (Decreto nº 51.157/2009).

As notas finais apresentam uma disposição que sugere uma padronização geral da Secretaria Municipal de Cultura, definindo os procedimentos, bem como a necessidade da formação de Comissão de Avaliação para cada departamento.

Além disso, nessas notas²³ constam os critérios de avaliação, o teor da documentação necessária e o seu fluxo no processo de autorização, o papel e poder de cada coordenador, servidor, bem como os pré-requisitos para que o solicitante tenha autorização da cessão. Destaca-se o papel da Assessoria Jurídica como lugar necessário de validação referente à regularidade da cessão. A portaria deve ser assinada pelo diretor do departamento.

Os decretos publicados nos anos seguintes (2010, 2011 e 2012) mantiveram as regras, fazendo pequenos ajustes de valores e incluindo novos equipamentos, tais como Centro de Formação Cultural de Cidade Tiradentes, Centro Cultural da Penha, Galeria Prestes Maia e Departamento do Arquivo Histórico.

No decreto nº 54.730, de 27 dezembro 2013, na gestão de Fernando Haddad (2013-2016), os procedimentos se mantiveram similares, mas a relação de equipamentos do Departamento do Patrimônio Histórico foi substituída por “Espaços do Museu da Cidade”. O decreto nº 56.737, publicado em 18 de dezembro de 2015, e o decreto nº 57.548 de 19 de dezembro de 2016 apresentam uma versão mais detalhada dos espaços de alguns tipos de equipamento, mas não existe mudança estrutural. Mantém-se os procedimentos e as comissões, as definições referentes às finalidades publicitárias e comerciais, bem como os critérios de isenção e de cobrança por dia ou por horas.

É importante destacar que, em 2016, a Secretaria Municipal de Cultura passou

²³ O Secretário Municipal de Cultura constituirá Comissões de Avaliação para cada um dos departamentos, às quais caberá a análise, emissão de parecer e decisão, sujeita a homologação através da emissão de Portaria, pelo Diretor do respectivo departamento, sobre as solicitações de utilização dos espaços correspondentes da Secretaria. (...) A Comissão deverá obrigatoriamente se manifestar sobre: a) interesse público; b) classificação, de acordo com este Decreto, da solicitação e valor do preço público a ser pago pelo solicitante; c) adequação dos bens ofertados em dação em pagamento pelo interessado, se o caso; d) dispensa do pagamento do preço público, justificando a submissão do caso em uma das hipóteses previstas no item 8; e) o cumprimento pelo interessado dos requisitos específicos para a cessão de cada espaço previsto no item II, se o caso; (Decreto nº 51.157/2009).

por um processo de reorganização, que implicou alteração de nomes e deslocamentos de recursos humanos e orçamentários.

Os artigos 42 e 44 do Decreto (nº 57.528/2016) define o processo de centralização das áreas administrativas (como contratos/compras/gestão de pessoas), que antes estavam distribuídas nas várias instâncias da secretaria e até mesmo nos próprios equipamentos culturais. Dessa forma, essas áreas administrativas ficaram centralizadas e passaram a ficar ligadas diretamente ao gabinete.

A Secretaria Municipal de Cultura passou a ter em sua estrutura as seguintes unidades específicas: Coordenadoria de Cidadania Cultural – CCID; Coordenadoria de Centros Culturais e Teatros – CCULT; Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas – CSMB; Coordenadoria de Programação – CP; Departamento do Patrimônio Histórico – DPH; Departamento dos Museus Municipais – DMU; Arquivo Histórico Municipal – AHM; Biblioteca Municipal Mário de Andrade – BMA; Centro Cultural da Cidade de São Paulo – CCSP; Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF. Além disso, nesse período, a SMC possuía 5 órgãos colegiados, 2 entidades de administração indireta vinculadas e demais unidades de assistência direta ao secretário.

No mesmo decreto (nº 57.528/2016), por meio das finalidades estabelecidas para a Secretaria Municipal de Cultura, é possível perceber o conceito de cultura que vigorava nesse período, mantendo e aprimorando a perspectiva mais ampla e participativa/ inclusiva da sociedade. Dentre as finalidades da SMC está a de estabelecer uma política cultural territorializada e participativa, que contemple a diversidade, equidade, a difusão e a preservação da memória.

É nesse contexto de mudanças estruturais que se publica o Decreto de Preços Públicos nº 58.049 de 22 de dezembro de 2017, no início da gestão do prefeito João Doria e do Secretário André Sturm. Nessa versão, identifica-se uma alteração importante, resultante da atuação da SMC com vistas ao aprimoramento dos critérios.

O Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), Guilherme Galuppo Borba, da Assessoria Técnica do Gabinete da SMC, participou do processo de reformulação do texto do Decreto de Preços Públicos (em termos de conteúdo e formato), no âmbito da SMC, colaborando para a elaboração de portarias normatizadoras e de uma Cartilha Explicativa com vistas à padronização dos procedimentos.

De acordo com Guilherme Galuppo Borba, essa iniciativa deu-se em razão da falta de racionalidade nos procedimentos, da grande arbitrariedade com relação à autorização da cessão, da discrepância de informações passadas aos solicitantes, da ausência de espaços culturais presentes no relatório/Decretos, da desatualização de preços, do desinteresse dos gestores locais em facilitar a cessão e de outras pendências.

No Decreto (nº 58.049/2017), passaram a constar modalidades para atender à demanda de diferenciação de preços conforme: (i) a vocação dos espaços cultural/agenda cultural do equipamento e (ii) perfil socioeconômico do solicitante. Em síntese, o objetivo era aumentar os preços para as atividades mais distantes da vocação cultural e/ou para solicitantes mais ricos e diminuir o preço para vocação cultural mais próximas e/ou solicitantes de cunho social mais vulnerável.

Além disso, é a primeira vez que consta na tabela a lista de todos os centros culturais, de algumas casas de cultura (identificadas pelo nome do bairro), a Escola Municipal de Iniciação Artística, a Central de Serviços do Pari e a Vila Itororó. Por sua relevância, destaca-se uma análise mais pormenorizada desse decreto, já que é um dos focos centrais de recomendações desta dissertação.

3.5 O Decreto Municipal nº 58.049/2017

O Decreto Municipal nº 58.049/2017, publicado em 22 de dezembro de 2017, fixou os preços dos serviços prestados pelas unidades da Prefeitura do Município de São Paulo. Em seu Art. 1º determinou-se que os preços fixados teriam validade a partir do dia 1º de janeiro de 2018. O Art. 2º, por sua vez, determinou que os recolhimentos de preços públicos, objeto do decreto, deverão observar as rubricas de receitas às quais o item pertença e seu código SAF. Ficou revogado assim o Decreto n.º 57.548, de 19 de dezembro de 2016, com as alterações dos Decretos nº 57.615, de 03 de março de 2017 e nº 57.660, de 12 de abril de 2017.

Integra-se ao Decreto nº 58.049/2017 a tabela que contém o descritivo dos serviços que são passíveis de serem prestados pela Administração Pública Municipal a terceiros. A tabela contém as seguintes informações: item, código de serviço, descrição do serviço e preço 2018. Os tipos de serviços precificados são: “outras receitas de aluguel”, “outras de concessões e permissões”, “concessões e

permissões”, “unidades esportivas da SEME”, “serviços comerciais de produção de dados e materiais de informática”, “serviços de vendas de editais”, “serviços de expedição de certificados”, “serviços de fotocópias e/ou cópias heliográficas”, “outros serviços administrativos”, “serviços de expedientes”, “outras receitas”, “remoção e estadia”, “autuação de processos”, “serviços de transportes do DTP”, “Receita de Registro de Profissionais e Firmas”, “Termo de Permissão de Uso”, “Filmagens e gravações”, “Licença Especial de Trânsito de Produtos Perigosos”, “Cadastramento de Ambulantes”, “Termo de Permissão de Uso CONVIAS”, “Aprovação de Projetos CONVIAS”, “Serviços de Inspeção e Fiscalização”, “Serviços de Geoprocessamento”, “Serviços de Coleta, Transporte, Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos”, “Outros Serviços”, “Outras Receitas / FEPAC”, “Outras Receitas / FEMA”.

Cabe destacar que não há no decreto ou na tabela integrante ao decreto qualquer definição do que cada tipo de serviço listado acima significa. Tampouco há qualquer padronização em relação às especificidades técnicas e regras de cada tipo de serviço. Alguns órgãos responsáveis pela cobrança do respectivo preço público, como a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e a Secretaria Municipal de Cultura, listam especificações técnicas e regras para a utilização dos respectivos serviços sob sua responsabilidade. Ainda assim, tais especificações não são padronizadas entre si, ficando à cargo de cada órgão definir as regras que julgarem necessárias para cada tipo de serviço prestado.

No caso das cessões de espaço autorizadas pela Secretaria Municipal da Cultura, os serviços estão todos classificados como “Concessões e permissões”, como já apontado inicialmente nos decretos precedentes (desde 2005).

A grande alteração do Decreto referente aos espaços dos equipamentos da SMC consta nota técnica²⁴, ao final, na qual apresentam-se as definições, cujo objetivo é o

²⁴ “NOTA 2: considera-se: I. **Evento artístico-cultural**: aquele que se relaciona às atividades de teatro, dança, música, circo, pintura, desenho, grafite, escultura, trabalhos manuais, literatura e poesia, museologia, atividades expositivas e cenográficas, fotografia, produção audiovisual e de rádio, entre outras linguagens artísticas. II. **Filmagem**: todo ato de registrar imagens com impressão de movimento, assim como todo processo de realização de produtos audiovisuais independentemente da tecnologia utilizada. III. **Fins jornalísticos**: referem-se às atividades de coleta, investigação e análise de informações da atualidade para a produção e distribuição de relatórios sobre a interação de eventos, fatos, ideias e pessoas que são notícia e que afetam a sociedade em algum grau. IV. **Fins publicitários**: referem-se às atividades que utilizem técnicas de comunicação em massa (revistas, jornais, outdoor, cartazes, painéis, rádio, televisão, cinema, internet, redes sociais e aplicativos, folhetos, catálogos, cartas, prospectos, mídia suplementar e outros) e que forneçam a promoção de ideias para estimular o ato da compra ou venda de algum produto, serviço ou ideia. V. **Fotografia**: refere-se ao ato de criação de imagens por meio de exposição luminosa, fixando-as em uma superfície sensível. VI. **Evento corporativo, Interesse diverso ou privativo**: é o uso do espaço ou acervo que

de ajustar os valores de acordo com a proximidade/distância da cessão à finalidade/programação cultural do equipamento. Destacamos aqui as definições do que é “Evento artístico-cultural”, que abrange diversas linguagens que apresentam mérito artístico, e o que é “Evento Corporativo, Interesse Diverso ou privativo”, que basicamente contempla usos diferentes da finalidade do equipamento. Além disso, há uma definição do que é “Filmagem” e “Fotografia” e especifica o que define “Fins jornalísticos” e “Fins publicitários”. Na tabela, de maneira geral, constam os valores de “eventos artísticos culturais” e “eventos corporativos” para todos os equipamentos. No entanto, as modalidades “Filmagem”, “Fotografia”, “Fins Publicitários” e “Fins jornalísticos” estão previstos apenas em alguns equipamentos.

A princípio, não há clareza sobre qual é o critério de diferenciação entre um evento artístico-cultural que envolve fotografia e um evento de fotografia, pois em ambos poderá existir “a criação de imagens por meio de exposição luminosa”. Soma-se a isso a indefinição de mesmo teor entre um evento artístico-cultural que envolve filmagem e um evento de filmagem. Por fim, não há maiores esclarecimentos sobre a forma de avaliação de um “evento corporativo, interesse diverso ou privativo” no cumprimento de suas finalidades de um bem público. Assim, fica margem de dúvida se um evento que for privado, mas com livre entrada para qualquer cidadão, deixa de ser classificado como tal.

Com relação ao perfil do solicitante, o decreto criou faixas de descontos, relacionado à proximidade do evento finalidade/programação cultural do equipamento (garantindo acesso público ao evento). Órgãos públicos da administração direta ou indireta, entidades sem fins lucrativos, entidades filantrópicas podem obter descontos de 80%, 60% e 40% respectivamente²⁵. Somado a esses descontos, o Decreto prevê mais 5% se o pagamento for feito por doação, o que significa que o solicitante tem um incentivo para não pagar via FEPAC.

busque concretizar os interesses privados ou de um grupo específico e seletivo de pessoas, que impeça o acesso, físico ou digital, de algum cidadão aos bens públicos”. (Decreto Municipal nº 58.049/2017)

²⁵ 5. O solicitante de acervo ou espaço poderá obter desconto sobre o preço base, de: 5.1. 80% aos órgãos públicos da administração direta e indireta, das esferas estaduais e federal, quando o uso de espaço ou acervo estiver atrelado a eventos de mérito artístico-cultural, de interesse público, gratuidade e livre acesso ao espaço cedido ou visualização dos itens de acervo. 5.2. 60% no caso de constituir entidade privada sem fins lucrativos, nos termos da lei, quando o uso do espaço ou acervo estiver atrelado a eventos de mérito artístico-cultural, de interesse público, gratuidade e livre acesso ao espaço cedido ou visualização dos itens de acervo. 5.3. 40% no caso de constituir entidade filantrópica, quando o uso de espaço ou acervo estiver atrelado a eventos de mérito cultural, interesse público, gratuidade e livre acesso ao espaço cedido ou visualização dos itens de acervo.

Tendo em vista que as mudanças no decreto tiveram a finalidade de ajustar os preços de acordo com a finalidade do evento e o perfil do solicitante, entende-se que a relação entre modalidades/descontos deveria cumprir essa função. No entanto, pode-se dizer, a princípio, que as (in)definições dão margem para dúvidas e implicam erros na aplicação legal, especialmente por parte do gestor do equipamento e/ou servidor responsável pela autorização da cessão do espaço no que tange à classificação do tipo de evento que acontece no espaço. Consequentemente, essa dificuldade de classificação do tipo de evento pode gerar problemas na análise da pertinência da cobrança do preço público (e de seus descontos), conforme as observações presentes na tabela integrante do decreto municipal de preços públicos. Até a publicação deste decreto (2017), o termo “gestor local” não constava na regulamentação. É nesse decreto que são descritas as atribuições²⁶ e os respectivos papéis, assim como é feita uma mudança na formação da Comissão de Avaliação. A Comissão de Avaliação estabelece os critérios para a cessão de espaço e decide sobre dispensa ou desconto em casos não previstos. O Secretário Municipal de Cultura tem a competência de avaliar as solicitações de cessão de espaço, mas pode delegar ao Gestor Local.

Pelo texto do decreto, percebe-se que é possível que o gestor assuma absolutamente todo o processo de cessão e, por outro lado, que fique totalmente na dependência do Secretário. Também não está definido como deve ser oficializada a comunicação entre gestor local e o solicitante.

²⁶ 2. O titular da Secretaria Municipal de Cultura: 2.1. constituirá uma Comissão de Avaliação, responsável por estipular os critérios para a cessão de espaço dos equipamentos públicos da Secretaria Municipal de Cultura e por decidir sobre a dispensa do pagamento dos preços públicos nos casos não contemplados no item 6. 2.2 nomeará o Gestor Local para cada um dos departamentos e/ou equipamentos. 4. O processo de solicitação da cessão do espaço público será estipulado por meio de Portaria de competência privativa do Secretário Municipal de Cultura. 6. O Gestor Local poderá dispensar o pagamento do preço público, de acordo com o interesse da Administração, exclusivamente, nos seguintes casos: (...) 6.8. para lançamentos de livros, sessões de autógrafos, leitura de poemas e trechos, e palestras literárias nos espaços das bibliotecas públicas, organizados e promovidos pelo autor e/ou editora, desde que o evento esteja alinhado ao acervo da biblioteca e às suas atividades regulares. 6.9 para pessoas jurídicas de direito público da Administração Municipal, direta e indireta, quando o uso de espaço ou acervo estiver atrelado a eventos de mérito artístico-cultural, de interesse público, gratuidade e livre acesso ao espaço cedido ou visualização dos itens de acervo, desde que condicionada à manifestação favorável da Comissão Central, verificando a disponibilidade do espaço ou acervo. 7. O Gestor Local poderá decidir pela obrigatoriedade do solicitante em permitir gratuidade e livre acesso ao acervo ou espaço cedido, no caso de professores e estudantes da rede pública. 8. É da competência do Secretário Municipal de Cultura, podendo ser delegada ao Gestor Local: I. aceitar ou negar a cessão de espaço e/ou acervo; II. decidir sobre desconto ou dispensa do preço público.

Com relação ao pagamento em dação²⁷, identifica-se uma indefinição. A escolha da conversão da remuneração pelo uso do espaço deve ser de responsabilidade da Secretaria de Cultura, porém não está definido quem é o órgão responsável.

Outra novidade no decreto é a atribuição de todas as solicitações de filmagens à empresa pública Spcine²⁸, mais especificamente à São Paulo *Film Commission*.

Não fica definido, pelo decreto, se toda e qualquer cessão que envolve filmagem fica na responsabilidade da Spcine. Por exemplo, um evento classificado como artístico-cultural, mas que também envolve filmagem, deveria se desdobrar em duas cessões? Essas e outras indefinições persistem, mas serão analisadas mais detalhadamente no Capítulo 6.

3.6 O Decreto Municipal nº 58.589/2018

Em 26 de dezembro de 2018 foi publicado o novo Decreto Municipal nº 58.589/2018, que fixa o valor dos preços de serviços prestados por Unidades da Prefeitura do Município de São Paulo, revogando, assim, o decreto anterior nº 58.049/2017.

O novo decreto adiciona um novo tipo de evento passível de autorização de cessão de uso do espaço, que é o evento para fins comerciais. De acordo com a definição, “fins comerciais refere-se ao uso do espaço ou acervo públicos para atividades promovidas pelo segundo setor, isto é, todas as empresas que geram lucro”. É uma definição que já foi apresentada no Decreto de 2009. No entanto, a princípio, não fica clara a diferença entre um evento para fins comerciais e um evento corporativo, interesse diverso ou fim privativo, ou um evento publicitário. Além disso, o termo “empresas que geram lucros” deveria ser substituído por “empresas que visam lucro”.

²⁷ 1.1. No caso de conversão da remuneração em bens e benfeitorias, o Gestor Local do Equipamento cujo espaço ou item de acervo será cedido indicará, após pesquisa de preços, os bens ou serviços de seu interesse e indicará as especificações destes ao interessado. 1.2. A conversão da remuneração se dará a critério da Secretaria Municipal de Cultura, que decidirá a respeito da espécie de bem ou benfeitorias a serem convertidos, cuja destinação deverá ser preferencialmente para o departamento ou coordenadoria que responde pela área objeto da autorização.

²⁸ 3. Nos casos de solicitações para filmagens, o processo de solicitação será encaminhado diretamente à Spcine. (...) 9. A São Paulo *Film Commission* ficará responsável pelo processamento das solicitações, aplicando os descontos vigentes no Anexo I - Tabela de Preços de Filmagens e Gravações -, no caso de filmagens e produções audiovisuais.

A definição referente à consistência de um evento artístico-cultural passou a ser “aquele que se relaciona às atividades de teatro, dança, música, circo, pintura, desenho, grafite, escultura, trabalhos manuais, literatura e poesia, museologia, atividades expositivas e cenográficas, fotografia, produção audiovisual e de rádio, **saberes, fazeres e bens culturais como culinária e gastronomia, artesanato, moda e outras linguagens artísticas**”, sendo a parte em negrito adicionada em relação ao decreto anterior.

Outra definição que sofreu alteração foi a de “evento corporativo, interesse diverso ou privativo”, que passou a ter a seguinte definição “aquele que se relaciona à concretização dos interesses privados ou de um grupo específico e seletivo de pessoas, que impeça o acesso, físico ou digital, de algum cidadão aos bens públicos **e que não tenha vínculo com atividades artístico-culturais**”, sendo a parte em negrito adicionada em relação ao decreto anterior.

Logo no primeiro artigo do novo decreto, ao contrário do publicado em 2017, apresenta um prazo mínimo de 10 dias para a formalização das solicitações de cessão de uso dos espaços.

A mudança mais importante, no entanto, é a nomeação de gestores locais por parte do responsável da pasta da Secretaria Municipal de Cultura²⁹. Com essa mudança, o gestor local passa a ser responsável por receber as solicitações, emitir os pareceres, decidir sobre o mérito e o preço correspondente (com aplicação de eventuais descontos), bem como indicar ao solicitante, após pesquisa de preços, os bens ou serviços de interesse da administração. Assim, pode-se inferir que os gestores locais passam a ter mais controle sobre as autorizações de cessão de espaço. Ainda assim, o/a Secretário/a Municipal de Cultura poderá, a qualquer momento, avocar estas competências delegadas ao gestor local, se o entender necessário.

²⁹ 2. O titular da Secretaria Municipal de Cultura: 2.1. Nomear a Gestores Locais para a coordenadorias/departamentos/equipamentos públicos, competentes para: 2.1.1. receber os pedidos, emitir parecer e decidir sobre seu mérito e viabilidade, bem como decidir sobre o preço correspondente, considerando as definições dos itens I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X e aplicando eventuais descontos de acordo com o item 4, ou sobre a isenção de pagamento, conforme as hipóteses previstas no item 5. 2.1.2. indicar ao solicitante, no caso de conversão de pagamento, após pesquisa de preços, os bens ou serviços de interesse da Administração e as suas especificações.

As novas atribuições delegadas ao gestor local ampliam o texto do decreto com relação às demandas e responsabilidades³⁰, em que ele passa a avaliar o mérito cultural e aplicação de cobrança adicional em casos em que a cessão exceda o tempo estipulado.

Além disso, há uma série de orientações específicas ao gestor do Polo Cultural e Criativo Municipal da Vila Itororó, do Centro Cultural Cidade de São Paulo, da OCA e do Pavilhão das Culturas Brasileiras, sobre as limitações das cessões de espaço. Horários compatíveis com o funcionamento do equipamento, custos adicionais com serviços técnicos de sonorização ou mesmo de consumo de energia, água, luz e esgoto são delegadas ao solicitante, que deve pagar por meio da Guia FEPAC.

Aliás, esse decreto inclui algumas responsabilidades do solicitante, apesar de não obrigar a assinatura de um termo de responsabilidade. Arcar com custos de alimentação e transporte de funcionários do equipamento que atuam fora do horário padrão de funcionamento, respeitar as regras locais do equipamento e cumprir com os acordos estipulados com o Poder Público, bem como obtenção de autorizações necessárias à realização do evento estão entre as responsabilidades definidas pelo decreto³¹.

No caso dos Teatros, o decreto inclui ainda mais responsabilidades ao solicitante, o que denota um amadurecimento do processo de cessão de espaço.

Arcar com custos de limpeza, incluindo os produtos e utensílios necessários para tal, a confecção, venda, distribuição e recepção do público, (des)montagem de

³⁰ 5. O Gestor Local poderá dispensar o solicitante do pagamento do preço público, de acordo com o interesse da Administração, exclusivamente, nos seguintes casos: (...) 5.3. Para intervenções artísticas e eventos gratuitos ou com cobrança de ingressos a preços populares, condicionada à manifestação favorável do Gestor Local da existência de mérito cultural e de interesse público na cessão, observado o pagamento de 10% da renda bruta, recolhidos ao Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais - FEPAC, no caso de cobrança de ingresso. 5.4. Para realização de intervenções, apresentações ou eventos artísticos previstos em projetos patrocinados mediante leis de incentivo ou fundos de cultura, nos âmbitos Municipal, Estadual ou Federal, gratuitos ou com cobrança de ingressos a preços populares, vedada neste caso a reversão de bilheteria. 7. O Gestor Local deverá aplicar a cobrança de preço adicional, por período cheio e igual ao tempo de uso do espaço inicialmente acordado, nos casos em que o uso do espaço exceda o estipulado.

³¹ 13. Os solicitantes deverão cumprir todas as normas e obrigações estipuladas pela Administração e terão, ainda, as seguintes responsabilidades: 13.1 Arcar com os custos de alimentação e transporte dos funcionários designados pela unidade para acompanhamento da atividade, quando esta ocorrer fora do período normal de trabalho do funcionário, limitando-se ao valor total de R\$ 50,00 para transporte e R\$ 30,00 para alimentação. 13.2 Comprometer-se a atender todas as exigências da unidade no tocante a horários, fluxo de seus funcionários e uso dos espaços. 14. A negociação e obtenção de autorizações para as atividades que vierem a ser realizadas durante o evento, tais como cessão de direitos autorais, alvarás junto a Vara da Infância e Juventude, bem como qualquer outro alvará junto a prefeitura e demais órgãos públicos que se façam necessárias são de integral responsabilidade do solicitante, que responderá no caso de descumprimentos das exigências legais.

cenários e afins estão especificados nas notas como de responsabilidade da equipe de produção do solicitante.

Nesse novo contexto, em que estão estabelecidas as funções/poderes do gestor local e delimitadas algumas das responsabilidades dos solicitantes, a Comissão de Avaliação³² passa a ter a função de avaliar apenas casos específicos, como de rejeição do mérito ou inviabilidade do pedido do pedido de desconto ou isenção. Além disso, a Comissão deve avaliar os recursos e elaborar orientações e definir critérios para os gestores avaliarem o mérito artístico e aplicarem descontos pertinentes.

Destaca-se a última competência da Comissão de Avaliação: “2.2.3. Elaborar orientações, estipular critérios de avaliação de mérito e viabilidade, sugerir procedimentos e fluxos para a cessão de espaço dos equipamentos públicos da Secretaria Municipal de Cultura”, já que é justamente essa demanda que deu origem ao Termo de Referência que essa dissertação de mestrado está relacionada.

Identifica-se, pela legislação, que a Comissão reuniu esforços para o cumprimento do seu papel. Somado à atualização do Decreto de Preços Público - que além dos preços, definiu as atribuições e responsabilidades da “comissão”, do “gestor local”, do “secretário”, da “assessoria jurídica” e do “solicitante” - a SMC fez a Portaria nº 21 de 2018 que define os procedimentos. Nela, referencia-se, inclusive, a cartilha (ainda não consolidada) como ferramenta de orientação dos processos, com objetivo de padronizar os procedimentos relacionadas às cessões de espaço e de acervo.

De fato, a delegação de maiores poderes aos gestores locais agilizaria o processo de cessão de espaço. No entanto, apesar de todos as orientações (critérios, precificação, procedimentos, definição de atribuições, etc.) via decretos e portarias, identifica-se que a base legal ainda apresenta lacunas e que poderiam dar margem para dúvidas com relação à aplicabilidade dos processos de cessão de espaço.

É nesse contexto que surge o Termo de Referência que deu origem a esta dissertação, em que se identifica um desconhecimento sobre as práticas das cessões,

³² 2.2. Constituirá Comissão de Avaliação, competente para: 2.2.1. Reavaliar e decidir sobre os processos encaminhados pelo Gestor Local nos casos de rejeição do mérito e/ou de inviabilidade do pedido e/ou de concessão de descontos e dispensas não previstas nos itens 4 e 5. 2.2.2. Analisar e decidir recursos apresentados pelos solicitantes em face da decisão do Gestor Local, em relação ao mérito e/ou viabilidade do pedido, bem como no tocante ao preço por ele indicado. 2.2.3. Elaborar orientações, estipular critérios de avaliação de mérito e viabilidade, sugerir procedimentos e fluxos para a cessão de espaço dos equipamentos públicos da Secretaria Municipal de Cultura.

sinais de discricionariedade do gestor e significativa ausência de padrão, agravados pela não fiscalização dos processos de cessões.

Em junho de 2019, publicou-se o Decreto nº 58.790, vigente durante a redação desta dissertação. De maneira geral, a configuração por modalidades, bem como os critérios de descontos e isenção, está mantida. Na tabela de preços, foram especificados/atualizados os valores e critérios referentes ao acervo, que está fora do nosso campo de análise. Mas, nas notas, constam pequenas alterações, como: “O pagamento do preço público previsto para a cessão dos espaços e dos itens componentes do acervo da Secretaria Municipal de Cultura, que poderá ser feito por meio de guia de recolhimento municipal em espécie e/ou em conversão da remuneração em dação de bens ou benfeitorias, a critério e de livre escolha da Secretaria Municipal de Cultura, de valor igual ou superior ao estabelecido nas tabelas do item 6 e 28”. Sendo o item 28 aqueles referentes à SMC.

Não há outras alterações importantes, apenas um erro em que o “item 7” deve ser substituído por “item 6” e o “item 8” deve ser substituído pelo “item 7”.

Além disso, um novo item foi criado especificamente para a modalidade de Fins Publicitários: “a cada 06 (seis) meses um novo processo deverá ser aberto, para eventual renovação e pagamento do preço público respectivo, seja realizado em espécie e/ou em conversão da remuneração em dação de bens ou benfeitorias, conforme item 1”.

O histórico do Decreto de Preços Públicos demonstra uma linha de evolução sem grandes rupturas e com mudanças incrementais. Apesar da configuração organizada por modalidades ter impactado na forma de consulta e classificação, o viés manteve-se centrado no perfil do solicitante e na finalidade do evento. A fórmula para ajustar e calibrar esse cálculo é que parece estar em jogo. Como não existem estudos prévios que tenham explorado a utilização do Decreto para os equipamentos da SMC, partimos para uma pesquisa exploratória com o objetivo de entender as interpretações sobre o Decreto (principalmente o nº 58.049/2017 e o nº 58.589/2018), bem como as suas práticas correspondentes – temas dos Capítulos 4 e 5.

CAPÍTULO 4: PERCEPÇÕES SOBRE O DECRETO DE PREÇOS PÚBLICOS E PRÁTICAS DE CESSÃO DE ESPAÇO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA

Neste capítulo apresentamos os resultados gerais, que englobam todos os tipos de equipamentos existentes na SMC. O objetivo é avaliar não apenas o Decreto e as cessões de espaço, mas também a sua relação com a própria programação cultural dos equipamentos, pontuando as tendências que sinalizam práticas de cessão voltadas à captação de recursos e/ou práticas de cessão voltadas à coprodução. Além disso, verifica-se os diferentes fluxos de formalização dos processos, bem como os possíveis indícios de informalidade na autorização e monitoramento.

Por meio das entrevistas semiestruturadas, fica evidente que as modalidades previstas no Decreto não estão incorporadas aos jargões das áreas, de modo que ainda não faz parte do cotidiano. Apesar de existirem sete modalidades previstas no Decreto, os termos utilizados para se referir às cessões de espaço são diversos e sugerem uma compreensão de oposição simples, pautada pelo “pagamento” X “isenção de pagamento”, “Público X Privado”, “Cultural X Corporativo”, “Cessões com isenção de pagamento” X “Cessões com pagamento”, etc. são algumas das expressões utilizadas pelas coordenadorias e/ou departamentos.

Como já mencionamos no Capítulo 2, no campo cultural, “parceria” é comumente utilizada para se referir a qualquer tipo de coprodução de bem público e acaba sendo usada de forma indiscriminada. No caso das cessões de espaço, captamos essa indiferenciação no próprio tipo de processo utilizado para registro de parte das cessões: “celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticas e culturais”. Em alguns casos, as falas de alguns entrevistados sugerem que um mesmo evento pode ser realizado por meio de parceria ou por meio da cessão de espaço, especialmente aquelas classificadas na modalidade artístico-cultural.

Outra percepção identificada refere-se ao entendimento de que as “parcerias” são aquelas cessões de espaço não pagas, solicitadas por pessoas/instituições próximas (públicas ou privadas) e conhecidas do equipamento, que apresentam propostas artísticas e culturais³³. Em síntese, juridicamente não são parcerias, mas sim cessões de espaços enquadradas na modalidade artístico-cultural isentas de

³³ Instituições “parceiras”, o que não significa que as cessões sejam feitas por meio de parcerias.

pagamento. No Capítulo 6 apresentamos algumas hipóteses para essa relação entre parceria e cessão de espaço.

A palavra “contrapartida” também aparece fortemente relacionada à cessão de espaço, já que se constitui como um dos cerne da sua prática: uma atividade artística-cultural aberta ao público consta como forma de “pagamento” pelo uso do espaço, por exemplo. Interessante notar que além de “parcerias” e “contrapartidas”, identificou-se o termo “ocupação”, em um menor número de citações.

Poucos entrevistados mostraram pleno conhecimento sobre as modalidades e os critérios constantes no Decreto. Esse desconhecimento pode ter relação com a autonomia que o gestor tem com os processos de cessão de espaço, de modo que as coordenadorias e/ou departamentos³⁴ apenas apresentam uma visão distanciada.

De qualquer forma, percebe-se que não há consenso sobre a interpretação das modalidades e da própria cessão de espaço. Para alguns, uma festa particular, por exemplo, nem deveria ser avaliada como solicitação de cessão de espaço. Para outros, esse mesmo evento estaria previsto no Decreto de Preços Públicos. Outro exemplo refere-se ao perfil do solicitante: uma empresa privada que propõe uma atividade artístico-cultural aberta ao público (com aderência à programação cultural local) seria classificada de diferentes formas pelas Coordenadorias e/ou Departamentos. A relação entre “perfil do solicitante” e “finalidade do evento” dá margem a diferentes interpretações.

Chegando na ponta, na realidade daqueles que lidam com as cessões de espaço, o questionário reforça algumas das percepções obtidas pelas entrevistas, revelando detalhes importantes para as recomendações que serão dadas nesta dissertação (Capítulo 7).

Em primeiro lugar, apresentamos a composição do universo identificado por tipo de equipamento. Das 54 bibliotecas existentes, obtivemos 45 respostas; das 19 Casas de Cultura, 14 responderam; dos 15 equipamentos do Museu da Cidade³⁵, tivemos 14 respostas³⁶; 13 centros culturais, tivemos 12 respostas, dos 7 teatros, 6 responderam.

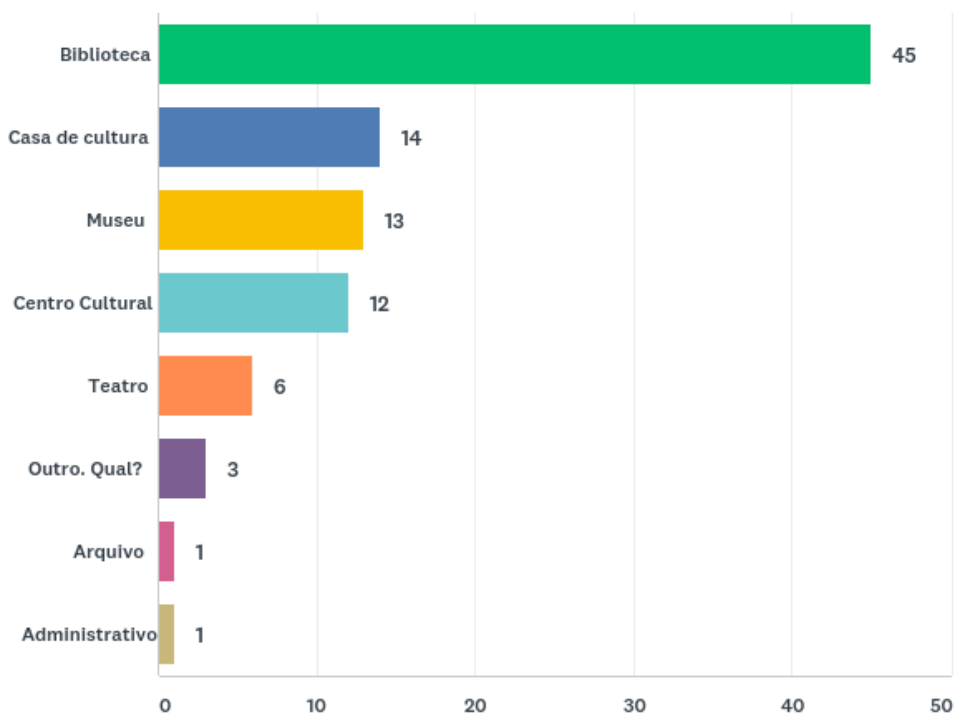
³⁴ Alguns equipamentos não possuem gestores e, portanto, a percepção coletada na entrevista semiestruturada e no questionário são coincidentes e talvez redundantes.

³⁵ A gestão e administração deste equipamento foi recentemente transferida para o Departamento de Patrimônio Histórico (DPH). No entanto, suas características assemelham-se às das demais casas históricas ligadas ao Departamento de Museus (DMU).

³⁶ Um dos equipamentos se identificou como Museu, apesar de ter sido transferido, conforme nota anterior.

O único Arquivo respondeu e dos 4 equipamentos administrativos³⁷, obtivemos apenas uma resposta. A lista completa dos equipamentos que receberam o questionário consta no Apêndice C.

Gráfico 2 – Universo de 95³⁸ respostas identificadas por tipos de equipamentos



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração: Questionário *SurveyMonkey*.

Entendemos que, com exceção do equipamento administrativo, todos os outros tipos apresentaram uma taxa de resposta significativa e representativa, o que legitima os dados e a base da análise.

Diante desse universo de 99 respostas oriundas desses diferentes tipos de equipamento, apresentamos os resultados das respostas referentes ao conhecimento do Decreto e/ou o reconhecimento da existência do Decreto de Preços Públicos:

³⁷ Apesar de existirem 4 equipamentos administrativos, por problemas de comunicação, enviamos apenas para 2 equipamentos e obtivemos apenas uma resposta.

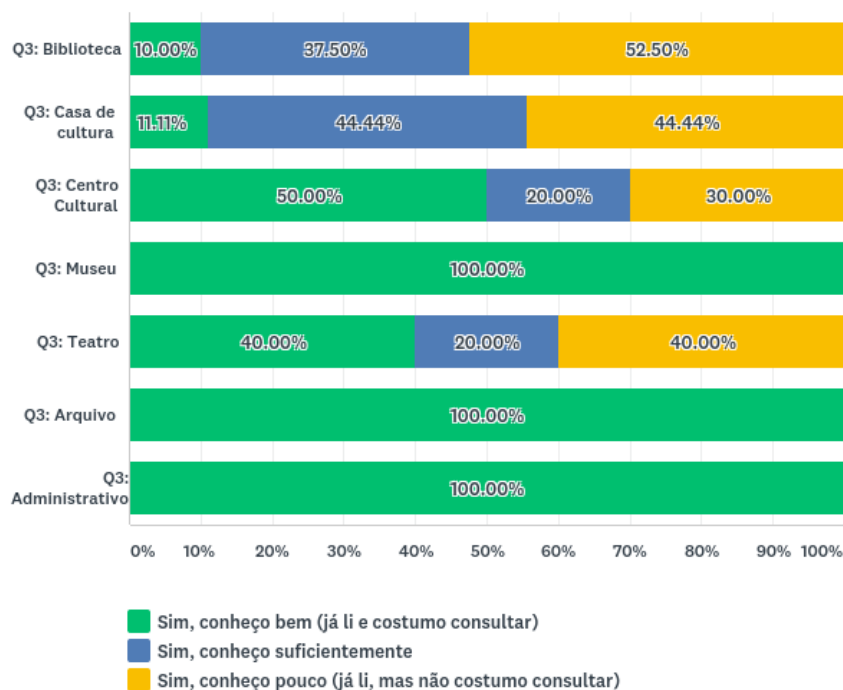
³⁸ As primeiras respostas coletadas no questionário foram prejudicadas por conta do filtro inicial de identificação. 4 respondentes foram excluídos da amostra por não serem gestores. Quando identificamos essa questão, retiramos o filtro.

Tabela 2 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preços Públicos

Sim, conheço pouco (já li, mas não costumo consultar)	%	33,0%
	Abs	30
Sim, conheço bem (já li e costumo consultar)	%	31,9%
	Abs	29
Sim, conheço suficientemente	%	24,2%
	Abs	22
Sim, só de ouvir falar	%	5,5%
	Abs	5
Não	%	5,5%
	Abs	5
Total	%	100%
	Abs	91

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elab. Própria

A maior parte dos gestores dos equipamentos afirma já ter lido o Decreto, independente do grau de aplicabilidade. Abaixo, o Gráfico 3 permite visualizar o grau de conhecimento por tipo de equipamento, considerando apenas as respostas mais frequentes:

Gráfico 3 – Grau de Conhecimento sobre o Decreto de Preço Público por tipo de equipamento

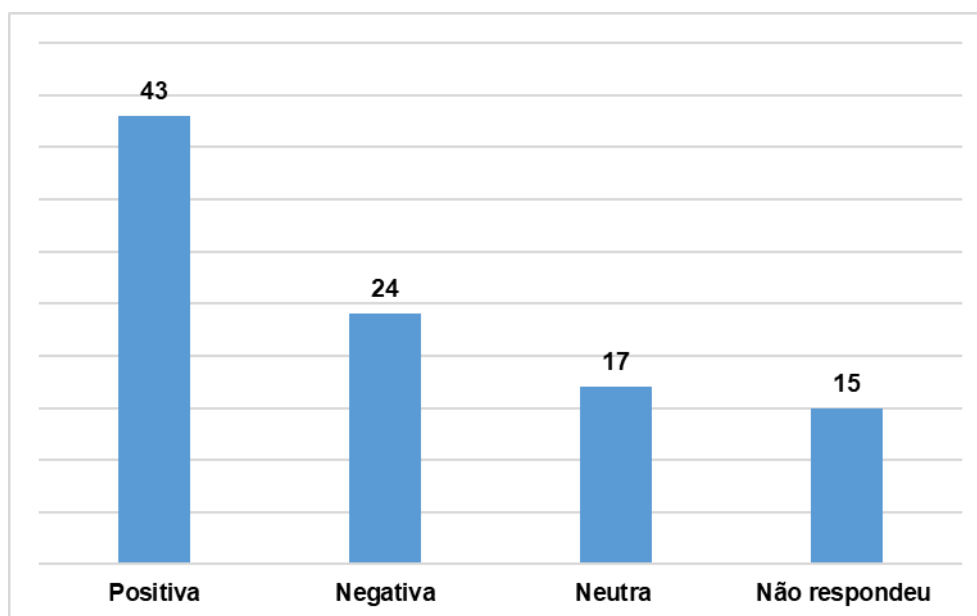
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração: Questionário SurveyMonkey.

De maneira geral, a opção “sim, conheço pouco (já li, mas não costumo consultar)” refere-se aos equipamentos que sabem da existência do Decreto, mas

ainda não aplicaram para cessão de espaço ou acervo. Isso é reforçado nas perguntas relacionadas à aplicabilidade e frequência de cessão nos respectivos equipamentos que veremos adiante. De qualquer forma, os Gráficos 4 e 5 mostram que a maior parte dos gestores já leu o Decreto, independente da aplicabilidade e do tipo de equipamento³⁹.

Por meio de uma questão aberta⁴⁰, codificada através da análise de cada um dos comentários (como “positiva”, “positiva, com ressalvas”, “negativa”, “neutra” e “não respondeu”) obtivemos os seguintes resultados: do universo de 99 respostas, 43 apontaram uma percepção positiva do Decreto de Preços Públicos. Considerando apenas as 43 respostas positivas, 16 apresentaram críticas e fizeram ressalvas:

Gráfico 4 – Percepção geral dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos

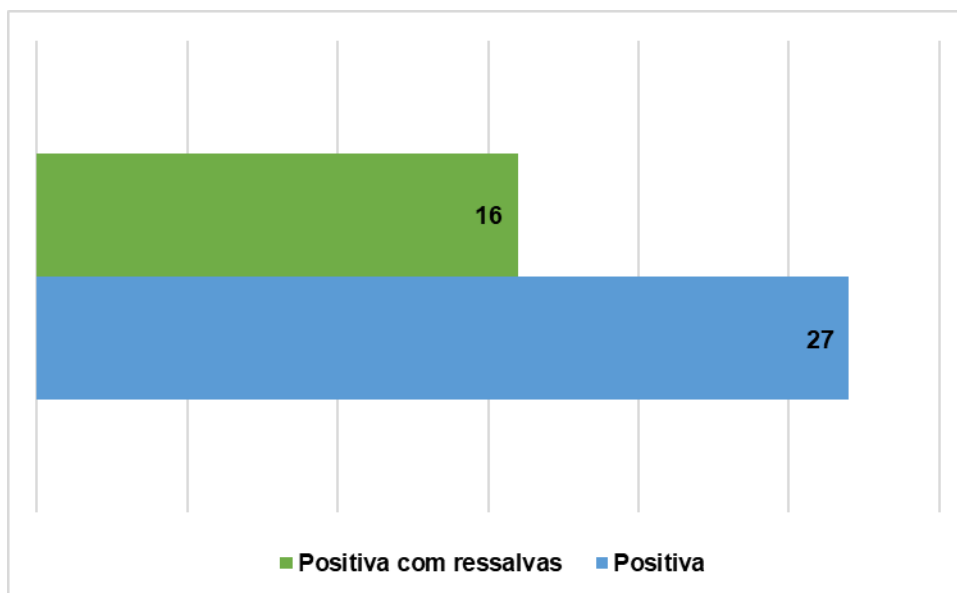


Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

³⁹ Considerar que Arquivo e Administrativo existem apenas um, o que justifica o resultado 100%.

⁴⁰ Para compreender e melhor aproveitar as respostas, os resultados dessa questão aberta serão detalhados e analisados por tipo de equipamento no Capítulo 5.

Gráfico 5 – Percepção positiva dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

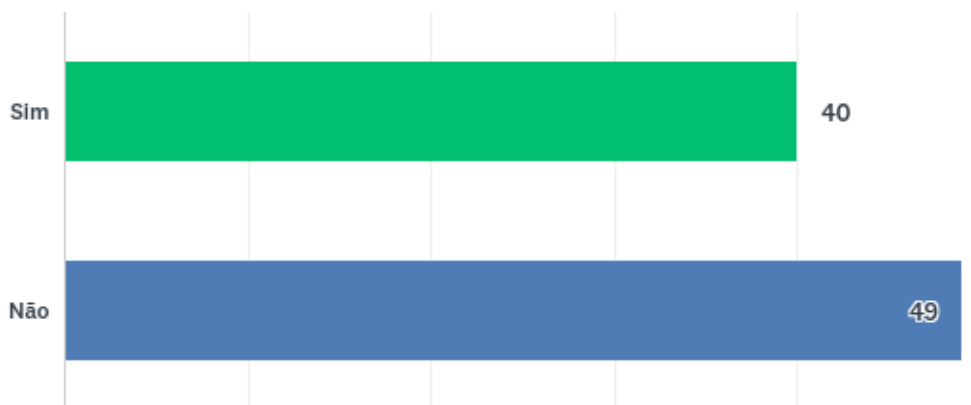
De maneira geral, as abordagens plenamente positivas demonstram um reconhecimento sobre a relevância da legislação de Preços Públicos, reforçando a importância de se cobrar pelo uso de um equipamento público por terceiros. A maior parte das respostas positivas apresenta ressalvas, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios, preços e condições de realização da cessão (ausência de recursos humanos, ausência de capacitação, falta de esclarecimento sobre os mecanismos do decreto, etc.).

Com relação às avaliações negativas, percebe-se que se referem aos gestores que mais consultam e praticam as cessões de espaço, sendo capazes de propor melhorias. Parte dos comentários ressalta a dificuldade de classificar a modalidade da cessão, afirmando que o decreto é “confuso” e o gestor se sente perdido. Outra parte critica os preços, sendo que uns avaliam como demasiadamente elevados e outros afirmam que os valores são muito baixos. Há casos em que os respondentes apontam uma discrepância de preços nos diferentes espaços do próprio equipamento. O termo “burocrático” também é frequente entre os comentários negativos.

Essas respostas sugerem que os preços devem ser revistos ou que os critérios estabelecidos (com vistas a cobrar preços maiores daqueles que têm maiores condições e cobrar menos ou isentar aqueles que não têm condições de pagar) não são suficientes.

Partindo para o universo daqueles que fizeram cessão de espaço nos últimos 12 meses, o universo da pesquisa cai de 99 para 40:

Gráfico 6 – Equipamentos que fizeram (sim ou não) Cessão de Espaço nos últimos 12 meses



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Aprofundando a análise comparativa das respostas, revela-se uma informação interessante ao contrastar o conhecimento pleno e parcial do Decreto de Preços Públicos com aquele que de fato realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses, conforme apresentado no Quadro 8:

Quadro 8 – Relação entre o grau de conhecimento sobre o Decreto de Preços Públicos e a realização de Cessão de Espaço nos últimos 12 meses

Nível de Conhecimento do Decreto	Realizou Cessão de Espaço nos últimos		Total
	Sim	Não	
Sim, conheço bem (já li e costumo consultar)	51,70%	48,20%	32,50%
	15	14	29
Sim, conheço suficientemente	47,20%	52,30%	23,60%
	10	11	21
Sim, conheço pouco (já li, mas não costumo consultar)	24,10%	75,80%	32,50%
	7	22	29
Sim, só de ouvir falar	80,00%	20%	5,60%
	4	1	5
Não	80,00%	20%	5,60%
	4	1	5
Total de respondentes		40 49	89

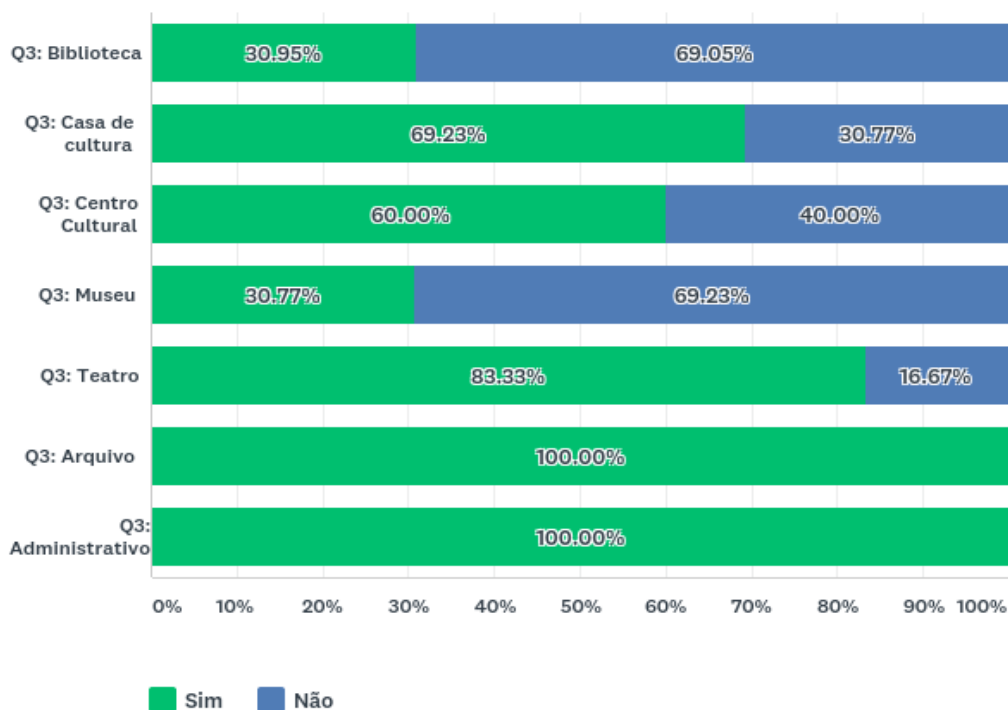
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Apesar de afirmarem que conhecem bem o Decreto (leem e consultam), 48% afirma que não ter realizado cessão de espaço nos últimos 12 meses, o que suscita

dúvidas sobre o pleno conhecimento, uma vez que é pouco frequente. O mesmo acontece com aqueles que afirmaram ter conhecimento suficiente, sendo que 52% afirma não ter feito cessão no último ano. Outro dado que deve ser iluminado é que aqueles que afirmaram apenas terem “ouvido falar” do Decreto, a maior parte (80% ou 4 equipamentos) responderam que fizeram cessão no último ano. O mesmo se repete com aqueles que desconhecem o Decreto, em que 80% (4 equipamentos) também reconhecem que fizeram cessão de espaço no último ano. Se realizaram a cessão de espaço, certamente não aplicaram conforme o Decreto de Preços Públicos. Nesse sentido, há indícios de que as cessões acontecem independente do Decreto, bem como suscitam dúvidas sobre aqueles que afirmam conhecer plenamente ou parcialmente o Decreto.

Ainda no âmbito da aplicabilidade, vale destacar aqueles tipos de equipamentos que mais fizeram cessão de espaço, considerando a realização (sim ou não) nos últimos 12 meses (conforme Gráfico 7):

Gráfico 7 – Realização de cessão de espaço nos últimos 12 meses por tipo de equipamento



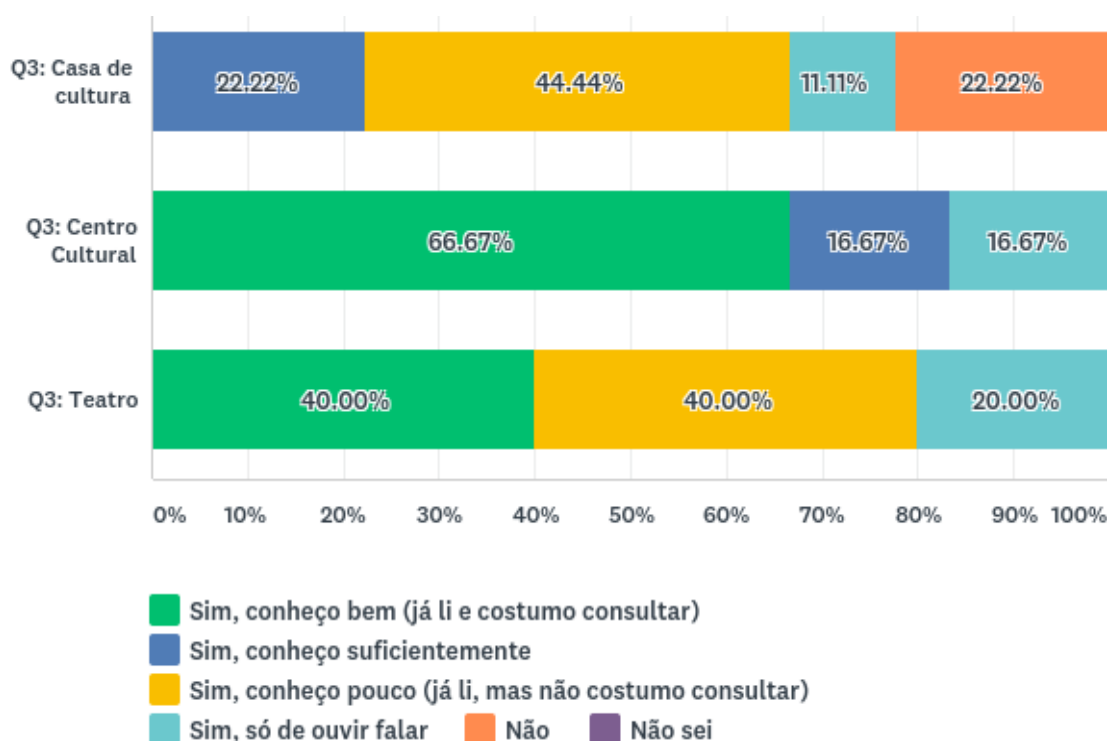
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração: Questionário *SurveyMonkey*.

Casas de Cultura, Teatros e Centros Culturais aparecem como os tipos de equipamentos que mais se utilizaram da cessão de espaço nos últimos 12 meses. O

Arquivo e o equipamento administrativo também realizaram, mas a representatividade deve ser relativizada, pois há apenas um arquivo (Arquivo Histórico Municipal) e há apenas um respondente para o administrativo.

Isolando apenas aqueles equipamentos que responderam que, sim, realizaram a cessão de espaço nos últimos 12 meses, e relacionando com o grau de conhecimento/consulta sobre Decreto de Preço Público, os dados são ainda mais reveladores para esses três tipos de equipamento, conforme o Gráfico 8:

Gráfico 8 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público para aqueles equipamentos que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses/ por tipo de equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração: Questionário SurveyMonkey.

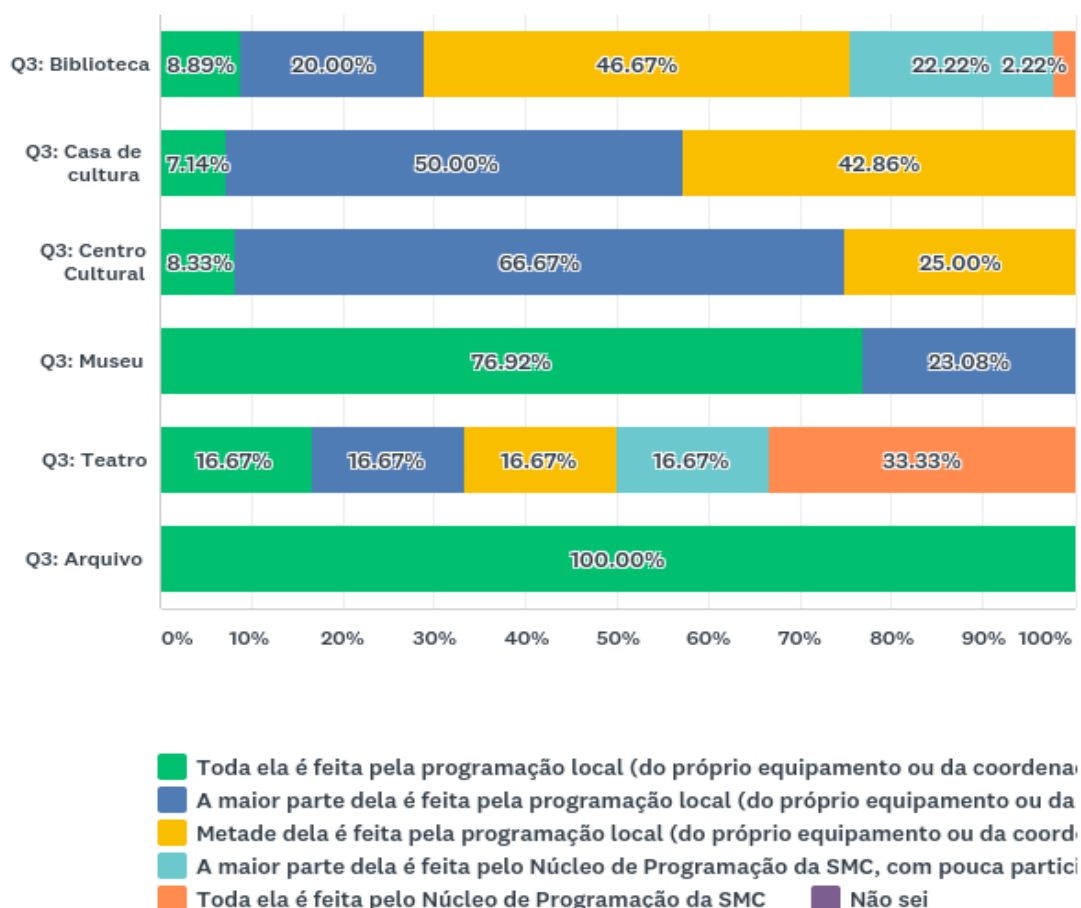
As cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos equipamentos acima sugerem que: nas Casas de Cultura a menor parte (22% ou 2 equipamentos) foi feita conforme Decreto de Preços Públicos. No caso dos Centros Culturais, os dados mostram que apenas 16% (1 equipamento) fez cessão tendo apenas “ouvido falar” do Decreto. No caso dos Teatros, os dados são ambíguos, pois 40% (2 equipamentos) fizeram cessão, mas afirmam “não consultar” o decreto. E 20% (1 equipamento) fez cessão e “só ouviu falar” do Decreto. O significado dos dados acima

será aprofundado no Capítulo 5, em que se avalia os resultados considerando as especificidades do tipo de equipamento.

A relação da cessão de espaço com a programação cultural do equipamento é um dado interessante, que revela uma complementaridade e corrobora o lugar da cessão de espaço como uma forma de coprodução dos eventos.

Em primeiro lugar, destaca-se o grau de autonomia de cada tipo de equipamento para realizar a programação. Nos casos de Arquivo e Museu, a programação se dá majoritariamente pela unidade local, sem intervenção do Núcleo de Programação da Secretaria:

Gráfico 9 – Composição da Programação Cultural de cada tipo de Equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Nos Centros Culturais e Casas de Cultura, percebe-se que existe maior autonomia, mas que ainda existe uma dinâmica de programação organizada pelo Núcleo. No caso de Bibliotecas e Casas de Cultura identifica-se que aproximadamente

40% dos equipamentos afirmam dividir a responsabilidade da programação, metade é local e a outra metade é encaminhada pelo Núcleo. Apenas no caso dos Teatros a programação do Núcleo é relevante, uma vez que 33% afirmaram que a programação é totalmente encaminhada pelo Núcleo. O restante dos Teatros apresenta uma dinâmica bastante diferente em cada unidade. Em síntese, os dados mostram que a maior parte dos equipamentos apresenta um grau importante de autonomia para compor a sua programação artística-cultural, o que, em tese, pode significar maior espaço e disponibilidade do equipamento para realização de cessão de espaço.

Ao perguntar qual a frequência/importância da cessão de espaço na composição da programação cultural mensal do equipamento, os gestores responderam:

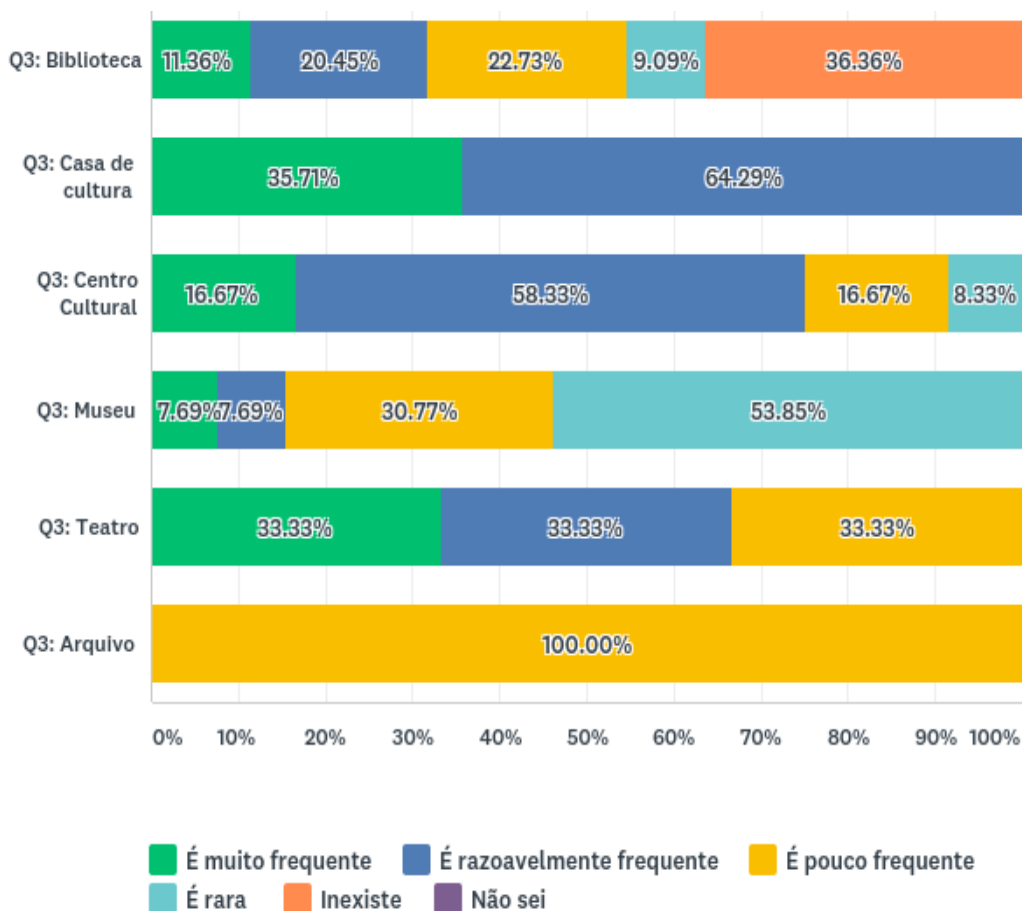
Tabela 3 – Frequência da cessão de espaço na programação cultural

É muito frequente	%	16,1%
	Abs.	15
É razoavelmente frequente	%	31,2%
	Abs.	29
É pouco frequente	%	20,4%
	Abs.	19
É rara	%	14,0%
	Abs.	13
Inexiste	%	18,3%
	Abs.	17
Total	%	100%
	Abs.	93

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Os dados revelam que os respondentes/gestores reconhecem a existência da cessão na programação mensal. Apesar de apenas 16% afirmarem que a cessão é muito frequente, a maior parte (31% como “razoavelmente frequente” e 20% como “pouco frequente”) informa que há cessão de espaço compondo a programação mensal. Dos 17 equipamentos que disseram que a cessão inexistia na programação, 16 são Bibliotecas, dado que será analisado no contexto das Bibliotecas no capítulo 5.

Gráfico 10 – Frequência da cessão de espaço na programação cultural por tipo de equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

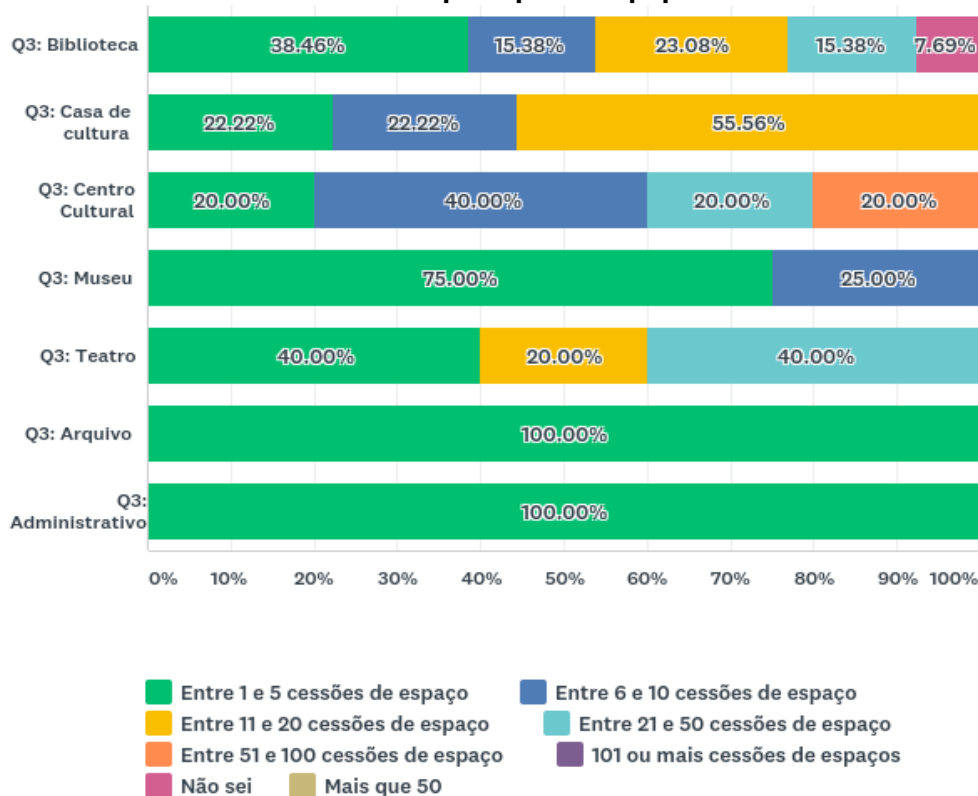
O gráfico acima dá um panorama geral da importância da cessão de espaço na programação do equipamento. Apenas Bibliotecas têm uma porcentagem importante que evidencia que não há cessão de espaço, mas para todos os outros tipos de equipamento a cessão consta com maior ou menor grau de relevância. Para as Casas de Cultura, Centros Culturais e Teatros destaca-se a importância da cessão, o que sugere que para esses tipos de equipamento há uma forte tendência de conceber a cessão como coprodução cultural. Para avaliar essas tendências e especificidades, o Capítulo 5 apontará os dados particulares para cada tipo de equipamento.

Entretanto, apesar da informação de que as cessões são reconhecidas como parte da programação mensal, vale lembrar que ao perguntar para o gestor se foi feita cessão de espaço nos últimos 12 meses, de um total de 89 respostas, 40 afirmam que sim e 49 afirmam que não (conforme Gráfico 6).

Ou seja, é preciso relativizar os dados, pois apesar da maior parte reconhecer a presença (mesmo que escassa) da cessão de espaço na programação mensal, um pouco mais da metade afirma não ter feito cessão no último ano. No Gráfico 7, consta um panorama que evidencia que esses 50% (aprox.) que não fazem cessão se concentram em Bibliotecas e Museus. Mas os detalhes e hipóteses serão aprofundados no Capítulo 5, considerando o universo de capa tipo de equipamento.

Pelo Gráfico 11, é possível saber que dos 40 equipamentos que responderam que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses, a quantidade, para a grande maioria dos equipamentos, não ultrapassou de 5 cessões de espaço/ano. Os dados de Casa de Cultura se destacam, em que 55% dos gestores afirmaram ter realizado até 20 cessões de espaço o que, se comparado com os outros tipos de equipamentos, é um número significativo.

Gráfico 11 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses por tipo de equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Reforçando o olhar para a importância da cessão de espaço na programação cultural dos equipamentos, vale destacar que 40% dos gestores afirmam que a programação cultural se dá, entre outras modalidades, por meio de “eventos artísticos-culturais via cessão de espaço” e 23% afirmam que ela se dá por meio de outros

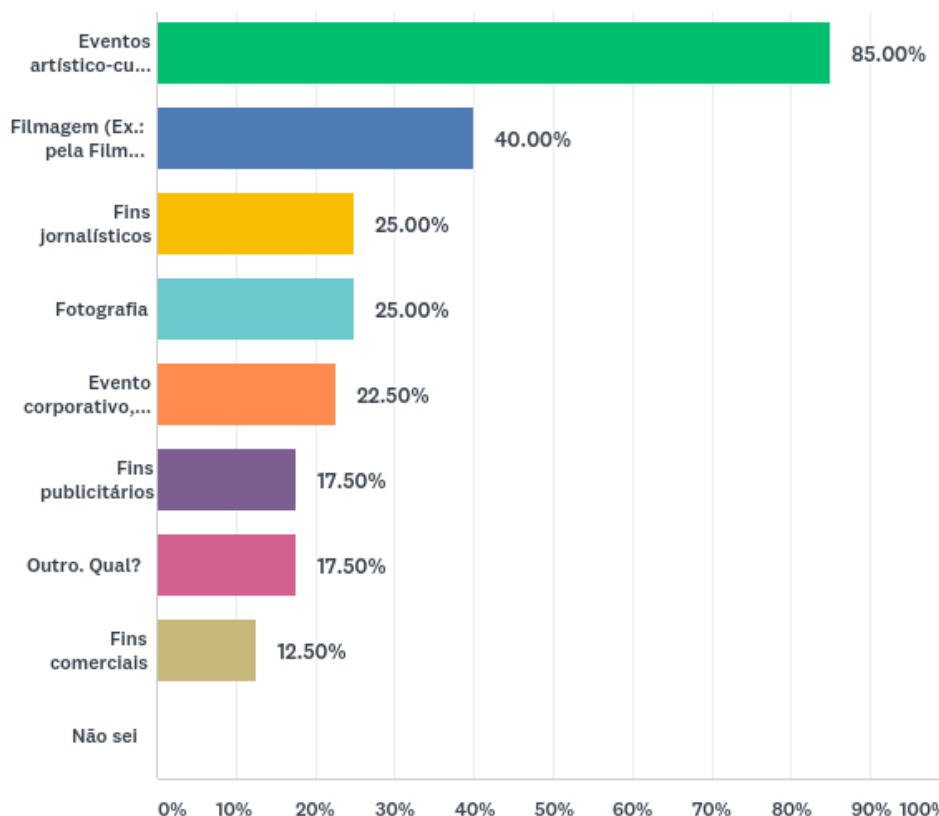
“eventos via cessão de espaço”. Além disso, 9% (9 gestores) afirma que a cessão de espaço é a principal forma de programação cultural.

Tabela 4 – Formas pelas quais a programação artística se dá:

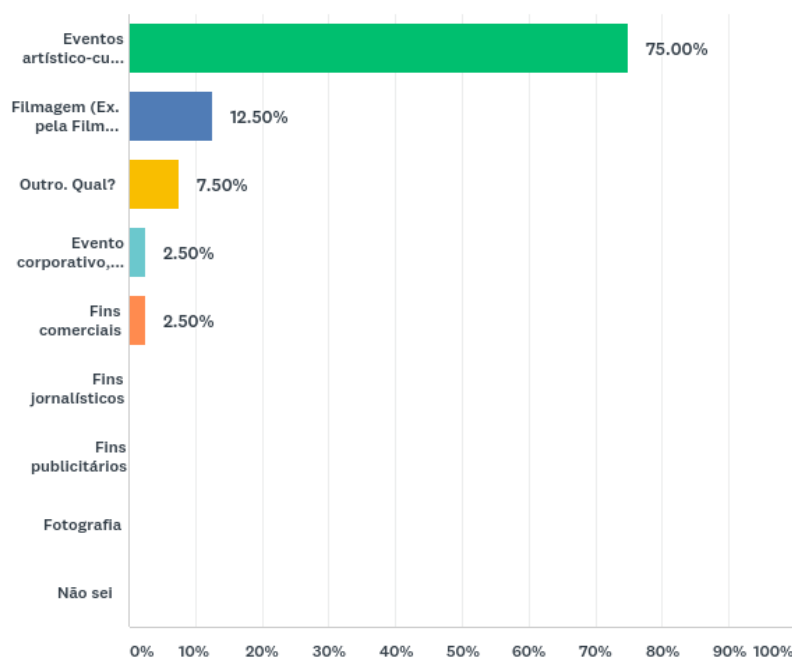
Contratação artística	%	88,2%
	Abs	82
Parceria	%	75,3%
	Abs	70
Eventos artístico-culturais via cessão de espaço	%	41,9%
	Abs	39
Outros eventos via cessão de espaço	%	23,7%
	Abs	22
Convênio	%	12,9%
	Abs	12
Outro. Qual?	%	10,8%
	Abs	10
Não sei	%	1,1%
	Abs	1
Total	%	93
	Abs	253,8%

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elab. Própria.

Considerando o universo dos 40 equipamentos (cerca de 45%) que afirmam que fizeram cessão de espaço nos últimos 12 meses, 30 deles (75%) informam que a modalidade mais frequente é a de “eventos artísticos-culturais”. Além disso, 34 deles (85%) afirmam que faz essa modalidade de cessão de espaço. Veja nos Gráficos 12 e 13 como as mais frequentes são justamente aquelas que se enquadram na modalidade cultural, seguida daquelas que são viabilizadas pela SP *Film Commission* da empresa Spcine.

Gráfico 12 – Modalidades realizadas nos últimos 12 meses

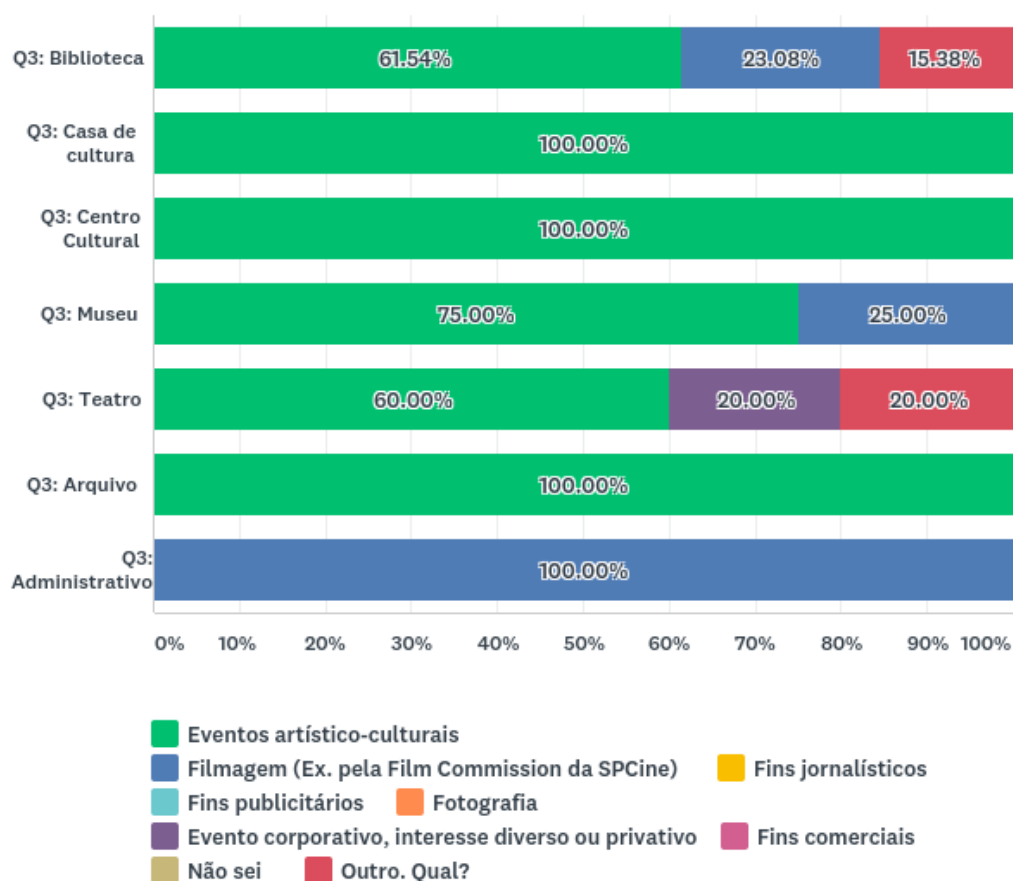
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Gráfico 13 – Modalidade mais frequente realizadas nos últimos 12 meses

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Pelo Gráfico 14, evidencia-se quais são os tipos de equipamento que realizam a modalidade artístico-cultural de forma mais frequente. Casas de Cultura, Centro Cultural e o Arquivo Histórico apresentam essa modalidade em 100% das respostas.

Gráfico 14 – Modalidade mais frequente por tipo de equipamento nos últimos 12 meses



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Outro aspecto que chama a atenção (Tabela 5) é que a forma de pagamento mais frequente é por meio de “dação de bens e benfeitorias” (50%), seguida “por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento” (23%). Nesse sentido, olhando o conjunto geral de dados, a prática de cessão de espaço vai muito mais no sentido de complementaridade da programação cultural do que de captação de recursos (10% já recebeu em espécie e apenas 1 equipamento tem essa forma de pagamento como mais frequente)⁴¹. Ressalta-se que,

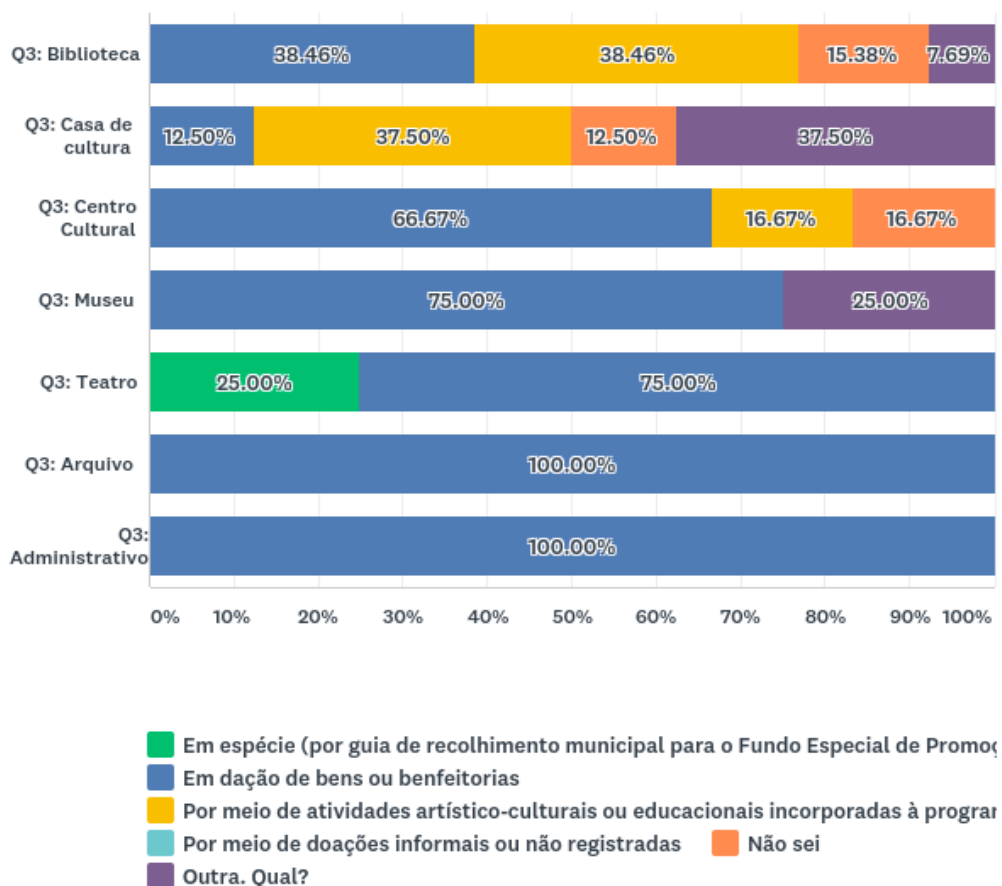
⁴¹ Considerar que o Decreto previa desconto de 5% para pagamento em dação e que há uma orientação da SMC nesse sentido. Somado a isso, nas entrevistas, as coordenadorias afirmaram que a cessão representa uma importante forma de manutenção do equipamento.

dentre as formas de pagamento, 27% reconhecem que já fizeram cessão sem pagamento. Nesse bloco, podem estar incluídas as cessões isentas de pagamento, o que pode ser um indício da existência de informalidade nas autorizações das cessões. Ou isso também pode representar aquelas cessões não formalizadas. Apenas 1 equipamento afirmou que recebeu como pagamento uma doação não registrada.

Tabela 5 – Formas de pagamentos

	Forma de pagamento já utilizada		Forma de pagamento mais frequente
Em espécie (por guia de recolhimento municipal para o Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais - FEPAC)	10,00%	%	2,60%
	4	Abs	1
Em dação de bens ou benfeitorias	55,0%	%	50,0%
	22	Abs	19
Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento	32,5%	%	23,0%
	13	Abs	9
Por meio de doações informais ou não registradas	2,5%	%	0%
	1	Abs	0
Não houve pagamento	27,5%	%	
	11	Abs	
Não sei	5,0%	%	11%
	2	Abs	4
Outro. Qual?	5,0%	%	13,0%
	2	Abs	5
Total	137, 5%	%	99%
	40	Abs	38

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração Própria.

Gráfico 15 – Formas de pagamentos mais frequente por tipo de equipamento

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

O Gráfico 15 mostra justamente a modalidade de pagamento mais frequente separadas por tipo de equipamento. “Dação e benfeitorias” e “Eventos artísticos-culturais ou educacionais incorporados à programação cultural” estão entre os mais frequentes. Apenas os Teatros apresentam “em espécie” como a forma de pagamento mais frequente (25% dos equipamentos), o que pode ter relação com a porcentagem da renda bruta dos ingressos que é endereçado ao FEPAC.

Nas entrevistas com as coordenadorias e/ou departamentos constatamos que a decisão da conversão da remuneração em dação de bens e benfeitorias, sob responsabilidade dos gestores, dá celeridade ao processo. No entanto, em alguns tipos de equipamentos a escolha dos bens e sua alocação é feita pelo coordenador do departamento com vistas a atender às urgências daqueles mais necessitados. Ou seja, o bem ou serviço adquirido via cessão não necessariamente vai para o equipamento que cedeu o espaço.

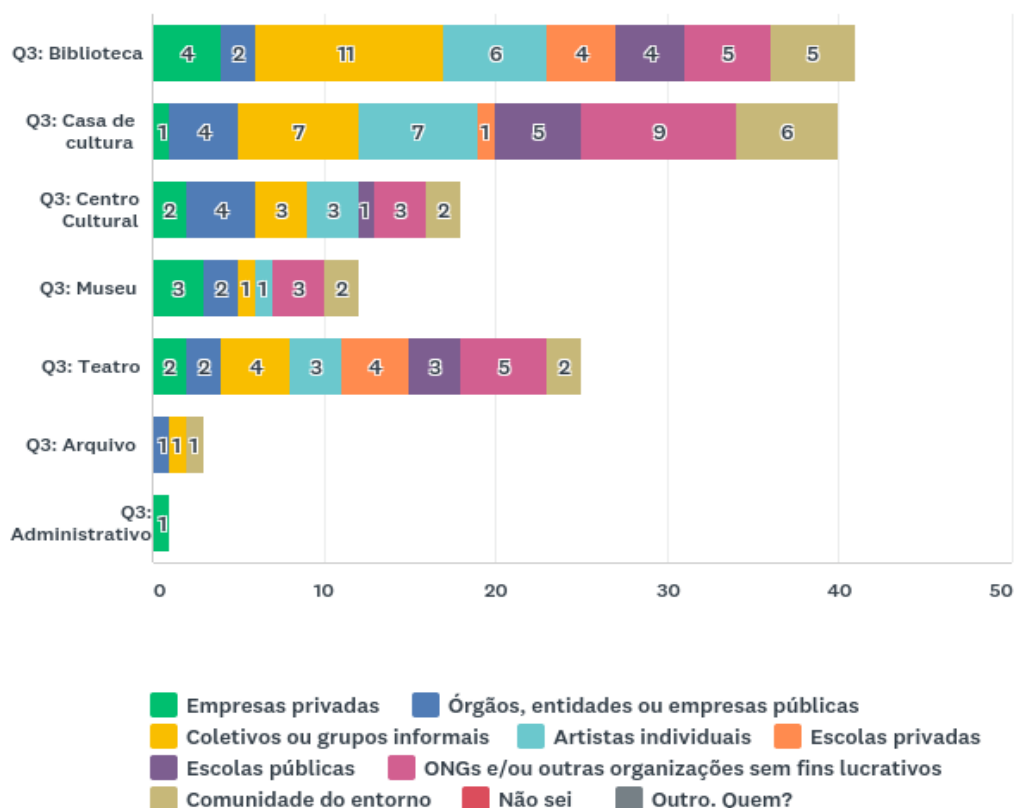
Vale ressaltar que o perfil do solicitante das cessões de espaço reitera, mais uma vez, a concepção de cessão como coprodução cultural. Grupos, coletivos, artistas individuais, ONGs e comunidade do entorno estão entre os perfis que mais aparecem como solicitantes. Enquanto que empresas e escolas privadas se configuram como os perfis menos reconhecidos como solicitante dos equipamentos. O estudo aprofundando por tipo de equipamento apresenta mais dados e significados sobre a relação entre os perfis de solicitante e unidade/local.

Tabela 6 – Perfis de solicitantes do espaço dos equipamentos que realizaram cessão nos últimos 12 meses

Coletivos ou grupos informais	%	67,5%
	Abs	27
ONGs e/ou outras organizações sem fins lucrativos	%	62,5%
	Abs	25
Artistas individuais	%	50,0%
	Abs	20
Comunidade do entorno	%	45,0%
	Abs	18
Órgãos, entidades ou empresas públicas	%	40,0%
	Abs	16
Empresas privadas	%	35,0%
	Abs	14
Escolas públicas	%	32,5%
	Abs	13
Escolas privadas	%	22,5%
	Abs	9
Não sei	%	0,0%
	Abs	0
total	%	335%
	Abs	40

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Gráfico 16 – Perfis de solicitantes do espaço dos equipamentos que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses por tipo de equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Por fim, a avaliação dos gestores sobre algumas frases associadas às cessões de espaços mostra que a maior parte (cerca de 60%) concorda e reconhece a importância da cessão de espaço para a manutenção e subsistência do espaço. Ao mesmo tempo, 63% tende a concordar que as cessões sobrecarregam a equipe do equipamento, evidenciando a falta de recursos humanos.

Corroborando a percepção de cessão como coprodução, a maior parte dos gestores (cerca de 70%) tende a concordar que a cessão contribui para a programação cultural. Por outro lado, 36% concorda parcialmente que a cessão de espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública; 24% não tem uma posição definida e apenas 24% discorda totalmente (Tabela 7).

Tabela 7 – Percepções sobre as cessões de espaço

		Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem disc. nem concordo	Discordo parcialmente	Discordo Totalmente	Total	Média
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento	%	29,4%	32,9%	15,3%	12,9%	9,4%	100%	3,6
	Abs.	25	28	13	11	8	85	
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento	%	27,7%	36,1%	19,3%	10,8%	6,0%	100%	3,69
	Abs.	23	30	16	9	5	83	
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento	%	33,7%	43,0%	16,3%	3,5%	3,5%	100%	4
	Abs.	29	37	14	3	3	86	
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública	%	2,4%	36,1%	24,1%	13,3%	24,1%	100%	2,8
	Abs.	2	30	20	11	20	83	

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Vale relacionar os dados acima com as justificativas que os respondentes apresentaram com relação à negação de pedido de cessão de espaço (Tabela 8). Dos 40 respondentes que fizeram cessão de espaço nos últimos 12 meses, 23 entendem que a negativa aconteceu por conta da “incompatibilidade com a agenda da programação cultural”; e 12 equipamentos afirmam que existe “inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento”. É possível que os 36% que concordam parcialmente que a cessão desvia a finalidade pública do evento tenha relação com a compreensão de que as cessões são incompatíveis com a finalidade pública do equipamento cultural.

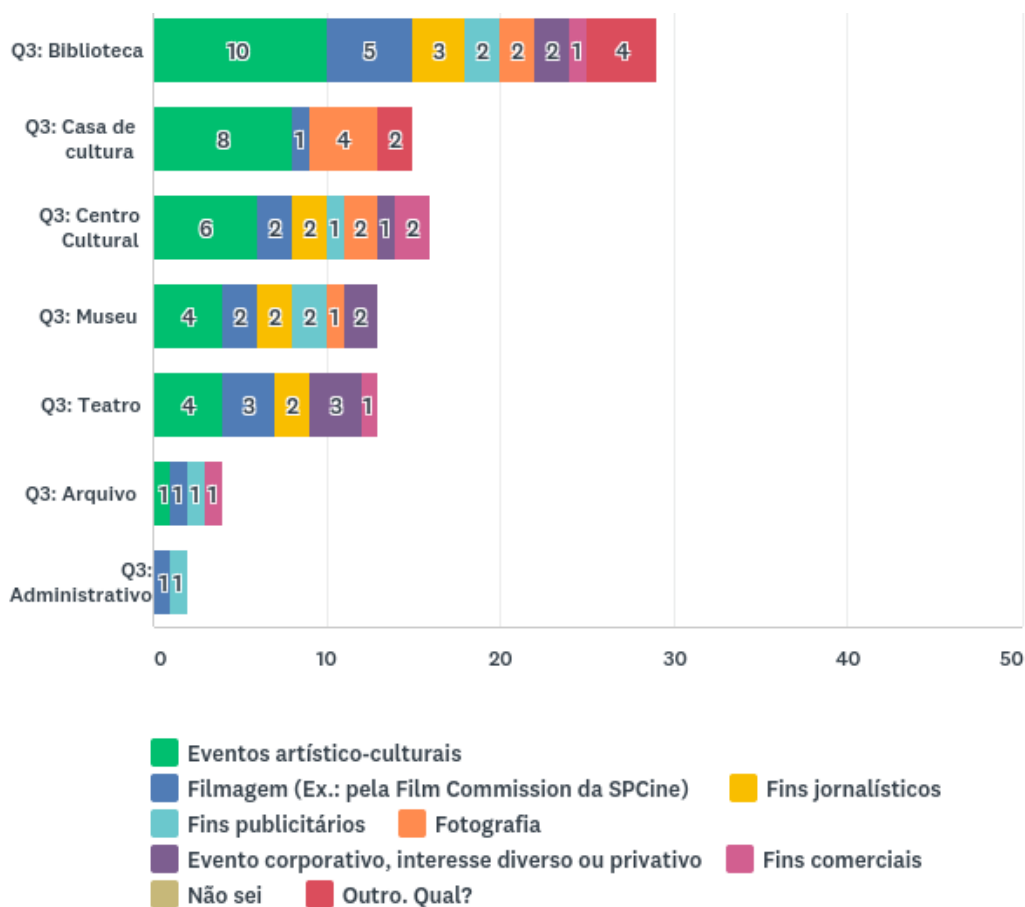
Tabela 8 – Principais justificativa para as negativas de solicitação de espaço

Incompatibilidade com a agenda da programação cultural	%	57,5%
	abs	23
Inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento	%	30,0%
	abs	12
Não houve pedido negado	%	20,0%
	abs	8
Indisponibilidade de equipe para acompanhar o evento	%	17,5%
	abs	7
Não sei	%	12,5%
	abs	5
Insegurança jurídica diante dos possíveis danos ao equipamento	%	137,5%
	abs	0
Total	%	0,0%
	abs	40

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração Própria.

Por fim, é interessante mostrar que, apesar das cessões enquadradas nas modalidades que tendem a um caráter de captação de recursos (fins publicitários, fins comerciais e evento corporativo) se mostrarem de forma muito sutil nos dados do questionário, não se deve ignorá-los. O Gráfico 17 antecipa algumas percepções mais gerais:

Gráfico 17 – Modalidade de cessão de espaço já realizadas nos últimos 12 meses por tipo de equipamento



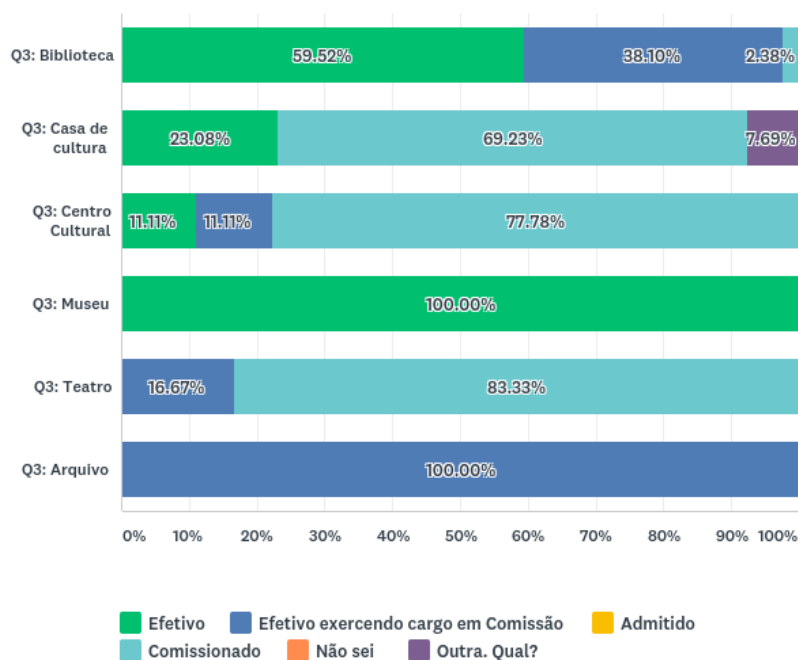
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

De fato, como já vimos, apenas dois equipamentos (Gráfico 11) informaram que essas cessões são as mais frequentes. No entanto, no Gráfico 17, com exceção da Casa de Cultura, essas modalidades constam como já realizadas para todos os outros tipos de equipamento. Não são as mais frequentes, mas já foram realizadas. A princípio, são dados sutis, mas que serão analisados de forma mais detalhada por tipo de equipamento no Capítulo 5.

Apesar da ausência de padrão, dos indícios de informalidade, de divergência sobre a interpretação dos termos do Decreto de Preços Públicos, os resultados gerais do questionário apontam que a cessão de espaço acontece na maior parte dos equipamentos e que, de maneira geral, tende a ser incluída na programação cultural. Além disso, tanto as coordenadorias e/ou departamentos como os gestores reconhecem a importância das cessões de espaço, seja para a programação cultural, seja para a manutenção e subsistência do equipamento.

Antes de partir para a apresentação dos resultados relativos aos procedimentos, formalização e fiscalização, é interessante descrever o perfil dos respondentes. Apesar do questionário ter sido elaborado para público de gestores, os dados mostram que outras pessoas do equipamento assumiram essa função. Sendo assim, ao perguntar se o respondente é o gestor do equipamento, dos 99 respondentes, 23 negarem, alegando serem “Assistente de Gestão de Políticas Públicas”, “Coordenador”, “Bibliotecário”, “Jovem monitor”, etc. No entanto, os mesmos 23 afirmaram que participam da cessão de espaço, o que os legitima para prosseguir o questionário. Por outro lado, dos 76 que afirmaram que são gestores, 22 não participam do dia a dia das cessões de espaço, mas o seu cargo o legitima como respondente.

Gráfico 18 – Perfil do respondente/gestor local

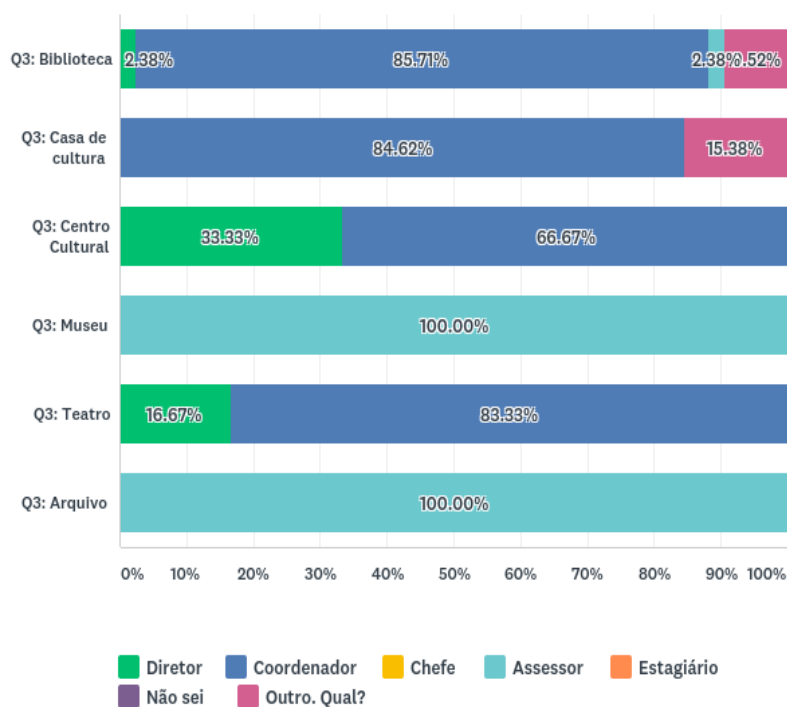


Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Do universo total de 88 respondentes, e que chegou até o final do questionário, a maior parte (47%) dos respondentes é efetivo; 28% é comissionado e 22% está em cargo em comissão. De acordo com o Gráfico 17, é possível ver essa porcentagem distribuída pelos tipos de equipamento. Enquanto que em Casas de Cultura e Centros Culturais prevalecem gestores comissionados, em Bibliotecas e Museus predominam os efetivos.

Em relação aos cargos, 67% dos respondentes são coordenadores, 19% são assessores e apenas 5% Diretor. Abaixo, é possível identificar a frequências dos cargos pelos tipos de equipamentos. Nas Bibliotecas, nas Casas de Cultura, nos Teatros e Centros Culturais prevalecem os coordenadores, enquanto que em Museu e Arquivo há apenas assessores.

Gráfico 19 – Cargo do respondente/gestor local



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Dos 88 respondentes, 57 (64,7%) estão há mais de dois anos e meio nos respectivos cargos, 16 (18,1%) estão há seis meses ou menos; 12 (13,6%) estão de um a dois anos e meio e apenas 2 pessoas (2,2%) estão de seis meses a um ano. Diante disso, entende-se que a maior parte dos respondentes são efetivos e estão há

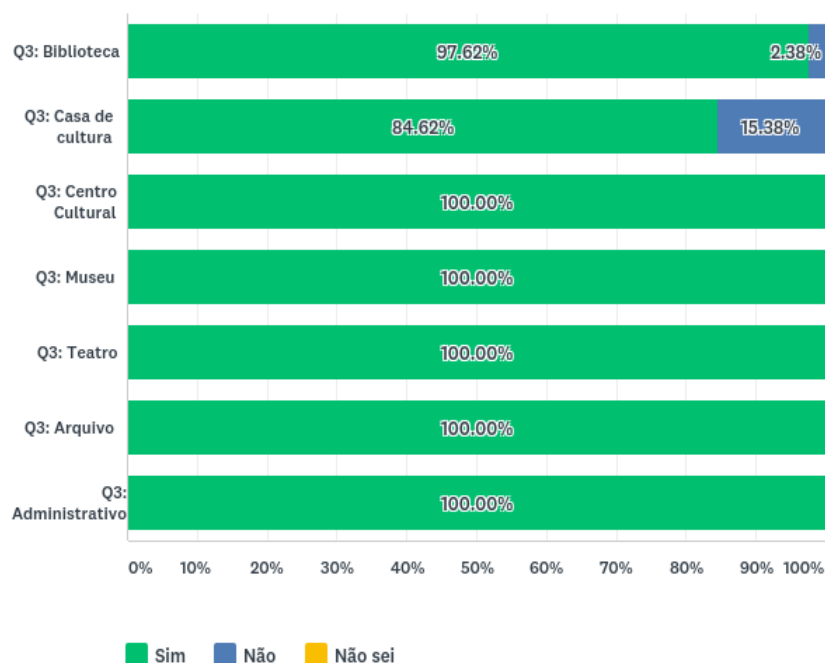
mais de 1 ano nos cargos. Sabemos que existe uma concentração desse perfil em Bibliotecas, conforme poderá ser visto no Capítulo 5.

Com os dados filtrados por tipo de equipamento, é possível planejar os moldes de capacitação, assim como dimensionar as estratégias de padronização dos procedimentos. Por exemplo, se em Bibliotecas o perfil que prevalece é efetivo, entende-se que existe uma cultura mais sedimentada e menor trânsito de gestores, o que possibilita investir em treinamentos presenciais. Por outro lado, é preciso considerar que o maior tempo de permanência do gestor na localidade/equipamento pode aumentar o campo de discricionariedade.

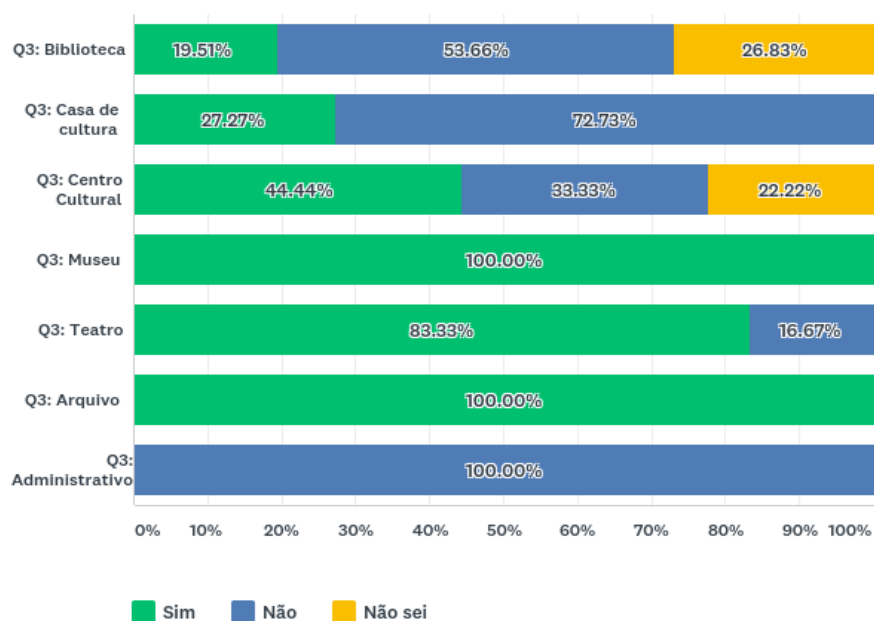
Um exemplo oposto pode ser visto em Casas de Cultura, em que quase 70% é formado por gestores comissionados, o que, de maneira geral, implica maior trânsito de profissionais. Nesses casos, é provável que seja necessário desenvolver manuais mais detalhados e adaptados ao tipo de equipamento, garantindo a continuidade dos processos, independente do gestor.

Partindo para a análise da infraestrutura e capacidade das unidades de cada tipo de equipamento seguir a formalização dos processos de cessão conforme a Cartilha, a Portaria e o Decreto de Preços Públicos, temos a apresentação do terceiro bloco do questionário (conforme exposto no capítulo 1) relativo ao uso do SEI (Sistema Eletrônico de Informação).

Dos 88 respondentes, 96,5% (85) afirmam que o equipamento utiliza o SEI. Apenas 3 informaram não usar (Gráfico 19). Dos 82 que afirmaram usar o SEI no equipamento, 35 (41,1%) afirmam que usam o SEI para formalizar a cessão de espaço; 36 (42,3%) informaram que não usam o SEI e 14 (16,4%) não sabem (Gráfico 20).

Gráfico 20 – Utilização do SEI no equipamento

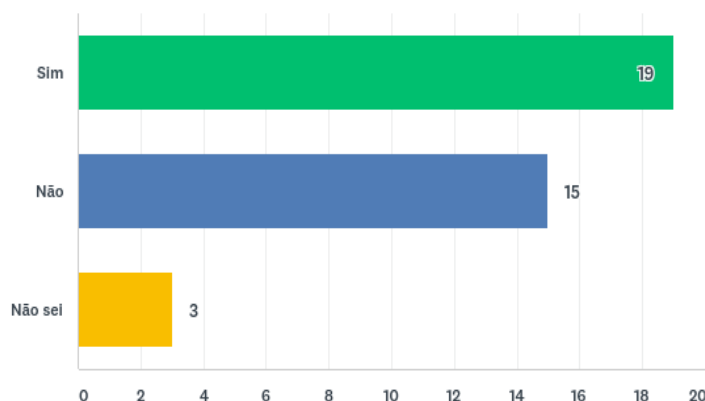
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Gráfico 21 – Utilização do SEI nos processos de cessão de espaço

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Interessante destacar que mesmo os 34 equipamentos que afirmaram fazer cessão de espaço nos últimos 12 meses, há um volume significativo (40,5%) de equipamentos que informaram não usar o SEI para os processos de cessão, o que sugere algum grau de informalidade. 51,3% afirmaram usar o SEI para as cessões e 3 equipamentos (8,1%) não sabem. Veja pelo Gráfico 22:

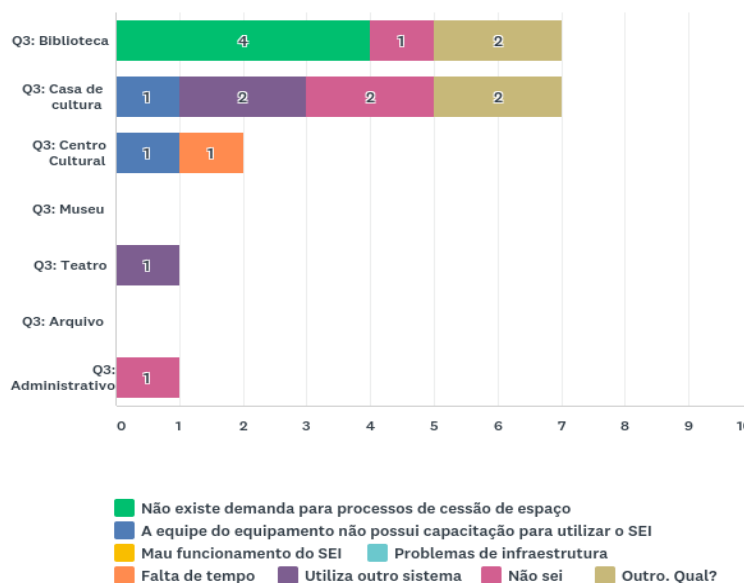
Gráfico 22 – Utilização do SEI nos processos de cessão de espaço para aqueles que realizaram cessão nos últimos 12 meses



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

Considerando o universo (18 equipamentos) que fizeram cessão de espaço nos últimos 12 meses e, ao mesmo tempo, informaram não usar SEI na formalização desses processos, temos as seguintes justificativas, separadas por tipo de equipamento:

Gráfico 23 – Justificativa para a não utilização do SEI nos processos de cessão de espaço para aqueles que realizaram cessão nos últimos 12 meses



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

No caso de Bibliotecas, a principal justificativa refere-se à ausência de demanda, o que torna a análise difícil, uma vez que houve cessão. Com relação ao item “outros”, parte dos respondentes informou que a parceria não implicou pagamento e, portanto, não foi formalizado no SEI. Esse detalhe é destacado no Capítulo 5, na análise de Bibliotecas. Outra resposta interessante é que a formalização se dá em papel ou em planilha de controle interno. Não sabemos se a cessão é passada do papel para o SEI na coordenadoria.

Por outro lado, por aqueles que responderam que usam o SEI nos processos de cessão de espaço (35 equipamentos), identifica-se ausência de padrão não apenas entre os diferentes tipos de equipamentos, mas também entre equipamentos de mesmo tipo e coordenadoria e/ou departamento, conforme a tabela.

Tabela 9 – Tipos de processos em que as cessões de espaço são registradas no SEI

Autorização e permissão de uso de próprio municipal	%	54,29%
	abs	19
Celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais	%	57,14%
	abs	20
Não sei	%	11,43%
	abs	4
Outros tipos. Quais?	%	14,29%
	abs	5
Total	%	137%
	abs	35

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Quando avaliamos o teor das respostas “Outros tipos” constaram “autorização de filmagem/fotos” e “Licitação: Dispensa”. Esta última refere-se apenas a uma prática particular do Arquivo Histórico Municipal, que será detalhada adiante.

Quando perguntado aos mesmos respondentes, que usam o SEI nos processos de cessão de espaço, quem efetivamente insere os dados, temos:

Tabela 10 – Tipos de processos que as cessões de espaço são registradas no SEI

Outra pessoa. Quem?	%	40,0%
	abs	14
Você próprio	%	25,7%
	abs	9
O coordenador	%	25,7%
	abs	9
Alguém da equipe do equipamento, que não o gestor	%	8,6%
	abs	3
Não sei	%	0,0%
	abs	0
TOTAL	%	100%
	abs	35

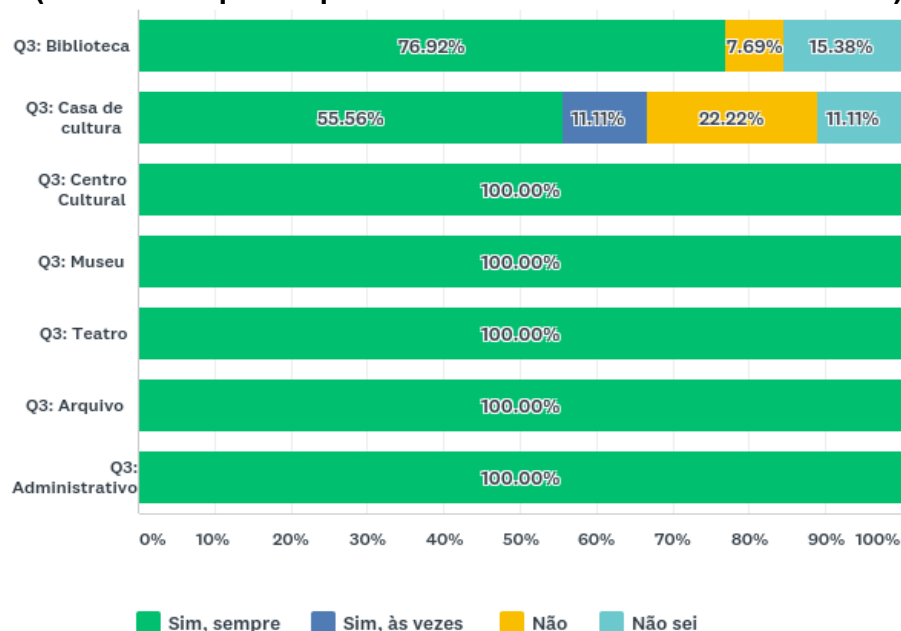
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Por falta de informação, falhamos ao não contemplar o programador como parte do processo de cessão de espaço. Dos 14 equipamentos que sinalizaram “outra pessoa”, 9 informam o “programador” como quem insere os dados no SEI. Na resposta “alguém da equipe do equipamento, que não o gestor” também podem estar incluídos outros, cuja resposta pode ser o programador. Também são 9 os equipamentos que informaram ser o próprio respondente.

Se filtramos os dados para os respondentes que são os gestores, o universo cai de 35 para 17 equipamentos e aí apenas 7 equipamentos informam que são eles próprios que inserem os dados no SEI, ou seja, apenas 7 gestores utilizam os SEI para cessão de espaço. De qualquer forma, os dados revelam que existe uma diversidade de perfis que utilizam o SEI e a avaliação por tipo de equipamento permite aprofundar esse tipo de análise.

Com relação aos procedimentos de fiscalização dos eventos feitos via cessão de espaço, o universo que fez cessão de espaço nos últimos 12 meses (39 equipamentos), apenas uma pequena parcela de Bibliotecas e Casas de Cultura afirmaram que não realizam assiduamente:

Gráfico 24 – Frequência da Fiscalização dos eventos via cessão de espaço (universo daqueles que fizeram cessão nos últimos 12 meses)



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Ainda no âmbito de processos, destaca-se a questão da incorporação dos bens permanentes adquiridos via cessão de espaço. Os dados do questionário apontam

que a maior parte dos equipamentos formaliza e realiza a patrimonialização. Dos 33 respondentes que fizeram cessão de espaço nos últimos 12 meses e que receberam pagamento por meio de dação de bens, 30% afirma que não incorporou, porque só “recebeu benfeitorias e/ou não bens permanentes” e 27% informa que fez a “incorporação total dos bens permanentes”. Apenas 18% reconhece que “não fez a incorporação”; sendo que outros 18% afirmam que “desconhecem se houve incorporação”. Por fim, apenas 6% informa que fez a “incorporação parcial”. Apesar disso, os dados coletados nas entrevistas semiestruturadas sugerem um contexto com maiores índices de informalidade.

De acordo com o Setor de Bens Patrimoniais⁴², o volume de bens permanentes adquiridos via cessão de espaço aumentou significativamente nos últimos anos e não existe um padrão no procedimento de incorporação. De acordo com a área, é o próprio setor que costuma “correr atrás” desses bens para fazer a correção e a incorporação. Por conta da gestão descentralizada dos processos de cessão, que ficou sob responsabilidade de cada gestor, o Setor de Bens Patrimoniais afirma que chegam muitos processos problemáticos. Como não há fiscalização, é apenas no momento em que se pede o inventário de bens que essa situação se revela e as diferentes unidades procuram contextualizar⁴³ (tardamente) os bens adquiridos. Por outro lado, quando abordamos essas temáticas nas diferentes coordenadorias, parte dos entrevistados sugeriu que existe morosidade no processo, alegando que o Setor de Bens é que dificulta a incorporação e também o descarte. De qualquer forma, trataremos dessa temática específica em cada tipo de equipamento no Capítulo 5.

Com relação ao monitoramento, sabíamos previamente que inexistia uma forma de controle centralizada das cessões de espaço realizadas na SMC. Por isso, partimos para a análise das práticas de monitoramento dos eventos da programação artística. O objetivo foi conhecer as realidades específicas de cada tipo de equipamento para avaliar a possibilidade de aproximação de uma possível prática de monitoramento das cessões de espaço com as já existentes para a programação cultural.

⁴² Responsável pela incorporação dos bens de todos os equipamentos, com exceção do Centro Cultural São Paulo e das Bibliotecas.

⁴³ Procuram entender de onde veio o bem existente na unidade.

Em primeiro lugar, perguntamos aos gestores quais dados são coletados durante e após os eventos da programação. Como a questão apresentava possibilidade de respostas múltiplas, temos os seguintes dados:

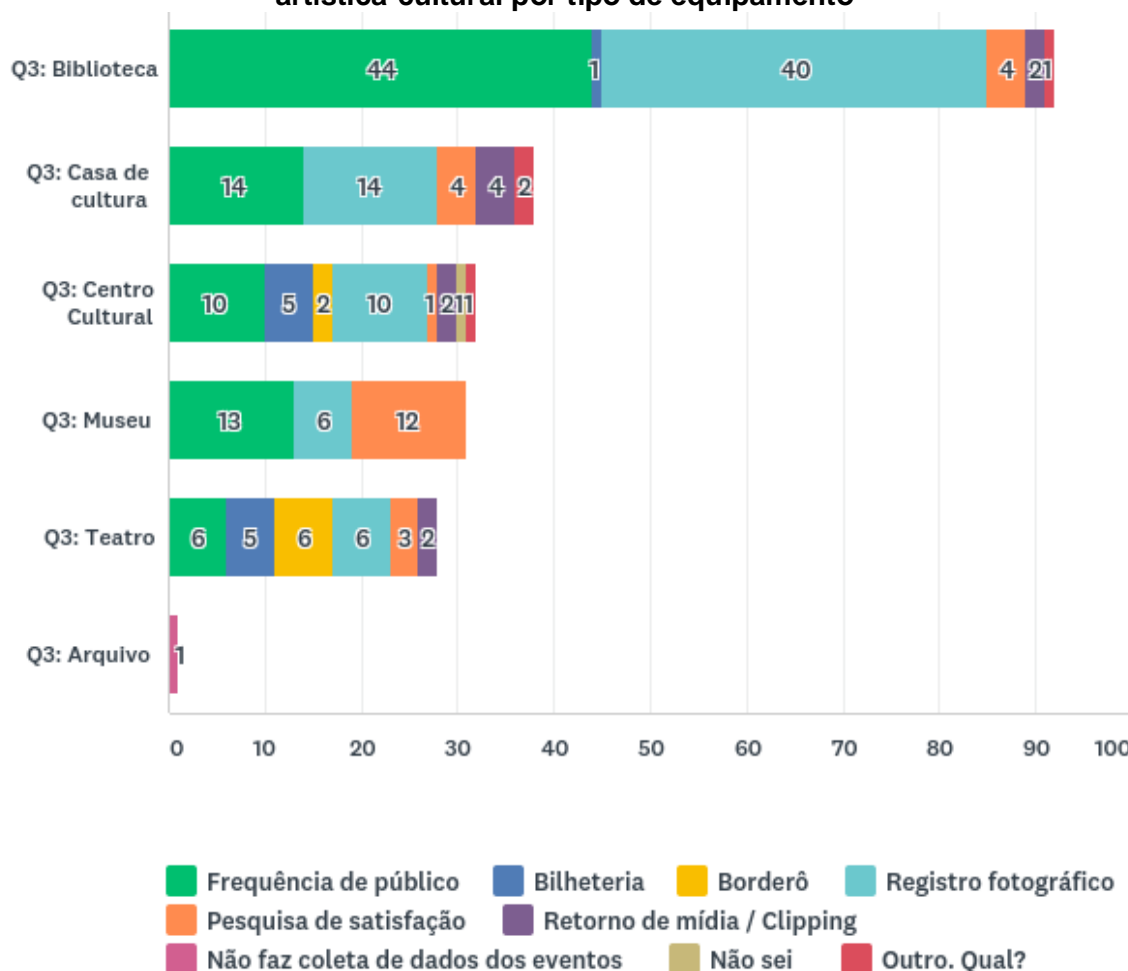
Tabela 11 – Dados coletados durante e após os eventos da programação

Frequência de público	%	94,6%
	abs	88
Registro fotográfico	%	83,9%
	abs	78
Pesquisa de satisfação	%	25,8%
	abs	24
Bilheteria	%	11,8%
	abs	11
Retorno de mídia / Clipping	%	10,8%
	abs	10
Borderô	%	8,6%
	abs	8
Outro. Qual?	%	5,4%
	abs	5
Não faz coleta de dados dos eventos	%	1,1%
	abs	1
Não sei	%	1,1%
	abs	1
total	%	243,0%
	abs	93

Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Percebe-se que Frequência de Público e Registro Fotográfico estão entre as principais formas de monitoramento. Em “outros” constam lista de presença nos eventos e retorno dos artistas. No Gráfico 24 é possível visualizar a diversidade e proporção dessas formas de monitoramento em cada tipo de equipamento:

Gráfico 25 – Dados coletados durante e após os eventos da programação artística-cultural por tipo de equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Com relação aos meios de comunicação dos dados, a opção “sistema de informação próprio da área”, aplicativos de mensagens rápidas (WhatsApp e similares) e “e-mail” constam como os mais frequentes (conforme tabela 4.35). Entende-se que o IGSIS⁴⁴ é o sistema de comunicação próprio da área, pois é o sistema que facilita o processo de contratação artística, bem como é a fonte de comunicação para divulgação e difusão dos eventos. Apenas 10% afirma que usa o SEI para comunicação desses dados⁴⁵.

⁴⁴ Não incluímos esse sistema no questionário, pois foi identificado quando o questionário já estava sendo aplicado. No entanto, vale ressaltar que, de acordo com a desenvolvedora do IGSIS, não há campos previstos para informar dados de monitoramento. Os dados dos eventos são registrados no SEI para formalizar o processo de contratação, mas são encerrados assim que o evento acontece.

⁴⁵ Sabe-se que não existem campos para informar dados de monitoramento dos eventos. No caso do SEI, constam os dados do processo de contratação artística.

Tabela 12 – Meios de comunicação dos dados de monitoramento dos eventos da programação artística-cultural

Sistema de informação próprio da área	%	46,0%
	abs	40
Whatsapp, telegram, messenger, mensagem de texto etc.	%	44,8%
	abs	39
E-mail	%	43,7%
	abs	38
Outro. Qual?	%	23,0%
	abs	20
Telefone	%	11,5%
	abs	10
Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	%	11,5%
	abs	10
Memorando e/ou ofício	%	5,8%
	abs	5
Não é feita	%	2,3%
	abs	2
Não sei	%	0%
	abs	0
total	%	188,5%
	abs	87

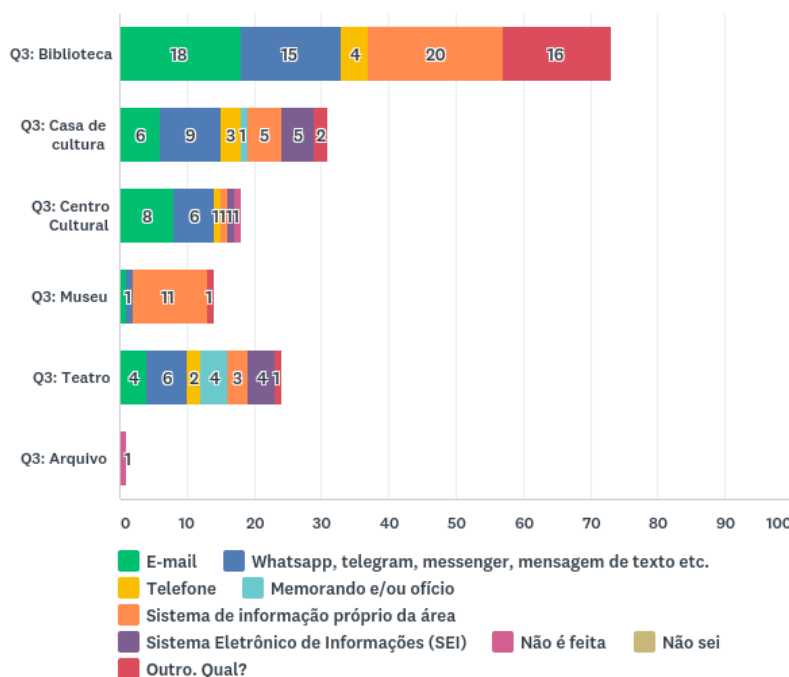
Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Sabemos que esses sistemas (SEI e IGSIS) não são próprios para esse tipo de monitoramento, já que apenas estão previstos campos relacionados à viabilidade e execução do evento (contratação, data, local, descrição prévia, etc.), e não para fiscalização e acompanhamento posterior ao evento, tais como frequência de público, fotografias, lista de presença e nem mesmo campos em que seja possível estimar público, por exemplo. De qualquer forma, os dados dessas respostas permitem identificar quais ferramentas de comunicação são mais habituais. No caso de Bibliotecas, por exemplo, sabe-se que existe um relatório anual próprio da área onde constam os dados de monitoramento.

Abaixo, os mesmos dados estão separados pelos tipos de equipamentos (Gráfico 26). Na análise por tipo de equipamento, esses dados serão aprofundados, mas o gráfico permite identificar quais equipamentos aproximam-se mais de um padrão (Museu e Bibliotecas), bem como obter indícios de que o IGSIS é uma fonte

de informação para a programação cultural, enquanto o SEI limita-se à formalização feita no Setor de Contratos⁴⁶, distante do universo local.

Gráfico 26 – Meios de comunicação dos dados de monitoramento dos eventos da programação artística-cultural por tipo de equipamento



Fonte: Questionário Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

No capítulo seguinte, todos os dados serão detalhados para cada tipo de equipamento. Dessa forma, entende-se que há particularidades características de um tipo de equipamento, ou de um conjunto de equipamentos, que devem ser consideradas no contexto das recomendações. Avaliar as limitações e as tendências reveladas pela pesquisa exploratória é parte importante para a padronização dos procedimentos de cessão de espaço.

⁴⁶ Em conversa com o Setor de Contratos, fomos informadas de que os eventos da programação cultural que envolvem contratação artística são encaminhados via IGSIS para o Setor de Contratos que inicia o registro do processo no SEI. Portanto, não é de responsabilidade do gestor inserir os dados no SEI.

CAPÍTULO 5: APRESENTAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS

Este capítulo abordará as análises da pesquisa exploratória, incluindo as entrevistas semiestruturadas realizadas com as coordenadorias de cada tipo de equipamento e o questionário aplicado a todos os equipamentos. Inicialmente, será apresentada a estrutura organizacional atual da Secretaria Municipal de Cultura, bem como suas principais atribuições, em especial aquelas mais diretamente relacionadas ao objeto deste trabalho. Posteriormente, serão apresentadas sessões específicas para cada tipo de equipamento, nas quais serão apresentadas brevemente suas atribuições e, em maior detalhamento, as análises das entrevistas semiestruturadas e das respostas ao questionário aplicado.

Os equipamentos culturais são definidos, no Art. 109 do Decreto Municipal nº 58.207, de 24 de abril de 2018, como os imóveis com atividades culturais de acesso público sob gestão ou cogestão da Secretaria Municipal de Cultura. Já os espaços culturais são definidos como os espaços dos equipamentos culturais, incluindo as Bibliotecas e os Teatros que compõe os Centros Culturais Municipais, bem como os pontos e bosques de leitura situados em parques, praças e conjuntos habitacionais.

De acordo com o Decreto Municipal nº 58.207, de 24 de abril de 2018, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Cultura, as finalidades da SMC são:

- I - Implementar e gerir o Sistema Municipal de Cultura;
- II - Implementar, coordenar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Cultura – PMC;
- III - Estabelecer diretrizes, formular, implementar e avaliar a política de cultura;
- IV - Integrar e fortalecer o intercâmbio entre centro e periferias;
- V - Desenvolver a formação de público e a ampliação do acesso da população às manifestações culturais promovidas pela SMC;
- VI - Incentivar, apoiar e difundir os costumes e as manifestações das culturas populares e tradicionais, afro-brasileiras, indígenas, imigrantes, entre outras representantes da diversidade de expressões e identidades culturais existentes na cidade;
- VII - Desenvolver programas e atividades de difusão das linguagens artísticas, fortalecendo atividades culturais das diversas formas de manifestação;
- VIII - Promover a equidade na produção, difusão e fruição da cultura, colaborando para o acesso à cultura na cidade;

- IX - Estimular o debate, a reflexão e a criação artística e intelectual;
- X - Promover e valorizar a leitura;
- XI - Preservar o patrimônio histórico-cultural;
- XII - Manter e preservar os equipamentos e espaços culturais, assim como promover a utilização dos espaços públicos com atividades artísticas e culturais;
- XIII - Promover ações que aproximem o público dos equipamentos culturais, tornando-os referência da cidade;
- XIV - Desenvolver estratégias que reconheçam e fortaleçam a economia da cultura, contemplando a diversidade de cadeias e arranjos produtivos, a promoção da sustentabilidade e a interação com os mercados e instituições culturais que atuam na cidade.

Dentre as finalidades elencadas acima, destaca-se, no âmbito deste trabalho, a que trata da promoção da utilização dos espaços públicos com atividades artísticas e culturais. Somada a essa, destacam-se também a promoção de ações que aproximem o público dos equipamentos culturais, tornando-os referência da cidade, e a manutenção e preservação dos equipamentos e espaços culturais, assim como a promoção da utilização dos espaços públicos com atividades artísticas e culturais. A partir disso, pode-se afirmar que o objetivo do serviço de cessão de espaço, se considerarmos apenas o decreto de estruturação da SMC, deve estar diretamente ligado à utilização do espaço visando promover a difusão das atividades artísticas e culturais. Ademais, como veremos posteriormente, a manutenção e preservação dos equipamentos e espaços culturais é atribuição das coordenadorias e supervisões de cada tipo de equipamento. O serviço de cessão de espaço, em grande parte das situações, acaba por cumprir também essa função de manutenção.

O mesmo decreto também apresenta a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Cultura. Para cumprir o objetivo deste trabalho, serão apresentadas aqui as finalidades das seguintes unidades específicas: Departamento dos Museus Municipais (DMU); Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB); Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural (CEQUIP); Centro Cultural da Cidade de São Paulo (CCSP); Centro Cultural Municipal da Juventude - Ruth Cardoso (CCJ); Biblioteca Municipal Mário de Andrade (BMA); Arquivo Histórico Municipal (AHM). Tais unidades foram selecionadas pois possuem sob sua gestão espaços que podem ser cedidos no âmbito do Decreto Municipal de Preços Públicos (nº 58.790, de 06 de junho de 2019).

5.1 Departamento dos Museus Municipais (DMU)

O Departamento dos Museus Municipais (DMU) tem entre suas atribuições gerenciar todos os Museus Municipais; implantar o sistema municipal de Museus; elaborar diretrizes museológicas para atuação técnica para instituições e acervos de caráter museológico; realizar ações de valorização, divulgação e conservação do patrimônio museológico; ordenar e fiscalizar as atividades referentes aos recursos, pessoal, contratos, parcerias, convênios, serviços administrativos e de manutenção locais, entre outras atividades previstas no Decreto Municipal, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Cultura (nº 58.207, de 24 de Abril de 2018).

O DMU é integrado por: (i) Museu da Cidade de São Paulo (MCSP), no qual estão incluídas as unidades de Núcleo de Museologia e Acervos Municipais; Núcleo de Programação e Comunicação; Núcleo de Formação e Desenvolvimento de Públicos; Casa da Imagem de São Paulo (CISP); Pavilhão Lucas Nogueira Garcez (OCA); e (ii) Pavilhão Municipal das Culturas Brasileiras (PCB).

Criado em 1993, o Museu da Cidade de São Paulo é uma rede de casas históricas, construídas entre os séculos 17 ao 20 e distribuídas nas várias regiões da cidade que representam remanescentes da ocupação da área rural e urbana da Cidade de São Paulo⁴⁷. O projeto para o Museu da Cidade de São Paulo revela um percurso unificado para suas unidades, que deverão constituir as estruturas matriciais do Sistema Municipal de Museus.

São 15 os equipamentos e espaços sob a gestão do DMU (conforme Anexo B - Equipamentos e Espaços Culturais da SMC), sendo 13 o número de equipamentos. Desse total de 13 equipamentos, apenas 3 deles possuem gestores locais designados (Casa da Imagem, Pavilhão Lucas Nogueira Garcez - OCA, Sítio Morrinhos⁴⁸). A gestão dos outros 10 equipamentos, incluindo o processo de cessão de espaço no âmbito do Decreto de Preços Públicos, ficam sob responsabilidade de servidores do DMU.

⁴⁷ Extraído de: <http://www.museudacidade.prefeitura.sp.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 17 de agosto de 2019.

⁴⁸ A gestão e administração deste equipamento foi recentemente transferida para o Departamento de Patrimônio Histórico (DPH). No entanto, suas características assemelham-se à das demais casas históricas ligadas ao Departamento de Museus (DMU).

Na avaliação dos servidores entrevistados, as potencialidades dos equipamentos do DMU não estão claras para os cidadãos. Em geral, os solicitantes de cessão de espaço não têm conhecimento da função artística-cultural dos Museus, do seu histórico, das atividades que costumam ser realizadas e de sua estrutura. Os entrevistados demonstraram conhecer de maneira apropriada o Decreto de Preços Públicos.

Na entrevista, o processo de cessão de espaço foi apresentado como tendo início no envio de e-mail por parte do solicitante aos servidores do DMU. Se a data solicitada estiver disponível, a solicitação de cessão de espaço é avaliada segundo as modalidades e respectivos critérios presentes no Decreto De Preços Públicos. Apesar de existirem 7 modalidades, os entrevistados mencionaram apenas a corporativa e artístico-cultural. No caso da modalidade “corporativo”, os únicos eventos que não são autorizados são eventos familiares (exemplos citados: casamento e festas de aniversários). Após a modalidade de cessão, são analisadas questões técnicas, como capacidade do equipamento, duração do evento, entre outros. Avaliadas a disponibilidade da data, a modalidade em que o evento se enquadra e compatibilidade das questões técnicas, a solicitação da cessão de espaço é autorizada ou negada.

A fiscalização do antes, durante e após o evento dos 11 equipamentos que não possuem gestores locais próprios fica sob responsabilidade de uma única servidora do DMU, sugerindo uma sobrecarga sobre a responsável que cruza a cidade no mesmo dia para atender às demandas.

O pagamento das cessões de espaço realizadas é feito, em geral, por bens e serviços. No entanto, existem solicitantes que preferem realizar o pagamento por meio de guia de recolhimento ao FEPAC. Não foram apresentados maiores esclarecimentos em relação a quais tipos de cessões mais direcionam recursos ao Fundo.

Em relação ao registro das cessões de espaço, os entrevistados afirmaram que todas as cessões são registradas no SEI (Sistema Eletrônico de Informações). Não é feita, no entanto, nenhuma consolidação dos dados referentes às cessões em formato de relatório e/ou planilha, tampouco tais informações são repassadas à Assessoria Técnica do gabinete da SMC. Assim, não é possível fazer a avaliação de qual é a importância, seja em termos de uso do espaço público e o cumprimento da função artístico-cultural do equipamento, seja em relação às melhorias conquistadas pelo pagamento de bens e serviços aos equipamentos, que o serviço de cessão de espaço

possui para os Museus municipais.

Dos 15 equipamentos e espaços submetidos ao DMU, o Pavilhão Lucas Nogueira Garcez (OCA) e o Pavilhão Municipal de Culturas Brasileiras, ambos geridos pelo mesmo servidor público, são os mais solicitados para o serviço de cessão de espaço, apesar de inexistir qualquer dado consolidado que comprove esse fato. Outro aspecto que chama atenção em relação a esses dois equipamentos é que os entrevistados afirmaram que parte das melhorias na SMC como um todo e dos Museus da Cidade se devem às cessões de espaços. Há um acordo informal entre chefia de gabinete e DMU para que os bens sejam divididos da seguinte forma: 1/3 vai para SMC, 1/3 para Museu da Cidade e 1/3 fica para o equipamento cedido. Outra particularidade é que, quando há cessões de espaço desses dois equipamentos, a gestora local compartilha com os solicitantes um manual de boas práticas para uso do espaço, chamado de “Manual do Produtor”, além de também apresentarem de forma falada as regras para uso do espaço. O compartilhamento de um manual de boas práticas é de extrema importância para estes tipos de equipamentos, uma vez que todos os Museus ligados ao DMU são tombados pelo patrimônio histórico. Nesse sentido, é essencial que todas as características do equipamento, bem como as regras de utilização dele estejam claras ao cidadão, como forma de prevenir eventuais danos ao patrimônio histórico. O *Survey*, por sua vez, obteve respostas para todos os 15 equipamentos sob responsabilidade do DMU. Como mencionado anteriormente, existem apenas 3 equipamentos que possuem gestores. Dessa forma, cabe destacar que o questionário foi respondido 13 vezes por uma mesma servidora⁴⁹, tendo em vista a realidade de cada um dos equipamentos que não possuem gestor. Outras duas respostas foram feitas por gestores de equipamentos. Das 15 respostas obtidas, 14 foram realizadas por servidores que participam do processo de cessão de espaço e 1 gestor afirmou que não participa dos processos de cessão. Assim, a análise a seguir considerará apenas as respostas feitas por servidores (gestores do equipamento ou não) que afirmaram que participam do processo de cessão de espaço.

A grande maioria dos equipamentos do DMU (71,43%) afirmou que a programação cultural é toda feita pelo local (pelo próprio equipamento e pelo

⁴⁹ Por esse motivo o bloco de perguntas para caracterização dos respondentes não será avaliado no caso dos equipamentos sob responsabilidade do Departamento de Museus Municipais.

departamento). Essa afirmação demonstra que os equipamentos são bastante autônomos na definição da programação cultural.

Quadro 9 – Elaboração da programação cultural dos museus

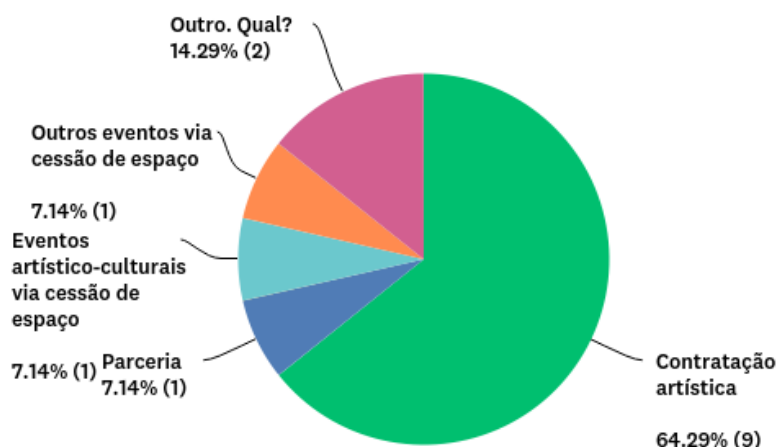
Museus	Resposta	
	%	Unidade
Toda ela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	71,43%	10
A maior parte dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria), com pouca participação do Núcleo de Programação da SMC	28,57%	4
TOTAL		14

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Para 7 equipamentos (50%), a cessão de espaço é rara quando considerado o número de atividades da programação cultural mensal. Apenas para um equipamento a cessão de espaço é muito frequente quando considerado o número de atividades da programação cultural mensal. Demais equipamentos consideraram como razoavelmente frequente (14,29%) e como pouco frequente (28,57%). Em relação às formas pelas quais a programação cultural acontece, 11 equipamentos afirmaram que é por contratação artística (78,57%), 8 afirmaram que a programação se dá por parceria (57,14%), 3 por eventos artísticos-culturais via cessão de espaço (21,43%), 1 por outros eventos via cessão de espaço (7,14%) e 1 por outra forma (7,14%).

Quando perguntados sobre a principal forma pela qual a programação cultural se dá, a maioria (64,29%) afirmou que é por meio de contratação artística, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 27 – Principal forma pela qual a programação artística se dá nos museus



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

O monitoramento dos eventos se dá basicamente por meio de um indicador que é frequência de público. Outro indicador relevante para este tipo de equipamento é a pesquisa de satisfação: 12 equipamentos afirmaram que utilizam esse indicador. Após o monitoramento dos eventos, a principal forma de comunicação desses dados é por sistema próprio da área. Nesse caso, é utilizado o IGSIS, que tem como função a comunicação e divulgação dos eventos, independentemente do tipo de evento e se envolveu ou não a cessão de espaço. Uma particularidade do DMU é que todos os gestores dos equipamentos afirmaram conhecer bem o Decreto de Preços Públicos. Como afirmam conhecer bem o decreto, os gestores possuem capacidade de realizarem críticas à legislação. Em geral, os gestores consideram o decreto confuso, o que dificulta o enquadramento dos eventos. Apenas um gestor considerou o decreto suficiente, sem apresentar mais detalhes.

Quando perguntados se os equipamentos realizaram cessões de espaço nos últimos 12 meses, 9 equipamentos afirmaram que não e apenas 5 afirmaram que realizaram cessões neste período. Assim, pode-se inferir que apesar do Decreto ser conhecido pelos gestores dos equipamentos, há um desconhecimento do potencial dos equipamentos por parte da população demandante. Mais uma vez, é importante ressaltar que 10 equipamentos do DMU não possuem gestor designado, sendo que uma única servidora responde pela autorização dos espaços.

As perguntas subsequentes à questão sobre a realização de cessão de espaço nos últimos 12 meses só foram respondidas em caso de resposta afirmativa.

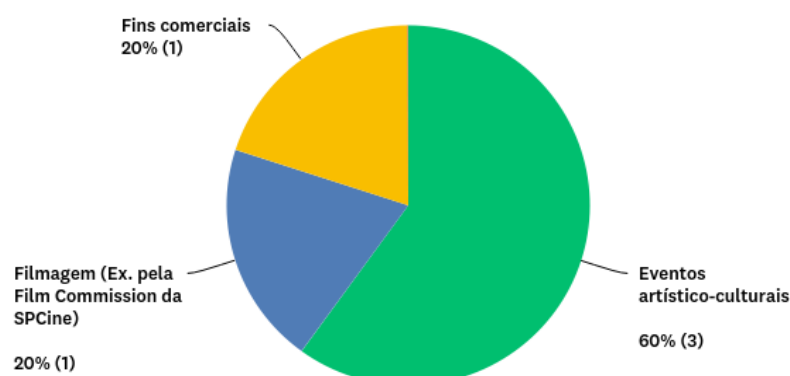
Assim, cabe destacar que 100% dos equipamentos que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses afirmaram que realizaram a modalidade de evento artístico-culturais. Além disso, as modalidades de filmagem, eventos para fins jornalísticos e eventos corporativos foram realizadas por 3 equipamentos; enquanto as modalidades para fins publicitários e de fotografia foram realizadas por 2 equipamentos. Em relação à frequência das modalidades, novamente destaca-se a realização de eventos artísticos-culturais, que se configura como a mais frequente para 3 dos 5 equipamentos respondentes. Assim, pode-se inferir que a coprodução de eventos culturais é presente neste tipo de equipamento.

Quadro 10 – Modalidades de cessão de espaço realizadas nos últimos 12 meses nos Museus

Museus	Resposta	
	%	Unidade
Eventos artísticos-culturais	60%	3
Filmagem	20%	1
Fins comerciais	20%	1
TOTAL		5

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Gráfico 28 – Modalidade mais frequente de cessão de espaço realizada nos últimos 12 meses nos Museus



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Em relação à forma de pagamento⁵⁰, 4 equipamentos afirmaram que os pagamentos se deram em dação de bens e serviços, 1 afirmou que foi pago em espécie por recolhimento de guia via FEPAC e 1 afirmou que o pagamento se deu por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento. A predominância da forma de pagamento é em dação de bens e serviços, conforme afirmaram 4 dos 5 equipamentos respondentes.

Para os respondentes que receberam o pagamento da cessão em espécie, 1 alegou a facilidade da forma de pagamento, e 1 a arrecadação de orçamento pela SMC como os principais motivos. Por sua vez, dos respondentes que receberam o pagamento em dação de bens e serviços, 2 afirmaram que houve incorporação de tais bens e 3 afirmaram que não houve incorporação pois foram recebidas benfeitorias aos equipamentos e/ou bens não permanentes.

A forma de contato dos solicitantes com os equipamentos acontece principalmente por telefone (4) e por e-mail (4). Há também o contato presencial (1), por redes sociais (1) e pelo site da SMC (1). Em relação ao perfil dos solicitantes, pode-se afirmar que é bastante diverso. No entanto, as empresas foram listadas por 4 dos equipamentos; órgãos, entidades ou empresas públicas para 3 dos equipamentos; ONGs e/ou outras organizações sem fins lucrativos para 3 equipamentos também; comunidade do entorno por 2 equipamentos, enquanto coletivos ou grupos informais e artistas individuais foram listados por 1 equipamento.

⁵⁰ As perguntas 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 foram respondidas apenas por 5 equipamentos do DMU pois elas só poderiam ser respondidas para equipamentos que afirmaram ter realizado cessões de espaço nos últimos 12 meses (Pergunta 12).

Quadro 11 – Formas de contato dos solicitantes de museus

Museus	Resposta	
	%	Unidade
Telefone	80%	4
Email	80%	4
Site da Secretaria	20%	1
Redes sociais	20%	1
Presencialmente	20%	1
Total		5

Fonte: *Survey* Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação à negativa dada por gestores ou responsáveis pelos equipamentos, a principal justificativa, apresentada por todos os 5 respondentes dessa pergunta, foi a inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento. A incompatibilidade com a agenda do equipamento também foi uma justificativa apresentada, afirmada apenas por 2 equipamentos. Esses dados podem, mais uma vez, mostrar que há um desconhecimento por parte dos solicitantes em relação às características dos equipamentos do DMU e de seus potenciais. Por meio das entrevistas semiestruturadas, observou-se que a gestora conhece a definição de todas as modalidades de cessão, o que pode estar relacionado à principal justificativa da negativa ser a inadequação do evento com as especificações técnicas do equipamento.

Quando perguntada a quantidade de solicitações de cessão de espaço nos últimos 12 meses, 60% dos equipamentos afirmou ter recebido entre 1 e 5 solicitações. O mesmo percentual se repetiu quando perguntada a quantidade de cessões realizadas. Aqui é importante destacar os dados da OCA/Pavilhão de Culturas Negras. Esse equipamento afirmou ter recebido mais de 101 solicitações de cessão de espaço nos últimos 12 meses e realizou entre 11 e 20 cessões. Evidentemente, esse dado acaba sendo bastante discrepante da realidade dos demais equipamentos submetidos ao DMU, influenciando, de maneira acentuada, os dados.

Quadro 12 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos Museus

Número de solicitações	Respostas	Número de cessões realizadas	Respostas
Entre 1 e 5	60%	Entre 1 e 5	60%
	3		3
Entre 6 e 10	0%	Entre 6 e 10	20%
	0		1
Entre 11 e 20	20%	Entre 11 e 20	20%
	1		1
Entre 21 e 50	0%	Entre 21 e 50	0%
	0		0
Entre 51 e 100	0%	Entre 51 e 100	0%
	0		0
101 ou mais	20%	101 ou mais	0%
	1		0

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Para avaliar qual a importância que as cessões de espaço via Decreto de Preços Públicos possuem para os equipamentos, foram apresentadas afirmações e solicitado que os respondentes indicassem o seu grau de concordância com as afirmações.

Quadro 13 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço pelos Museus

		Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Total	Média ponderada
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento	%	7,14	92,86	0	0	0	14	4,07
	Abs	1	13	0	0	0		
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento	%	42,86	50	0	0	7,14	14	4,21
	Abs.	6	7	0	0	1		
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento	%	7,14	85,71	0	7,14	0	14	3,93
	Abs.	1	12	0	1	0		
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública	%	0	85,71	0	7,14	7,14	14	3,64
	Abs.	0	12	0	1	1		

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

A maioria dos respondentes concorda parcialmente com as afirmações que dizem que as cessões são importantes para a manutenção e subsistência dos equipamentos. Importante lembrar que o pagamento em dação de bens e serviços aos equipamentos foi respondido pela maioria dos equipamentos como a forma de pagamento mais frequente nos últimos 12 meses.

Em complemento, a maioria dos respondentes concorda parcialmente com as afirmações que dizem que as cessões contribuem para a programação cultural dos equipamentos. Nesse aspecto, é importante ressaltar que, anteriormente, apenas um respondente afirmou que os eventos artísticos-culturais via cessão de espaço é a principal forma pela qual a programação cultural se dá, enquanto 1 outro respondente afirmou que a programação cultural se dá principalmente por outro tipo de evento, também via cessão de espaço.

Apesar dos respondentes do museu da cidade acreditarem na importância da cessão de espaço para realização de manutenção e benfeitorias e na composição da programação cultural, as demais respostas sobre as afirmações são pontos de atenção. A maioria dos equipamentos concorda parcialmente de que as cessões de espaço desviam o equipamento de sua finalidade. Nesse aspecto, cabe reforçar novamente o fato de que a principal justificativa para as negativas das cessões de espaço para este tipo de equipamento é justamente a inadequação das

especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento⁵¹.

Outra afirmação, cujo resultado é um ponto de atenção para o caso dos Museus, é relativa à sobrecarga que as cessões podem gerar na equipe. 6 dos respondentes concordam totalmente com a afirmação de que as cessões sobrecarregam a equipe, enquanto 7 dizem concordar parcialmente com a afirmação. Ou seja, pode-se perceber que a disponibilidade de equipe para realizar a fiscalização, seja por insuficiência de recursos humanos nos equipamentos, seja por solicitação de cessões fora dos horários de funcionamento dos equipamentos, pode ser um fator de risco para a adequada execução do processo de cessão de espaço por meio do Decreto de Preços Públicos.

Em relação ao conjunto de perguntas sobre o processo de autorização de filmagens, liderado pela *SP Film Commission*, 12 equipamentos afirmaram que já realizaram cessões de espaço pela *SP Film Commission*. Dos 12 equipamentos que realizaram, 10 avaliam o processo como “positivo”, enquanto 1 como “muito positivo” e 1 como “nem positivo e nem negativo”.

O último conjunto de perguntas avaliou o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Todos os respondentes afirmaram usar o SEI em seu dia a dia e nos processos de cessão de espaço. Para a maioria dos equipamentos, quem insere as informações referentes aos processos de cessão é o programador⁵². Em 3 equipamentos o responsável pela inserção do processo no SEI é o coordenador, enquanto para 1 equipamento é o gestor do equipamento e para outro equipamento o responsável é alguém da equipe, não o gestor do equipamento. Ou seja, não há um padrão no processo de registro das cessões de espaço no SEI.

Entre os principais tipos de processo no SEI em que as solicitações de cessão de espaço são registradas são: “Autorização e permissão de uso de próprio municipal” (11), “Celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais” (9). A opção “outros” recebeu 2 respostas como “Autorização de filmagem e/ou fotos” e 1 como “licitação: inexigibilidade”. Nota-se que não há padronização na

⁵¹ Após a aplicação do questionário, verificou-se que existe a possibilidade de dupla interpretação em relação a esta afirmação (conforme explicação do Capítulo 2).

⁵² Programador são os curadores das casas, ou seja, aqueles que avaliam pedidos recebidos de terceiros e que também organizam as mostras nos equipamentos.

tipologia dos processos registrados no SEI.

5.2 Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB)

A Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB) tem entre suas atribuições propor e coordenar a implementação de políticas públicas para incrementar a frequência e o uso das Bibliotecas integrantes do Sistema Municipal de Bibliotecas; estabelecer, sistematizar e implementar procedimentos básicos para o funcionamento das Bibliotecas Públicas Municipais e dos serviços de extensão em leitura; desenvolver e propor programas cooperativos entre os integrantes do SMB e entre diferentes órgãos municipais; coordenar e fiscalizar as atividades referentes aos recursos, pessoal, contratos, parcerias, convênios, serviços administrativos e de manutenção locais, orientando a operacionalização pela CAF, entre outras atribuições previstas no Decreto Municipal que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Cultura (nº 58.207, de 24 de Abril de 2018).

A CSMB é integrada por: (i) Supervisão de Programas e Projetos – SPP; (ii) Supervisão de Desenvolvimento de Coleções e Tratamento de Informações – SCT; (iii) Supervisão de Planejamento – SP; (iv) Supervisão de Bibliotecas – SB, da qual fazem parte o Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul e o Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste; (v) Biblioteca Pública Infanto-Juvenil Monteiro Lobato – BML; (vi) Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura – NSL. Cabe ressaltar que a Biblioteca Mario de Andrade (BMA), avaliada na sessão (a) deste item, e as Bibliotecas pertencentes ao Centro Cultural da Cidade de São Paulo não estão vinculadas a esta coordenadoria.

A CSMB possui 54 Bibliotecas, 15 pontos de leitura e 13 bosques de leitura sob sua gestão (conforme Anexo B - Tabela "C" – Equipamentos e Espaços Culturais da Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas - CSMB). Para fins deste trabalho, foram exploradas apenas as 54 Bibliotecas, sendo que 53 delas estão sob gestão da Supervisão de Bibliotecas, e a Biblioteca Pública Infanto-Juvenil Monteiro Lobato, que possui autonomia e está vinculada diretamente à CSMB. Todos os equipamentos considerados possuem um gestor responsável.

Foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com os servidores da CSMB. A primeira delas somente com a Coordenadora do Sistema de Bibliotecas e a

segunda reuniu as supervisoras das Regionais Leste e Sul, das Regionais Centro, Norte e Oeste, a supervisora de Planejamento e a gestora da Biblioteca Pública Infante-Juvenil Monteiro Lobato.

Os entrevistados, em especial os gestores dos equipamentos, entendem a importância do Decreto de Preços Públicos por proteger os gestores, mas não o consideram aplicável por ser “muito burocrático”. Para eles, o Decreto acaba afastando os interessados na cessão de espaço.

Para os entrevistados, existem dois tipos de cessão de espaço: a pública e a privada. Ainda assim, falou-se muitas vezes em “instituição” quando tem aparato institucional e “empresa” quando tem fins lucrativos. Além disso, o próprio uso do termo “cessão” não é uniforme, muitas vezes falou-se em “ocupação” também.

Não há um processo padronizado em relação às cessões de espaço, inclusive cada equipamento tem seu próprio formulário a ser preenchido pelo solicitante. Entendem que é possível realizar a padronização em relação à documentação solicitada, como na forma de um Manual de Boas Práticas (que precisaria ser personalizado para cada Biblioteca, pois elas têm usos e finalidades particulares) e de uma autorização única para formalização da cessão.

As solicitações são as mais variadas possíveis e são realizadas de todas as formas, entre elas indicação, “balcão”⁵³, frequentadores, profissionais do bairro, por meio da própria Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas. Apesar disso, existe a orientação por parte dos gestores das Bibliotecas para que as solicitações de cessão de espaço sejam enviadas por e-mail.

De acordo com a coordenadora, os gestores de cada equipamento têm total autonomia para autorizar as cessões, conforme previsto no decreto vigente de Preços Públicos, exceto se forem pedidos esdrúxulos. Costumam ser negados os pedidos que tratam de manifestações religiosas ou políticas e exploração financeira (como lançamentos de livros com venda de exemplares). A autonomia por parte dos gestores ficou evidente ao longo das entrevistas e eles mesmos declararam que, muitas vezes, acabam não cumprindo o estabelecido no Decreto de Preços Públicos por considerarem o trâmite não-amigável e demorado.

⁵³ Termo foi utilizado para quando o solicitante vai diretamente ao equipamento para solicitar a cessão do espaço.

Em relação ao processo de autorização e sistematização das cessões de espaço, há uma simetria de entendimento da parte da Coordenadoria e das unidades submetidas a ela. Em casos em que os solicitantes são isentos de pagamento de preço público, não há um processo registrado de cessão de espaço no SEI. Somente há um registro para os casos das cessões em que há pagamento de preço público pela utilização do espaço em questão. Ressalta-se que esse entendimento foi identificado exclusivamente nas Bibliotecas. Mensalmente, as informações referentes a todos os equipamentos, inclusive todas as cessões de espaço - sejam as registradas no SEI ou não registradas -, são enviadas pelos gestores para a Supervisão de Planejamento, que elabora o Relatório de Monitoramento das Ações (REMA). Ainda assim, os entrevistados entendem a importância de que todas as cessões de espaço sejam registradas no SEI ou em algum outro sistema de uso exclusivo da SMC.

Em resumo, as entrevistas semiestruturadas mostraram que, apesar de saberem da existência do Decreto de Preços Públicos para cessão de espaço, as Bibliotecas utilizam a legislação de maneira esporádica. Sugere-se que as cessões são autorizadas informalmente e sem cobrança de preço público, exceto quando é pela *SP Film Commission*. As Bibliotecas e o consequente uso que fazem delas parecem ter uma relação muito próxima com o seu entorno. No entanto, a relação territorial pode implicar maior discricionariedade por parte do gestor, bem como o uso de regras informais (pedidos no "balcão", "boca a boca"). Essa prática dificulta o controle dos pedidos de cessão, em especial os negativos, uma vez que o registro no SEI não é uma prática das Bibliotecas, especialmente aquelas em que não há pagamento de preço público.

O *Survey*, por sua vez, obteve 45 respostas completas de um total de 54 Bibliotecas sob responsabilidade da CSMB. Em relação ao perfil do respondente, 42 responderam essa parte do questionário. Dos respondentes, 41 afirmaram ser efetivos, sendo que 16 deles ocupam cargos em comissão, o que representa 38,10% do total de respondentes da parte do perfil. Apenas um respondente é comissionado.

Do total de respondentes do questionário, 41 afirmaram ser gestores dos equipamentos (91,11%) e apenas 4 afirmaram não serem gestores (8,89%). Em relação à participação nos processos de cessão, 30 respondentes disseram que participam do processo (66,67%), enquanto 14 afirmaram não participarem (33,33%).

A maior parte das Bibliotecas (46,67%) afirmou que a programação cultural dos equipamentos é metade feita pela programação local (do próprio equipamento ou da

coordenadoria) e a outra metade pelo Núcleo de Programação da SMC. Quando comparamos com a questão acerca da frequência da cessão de espaço no equipamento, não foi possível identificar uma relação. Uma parte significativa afirma que a cessão é muito frequente ou razoavelmente frequente (42,85%), enquanto uma parte também significativa afirma que a cessão inexistente (33,33%) no equipamento.

Na sequência, há um equilíbrio entre as Bibliotecas que afirmam que o principal responsável pela programação cultural é o Núcleo de Programação da SMC (22,22%) e aquelas que afirmam que o principal responsável é o próprio equipamento ou a CSMB (20%).

Quadro 14 – Elaboração da programação cultural do equipamento

Bibliotecas	Resposta	
	%	Unidade
Metade dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria) e a outra metade pelo Núcleo de Programação da SMC	46,67%	21
A maior parte dela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC, com pouca participação da programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	22,22%	10
A maior parte dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria), com pouca participação do Núcleo de Programação da SMC	20%	9
Toda ela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	8,89%	4
Toda ela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC	2,22%	1
TOTAL		45

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

A pergunta subsequente joga luz à representatividade da cessão de espaço em relação ao número de atividades da programação cultural do equipamento. Chama a atenção o fato de que 16 equipamentos (36,36%) afirmaram que a cessão de espaço é inexistente quando considerado o número de atividades da programação cultural mensal. Ou seja, a cessão de espaço não tem nenhuma importância na composição da programação cultural mensal para uma parcela bastante representativa das Bibliotecas. De toda forma, a maior parte das Bibliotecas (54,54%) reconhece a importância da cessão de espaço na composição da programação cultural mensal,

ainda que com intensidades diferentes: 10 afirmam que é pouco frequente, para outros 9 é razoavelmente frequente e apenas 5 afirmam que a cessão de espaço é considerada muito frequente.

Em relação às formas pelas quais a programação artística acontece, a contratação artística é a forma mais citada pelas Bibliotecas (95,45%) e a parceria é a segunda mais citada (77,27%). Apesar de não ser numericamente importante, os eventos artísticos-culturais via cessão de espaço e os outros eventos via cessão de espaço possuem potencial para desenvolvimento futuro de cessão com coprodução.

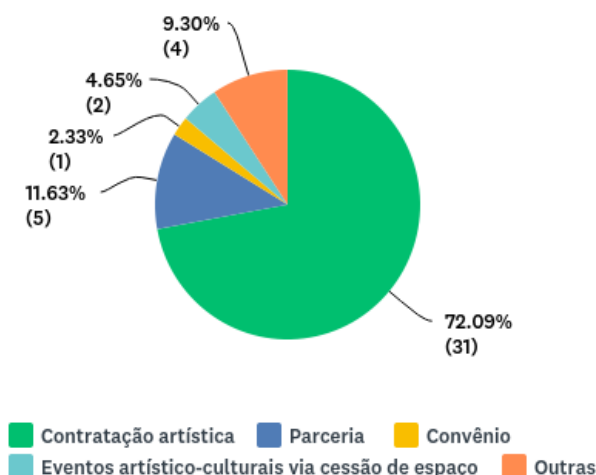
Quadro 15 – Formas de contratação da programação artística nas bibliotecas

Bibliotecas	Respostas	
	%	unidades
Contratação artística	95,45%	42
Parceria	77,27%	34
Eventos artísticos-culturais via cessão de espaço	18,18%	8
Outros eventos via cessão de espaço	11,36%	5
Outros	11,36%	5
Convênio	4,55%	2
Não sei	2,27%	1
Total		44

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Quando perguntados sobre a principal forma pela qual a programação cultural se dá, a maioria das Bibliotecas (72,09%) afirmou que é por meio de contratação artística, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 29 – Principal forma pela qual a programação artística se dá nas bibliotecas



Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.*

Ressalta-se a baixa representatividade que os eventos artísticos-culturais via cessão de espaço possuem como principal forma de composição da programação cultural das Bibliotecas: apenas 4,55% das Bibliotecas afirmaram ser a principal forma.

Em relação à coleta de dados durante e após os eventos da programação cultural, a maioria das Bibliotecas coleta os dados por frequência de público (todos os 44 respondentes) e por registro fotográfico (40 respondentes). Apenas 4 Bibliotecas realizam pesquisa de satisfação, 2 analisam retorno em mídias sociais e 1 coleta por bilheteria⁵⁴.

No que diz respeito à comunicação dos dados coletados durante os eventos, a principal forma de comunicação é por sistema de comunicação próprio da área, conforme afirmaram 46,51% dos respondentes. Destaca-se também a comunicação por email (41,86%) e a opção “outros” (37,21%). A principal forma citada na opção “Outros” é o REMA; também são citadas as publicações em redes sociais e cartazes no próprio equipamento.

⁵⁴ Ressalta-se que apenas as Bibliotecas que possuem teatro ou auditório estão aptas a realizarem o monitoramento por coleta de bilheteria.

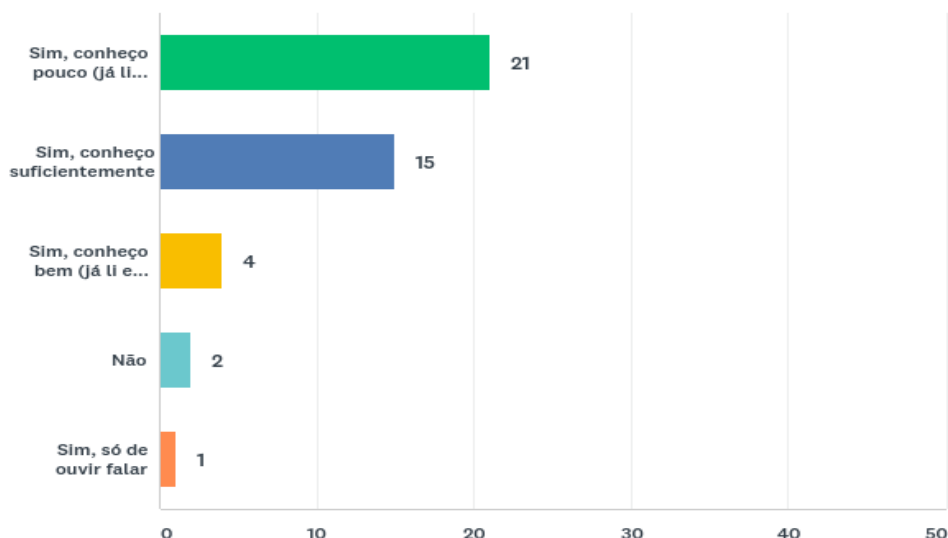
Quadro 16 – Formas de comunicação dos dados coletados nos eventos das bibliotecas

Bibliotecas	Respostas	
	%	Unidades
Sistema de Informação próprio da área	46,51%	20
E-mail	41,86%	18
Outros	37,21%	16
Aplicativos de mensagens rápidas (Whatsapp, Telegram, Messenger, mensagem de texto etc.	34,88%	15
Telefone	9,30%	4
Total		43

Fonte: *Survey* Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

A parte específica do questionário sobre o Decreto de preços Públicos deixou evidente que as Bibliotecas Municipais possuem níveis de conhecimento do Decreto de Preços Públicos diferentes. Enquanto a maioria (21) afirmou “conhecer pouco” o decreto e 15 afirmaram “conhecer suficientemente”, apenas 4 Bibliotecas afirmaram “conhecer bem” o decreto. Ainda, 2 Bibliotecas não conhecem o Decreto e 1 afirmou conhecer só de ouvir falar.

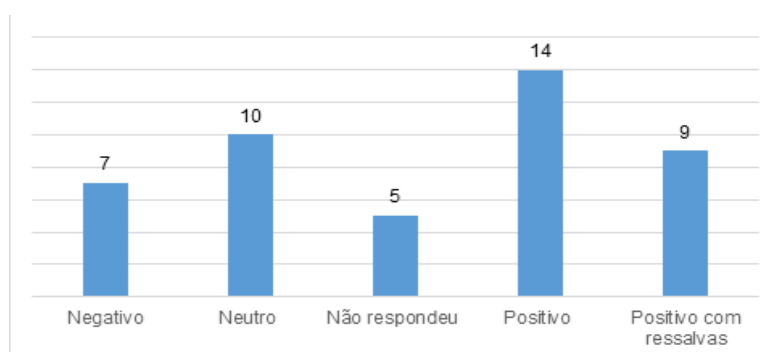
Gráfico 30 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público das Bibliotecas que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Por meio da pergunta aberta realizada para captar a percepção dos gestores em relação ao Decreto de Preços Públicos, obtivemos os seguintes resultados para as Bibliotecas: a maioria das Bibliotecas avalia positivamente o Decreto de Preços Públicos, sendo que 9 apresentaram alguma ressalva. Apenas 7 respostas foram negativas.

Gráfico 31 – Percepção dos gestores das Bibliotecas sobre o Decreto de Preço Público



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

As respostas positivas concordam em relação a importância do Decreto de Preços Públicos para orientar os gestores públicos nas solicitações de uso do espaço público. Entre as ressalvas elencadas estão os preços (considerados altos) e a dificuldade de se considerar as especificidades dos equipamentos. As avaliações

negativas consideram o Decreto burocrático, e com muita exigência de documentação, o que pode ser um impeditivo a depender da característica do solicitante do espaço.

Em relação às cessões realizadas nos últimos 12 meses, apenas 13 equipamentos afirmaram terem realizado, o que representa apenas 30,95% do total dos respondentes. Ressalta-se que as perguntas subsequentes à questão sobre a realização de cessão de espaço nos últimos 12 meses só foram respondidas em caso de resposta afirmativa. Assim, o universo de respondentes para as perguntas analisadas a seguir é de 13 equipamentos.

Dentre as modalidades de cessão de espaço que aconteceram no equipamento nos últimos 12 meses⁵⁵, a maior parte dos equipamentos (76,92%) afirmou ter realizado eventos artísticos-culturais. As demais modalidades foram realizadas em um menor número de equipamentos.

Quadro 17 – Modalidades de cessão de espaço nas Bibliotecas

Bibliotecas	Respostas	
	%	Unidades
Eventos artísticos-culturais	76,92%	10
Filmagem	38,46%	5
Outros	30,77%	4
Fins jornalísticos	23,08%	3
Fins publicitários	15,38%	2
Fotografia	15,38%	2
Evento corporativo, interesse diverso ou privativo	15,38%	2
Fins comerciais	7,69	1
Total		13

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

⁵⁵ As perguntas 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 foram respondidas apenas por aqueles que afirmaram terem realizado cessão de espaço nos últimos 12 meses.

Em relação a modalidade mais frequente, os eventos artísticos-culturais são o principal para 61,54% dos equipamentos. A segunda modalidade mais frequente é a filmagem, conforme afirmaram 23,08% dos equipamentos.

A parte do questionário que perguntou sobre as formas de pagamento das cessões de espaço obteve respostas diversas. Conforme tabela abaixo, a forma mais citada (46,15%) de pagamento é por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento e a segunda mais citada (38,46%) é por meio de doação de bens ou benfeitorias ao equipamento:

Quadro 18 – Formas de pagamento das cessões de espaço nas Bibliotecas

Bibliotecas	Respostas	
	%	Unidades
Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento	46,15%	6
Em doação de bens ou benfeitorias	38,46%	5
Não houve pagamento	15,38%	2
Não sei	15,58%	2
Outro	15,38%	2
Em espécie (por guia de recolhimento FEPAC)	7,69%	1
Por meio de doações informais ou não registradas	7,69%	1
Total		13

Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV*. Elaboração própria.

Em relação à forma de pagamento mais frequente, o padrão encontrado na pergunta anterior foi mantido: 5 equipamentos afirmaram que a forma mais frequente é por meio de atividades incorporadas à programação. Assim, pode-se relacionar a predominância do pagamento por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação, com a percepção coletada nas entrevistas semiestruturadas de que as Bibliotecas utilizam o Decreto de Preços Públicos de

maneira esporádica, sendo a maioria das cessões autorizadas informalmente e sem cobrança de preço público. Também com a mesma predominância, 5 equipamentos citaram que a forma mais frequente de pagamento é em dação de bens e serviços.

O pagamento em espécie (por guia de recolhimento FEPAC) aconteceu nas cessões realizadas em 4 equipamentos. Metade destes equipamentos afirmaram não saber o motivo por terem optado por essa forma de pagamento, enquanto 1 alegou a facilidade da forma de pagamento e 1 a inexistência de melhorias a serem feitas no equipamento. Por sua vez, 9 respondentes afirmaram terem recebido o pagamento em dação de bens e serviços. Desse total, 5 afirmaram que houve incorporação de tais bens, enquanto 1 afirmou que não houve incorporação dos bens recebidos. Além disso, um único respondente afirmou que não houve incorporação, pois foram recebidas benfeitorias aos equipamentos e/ou bens não permanentes.

A forma de contato dos solicitantes com os equipamentos acontece, principalmente, por telefone (12) e por e-mail (10). Há também o contato presencial (5), por redes sociais (3), pelo site da SMC (2) e por aplicativos de mensagens rápidas (1). Em relação ao perfil dos solicitantes, pode-se afirmar que é bastante diverso, apesar de existir a predominância de solicitações por coletivos ou grupos informais (para 11 dos 13 respondentes). Na sequência, artistas individuais (6) são os que mais solicitam, seguidas por empresas, ONGs/entidades sem fins lucrativos e comunidade do entorno, todos listados por 5 equipamentos. Escolas (públicas e privadas) aparecem com 4 menções e Órgãos, entidades ou empresas públicas com 2.

Em relação à negativa dada por gestores ou responsáveis pelos equipamentos, a principal justificativa foi a incompatibilidade com a agenda do equipamento, com 7 menções. A inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento e indisponibilidade de equipe para acompanhar o evento também foram justificativas apresentadas, conforme tabela a seguir:

Quadro 19 – Justificativas para as solicitações de espaço terem sido negadas pelas bibliotecas

Bibliotecas	Respostas	
	%	Unidades
Incompatibilidade com a agenda da programação cultural	53,85%	7
Inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento	23,08%	3
Indisponibilidade de equipe para acompanhar o evento	23,08%	3
Não houve pedido negado	23,08%	3
Não sei	23,08%	3
Insegurança jurídica diante dos possíveis danos ao equipamento	0	0
Outro	0	0
Total		13

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

A fiscalização foi realizada em 10 das 13 Bibliotecas respondentes. Apenas 1 biblioteca afirmou não realizar a fiscalização das cessões de espaço.

Quando perguntada a quantidade de solicitações de cessão de espaço nos últimos 12 meses, 30,77% dos equipamentos afirmou ter recebido entre 1 e 5 solicitações. Padrão ligeiramente maior foi identificado em relação às cessões realizadas, na qual 38,46% afirmaram terem realizado entre 1 e 5 solicitações.

Quadro 20 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelas Bibliotecas

Número de solicitações	Respostas	Número de cessões realizadas	Respostas
Entre 1 e 5 solicitações	30,77%	Entre 1 e 5 cessões de espaço	38,46%
	4		5
Entre 6 e 10 solicitações	23,08%	Entre 6 e 10 cessões de espaço	15,38%
	3		2
Entre 11 e 20 solicitações	23,08%	Entre 11 e 20 cessões de espaço	23,08%
	3		3
Entre 21 e 50 solicitações	15,38%	Entre 21 e 50 cessões de espaço	15,38%
	2		2
Entre 51 e 100 solicitações	7,69%	Entre 51 e 100 cessões de espaço	0,00%
	1		0
101 ou mais solicitações	0,00%	101 ou mais cessões de espaços	0,00%
	0		0
Não sei	0,00%	Não sei	7,69%
	0		1
TOTAL	13	TOTAL	13

Obs.: 1 equipamento afirmou não saber o número de cessões realizadas nos últimos 12 meses.

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Para avaliar qual a importância que as cessões de espaço via Decreto de Preços Públicos possuem para os equipamentos, foram apresentadas afirmações e solicitado que os respondentes indicassem o seu grau de concordância com as afirmações.

Quadro 21 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço nas bibliotecas

		Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Total	Média ponderada
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento	%	10	20	25	25	20	40	2,75
	Abs	4	8	10	10	8		
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento	%	22,50	27,50	27,50	15	7,50	40	3,42
	Abs	9	11	11	6	3		
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento	%	33,33	35,71	23,81	2,38	4,76	42	3,90
	Abs	14	15	10	1	2		
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública	%	0,00	32,50	35	12,50	20	40	2,80
	Abs	0	13	14	5	8		

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

O número de respondentes que discordam em algum grau (18) da afirmação que diz que as cessões são importantes para a manutenção e subsistência dos equipamentos é maior do que os respondentes que concordam em algum grau (12). Por outro lado, a maior parte dos respondentes concordam em algum grau (25) com a afirmação de que as cessões de espaço contribuem para a programação cultural do equipamento. Confirma-se, mais uma vez, a percepção de que as cessões de espaço nas Bibliotecas acontecem, principalmente, com isenção de preço público e de maneira informal.

Além disso, cabe destacar que nenhum equipamento concordou totalmente com a afirmação que diz que as cessões de espaço desviam a finalidade do equipamento. Um dos motivos para este resultado é o fato de que, anteriormente no questionário, as Bibliotecas afirmaram que a principal modalidade de cessão de espaço é o evento artístico-cultural. Ademais, cabe reforçar que a justificativa de inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento não foi a principal apresentada em casos de negativa, conforme pergunta abordada anteriormente.

Em relação à afirmação de que as cessões de espaço sobrecarregam os recursos humanos do equipamento, o número de respondentes que concorda em algum grau (20) com essa afirmação é maior do que o número de que discorda em algum grau (9).

Em relação ao conjunto de perguntas sobre o processo de autorização de filmagens, liderado pela SP *Film Commission*, apenas 8 equipamentos afirmaram que já realizaram cessões de espaço pela SP *Film Commission*, o que representa apenas 19,05% do total de respondentes dessa pergunta. Ressalta-se que apenas os equipamentos que afirmaram terem realizado cessões de espaço pela *Film Commission* tiveram acesso a próxima pergunta acerca da avaliação de tal processo. Dos 8 equipamentos respondentes, 4 avaliaram o processo como “muito positivo”, enquanto 2 como “positivo” e 2 como “nem positivo e nem negativo”.

O último conjunto de perguntas avaliou o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Na primeira pergunta do bloco, 41 respondentes afirmaram usar o SEI em seu dia a dia e 1 afirmou não utilizar. Apesar disso, apenas 8 respondentes que afirmaram usar o SEI também utilizam o sistema para o registro dos processos de cessão de espaço, o que representa 19,51%. Aqui, cabe retomar o dado acerca das Bibliotecas que afirmaram realizar cessão de espaço nos últimos 12 meses: 13 Bibliotecas afirmaram que sim. Ou seja, ainda há uma parcela de Bibliotecas que realiza as cessões de espaço sem registrar o processo no SEI. Possivelmente, o principal motivo para isso acontecer é por serem cessões em que não há pagamento, conforme entendimento percebido durante as entrevistas semiestruturadas. Ainda no que diz respeito ao uso do SEI, não há uniformidade em relação à pessoa que utiliza o sistema: 3 afirmam ser eles próprios, 4 afirmam ser o “coordenador” e 1 afirma ser outra pessoa da equipe.

Entre os principais tipos de processo no SEI que as solicitações de cessão de espaço são registradas são: “Autorização e permissão de uso de próprio municipal” (3) e “Celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais” (4). A opção “não sei” foi listada por outros 2 respondentes. Nota-se que não há padronização na tipologia dos processos registrados no SEI.

Para aqueles que afirmaram não utilizar o SEI para registro dos processos de cessão, o principal motivo foi a inexistência de demanda de cessões de espaço no equipamento.

a. Biblioteca Mario de Andrade (BMA)

A entrevista semiestruturada foi realizada com dois servidores da Biblioteca Mario de Andrade. Apesar de apresentarem dúvidas e incertezas, percebe-se que o fluxo dos processos de cessão está consolidado pela unidade. A demanda por cessão de espaço aumentou significativamente e está quase se equiparando às cessões de acervo, o que colaborou para esse amadurecimento.

A relação das cessões de espaço com a programação cultural chama atenção. A princípio, as cessões de espaço chegavam à área de Planejamento por meio da Ação Cultural, que encaminhava justamente os casos que não tinham aderência com a programação e/ou finalidade do equipamento. Diante disso, havia uma intermediação baseada nos critérios da Ação Cultural. Atualmente, as solicitações chegam diretamente para o Planejamento, visto que todos os funcionários da BMA já sabem de quem é a responsabilidade das cessões, bem como alguns solicitantes que já conhecem o equipamento.

Interessante destacar que, diferentemente das cessões de espaço, as cessões de acervo são referenciadas no site, de modo que o solicitante inicia o processo já sabendo de algumas condições, bem como tem acesso direto ao Decreto de Preços Públicos⁵⁶. Além disso, em perguntas frequentes, referenciam-se as condições para filmagem e registro fotográfico, em que é possível reconhecer as modalidades do Decreto de Preços Públicos:

14) Posso fotografar ou filmar nas dependências das Bibliotecas?

*Fotografias e filmagens **para fins comerciais** devem ter autorização da Ação Cultural: acaocultural@prefeitura.sp.gov.br*

Para fins acadêmicos, é necessário apresentar uma carta da instituição ou do professor.

Para fins pessoais é possível fotografar, desde que seja sem flash e não apareça os usuários. (site da BMA, acesso em 20 de setembro de 2019)

De acordo com os entrevistados, atualmente, o processo de cessão acontece da seguinte forma: a solicitação é enviada pelo solicitante por meios diversos (e-mail, telefone ou presencialmente); as fichas (FCEA1 e FCEA3) são encaminhadas e

⁵⁶ No site da BMA tem uma aba com orientações para reprodução do acervo. Todos os procedimentos já ficam especificados, com formulários, contatos e acesso ao Decreto:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bma/acervos/index.php?p=14597>

preenchidas pelo gestor e solicitante, conforme orientação da Cartilha e do gabinete da SMC. Se tiver disponibilidade de agenda e adequação do espaço para o porte e finalidade do evento, o processo é iniciado no SEI, sendo encaminhado para a Assessoria Jurídica (AJ) com toda a documentação necessária.

Ao questionar sobre a pertinência e a real necessidade da validação da AJ, os entrevistados afirmaram que, apesar dessa etapa ser demorada, entendem que é necessária por motivos de segurança. Dentre os motivos pela insegurança apontaram que os procedimentos não estão totalmente claros no Decreto. Assim, acabam optando por aguardar o prazo de análise da Assessoria Jurídica, que muitas vezes atrasa o ritmo do processo de cessão, com o receio de serem punidos posteriormente.

Outro ponto do Decreto de Preços Públicos que foi criticado foi o prazo de antecedência que a solicitação deve acontecer. Já há a previsão de antecedência de 10 dias no Decreto vigente, mas a regra não é cumprida pelos solicitantes. Em muitos casos, aceitam as solicitações mesmo com prazos menores do estipulado. Ainda em relação ao Decreto, defenderam que deveria exigir maior transparência em relação à memória de cálculo do valor da cessão.

Os tipos de eventos mais frequentes nos quais foram realizadas a cessão de espaço são feiras literárias e filmagens pela *SP Film Commission*. Esse dado foi confirmado no questionário, por meio do qual obtivemos como resposta que a modalidade mais frequente de cessão é a de filmagem. Até o momento, não houve nenhuma solicitação negada.

As cessões de espaço são todas registradas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e classificadas como “celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticas e culturais”. E, no próprio SEI, criaram uma forma interessante de registro, que dispensa o uso de anexos do parecer do gestor e preenchem o campo “assunto”, o que facilita a busca e não é obrigatório. Também fazem uso do IGSIS para a formalização das contratações artísticas da programação cultural.

A partir da análise do questionário, foi possível depreender que a Biblioteca Municipal Mário de Andrade possui grande autonomia em relação à elaboração da programação cultural, sendo toda ela feita localmente. No entanto, quando perguntados sobre a frequência que a cessão de espaço tem na composição da programação cultural, a BMA afirmou que a cessão é pouco frequente. A BMA afirmou ter recebido entre 6 e 10 solicitações de cessão nos últimos 12 meses e realizado

entre 6 e 10 cessões no mesmo período. Ou seja, a cessão de espaço via Decreto de Preços Públicos não é muito frequente na composição da programação cultural da unidade.

Em relação às modalidades de cessão de espaço realizadas nos últimos 12 meses, a BMA afirmou ter realizado 6 modalidades diferentes: eventos artísticos-culturais, filmagem (SP *Film Commission*), fotografia, evento corporativo, fins comerciais, além de cessão para outras secretarias municipais. Pode-se inferir que a unidade possui diversidade em seus espaços, o que permite uma ampla possibilidade de usos, inclusive com potencial de coprodução cultural. No entanto, cabe ressaltar que o perfil do solicitante de cessão de espaço predominante é o de empresas privadas.

Quando perguntada sobre a modalidade mais frequente de cessão de espaço, a resposta foi filmagem pela SP *Film Commission*. Cabe ressaltar que a BMA se mostrou neutra (“nem positivo, nem negativo”) em relação ao processo de cessão pela SP *Film Commission*.

Algumas das percepções da unidade acerca das afirmações relativas à cessão de espaço realizadas no questionário são interessantes. A unidade discorda parcialmente com a afirmação de que a cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento, apesar de afirmar que o pagamento em dação de bens ou benfeitorias é uma das formas de pagamento. Assim, pode-se inferir que esse tipo de pagamento não é numericamente relevante frente às necessidades da unidade para manutenção do espaço. Outra percepção que merece ser destacada é a de que a BMA não concorda e nem discorda com a afirmação de que a cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento. Isso corrobora o fato, citado anteriormente, de que, apesar da programação cultural ser feita localmente, a cessão de espaço é pouco frequente na composição da programação cultural.

A decisão em relação à forma de pagamento das cessões de espaço é feita pelo solicitante, mas os servidores afirmaram que preferem que o pagamento seja feito em dação de bens ou benfeitorias - apesar de afirmarem no questionário que discordam parcialmente que a cessão contribui para a manutenção e subsistência do equipamento, conforme parágrafo anterior. Nesse sentido, inclusive, afirmaram que são favoráveis ao retorno ao Decreto da taxa de desconto de 5% para pagamento em dação. Quando o pagamento é feito em bens, afirmaram que fazem a incorporação

total dos bens, fato que também foi confirmado por meio da resposta do questionário.

A fiscalização dos eventos é realizada em todas as cessões por funcionários da BMA. Cabe destacar que foi a BMA que introduziu, no Decreto vigente, a previsão de que o solicitante deve pagar transporte e refeição do funcionário, caso a cessão ocorra fora do período comercial. Entretanto, o caso ainda não ocorreu e não sabem como viabilizar esse pagamento.

Em resumo, a BMA conhece bem o Decreto de Preços Públicos, apesar de relatarem que não conheciam ainda a modalidade VII - Fins comerciais. A Biblioteca entende a cessão de espaço como um meio importante para a manutenção do equipamento e também para a sua visibilidade (acervo e espaços). Os procedimentos estão seguindo um padrão, mas os servidores não demonstraram ter segurança de que esta é a forma correta.

5.3 Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural (CEQUIP)

De acordo com o Decreto Municipal vigente (nº 58.207, de 24 de abril de 2018) acerca da estrutura organizacional da SMC, a Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural (CEQUIP) é integrada por: (i) Supervisão de Centros Culturais Municipais e Teatros – SCCT, à qual estão submetidos 7 Centros Culturais, 7 Teatros e 2 Polos Culturais; e (ii) Núcleo de Casas de Cultura, à qual estão submetidas 24 Casas de Cultura. O Centro Cultural São Paulo (CCSP) e o Centro Cultural Municipal da Juventude - Ruth Cardoso são consideradas unidades específicas e, por isso, são equipamentos autônomos.

Apesar desta estrutura presente em decreto, ao analisarmos outros documentos disponibilizados pela SMC (Mapa de Equipamentos Culturais, tabela com os contatos dos equipamentos, entre outros) percebemos que existe divergência no número de equipamentos, em especial no dos Centros Culturais, Teatros e Casas de Cultura. Outro motivo pela divergência no número de equipamentos é o entendimento do que é considerado “equipamento” e “espaço”⁵⁷. A lista completa dos equipamentos que receberam o questionário encontra-se no Apêndice C.

⁵⁷ De acordo com o Art. 209 do Decreto Municipal nº 58.207, de 24 de Abril de 2018, equipamentos culturais são definidos como os imóveis com atividades culturais de acesso público sob gestão ou cogestão da Secretaria Municipal de Cultura. Já os espaços culturais são definidos como os espaços dos equipamentos culturais, incluindo as Bibliotecas e os Teatros que compõe os Centros Culturais

A Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural (CEQUIP) tem entre suas atribuições elaborar diretrizes para uso dos equipamentos, de acordo com as estratégias da SMC para o desenvolvimento da programação e das atividades de formação; planejar e supervisionar os recursos orçamentários destinados à programação de natureza artística dos equipamentos vinculados à CEQUIP; estabelecer, sistematizar e implementar padrões de qualidade e procedimentos básicos para o funcionamento dos equipamentos culturais vinculados à CEQUIP; coordenar e fiscalizar as atividades referentes aos recursos, pessoal, contratos, parcerias, convênios, serviços administrativos e de manutenção locais, orientando a operacionalização pela CAF; entre outras atividades.

Ainda que a Supervisão de Centros Culturais Municipais (SCCT) e Teatros e o Núcleo de Casas de Culturas estejam igualmente submetidos à CEQUIP, é atribuição da SCCT realizar o planejamento geral da CEQUIP, com atenção às especificidades de cada território em que estão inseridos os Centros Culturais Municipais e os Teatros. Além disso, a SCCT também deve elaborar a política cultural dos Teatros; orientar a programação dos Teatros e Centros Culturais; identificar e promover a articulação e parcerias entre programas da SMC, entre outras atividades. O Núcleo de Casas de Culturas, por sua vez, deve estabelecer a política de atuação das casas de cultura; planejar, coordenar, articular, avaliar, prestar orientação e monitorar as ações das casas de cultura, nas áreas de fomento, formação, programação e difusão, garantindo espaço da diversidade de expressões e identidades culturais existentes na Cidade; entre outras atividades.

Por serem unidades autônomas da CEQUIP, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas nessa Coordenadoria, uma com o Coordenador de Centros Culturais e Teatros e sua equipe; e a outra com a equipe do Núcleo de Casas de Cultura. As percepções coletadas serão analisadas separadamente a seguir, tendo em vista autonomia existente, bem como as características particulares em termos de gestão, histórico de atuação, funções em termos de produção cultural e de uso social.

Municipais, bem como os pontos e bosques de leitura situados em parques, praças e conjuntos habitacionais. Apesar dessa definição, existem dúvidas sobre o que deve ser considerado equipamento ou espaço. Por exemplo: se um 1 equipamento contém dois prédios/edifícios diferentes, ele configura-se como 2 espaços? Um centro cultural, que contém biblioteca e teatros dentro dele, é contabilizado como 1 equipamento ou como 3? E o caso das ocupações irregulares? Dos equipamentos administrativos? Dos equipamentos que não estão em uso? Por essa razão, cada lista de equipamentos acaba seguindo um entendimento diferente e possui um número de equipamentos também diferente.

Além disso, é importante destacar que a CEQUIP é uma unidade recente na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Cultura. Assim, os processos administrativos, de todas as temáticas, ainda estão em consolidação, bem como os dados das políticas públicas executadas pela coordenadoria também são recentes, existem a partir de 2018.

Na entrevista semiestruturada realizada com a SCCT foi possível perceber que há um esforço grande por parte da supervisão para controlar e monitorar o processo de cessão de espaço, restando pouca autonomia para os gestores locais dos Centros Culturais e Teatros. Este parece ser um esforço recente, em especial por conta da entrada do novo coordenador da CEQUIP. Ademais, cabe destacar que na entrevista foram destacadas mudanças no processo de cessão de espaço feitas recentemente, a partir da mudança de gestão da coordenadoria, tais quais: limitação a 12h de cessão, definição de normas internas para o solicitante, e a obrigatoriedade de limpeza do espaço. As últimas duas mudanças citadas na entrevista constam no item 11 do Decreto Municipal nº 58.589/2018 de Preços Públicos e são válidas para os Teatros Distritais e Centros Culturais, salvo a Centro Cultural Municipal Galeria Olido (conforme explicado anteriormente no capítulo 3).

Para os entrevistados, existem 3 tipos de cessão de espaço: (i) corporativa, ou privada, em geral é fechado ao público e também é menos frequente; (ii) artística, realizada para grupos de teatro, projetos beneficiados pelo governo do Estado de São Paulo ou de outros estados; e (iii) parceria, também considerada pública, assim como a artística. A percepção é que a escolha por cada um dos tipos não está amparada nas definições das modalidades, presentes na Nota 2 do Decreto de Preços Públicos vigente.

A curadoria dos eventos é feita a partir do perfil de cada equipamento. Centros Culturais estão divididos por regiões e temas, já os Teatros são divididos por temporada e bilheteria. De acordo com o responsável pelos Teatros, a reversão de bilheteria são *“temporadas com mais de uma sessão e que não tem qualquer subsídio municipal, estadual ou federal. Para isso, há uma formalização dessa temporada com a entrega de toda a documentação dos artistas, como DRT do elenco, comprovando que são artistas profissionais. O motivo dessa formalização é que essa reversão seria o cachê por essas apresentações já que eles não pagariam o preço público e apenas o 10% da bilheteria para o FEPAC.”* Já a cessão de espaço é entendida como *“as isenções de pagamento de preço público com entrada gratuita ou cobrança de*

ingresso são em sua maioria projetos patrocinados segundo leis de incentivo englobando sessões únicas ou temporadas. Como são projetos já aprovados, não há necessidade de uma formalização com toda a documentação dos artistas como a da reversão de bilheteria.” O Capítulo 6 trará uma análise do conceito de “reversão de bilheteria” e sua relação com a cessão de espaço.

Os eventos com reversão de bilheteria e com cessão de espaço também são processados por sistema específico da SMC, chamado IGSIS. Obtivemos o acesso ao controle dos eventos com reversão de bilheteria e com cessão de espaço realizados nos últimos 12 meses (agosto de 2018 a outubro de 2019) e foram identificados 245 eventos - registrados por Centros Culturais, Teatros e Espaços Abertos. Desse total de eventos realizados e monitorados pelo IGSIS, 56 foram de cessão de espaço e 189 foram por reversão de bilheteria. Considerando apenas o universo de cessões de espaço registradas, 32 se referem a Centros Culturais e 23 a Teatros (sendo apenas 1 de Espaço Aberto). Chama a atenção que essa ferramenta seja utilizada apenas por Centros Culturais e Teatros, o que revela que estes possuem práticas particulares no processo de produção de eventos culturais. Há um cuidado para garantir que a cessão de equipamento de fato está bem alinhada com o perfil do equipamento. Cessões corporativas só são autorizadas caso não interfiram em nada na programação cultural do equipamento em questão.

No caso dos Teatros⁵⁸, o processo de cessão de espaço realiza-se da seguinte forma:

- Os gestores dos Teatros recebem a solicitação e enviam ao responsável pelos Teatros, submetido à SCCT;
- O responsável checa a disponibilidade da agenda do espaço solicitado;
- Em caso de disponibilidade, outra pessoa da SCCT solicita todos os documentos necessários ao solicitante;
- É realizada a conferência dos documentos;
- Caso estejam corretos, é realizado o orçamento de 3 fornecedores dos bens;
- Todos os documentos são enviados à Assessoria Jurídica da SMC que analisa o pedido;
- A cessão é publicada em Diário Oficial.

Todo esse processo detalhado acima é registrado no SEI, de acordo com o responsável dos Teatros, pelos gestores dos Teatros. Assim, os gestores de cada

⁵⁸ Não foi possível realizar a entrevista com o responsável dos Centros Culturais.

equipamento são responsáveis por informar a programação à coordenadoria, com o valor das contratações, o número dos processos SEI para pagamento e para contratação, assim como o público e o "ticket médio".

A documentação solicitada é padronizada e inclui os seguintes documentos: formulário da parceria, carta de anuência do requerente e informativo para a equipe.

De acordo com os entrevistados, as negativas costumam acontecer quando o prazo é muito curto (a supervisão exige um prazo mínimo de 30 dias anterior à realização do evento), quando não há disponibilidade de agenda e quando é feito pedido de isenção de preço, em casos não previstos no Decreto de Preços Públicos.

Uma particularidade dos Centros Culturais e Teatros é que os pagamentos das cessões de espaço são solicitados sempre por meio de bens e serviços em dação, a partir de uma orientação do Coordenador. O pagamento realizado dessa forma tem sido muito importante para as melhorias proporcionadas aos equipamentos e tem solucionado demandas mais urgentes. Em relação à incorporação dos bens recebidos em pagamento, existe a percepção de que o processo de patrimonialização é moroso. A destinação dos bens e serviços é planejada por uma pessoa específica que tem o mapeamento de todas as urgências e prioridades de cada equipamento. Assim, os bens em dação são direcionados para as demandas prioritárias, independente se foi aquele equipamento que cedeu o espaço ou não.

Em resumo, esta entrevista semiestruturada evidenciou que há um esforço por parte da SCCT para garantir que as cessões de espaço com cobrança de preço público, em especial aquelas classificadas como "corporativas" pela supervisão, aconteçam sem nenhuma interferência às atividades artísticas-culturais dos equipamentos. No entanto, não há um movimento para impedir que essa modalidade aconteça, até porque elas são importantes para melhorias que são realizadas nos equipamentos, a partir do pagamento de bens e serviços em dação.

A análise do questionário, por sua vez, será feita separadamente pelos tipos de equipamentos existentes na Supervisão de Centros Culturais e Teatros.

a. Centros Culturais

O questionário obteve 13 respostas, sendo 11 de Centros Culturais, 1 de polo cultural e 1 do Centro de Referência da Dança (incluído como centro cultural na estrutura organizacional da SMC). Apesar da autonomia administrativa que o Centro

Cultural São Paulo (CCSP) possui em relação ao CEQUIP, optamos por incluí-lo na amostra de respondentes do questionário como um centro cultural. Posteriormente neste trabalho (item b) será feita a análise da entrevista semiestruturada realizada com este equipamento. Além dele, também está incluída nesta amostra do questionário o Centro Cultural da Juventude - Ruth Cardoso, apesar de ser um equipamento que possui autonomia relativa.

Todos os respondentes afirmaram ser gestores dos equipamentos. Em relação ao perfil dos respondentes, 10 respondentes concluíram esta parte do questionário. A maior parte (70%) afirmou ser comissionado, 20% afirmou ser efetivo com cargo em comissão e 10% afirmou ser efetivo. Dentre os cargos, a maioria é Coordenador (60%) e Diretor (30%). O tempo no cargo varia bastante, então não foi possível identificar nenhum padrão. Destaca-se que uma parte significativa do total (40%) afirmou estar no cargo há seis meses ou menos.

Do total de respondentes, a grande maioria (92,31%) afirmou participar dos processos de cessão de espaço.

De maneira geral, pode-se afirmar que os gestores dos Centros Culturais consideram como relevante o papel das cessões de espaço no número de atividades da programação cultural. A maioria deles (53,85%) considera razoavelmente frequente, enquanto 15,38% consideram muito frequente e o mesmo percentual considerou pouco frequente.

Em relação à programação cultural, a maior parte dos Centros Culturais (61,54%) afirmou que é feita pela programação local, com pouca participação do Núcleo de Programação da Secretaria Municipal de Cultura. Quando comparamos este dado com a frequência da cessão de espaço, a maior parte dos Centros Culturais (62,5%) afirmou que a cessão de espaço é frequente ou razoavelmente frequente. Essa relação demonstra que a cessão de espaço é importante para a composição da programação cultural dos centros, em especial para aqueles que possuem mais autonomia para a elaboração da programação localmente.

Quadro 22 – Elaboração da programação cultural nos centros culturais

Centros Culturais	Resposta	
	%	Unidade
A maior parte dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria), com pouca participação do Núcleo de Programação da SMC	61,54%	8
Metade dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria) e a outra metade pelo Núcleo de Programação da SMC	23,08%	3
Toda ela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	15,38%	2
TOTAL		13

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação às formas em que a programação artística acontece nos Centros Culturais, destacaram-se a contratação artística e a parceria. Considerando que os eventos artísticos-culturais via cessão de espaço e outros eventos via cessão de espaço também foram citados, pode-se afirmar que há o potencial de aumentar a realização da coprodução de eventos realizados via cessão de espaço.

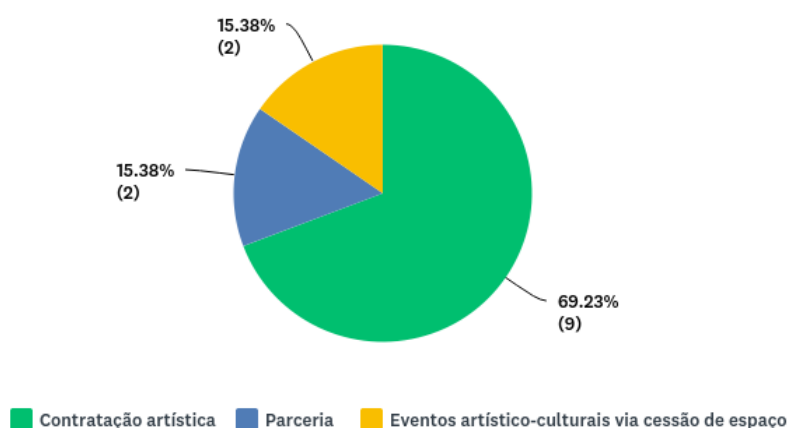
Quadro 23 – Formas pelas quais a programação artística se dá nos centros culturais (caixa de seleção)

Centros Culturais	Respostas	
	%	Unidades
Contratação artística	84,62%	11
Parceria	84,62%	11
Eventos artísticos-culturais via cessão de espaço	76,92%	10
Convênio	46,15%	6
Outros eventos via cessão de espaço	38,46%	5
Total		13

Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV*. Elaboração própria.

Um padrão similar em relação às formas pelas quais a programação cultural acontece foi mantido quando perguntados sobre a principal forma da programação. Dessa vez, prevaleceu novamente a contratação artística, mas a parceria e os eventos artísticos-culturais via cessão de espaço ficaram empatados com o mesmo percentual (15,38%).

Gráfico 32 – Principal forma pela qual a programação artística se dá nos centros culturais

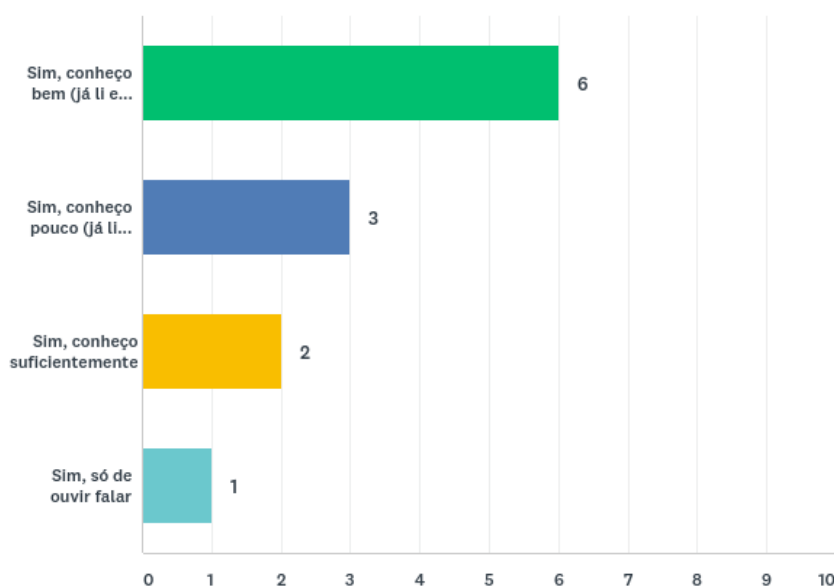


Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV*. Elaboração *SurveyMonkey*.

Em relação à forma como se dá os eventos realizados na programação cultural, as formas mais citadas foram registro fotográfico, frequência de público e bilheteria. Uma vez coletados, os dados são comunicados especialmente via e-mail e via aplicativo de mensagens instantâneas (*Whatsapp, Telegram*).

Em relação ao conhecimento sobre o Decreto de Preços Públicos, 50% dos gestores dos Centros Culturais afirmaram conhecer bem o decreto, enquanto 25% afirmaram conhecer pouco, 16,67% afirmaram conhecer o suficiente, e apenas 8,33% afirmaram só terem ouvido falar.

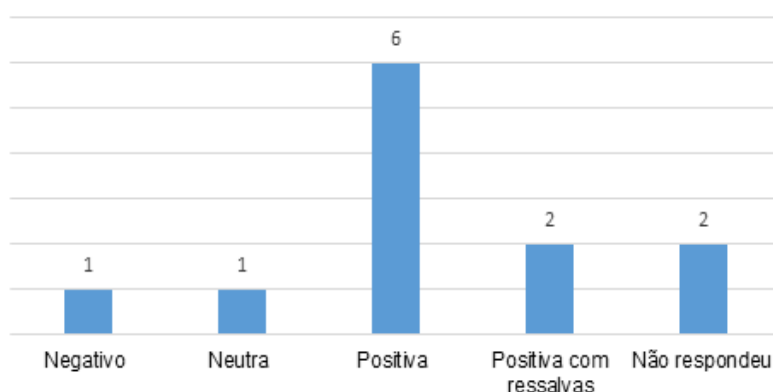
Gráfico 33 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público dos centros culturais



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

A percepção dos gestores dos Centros Culturais é, em sua grande maioria, positiva. Uma das ressalvas apresentadas por uma das avaliações positiva foi o preço de alguns dos espaços dentro do equipamento. Muitas vezes, os valores dos decretos são considerados muito baixos em comparação com os recursos necessários em termos de logística (exemplo: movimentação de mobiliário) e de destinação de funcionários. A avaliação negativa afirmou que o decreto generaliza os espaços dos equipamentos, e, por isso, as peculiaridades e respectivos valores acabam não sendo refletidos no Decreto.

Gráfico 34 – Percepção dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos dos Centros Culturais



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

A maioria dos respondentes (54,55%) afirmou ter realizado cessões de espaço nos últimos 12 meses:

Dentre as modalidades de cessão de espaço realizadas nos últimos 12 meses, chama a atenção que todos os respondentes afirmaram terem realizado eventos artísticos-culturais, enquanto as demais modalidades foram citadas em menor número pelos Centros Culturais. Essa modalidade também foi a única citada por todos os respondentes como a principal modalidade de cessão de espaço.

Quadro 24 – Modalidades realizadas nos últimos 12 meses nos Centros Culturais (caixa de seleção)

Centros Culturais	Respostas	
	%	Unidades
Eventos artísticos-culturais	100%	6
Filmagem	33,33%	2
Fins jornalísticos	33,33%	2
Fotografia	33,33%	2
Fins comerciais	33,33%	2
Fins publicitários	16,67%	1
Evento corporativo, interesse diverso ou privativo	16,67%	1
Total		6

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação às formas de pagamento, a forma mais citada foi em dação de bens ou benfeitorias citada por 83,33% dos Centros Culturais que responderam esta pergunta.

Quadro 25 – Formas de pagamento das cessões de espaço pelos Centros Culturais

Centros Culturais	Respostas	
	%	Unidades
Em dação de bens ou benfeitorias	83,33%	5
Não houve pagamento	33,33%	2
Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento	16,67%	1
Total		6

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação à forma de pagamento mais frequente, o padrão encontrado na pergunta anterior foi mantido com uma pequena diminuição da forma em dação de bens ou benfeitorias, que foi citada como a forma mais frequente por 66,67% dos respondentes.

No caso dos equipamentos que receberam o pagamento em dação de bens ou benfeitorias, nenhum afirmou ter incorporado os bens, com a ressalva de que 50% dos equipamentos afirmaram que não incorporaram pois só receberam bens benfeitorias e/ou bens não permanentes.

A forma de contato dos solicitantes das cessões de espaço é bastante diversa, sendo que a maior parte entra em contato por e-mail (3). Também foram citados o telefone (2), presencialmente (2) e pelo site da SMC (1). Em relação ao perfil dos solicitantes, chama a atenção o fato de que os mais citados foram órgãos, entidades ou empresas públicas. Na sequência, foram citados coletivos ou grupos informais (3), artistas individuais (3) e ONGs e/ou outras organizações sem fins lucrativos (3). Também foram citados empresas privadas (2), comunidade do entorno (2) e escolas públicas (1).

Quanto às negativas feitas às solicitações de espaço, a principal delas é a incompatibilidade com a agenda da programação cultural, mas também cabe destacar a indisponibilidade de equipe para acompanhar o evento. Durante as entrevistas semiestruturadas com a supervisão ficou bastante evidente de que as cessões de espaço são importantes para a programação cultural do equipamento, mas não devem, em nenhuma hipótese, interferir na programação cultural já organizada para aquele equipamento, com a qual há uma preocupação grande em realizar a curadoria.

Quadro 26 – Justificativas para as solicitações de espaço terem sido negadas pelos Centros Culturais

Centros Culturais	Respostas	
	%	Unidades
Incompatibilidade com a agenda da programação cultural	66,67%	4
Indisponibilidade de equipe para acompanhar o evento	50%	3
Inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento	16,67%	1
Não sei	16,67%	1
Total		6

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Todos os Centros Culturais afirmaram terem realizado a fiscalização de todos os eventos de cessão de espaço realizados nos últimos 12 meses.

Quando perguntados sobre a quantidade aproximada de solicitações realizadas nos últimos 12 meses, a maior parte dos Centros Culturais respondeu que recebeu entre 11 e 20 solicitações (33,33%). Já em relação ao número de cessões realizadas, a maior parte afirmou ter realizado entre 6 e 10 cessões (40%).

Quadro 27 – Quantidade aproximada de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos Centros Culturais

Número de solicitações	Respostas	Número de cessões realizadas	Respostas
Entre 1 e 5 solicitações	16,67%	Entre 1 e 5 cessões de espaço	20%
	1		1
Entre 6 e 10 solicitações	16,67%	Entre 6 e 10 cessões de espaço	40%
	1		2
Entre 11 e 20 solicitações	33,33%	Entre 11 e 20 cessões de espaço	0%
	2		0
Entre 21 e 50 solicitações	0%	Entre 21 e 50 cessões de espaço	20%
	0		1
Entre 51 e 100 solicitações	16,67%	Entre 51 e 100 cessões de espaço	20%
	1		1
101 ou mais solicitações	16,67%	101 ou mais cessões de espaços	0%
	1		0
Não sei	0%	Não sei	0%
	0		0
TOTAL	6	TOTAL	5

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Para avaliar qual a importância que as cessões de espaço via Decreto de Preços Públicos possuem para os equipamentos, foram apresentadas afirmações e solicitado que os respondentes indicassem o seu grau de concordância com as afirmações.

A maioria dos respondentes concordam em algum grau (90%) com a afirmação que diz que a cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do

equipamento. Este dado pode ser relacionado a um dado citado anteriormente que mostrou que 66,67% dos Centros Culturais receberam como principal forma de pagamento bens ou benfeitorias em dação.

A maioria também concorda em algum grau (62,50%) com a afirmação que diz que a cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento - ainda assim todos os Centros Culturais afirmaram terem realizado fiscalização das cessões de espaço.

Com relação à afirmação que diz que a cessão de espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento, a maioria também concorda em algum grau (87,50%). Reforça-se aqui que a modalidade citada como principal por todos os respondentes foi a de eventos artísticos-culturais, o que reforça a possibilidade de que tais eventos são realizados em forma de coprodução artística, o que contribui para a programação do equipamento.

Já em relação à última afirmação que diz que a cessão de espaço desvia o equipamento da sua finalidade pública não houve tamanha unanimidade. Enquanto 50% discordaram em algum grau com a afirmação, 25% concordou em algum grau e ainda os 25% restantes mostraram-se indiferentes. Esta última afirmação pode estar relacionada ao fato de que existem Centros Culturais com capacidades administrativas diferentes entre si.

Quadro 28 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço pelos Centros Culturais

		Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Total	Média ponderada
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento	%	80	10	0	10	0	10	4,60
	Abs	8	1	0	1	0		
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento	%	12,50	50	12,50	25	0	8	3,50
	Abs	1	4	1	2	0		
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento	%	50	37,50	12,50	0	0	8	4,38
	Abs	4	3	1	0	0		
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública	%	12,50	12,50	25	37,50	12,50	8	2,75
	Abs	1	1	2	3	1		

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

O bloco seguinte do questionário refere-se à realização de cessões de espaço pela *SP Film Commission*. Do total de equipamentos que responderam a esta questão (10), apenas 30% afirmaram terem realizado este tipo de cessão, ou seja, apenas 3 respondentes. Dos que já realizaram cessão de espaço, 2 avaliaram o processo como positivo e 1 avaliou como negativo.

O último bloco do questionário refere-se ao uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Todos os 10 respondentes afirmaram utilizar o SEI em seu dia a dia. No entanto, apenas 40% afirmaram utilizar para registrar as cessões de espaço. Dos equipamentos que não utilizam o SEI para cessão de espaço (60%), a maior parte alegou que não há demanda por este tipo de serviço no equipamento. Um respondente apenas afirmou que a equipe não possui capacitação para utilizar este sistema.

Quanto aos respondentes que afirmaram utilizar o SEI para as cessões de espaço, não houve nenhum padrão identificado em relação a quem insere as informações no SEI. Isso pode mostrar que não há um procedimento claro da parte dos Centros Culturais em relação ao registro das cessões. Em complemento, também

não há uniformidade em relação a forma como as cessões de espaço são registradas no SEI: 2 afirmaram registrar como “autorização e permissão de uso de próprio municipal” e 2 afirmaram registrar como “celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais”.

b. Centro Cultural São Paulo (CCSP)

A entrevista semiestruturada com a equipe do Centro Cultural São Paulo envolveu o nível hierárquico da diretoria, os responsáveis pelas cessões de espaço e pela curadoria da programação cultural.

Para os entrevistados, existem 4 tipos de cessão: (i) isenção de pagamento; (ii) com pagamento; (iii) outros equipamentos públicos; (iv) parcerias. Nota-se que não há um alinhamento com as modalidades presentes no Decreto de Preços Públicos.

Não existe um procedimento interno único para os processos de autorização da cessão de espaço. Em geral, o que costuma ser feito é: o Núcleo de Projetos recebe a solicitação por diversos meios (indicação, e-mail, pessoalmente, etc.); o mesmo Núcleo de Projetos avalia se a ficha está preenchida corretamente e, se não estiver, solicita mais informações; Núcleo de Projetos avalia se tem disponibilidade na agenda; Núcleo de Projetos envia a solicitação para a Supervisão de Produção, que é responsável por avaliar tecnicamente a solicitação e devolve com parecer; caso tenha parecer positivo, todas as solicitações são avaliadas conjuntamente com Núcleo de Projetos, Supervisão de Produção e as 12 curadorias para avaliar se a solicitação é aderente a alguma curadoria, as mudanças e restrições de programação que terão que ser feitas; por último, o requerente é comunicado e é agendada a visita técnica.

Segundo os entrevistados, o CCSP costuma receber eventos de grande porte. Para esses eventos, o planejamento costuma acontecer com 3 meses de antecedência. Já os eventos menores, chegam até a ser autorizados de um dia para o outro, apesar de não ser o ideal. Os entrevistados entendem que os prazos mínimos para envio da solicitação, da documentação necessária e realização da visita técnica deveriam ser estabelecidos no Decreto de Preços Públicos.

Em relação à documentação solicitada aos requerentes, entendem que o CCSP demanda uma lista ainda grande de documentos, mas já houve uma redução em relação ao que era exigido anteriormente (exigia-se até a assinatura do Secretário em

Decretos anteriores). No entanto, não acreditam que exista a possibilidade de diminuir ainda mais as exigências, pois a atual lista dá garantia de que estão exigindo o mínimo para ter controle e entendimento das solicitações.

Em relação à fiscalização das cessões de espaço, afirmaram que sempre é feita por algum profissional da curadoria responsável e por outros funcionários do CCSP, como bombeiros, seguranças. No entanto, indicaram que muitas vezes (em especial em eventos de grande porte) apenas um funcionário não é suficiente e eles não tem autoridade para ajustar os problemas - problemas acabam sendo apenas acompanhados e relatados, sem ação imediata no momento do evento. Assim, restam dúvidas por parte dos funcionários que realizam a fiscalização de como devem agir em situações não previstas. Uma solução sugerida foi a assinatura do manual de utilização do CCSP, que hoje é enviado apenas por e-mail antes do evento. Além disso, os gestores acreditam que é necessário um formato de manual específico para cada uma das diferentes áreas, o que evitaria que as atualizações fossem muito custosas para o equipamento de maneira geral. Sugeriu-se ainda que o próprio Decreto de Preços Públicos contenha a necessidade de assinatura do manual pelo solicitante (seja ele pessoa jurídica ou pessoa física).

Os problemas existentes com os solicitantes são bastante diversos e costumam acontecer com frequência. Dentre eles foram citados: o preenchimento da ficha de forma errônea, o que atrasa o processo; a descrição presente na ficha não é condizente com o que acontece no dia do evento; a estrutura do evento não é compatível com o espaço reservado; solicitantes realizam o cancelamento do uso do espaço de última hora. Para prevenir esses problemas, os entrevistados sinalizaram a importância de que um novo Decreto de Preços Públicos preveja multas e penalidades ao requerente caso descumpram as regras de uso do espaço.

As solicitações de cessão de espaço costumam ser todas registradas no SEI, ainda que não em tempo real. Essa informação foi confirmada a partir do questionário respondido. No entanto, apesar de utilizarem com frequência o sistema para o registro das cessões, não há uniformidade no tipo de processo que é registrado, pois foram citados dois tipos (“autorização e permissão de uso de próprio municipal” e “celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais”). Além do registro no SEI, ao final de cada ano, a equipe do CCSP produz um relatório anual das cessões bastante completo. Uma versão reduzida desse relatório é enviada ao gabinete da Secretaria Municipal de Cultura. O Núcleo de Projetos afirmou ainda

que preenchem uma planilha simplificada e enviam para a Comissão Central de Avaliação.

Ainda sobre a participação da Comissão de Avaliação, os entrevistados afirmaram que enviam todos os processos de cessão negados à Comissão para análise. Relatam que a Comissão leva mais tempo do que o esperado para dar um retorno.

Por meio do questionário foi possível depreender que o pagamento das cessões acontece, principalmente, por dação de bens ou benfeitorias e por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento. Apesar de receberem o pagamento em bens, o equipamento afirma não ter realizado a incorporação por ter recebido apenas benfeitorias ou bens não-permanentes. Somado a este diagnóstico, é importante mencionar que, durante a entrevista semiestruturada, os entrevistados classificaram o processo de patrimonialização de bens como demorado. Por esse motivo, acabam solicitando que o pagamento seja feito em dação de bens e serviços que não precisam ser patrimonializados.

Ainda sobre a forma de pagamento, no questionário foi afirmado que a principal forma de pagamento é por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento. Em complemento, ressalta-se o dado de que a principal modalidade de cessão de espaço realizada nos últimos meses no equipamento é a de eventos artísticos-culturais e que a cessão de espaço é considerada muito frequente na composição da programação cultural do CCSP. Ou seja, pode-se afirmar que há a tendência de que a programação cultural seja realizada na forma de coprodução de maneira mais frequente neste equipamento.

O CCSP costuma realizar com frequência cessões com a *SP Film Commission*. Entendem que o processo não dá flexibilidade para o gestor do equipamento, uma vez que a *SP Film Commission* centraliza todo o processo. Além disso, avaliam que o formulário de solicitação é muito simples e não solicita todas as informações e procedimentos necessários junto aos requerentes (Exemplo: não podem realizar reuniões técnicas diretamente com o requerente, o que acaba gerando problemas para o dia da filmagem).

Em resumo, foi possível perceber que o processo de cessão é bastante sistematizado, intenso, e faz parte da rotina do Núcleo de Projetos e do Núcleo de Produção. Os servidores possuem bastante autonomia no processo de autorização e são bastante rígidos com a fiscalização e o planejamento dos eventos de cessão, com

a exigência de visitas técnicas, por exemplo. Muitos dos procedimentos que acontecem no CCSP poderiam servir de boas práticas para outros equipamentos culturais, com a devida atenção à capacidade administrativa do equipamento em absorver tais práticas e também levando em consideração a realidade do equipamento em termos de proximidade com o entorno e as características e perfil dos solicitantes.

c. Teatros

O questionário obteve 6 respostas de um total de 7 Teatros sob responsabilidade da SCCT. Todos os respondentes são gestores dos Teatros. Em relação ao perfil dos respondentes, 5 afirmaram ser comissionados e 1 afirmou ser efetivo exercendo cargo em comissão. Ainda, 5 afirmaram serem coordenador e 1 diretor. A grande maioria está no cargo atual há dois anos e meio ou mais.

A maioria dos respondentes (83,33%) afirmou participar dos processos de cessão de espaço, sendo que apenas 1 afirmou não participar dos processos de cessão de espaço. Dessa forma, as perguntas subsequentes relativas à programação cultural e o processo de cessão de espaço foram respondidas por 5 equipamentos.

De maneira geral, pode-se afirmar que os gestores dos Teatros reconhecem a existência da cessão de espaço na composição da programação cultural mensal. Dois equipamentos afirmam que a cessão de espaço é muito frequente na programação cultural mensal, enquanto outros 2 afirmam se razoavelmente frequente e 2 afirmam ser pouco frequente.

Em relação à programação cultural, a maior parte dos Teatros (33,33%) afirmou que ela é inteiramente feita pelo Núcleo de Programação da Secretaria Municipal de Cultura. Quando comparamos este dado com a frequência da cessão de espaço na composição da programação cultural dos Teatros, nenhum Teatro afirmou que a cessão de espaço é muito frequente, um afirmou que a cessão é razoavelmente frequente e o outro que é pouco frequente. Assim, pode-se inferir que quando a elaboração da programação cultural é mais centralizada no Núcleo de Programação Cultural, a frequência das cessões de espaço costuma ser menor.

Quadro 29 – Elaboração da programação cultural dos Teatros

Teatros	Resposta	
	%	Unidade
Toda ela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC	33,33%	2
Toda ela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	16,67%	1
Metade dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria) e a outra metade pelo Núcleo de Programação da SMC	16,67%	1
A maior parte dela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC, com pouca participação da programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	16,67%	1
A maior parte dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria), com pouca participação do Núcleo de Programação da SMC	16,67%	1
TOTAL		5

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação às formas em que a programação artística acontece nos Teatros, destacaram-se a contratação artística, a parceria e os eventos artísticos-culturais via cessão de espaço, todos citados por 5 Teatros.

Quadro 30 – Formas pelas quais a programação artística se dá nos Teatros

Teatros	Respostas	
	%	Unidades
Contratação artística	83,33%	5
Parceria	83,33%	5
Eventos artísticos-culturais via cessão de espaço	83,33%	5
Outros eventos via cessão de espaço	33,33%	2
Outros	33,33%	2
Convênio	16,67%	1
Total		6

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Já quando perguntados sobre a principal forma pela qual a programação artística acontece, a maior parte dos Teatros (66,67%) respondeu que é por contratação artística. A outra forma citada foi a reversão de bilheteria por 33,33% dos Teatros. Reforça-se aqui, mais uma vez, que os dados obtidos pelo IGSIS reforçam esta informação. Por meio do IGSIS obtivemos os dados de que a reversão de bilheteria é forma bastante relevante pela qual a programação artística acontece em Teatros.

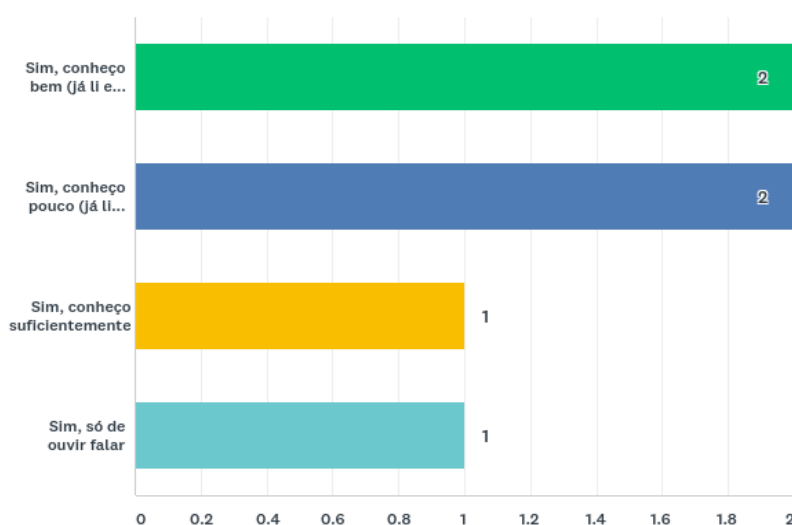
O monitoramento dos eventos acontece por meio de 3 instrumentos principais: frequência de público, borderô⁵⁹ e registro fotográfico. Também foram citadas a bilheteria, pesquisa de satisfação e retorno de mídia/clipping como formas de monitorar os eventos realizados na programação cultural dos Teatros. Uma vez coletados, os dados referentes aos eventos são comunicados, principalmente, por aplicativos de mensagens instantâneas (*Whatsapp, Telegram, Messenger*). Também são transmitidos por 66,67% dos Teatros por e-mail, memorando e/ou ofício e via SEI.

⁵⁹ Relatório detalhado sobre toda a movimentação financeira e como ela transcorreu em uma noite ou em um período do evento.

Ainda, sistema de informação próprio da área é utilizado por 50% dos Teatros e o telefone por 33,33% dos Teatros.

Em relação ao conhecimento dos Teatros acerca do Decreto de Preços Públicos, todos os gestores afirmaram conhecer a legislação em algum grau. A maior parte afirmou conhecer bem (2) e conhecer pouco (2).

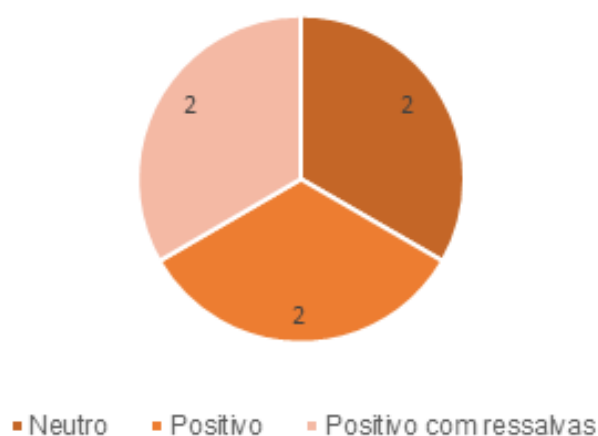
Gráfico 35 – Grau de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público dos Teatros



Fonte: *Survey* Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração *SurveyMonkey*.

A percepção dos gestores dos Teatros em relação ao decreto é, em sua maioria, positiva; ainda que parte deles tenham feito ressalvas. As avaliações positivas consideram o decreto útil e o valor coerente. Parte dos gestores afirma que o decreto não é detalhado o suficiente e que existem situações em seus equipamentos que são difíceis de serem enquadradas no Decreto. Um deles afirma que as modalidades que melhor se aplicam à realidade do equipamento é a de eventos artísticos-culturais e de filmagem.

Gráfico 36 – Percepção dos gestores sobre o Decreto de Preços Públicos dos Teatros



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Do total de 6 respondentes dos Teatros, 5 afirmaram terem realizado cessões de espaço nos últimos 12 meses. Assim, as próximas análises terão como universo apenas os respondentes que afirmaram terem realizado cessão neste período.

Em relação às modalidades por meio das quais as cessões de espaço foram realizadas, a principal delas é a de eventos artísticos-culturais (4 respondentes). Também foram citadas por um número expressivo de Teatros como modalidades a filmagem (3) e os eventos corporativos, interesse diverso ou privativo (3) por meio das quais as cessões aconteceram.

Quadro 31 – Modalidades realizadas nos últimos 12 meses nos Teatros

Teatros	Respostas	
	%	unidades
Eventos artísticos-culturais	80%	4
Filmagem	60%	3
Evento corporativo, interesse diverso ou privativo	60%	3
Fins jornalísticos	40%	2
Fins comerciais	20%	1
Total		5

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

O mesmo padrão descrito acima se repetiu quando perguntados sobre a principal modalidade por meio da qual as cessões aconteceram: para 60% dos Teatros a principal modalidade foi a de eventos artísticos-culturais, 20% afirmaram ser a filmagem e outros 20% afirmaram ser a de eventos corporativos.

Em relação às formas de pagamento das cessões de espaço realizadas por este tipo de equipamento cabe destacar que todos afirmaram terem recebido o pagamento em dação de bens ou benfeitorias. A segunda forma de pagamento mais citada foi em espécie.

Quadro 32 – Formas de pagamento das cessões de espaço pelos Teatros

Teatros	Respostas	
	%	unidades
Em dação de bens ou benfeitorias	100%	5
Em espécie (por guia de recolhimento municipal para o FEPAC)	40%	2
Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento	20%	1
Não houve pagamento	20%	1
Total		5

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação à forma de pagamento mais frequente, o padrão encontrado na pergunta anterior foi mantido: 3 equipamentos afirmaram que a forma mais frequente é em dação de bens ou benfeitorias e 1 equipamento afirmou ser em espécie. Como citado anteriormente, ressalta-se novamente que há uma orientação expressa da Supervisão de Centros Culturais e Teatros para que os equipamentos recebam o pagamento por dação de bens e benfeitorias, o que está refletido no dia a dia dos equipamentos de acordo com os dados do questionário.

O pagamento em espécie por guia de recolhimento FEPAC foi a forma de pagamento mais frequente para 2 equipamentos. Não houve unanimidade do motivo

dessa escolha: um equipamento afirmou que o motivo foi contribuir com a arrecadação de orçamento para a Secretaria Municipal de Cultura e o outro afirmou que o motivo foi o atendimento à orientação da coordenação do equipamento e/ou gabinete da Secretaria Municipal de Cultura, conforme já citado no parágrafo anterior.

No caso dos equipamentos que receberam o pagamento em dação de bens ou benfeitorias, apenas 1 afirmou ter realizado a incorporação total dos bens. Outros 2 afirmaram que incorporaram parcialmente os bens. Este cenário pode acontecer pois há uma percepção, por parte da Supervisão, de que o processo de incorporação de bens pela SMC é moroso, o que pode influenciar também a atitude dos gestores dos equipamentos em relação à tendência de incorporação dos bens.

A forma de contato dos solicitantes com os equipamentos é bastante diversificada. Dentre as principais formas está o email (5), telefone (4), presencialmente (4). Também diverso é o perfil dos solicitantes. Há a prevalência de solicitações realizadas por ONGs e/ou organizações sem fins lucrativos (5), por coletivos e/ou grupos informais (4) e por escolas privadas (4). A forte presença de ONGs e coletivos reforça a importância da coprodução de atividades culturais para equipamentos como os Teatros.

Quanto às negativas feitas às solicitações de espaço, a principal delas é a incompatibilidade com a agenda da programação cultural. Durante as entrevistas semiestruturadas com a supervisão ficou bastante evidente de que as cessões de espaço são importantes para a programação cultural do equipamento, mas não devem, em nenhuma hipótese, interferir na programação cultural já organizada para aquele equipamento, com a qual há uma preocupação grande em realizar a curadoria.

Quadro 33 – Justificativas para as solicitações de espaço terem sido negadas pelos Teatros

Teatros	Respostas	
	%	unidades
Incompatibilidade com a agenda da programação cultural	80%	4
Inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento	20%	1
Não houve pedido negado	20%	1
Total		5

Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV*. Elaboração própria.

Todos os Teatros afirmaram terem realizado a fiscalização de todos os eventos de cessão de espaço realizados nos últimos 12 meses.

Quando perguntados sobre a quantidade aproximada de solicitações realizadas nos últimos 12 meses, a maior parte dos Teatros respondeu que recebeu entre 6 e 10 solicitações (40%) e entre 21 e 50 solicitações (40%). Já em relação ao número de cessões realizadas, a maior parte afirmou ter realizado entre 1 e 5 cessões (40%) e entre 21 e 50 cessões (40%).

Quadro 34 – Quantidade de cessões de espaço realizadas nos últimos 12 meses pelos Teatros

Número de solicitações	Respostas	Número de cessões realizadas	Respostas
Entre 1 e 5 solicitações	20%	Entre 1 e 5 cessões de espaço	40%
	1		2
Entre 6 e 10 solicitações	40%	Entre 6 e 10 cessões de espaço	0%
	2		0
Entre 11 e 20 solicitações	0%	Entre 11 e 20 cessões de espaço	20%
	0		1
Entre 21 e 50 solicitações	40%	Entre 21 e 50 cessões de espaço	40%
	2		2
Entre 51 e 100 solicitações	0%	Entre 51 e 100 cessões de espaço	0%
	0		0
101 ou mais solicitações	0%	101 ou mais cessões de espaços	0%
	0		0
Não sei	0%	Não sei	0%
	0		0
TOTAL	5	TOTAL	5

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Para avaliar qual a importância que as cessões de espaço via Decreto de Preços Públicos possuem para os equipamentos, foram apresentadas afirmações e solicitado que os respondentes indicassem o seu grau de concordância com as afirmações.

Todos os respondentes concordam em algum grau com a afirmação de que a cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento, sendo que 83,33% concordam totalmente.

Por sua vez, a maioria dos respondentes concordam em algum grau com a afirmação de a cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento. Ainda assim, a maioria (66,66%) dos equipamentos concordam em algum grau com a afirmação de que as cessões de espaço contribuem para a programação artístico-cultural.

Por último, a maioria dos respondentes discordam totalmente com a afirmação que diz que a cessão desvia o equipamento de sua finalidade pública. Este dado está em linha com o que foi apresentado anteriormente em relação à principal modalidade de cessão nos Teatros ser a de eventos artísticos-culturais. Ou seja, as solicitações de cessão de espaço nos Teatros, em sua maioria, estão alinhadas com a finalidade do equipamento.

Quadro 35 – Avaliação das frases associadas à cessão de espaço pelos Teatros

		Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Total	Média ponderada
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento	%	83,33	16,67	0,00	0,00	0,00	6	4,83
	Ab s.	5	1	0	0	0		
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento	%	50,00	33,33	0,00	16,67	0,00	6	4,17
	Ab s.	3	2	0	1	0		
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento	%	33,33	33,33	0,00	16,67	16,67	6	3,50
	Ab s.	2	2	0	1	1		
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública	%	0,00	33,33	0,00	0,00	66,67	6	2,00
	Ab s.	0	2	0	0	4		

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em relação às cessões realizadas pela SP *Film Commission*, a maior parte dos Teatros (66,67%) afirmou ter realizado este tipo de cessão nos últimos 12 meses. Dos que responderam positivamente, metade avalia o processo como muito positivo e metade avaliou com neutralidade.

O último bloco de perguntas tinha como objetivo avaliar o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelos respondentes. Todos os respondentes afirmaram utilizar o SEI no dia a dia. Em relação ao uso do SEI para registrar as cessões de espaço, a maioria expressiva afirmou utilizar (83,33%). O único respondente que não utiliza o SEI para as cessões afirmou que não o utiliza por utilizar outro sistema de informação da coordenadoria, muito possivelmente o IGSIS.

Do total de respondentes que afirmou utilizar o SEI para as cessões de espaço, 80% afirmou que ele/ela próprio insere as informações no sistema. Para 80% dos respondentes que utilizam o SEI para registrar cessões de espaço o tipo de processo é “celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais”. Outros 20% registram como “autorização e permissão de uso de próprio municipal”.

c. Casas de Cultura

Regulamentadas por meio da Lei 11.325 de 29.12.92, as Casas de Cultura foram criadas com o propósito de superação da dicotomia centro-periferia. O artigo 2 ilustra bem esse propósito:

As Casas de Cultura deverão:

I - afirmar a cultura como direito dos cidadãos;

*II - garantir um espaço de democratização do acesso aos bens culturais e a superação de preconceitos de qualquer natureza, desenvolvendo junto à população hábitos de **convivência cultural pluralista e comunitária**;*

*III - facilitar a emergência da produção cultural das regiões de São Paulo e a afirmação de sua pluralidade, respeitando sua diversidade, para **superação de toda discriminação cultural entre centro e periferia**;*

*IV - propiciar o crescimento da consciência cidadã norteadas pela diretriz de uma política cultural fundamentada no conceito de **Cidadania Cultural**, garantindo:*

a) o direito à população de participar das decisões quanto ao fazer artístico cultural;

b) o direito à informação, comunicação, aos serviços artísticos-culturais, à sua fruição e participação neles;

c) o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes, nas humanidades e nas técnicas;

d) o direito a espaço para reflexão, debate e crítica, e a criação de condições

para o desenvolvimento de agentes argumentativos e críticos, capazes de multiplicar as ações artísticas-culturais locais e regionais.

De acordo com a Lei, o Executivo definiria os locais em um prazo de 12 meses. Em meados da década de 1990, foram instaladas as 14 Casas em diferentes lugares da Cidade, muitos dos quais existem até hoje: Santo Amaro, Butantã, Chico Mendes, Interlagos, Ipiranga, Itaim Paulista, M'Boi Mirim, Raul Seixas, São Miguel Paulista, Itaquera, Penha, Freguesia do Ó, Pirituba e o CEMMOP (A Casa Amarela no bairro de Santo Amaro foi utilizada como espaço).

“Descentralizadas, visavam formar agentes culturais argumentativos e críticos que pudessem, através de sua participação junto à comunidade, incorporar as lógicas dos movimentos sociais e culturais aos projetos, programas, cursos e oficinas ou outros eventos que fossem desenvolvidos nas Casas. Esses agentes seriam os conciliadores, encarregados de incorporar as demandas locais dentro de um arcabouço universal. Nesse sentido, as Casas necessariamente deveriam ser “Um espaço de trabalho coletivo para a reflexão, a crítica, a política, a cultura e a arte, buscando agregar as realidades locais, regionais, nacionais e internacionais”. (FERREIRA, 2006, P. 67).

De maneira geral, as ações das Casas de Cultura tiveram dois movimentos. Um deles voltou-se para a produção local/regional e o outro incluiu temas de interesse local para grupos sociais diferenciados, ligados aos projetos especiais do Gabinete: UniverCidade dos Bairros, Memória, Migrações, Terceira Idade, Intersecretarias, FériaSP ‘Esporte e Educação’, Corpos Estáveis, Educação Artística e Ambiental e América Negra.

De acordo com Ferreira (2006), após a implantação, a situação das Casas de Cultura ficou bastante comprometida. Além de questões políticas, a própria estrutura física (arquitetônica) não atendia às especificidades das atividades que se propunha a desenvolver ali. A ideia de que se “faz cultura em qualquer espaço” ruiu, faltando justamente uma lógica de constituição e referência: não possuíam um projeto arquitetônico adequado aos seus espaços, quadro funcional, verba para salários e mesmo autonomia para captar recursos que poderiam garantir a contratação de oficinairos, artistas, criadores, palestrantes e produtores.

Em meio às dificuldades de criação e de subsistência, as Casas de Culturas foram deslocadas e resinificadas ao longa da história. Não trataremos dos pormenores desse processo, já que está fora do escopo desta dissertação. Vale dizer apenas que

em 2014, as Casas de Cultura, que haviam sido transferidas para a gestão das subprefeituras, foram realocadas/resgatadas para a Secretaria Municipal de Cultura (Decreto Nº 55.547 de 26 de setembro de 2014).

Atualmente, o Núcleo de Casas de Cultura tem 19⁶⁰ equipamentos distribuídos em diferentes regiões da cidade, cujos bairros são os mais distantes do centro: (1) Brasilândia, (2) Butantã, (3) Campo Limpo, (4) Freguesia do Ó, (5) Guaianases, (6) Cidade Tiradentes (Hip Hop Leste), (7) Vila São Pedro (Hip Hop Sul), (8) Ipiranga, (9) Itaim Paulista, (10) Itaquera, (11) M'Boi Mirim, Santo Amaro (12) Casa de Cultura Santo Amaro e (13) Paço Cultural Júlio Guerra), (14) Parelheiros, (15) São Mateus, (16) São Miguel Paulista, (17) São Rafael, (18) Tremembé e (19) Vila Guilherme.

Para a pesquisa exploratória das Casas de Cultura, tivemos dificuldade para falar diretamente com a coordenadoria. No entanto, realizamos uma entrevista semiestruturada com uma Analista de Assistência e Desenvolvimento Social, da Assessoria Técnica Regional do Núcleo de Casas de Cultura.

Apesar de lidar apenas com uma das regionais, a profissional demonstrou e afirmou total desconhecimento sobre o teor das cessões de espaço, bem como da existência do Decreto de Preços Públicos. Não fez diferenciação sobre alguns termos tais como doação, aquisição, parceria e até mesmo cessão.

A utilização extraordinária do espaço, não necessariamente voltada para a programação cultural, não é informada. Em alguns casos, os gestores solicitam ajuda e somente dessa forma que a coordenaria fica sabendo da existência do uso do espaço. O papel dos coordenadores, para além de ajudar na parte burocrática de contratação e formalização no Sistema Eletrônico de Informação (SEI), é aprovar a programação e verificar se está havendo uma diversificação de atividades culturais, assim como de contratação de profissionais.

Interessante destacar o resultado do questionário com relação à programação cultural, em que das 19 Casas, 9 afirmaram que a cessão é “razoavelmente frequente” e 5 informaram ser “muito frequente”. Se relacionarmos esse dado de significativa importância da cessão como parte da programação com o grau de autonomia local para a sua composição, revela-se que, nesse caso, existe relação entre autonomia e frequência da cessão de espaço. Das 19 Casas de Cultura, 14 responderam (sendo

⁶⁰ No anexo A, de 2017, o Núcleo tinha também mais seis Casas: Belém (Casarão Celso Garcia), Cidade Ademar, Ermelino Matarazzo, Hip Hop Centro, Hip Hop Noroeste e Pirituba. Não se sabe se deixaram de existir ou se apenas estavam no projeto.

uma delas incompleta), sendo que metade afirma que a maior parte dos eventos acontecem por iniciativa local. Assim, identifica-se que esse tipo de equipamento tem grande autonomia para a programação. Além disso, 7% (1 Casa) afirmou que toda a programação se dá localmente. O restante afirma que existe uma partilha igual entre iniciativa local e Núcleo de Programação Cultural da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) (Tabela 13):

Tabela 13 – Programação Cultural das Casas de Cultura

A maior parte dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria), com pouca participação do Núcleo de Programação da SMC	%	50,00%
	abs	7
Metade dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria) e a outra metade pelo Núcleo de Programação da SMC	%	42,86%
	abs	6
Toda ela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	%	7,14%
	abs	1
A maior parte dela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC, com pouca participação da programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)	%	0,00%
	abs	0
Toda ela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC	%	0,00%
	abs	0
Não sei	%	0,00%
	abs	0
TOTAL	%	100%
	abs	14

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Pelo próprio contexto de criação e pelos bairros em que estão situadas, as Casas de Cultura se caracterizam por uma relação muito próxima do seu território e, muitas vezes, a equipe é formada apenas pelo gestor local e por um Jovem Monitor⁶¹. Não existe uma dinâmica formal.

Se houve dificuldade para marcar a entrevista semiestruturada com a coordenação, o acesso aos gestores locais foi um desafio. Em primeiro lugar, a lista

⁶¹ Jovem Monitor/a Cultural é um programa de formação e experimentação profissional em gestão cultural para as juventudes realizado pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC) da Prefeitura de São Paulo, sob coordenação do Centro Cultural da Juventude (CCJ), que, atualmente, conta com a parceria das organizações conveniadas, Ação Educativa e Instituto Pólis. A iniciativa nasce, em 2008, da experiência de trabalho e formação de 27 jovens no CCJ, voltada para o desenvolvimento artístico e o atendimento ao público, em um contrato de prestação de serviços. No ano seguinte, é instituída a Lei 14.968/09, posteriormente, regulamentada pelo Decreto 51.121/09, que cria regras e procedimentos do programa”. (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/noticias/?p=19620>. Acesso 12/09/2019).

de contatos fica desatualizada em poucas semanas, devido ao trânsito⁶² de cargos – todos os gestores locais das Casas são comissionados⁶³ e, em geral, são pessoas fortemente ligadas ao bairro.

Além disso, na lista constam diferentes e-mails (além do institucional da Prefeitura, havia Gmail com o nome da Casa, Yahoo, Hotmail, etc.). De forma estratégica, optou-se por enviar primeiramente apenas para os endereços institucionais dos gestores. A taxa de resposta foi praticamente zero. Diante disso, partiu-se para a ligação, Casa por Casa, para explicar e sensibilizar sobre a pesquisa. Muitos dos que atenderam ao telefonema eram jovens monitores, que se prontificaram a informar o gestor ou mesmo a ele próprio responder. O motivo principal da ausência de respostas eram os endereços eletrônicos da Prefeitura, já que a maior parte alegou que não é um canal de comunicação oficial e que não é acessado com frequência. Em geral, apresentaram um e-mail da Casa (Gmail), com nomes mais informais (da Casa ou do gestor). Dos 14 respondentes, apenas 9 afirmaram serem gestores locais; 1 era jovem monitor, 2 eram coordenadores e 1 era AGPP (Assistente de Gestão e Políticas Públicas). Entretanto, todos responderam que participam do cotidiano das cessões de espaço.

Apesar do desconhecimento sobre os processos de cessão de espaço anunciado pela entrevista semiestruturada, as Casas de Cultura entendem a cessão de espaço como “frequente” (9 ou 64,2%) e “razoavelmente frequente” (5 ou 35,7%) na programação artística-cultural mensal do equipamento.

⁶² Apesar dessa informação, pelo questionário identificou-se que 7 respondentes estão na Casa há mais de dois anos e meio; 4 estão de um a dois anos e meio; e 2 respondentes estão há menos de 6 meses no cargo.

⁶³ Pelo questionário, 9 respondentes eram comissionados e 3 eram efetivos. 1 deles era jovem monitor. A maior parte dos respondentes afirma ser coordenador do equipamento, o que pode ser entendido como gestor local.

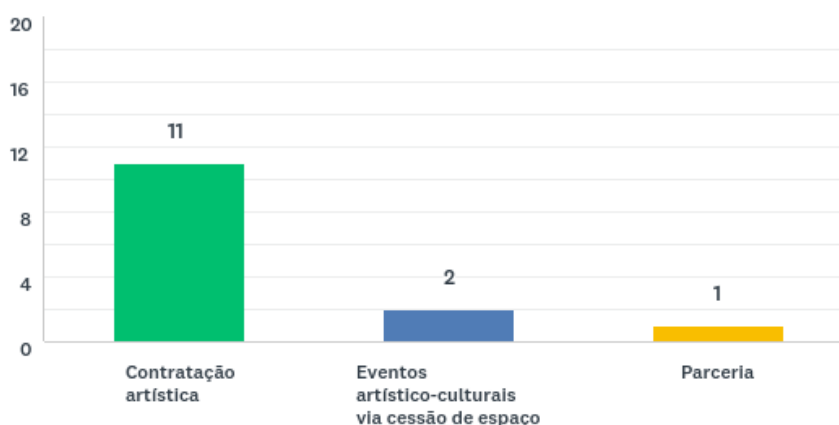
Tabela 14 – Formas pelas quais a Programação Artística-Cultural se dá nas Casas de Cultura

Contratação artística	%	92,9%
	Abs	13
Parceria	%	85,7%
	Abs	12
Eventos artístico-culturais via cessão de espaço	%	85,7%
	Abs	12
Outros eventos via cessão de espaço	%	57,1%
	Abs	8
Convênio	%	21,4%
	Abs	3
Outro. Qual?	%	7,1%
	Abs	1
Não sei	%	0,0%
	Abs	0
Total	%	350,0%
	Abs	14

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elab. Própria.

Destaca-se a frequência em que “eventos artísticos-culturais via cessão de espaço” e “outros eventos via cessão de espaço” apresenta próximo de contratação artística. Somado a esse dado revelador, temos 2 equipamentos que afirmam que a programação se dá majoritariamente por “eventos artísticos-culturais via cessão de espaço”.

Gráfico 37 – Principal forma pela qual a Programação Artística-Cultural se dá nas Casas de Cultura



Fonte: Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Na entrevista semiestruturada identificou-se que o papel da coordenação na programação artístico-cultural é de garantir que o espaço está diversificando as

atividades, seja nos eventos de finais de semana, seja nas oficinas e cursos realizados periodicamente durante a semana. No entanto, não há um padrão de formato em que os equipamentos informem as atividades realizadas no mês. Em geral, os gestores mandam fotos e informam o tamanho do público, mas não há uma sistematização desses dados.

No questionário, todos os respondentes afirmaram que informam “frequência de público” e realizam “registro fotográfico” como forma de prestação de contas das atividades do equipamento. Além disso, 4 afirmaram que fazem “pesquisa de satisfação” e 4 usam “retorno de mídia/clipping”. Somado a isso, um dos respondentes incluiu o “retorno do artista”.

Com relação aos meios de envio e sistematização desses dados coletados durante e após o evento, a tabela da figura 5.41 mostra que o *Whatsapp* e similares representam o elo de comunicação mais frequente nas Casas de Cultura, seguidos de e-mail. Apenas 5 equipamentos incluíram os sistemas de informação (SEI ou IGSIS) como formas de comunicação e formalização. Interessante destacar que o IGSIS, segundo a equipe da área de Desenvolvimento e Programação (Supervisão de Tecnologia da Informação), não apresenta uma forma de coleta dos dados, apenas facilita os processos de contratação artísticas e permite a circulação da informação para divulgação dos eventos em diversos canais. O SEI é apenas um registro de processos, com viés de formalização e transparência (tema que será discutido adiante).

Tabela 15 – Formas de comunicação dos dados coletados nos eventos das Casas de Cultura

Whatsapp, telegram, messenger, mensagem de texto etc.	%	75,0%
	abs	9
E-mail	%	50,0%
	abs	6
Sistema de informação próprio da área	%	41,7%
	abs	5
Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	%	41,7%
	abs	5
Telefone	%	25,0%
	abs	3
Outro. Qual?	%	16,7%
	abs	2
Memorando e/ou ofício	%	8,3%
	abs	1
Não é feita	%	0,0%
	abs	0
Não sei	%	0,0%
	abs	0
Total	%	258,0%
	abs	12

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Em “Outros” constam o formulário *Google* e as mídias sociais. Pela entrevista, percebe-se que não há um padrão de sistematização e tampouco um canal oficial de informação. As respostas do questionário sugerem que parte das Casas informa os dados dos eventos nos dois sistemas de informação (IGSIS e SEI), o que poderia ser fonte de fiscalização e análise para planejamentos. Entretanto, a entrevista sugeriu que não são acessadas com esse intuito. Além disso, a própria coordenação sugeriu que existam muitos processos não formalizados.

Se a coordenação desconhece o Decreto de Preço Público, os gestores locais das Casas dão indícios de que apresentam um grau de conhecimento maior, mas ainda assim muito frágil (Tabela 16).

Tabela 16 – Formas de comunicação dos dados coletados nos eventos das Casas de Cultura

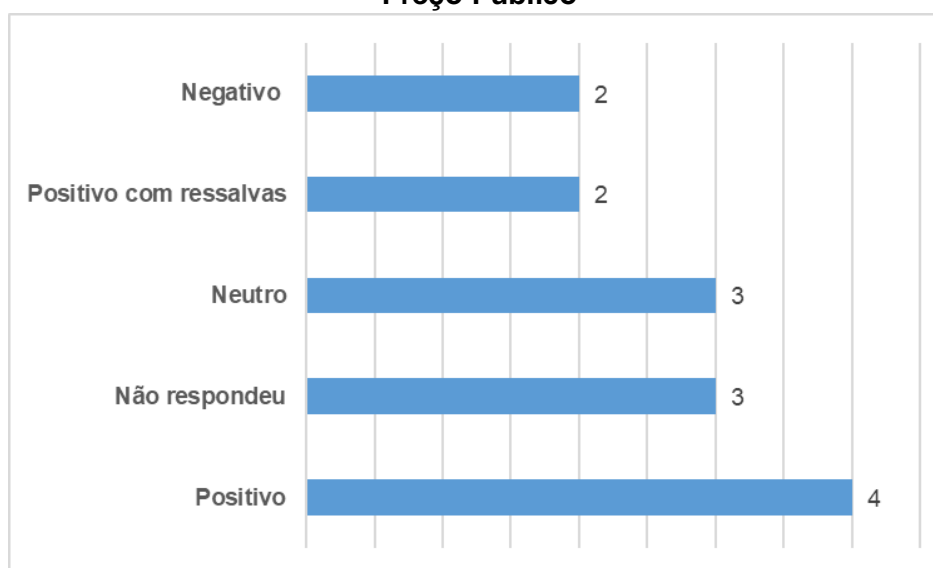
Sim, conheço pouco (já li, mas não costumo consultar)	%	30,7%
	Abs	4
Sim, conheço suficientemente	%	30,7%
	Abs	4
Sim, só de ouvir falar	%	15,3%
	Abs	2
Não	%	15,3%
	Abs	2
Sim, conheço bem (já li e costumo consultar)	%	7,6%
	Abs	1
Total	%	100%
	Abs	13

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elab. Própria

Apenas um equipamento afirma que conhece e costuma consultar, enquanto 4 deles afirma que conhece suficientemente.

Com relação à percepção sobre o Decreto de Preço Público, há poucas respostas que evidenciam uma postura crítica e consistente. Aqueles que avaliaram como positivo apresentam um teor vago, como se reconhecesse a importância. Aqueles “positivos com ressalva” afirmam que falta capacitação para formalização no SEI, bem como um encontro para esclarecimento de tabela de valores. Aquelas respostas classificadas como neutras se referem aos equipamentos que afirmam não aplicarem e, portanto, não apresentam uma opinião. Os “Negativos” incluem críticas às tabelas de valores desatualizadas e burocrático (Gráfico 38).

Gráfico 38 – Percepção dos respondentes das Casas de Cultura sobre Decreto de Preço Público

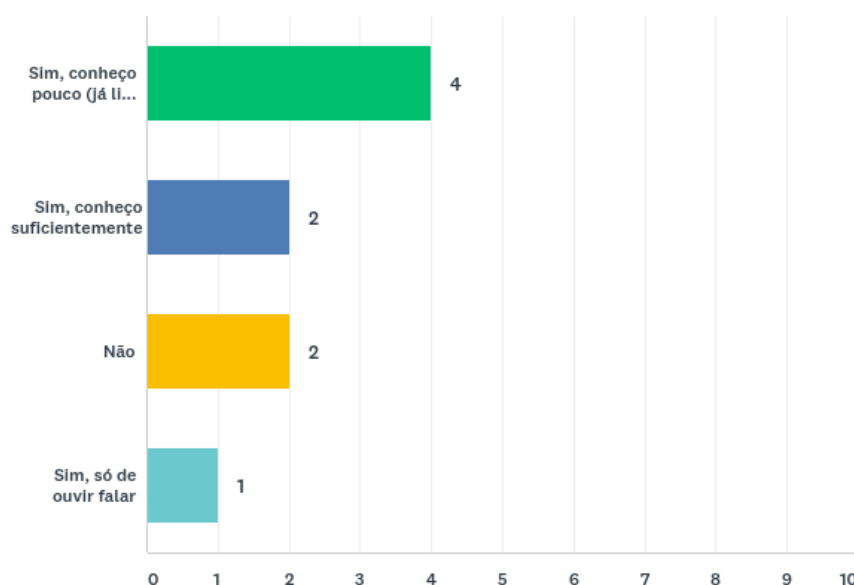


Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV*. Elaboração própria.

Importante fazer o contraponto com a extrema importância que a cessão de espaço tem na programação cultural e a baixa aplicabilidade do Decreto de Preço Público. Infere-se que a cessão de espaço da programação artístico-cultural, de maneira geral, não é formalizada. Outra possibilidade é que parte dos respondentes não diferencie a cessão de espaço da contratação artística. De acordo com a entrevista, a coordenação, em alguns casos, precisa ajudar o gestor local nos processos de formalização, o que talvez justifique esse desconhecimento.

Partindo para a análise dos equipamentos que realizaram cessão de espaço nos últimos 12 meses, o universo caiu de 14 para 9 Casas de Cultura. No entanto, essas 9 Casas apresentam pouco conhecimento sobre o Decreto de Preço Público, conforme o Gráfico 39:

Gráfico 39 – Nível de conhecimento sobre o Decreto de Preço Público das Casas de Cultura que fizeram cessão de espaço no último ano



Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.*

Apenas 2 Casas conhecem o Decreto suficientemente, enquanto o restante apresenta respostas alarmantes: 4 Casas sugerem conhecimento, mas não costumam aplicar no equipamento; 2 afirmam desconhecerem o Decreto e uma delas já ouviu falar. Nesse sentido, os dados confirmam que boa parte das cessões não sejam formalizadas, conforme foi informado na entrevista semiestruturada.

Por outro lado, focando nas Casas que não fizeram cessão de espaço nos últimos 12 meses, as respostas são ambíguas: dos 4 respondentes: 1 afirma que “leu e costuma consultar” o Decreto; 2 afirmam “conhecerem suficientemente” e apenas 1 já “ouvir falar”.

Com relação à quantidade de “cessões solicitadas” e “cessões realizadas” nos últimos 12 meses, os dados mostraram que existe demanda de solicitação importante, já que 1 equipamento afirma ter entre 51 e 100 solicitações, 4 Casas afirmaram terem entre 11 e 20 solicitações; 3 Casas entre 6 e 10 solicitações e apenas 1 Casa afirma ter entre 1 e 5 solicitações. Partindo para os dados de cessões realizadas no último ano, temos 5 Casas que afirmaram terem executado entre 11 e 20 cessões de espaço; 2 Casas fizeram entre 6 e 10 cessões e 2 Casas fizeram até 5 cessões no último ano.

Quadro 35 – Número de cessões solicitadas e realizadas nos últimos 12 meses nas Casas de Cultura

Número de solicitações			Número de cessões realizadas	
Entre 1 e 5 solicitações	11,10%	%	22,20%	Entre 1 e 5 cessões de espaço
	1	abs	2	
Entre 6 e 10 solicitações	33,30%	%	22,20%	Entre 6 e 10 cessões de espaço
	3	abs	2	
Entre 11 e 20 solicitações	44,40%	%	55,50%	Entre 11 e 20 cessões de espaço
	4	abs	5	
Entre 21 e 50 solicitações	0%	%	0,00%	Entre 21 e 50 cessões de espaço
	0	abs	0	
Entre 51 e 100 solicitações	11%	%	0,00%	Entre 51 e 100 cessões de espaço
	1	abs	0	
101 ou mais solicitações	0%	%	0,00%	101 ou mais cessões de espaços
	0	abs	0	
Não sei	0%	%	0,00%	Não sei
	0	abs	0	
TOTAL	100%	%	100%	
	9	abs	9	

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Das 9 Casas que afirmaram a realização de cessão de espaço no último ano, 8 marcaram a modalidade artística-cultural, 4 marcaram Fotografia, 1 fez cessão de filmagem⁶⁴ e dois equipamentos incluíram a cessão intersetorial e formatura para escola pública da região como outras modalidades, fora do âmbito do Decreto. A grande questão é que essas duas respostas poderiam ser enquadradas nas 7 modalidades do Decreto, o que evidencia, mais uma vez, o desconhecimento de boa parte dos gestores das Casas de Cultura referente ao texto legal.

As 9 Casas (100%) afirmaram a “modalidade artístico-cultural” como a mais frequente no equipamento e ao informar as formas de pagamento, os dados são reveladores: apenas uma Casa respondeu “em dação de bens ou benfeitorias”; 6 Casas afirmaram que “não houve pagamento” e 4 delas “por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento”.

Os dados sobre a incorporação dos bens adquiridos via cessão de espaço evidenciam uma divergência. Dos 7 respondentes, 3 Casas afirmaram não terem feito incorporação, porque só receberam benfeitorias e/ou bem não permanentes, contradizendo a informação de que apenas uma obteve pagamento. Uma das Casas afirma que obteve bem permanente via cessão, mas não fez a sua incorporação. O

⁶⁴ Porém 2 Casas de Cultura afirmam que já fizeram cessão de espaço pela Spcine e avaliaram muito positivamente o processo.

restante não soube informar. De acordo com a entrevista, não existe um controle sobre os bens existentes em cada uma das Casas de Cultura, o que torna difícil saber o que foi adquirido por qualquer relação jurídica.

De qualquer forma, “não houve pagamento” e “Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento” constam como as formas mais frequente de “pagamento”. Nesse sentido, as Casas de Cultura (independente da formalização do processo) concebem a cessão de espaço como meio de coprodução.

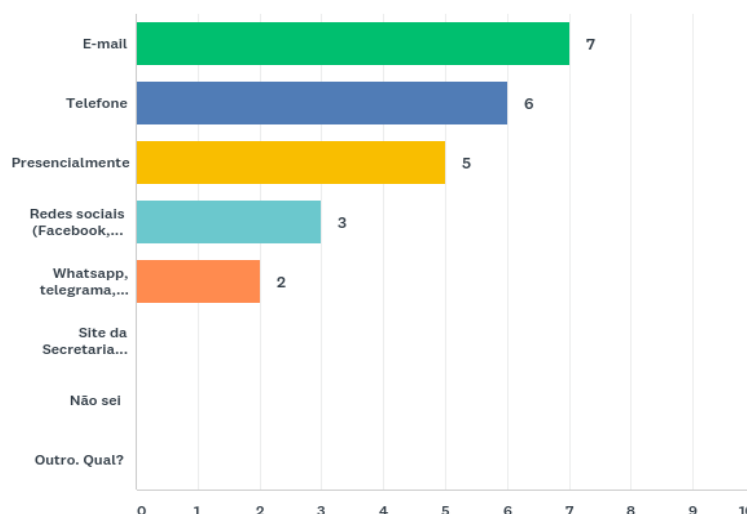
Com relação à formalização dos processos, interessante destacar que de 13 Casas, 11 afirmaram que utilizam o SEI no equipamento. Porém, das 11 que afirmaram que usam o SEI, apenas 3 informaram que utilizam o SEI para formalização dos processos de cessão de espaço, sendo que uma delas informou que não faz cessão de espaço. Nas únicas duas Casas que usam o SEI em seus processos de cessão de espaço, é o coordenador que insere o processo no sistema.

Considerando apenas essas duas Casas de Cultura que utilizam o SEI nas formalizações das cessões de espaço, o registro de tipo de processo varia entre “Autorização e permissão de uso de próprio municipal” e “Celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais”. Ou seja, além da baixíssima utilização do SEI na formalização dos processos, não existe padrão nem mesmo entre as duas Casas que o fazem.

Considerando agora aqueles 8 respondentes que não utilizam o SEI no equipamento, temos os seguintes motivos como justificativa: 2 Casas alegaram que usam outro sistema; 2 Casas não sabem justificar; 1 Casa afirma que há ausência de capacitação para tal uso; 1 Casa afirma que utiliza um termo impresso; 1 Casa usa uma planilha de controle interno e por fim 1 Casa apresentou justificativa incoerente.

Sobre a forma pelas quais os solicitantes de cessão de espaço requisitam e acessam o equipamento, os dados mostram que e-mail, telefone e contato presencial constam como os mais frequentes, conforme gráfico:

Gráfico 40 – Formas de solicitação de cessão de espaço mais comuns nas Casas de Cultura



Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração SurveyMonkey.

Tabela 17 – Perfis de solicitantes de cessão de espaço mais comuns nas Casas de Cultura

ONGs e/ou outras organizações sem fins lucrativos	%	100,0%
	Abs	9
Coletivos ou grupos informais	%	77,7%
	Abs	7
Artistas individuais	%	77,7%
	Abs	7
Comunidade do entorno	%	66,6%
	Abs	6
Escolas públicas	%	55,5%
	Abs	5
Órgãos, entidades ou empresas públicas	%	44,4%
	Abs	4
Empresas privadas	%	11,1%
	Abs	1
Escolas privadas	%	11,1%
	Abs	1
Não sei	%	0,0%
	Abs	0
total	%	444%
	Abs	9

Fonte: Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV. Elaboração própria.

Sobre os perfis de solicitantes, todas as Casas de Cultura afirmaram ter as “ONGs e/ou outras organizações sem fins lucrativos” como solicitantes, conforme Tabela 17. Percebe-se que o solicitante de âmbito privado é muito frequente,

enquanto que entidades públicas e sem fins lucrativos, coletivos e artistas individuais e comunidade do entorno se mostram como mais recorrentes, confirmando a vocação da cessão como importante meio de coprodução da programação artística-cultural desse tipo de equipamento.

Com relação às negativas de pedido de cessão de espaço, a maioria (6) das Casas de Cultura afirmou que se deveram à incompatibilidade com a agenda do equipamento e 2 Casas disseram que havia inadequação do espaço para o tipo de evento. E 3 Casas disseram que não negaram nenhum pedido de cessão.

No âmbito da fiscalização do espaço durante e após a realização da cessão, das 9 Casas, 5 delas afirmaram que realizam sempre; 2 não fazem, 2 não sabem e 1 afirma fazer às vezes.

Com relação à percepção da cessão de espaço, observa-se que:

Tabela 18 – Percepção sobre as cessões nas Casas de Cultura

		Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem disc. nem concordo	Discordo parcialmente	Discordo Totalmente	Total	Média
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento	%	41,6%	33,3%	25,0%	0,0%	0,0%		
	Abs.	5	4	3	0	0	12	4,17
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento	%	16,6%	50,0%	33,3%	0,0%	0,0%		
	Abs.	2	6	4	0	0	12	3,83
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento	%	53,8%	30,7%	15,3%	0,0%	0,0%		
	Abs.	7	4	2	0	0	12	4,38
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública	%	8,3%	8,3%	33,3%	8,3%	41,7%		
	Abs.	1	1	4	1	5	12	2,33

Fonte: *Survey Cessão de Espaço SMC/MPGPP/FGV*. Elaboração própria.

A maior parte dos respondentes reconhece a importância da cessão de espaço para a manutenção e subsistência do equipamento, assim como para a sua programação artístico cultural. Chama a atenção que a maior parte também concorda que a cessão sobrecarrega a equipe do espaço, evidenciando a falta de recursos humanos. Sobre a relação entre cessão de espaço e a finalidade do equipamento, 41% discorda que a cessão desvie o seu caráter público, enquanto que 16% afirma (totalmente ou parcialmente) que a cessão desvia o equipamento de seu objetivo e 33% não apresenta uma opinião sobre isso.

5.4 Arquivo Histórico Municipal (AHM)

O Arquivo Histórico Municipal (AHM) é o Departamento responsável pela guarda permanente do conjunto documental produzido pela administração pública municipal (século XVI ao século XX), onde há espaços de pesquisa e exposições. Localiza-se na Praça Coronel Fernando Prestes, no bairro do Bom Retiro, onde existem diferentes espaços precificados no Decreto de Preços Públicos.

Foi feita entrevista semiestruturada com o gestor e outra pessoa da equipe, que participa ativamente das cessões⁶⁵. Além disso, responderam ao questionário, cujos resultados estão contemplados na análise geral realizada no capítulo 4.

A programação cultural⁶⁶ é realizada localmente, sem nenhuma participação do Núcleo de Programação da SMC e as cessões de espaço são consideradas pouco frequentes. No entanto, o respondente informou que a programação cultural se dá basicamente por meio de cessão: eventos artísticos-culturais via cessão de espaços e outros eventos via cessão, de modo que a interpretação fica ambígua.

No questionário, informou-se que foram feitas de 1 a 5 solicitações de cessão de espaço e realizadas de 1 a 5 cessões de espaço no último ano. A modalidade mais frequente é justamente a artístico-cultural, mas Filmagem, Fins Publicitários e Fins Comerciais também já foram realizadas no equipamento.

O gestor mostrou conhecimento com relação ao Decreto de Preços Públicos e apresentou uma série de críticas. Destacou o problema com os prazos, reiterou a importância de inclusão de itens que garantam maior segurança jurídica ao gestor, como previsão de multas e eventual bonificação ao funcionário que atue fora do horário de sua jornada de trabalho. Essa é uma das grandes queixas, já que entendem que há uma elevada sobrecarga da equipe, que precisa ficar durante a realização dos eventos sem qualquer pagamento de hora extra, além de assumir a responsabilidade pela preservação do equipamento. Durante a entrevista, sugeriram que seja criada uma forma de pagamento, como um percentual do valor do evento sobre o tempo de permanência do funcionário já incluído na folha de pagamento.

O pagamento das cessões é feito, principalmente, por meio de bens e/ou benfeitorias em dação. Com relação à incorporação dos bens permanentes adquiridos

⁶⁵ As cessões de espaço são tão importantes quanto as cessões de acervo, segundo a equipe.

⁶⁶ Com relação ao monitoramento, não existe coleta de dados após realização dos eventos.

via cessão de espaço, o gestor alertou para o fato de que há morosidade no processo, uma vez que informam ao Setor a aquisição do bem, mas quando existe um retorno a etiqueta de patrimonialização chega tardiamente.

O gestor, por ter experiência prévia com cessão de espaço na SMC, elaborou uma dinâmica própria no equipamento. Criou alguns documentos e processos paralelos, como carta de solicitação (que o solicitante faz endereçada ao Arquivo após uma visita) e um termo de autorização, entregue a *SP Film Commission*.

A solicitação⁶⁷ só acontece efetivamente após a visita ao espaço, porque, de acordo com o gestor, o equipamento é grande e tanto um evento como uma filmagem necessitam de uma avaliação técnica do solicitante⁶⁸. Durante a visita técnica ao espaço, entrega-se uma cartilha ao solicitante com as orientações e limitações técnicas locais. Uma vez atendidas às expectativas, a formalização é iniciada pelo SEI, com registro no tipo de processo “Licitação: Dispensa”⁶⁹.

Inicialmente, o processo é endereçado à Assessoria Jurídica, que, em geral, retorna em uma semana. Então, é publicada a Portaria em Diário Oficial, o pagamento (em dação) é feito e em seguida autorizado o evento. A fiscalização do espaço durante o evento é realizada assiduamente pela equipe local, que anexa um relatório ao processo.

O gestor afirma que não há solicitação de cessão negada. Ou seja, o equipamento apresenta todas as limitações (agenda, espaço, etc.) antes de qualquer formalização. Assim, só é registrado o que, de fato, será realizado. Isso significa que não utilizam a ficha de solicitação prevista na Cartilha/Portaria e apenas preenchem posteriormente para constar no anexo do processo. Nesse sentido, vale repensar os procedimentos, uma vez que as fichas, nesse caso, implicam duplicação de trabalho.

Interessante destacar que as cessões são realizadas, principalmente, pela comunidade coreana do entorno, bem como instituições públicas e coletivos e grupos informais que, de maneira geral, entram em contato por telefone, e-mail ou presencialmente.

Com relação às cessões de filmagem feitas pela Spcine, o equipamento avaliou muito positivamente, destacando a agilidade e especialmente a validação do Jurídico. Informaram que a *SP Film Commission* viabiliza uma cessão de um dia para o outro

⁶⁷ Pedem prazos de 30 dias ou mais para a execução da cessão.

⁶⁸ E geral, os solicitantes entram em contato por meio do e-mail, telefone ou presencialmente

⁶⁹ Por isso, pedem a relação de documentos idênticos aos processos de licitação.

e que o pagamento das cessões pode ser feito depois do evento. A equipe só destacou o receio de que exatamente a Spcine informa ao solicitante e, por isso, preferem exigir uma visita, quando entregam o manual pessoalmente. Por fim, chamaram a atenção de que deve existir um padrão de encerramento dos processos em que conste o termo de autorização do gestor via Spcine⁷⁰.

5.5 Equipamentos Administrativos

Os equipamentos administrativos da Secretaria Municipal de Cultura possuem a particularidade de não ter utilidade artística-cultural. A princípio, esse tipo de equipamento estava fora do campo de análise desta dissertação, mas, ao identificar que são feitas cessões de espaço via Decreto de Preços Públicos, optou-se pela inclusão.

Apesar de constarem 4 equipamentos (Sampaio Moreira, Central Técnica do Canindé, Galeria Prestes Maia, e Edifício Olido) na planilha de contatos enviada no início da pesquisa, o mapa (anexo X) apresenta apenas os dois primeiros como equipamentos administrativos para os quais foram enviados questionário⁷¹. Obtivemos apenas uma resposta, cuja análise está contemplada no Capítulo 4.

De acordo com as informações coletadas, pudemos identificar que o respondente informou não ser o gestor local, mas participa dos processos de cessão de espaço. Com relação ao bloco de perguntas referentes ao Decreto de Preços Públicos, identifica-se um nível relevante de conhecimento sobre os critérios, incluindo uma crítica ao baixo preço aplicado sobre o uso do equipamento, que realizou⁷² cessões nas modalidades Filmagem⁷³ e Fins Publicitários, sendo a primeira a mais frequente. O pagamento da cessão é feito via dação de bens e/ou benfeitorias, cujos bens permanentes adquiridos são plenamente incorporados.

Os solicitantes, em geral, são empresas privadas, entram em contato única e exclusivamente por e-mail. O respondente afirma que sempre é feita a fiscalização do espaço após a realização da cessão e discorda totalmente que a realização da cessão implique sobrecarga sobre os recursos humanos do equipamento. Além disso,

⁷⁰ O gestor afirma que ele manda o termo, mas que isso não está previsto no Decreto.

⁷¹ Não foram feitas entrevistas com gestores ou coordenadorias e/ou departamentos relacionados.

⁷² Nos últimos 12 meses foram solicitadas e realizadas de 1 a 5 cessões.

⁷³ Respondente avaliou positivamente o processo de cessão feito via Spcine.

discorda totalmente que a cessão desvie o caráter público do equipamento e concorda totalmente que a cessão seja importante para a manutenção e subsistência do equipamento.

Com relação à formalização, o respondente informou que não utiliza o SEI para registro do processo e não sabe informar o motivo que justifique. O respondente está há menos de seis meses no cargo (comissionado) como assessor.

CAPÍTULO 6: ANÁLISE DO DECRETO DE PREÇOS PÚBLICOS VIGENTE

Após a avaliação das práticas de cessão de espaço nos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), neste capítulo apresentaremos a análise sobre o Decreto de Preços Públicos nº 58.589, de 26 de dezembro de 2018⁷⁴, apontando as incoerências do texto e suas possíveis relações com a ausência de padrão nas práticas de processos identificados nos capítulos anteriores.

6.1 O que está por trás das modalidades de cessão de espaço?

No Capítulo 3, vimos que a maior parte das mudanças realizadas anualmente nos decretos revelam um caráter incremental. Ao mesmo tempo, é notável a alteração realizada no Decreto nº 58.049, de 22 de dezembro de 2017, para precificar o uso dos equipamentos por meio de diferentes modalidades. Mas o que estava por trás dessa mudança? Qual o objetivo? E quais impactos (positivos e/ou negativos) implicou para o processo de cessão de espaço? Não temos a pretensão de relacionar com as práticas anteriores a 2017, mas discutir em que medida cumpre com os objetivos propostos.

Sabe-se que o desconto relacionado ao perfil do solicitante e/ou finalidade do evento não é novidade no histórico dos decretos de Preços Públicos, conforme apresentado no Capítulo 3. A criação das modalidades parece reunir os mesmos pressupostos, mas com um formato diferente, cabendo-nos questionar o quanto significou mais uma mudança incremental no Decreto e menos um novo dispositivo de ajuste de preço, de melhor atendimento àqueles que solicitam concessão e permissão⁷⁵ de uso dos equipamentos ou mesmo de transparência no processo.

Para fazer essa avaliação recorreremos às percepções daqueles que lideraram as mudanças (o servidor Guilherme Galuppo Borba) e também da Assessoria Jurídica da SMC, que analisam as cessões formais cotidianamente. Para o servidor Guilherme Galuppo Borba (setembro de 2019), *“a pertinência das modalidades tem base na necessidade de diferenciar os preços conforme a vocação dos espaços culturais e agenda cultural do equipamento, buscando aumentar os preços para as atividades*

⁷⁴ Como não houve mudanças e impactos nas regras e modalidades no Decreto nº 58.790 de junho de 2019, consideraremos como referência de análise o Decreto Nº 58.589.

⁷⁵ Conforme discussão teórica exposta no capítulo 2, entendemos que no caso do Decreto de Preços Públicos os termos que exprimem as práticas realizadas por meio das cessões de espaço envolvem permissão e autorização.

mais distantes da vocação cultural e/ou para solicitantes mais ricos e abaixar o preço para vocação cultural e/ou solicitantes de cunho social”.

Ressalta-se, novamente, a relação entre a finalidade do evento e o perfil do solicitante, fatores quase que constantes na precificação das cessões de espaço dos equipamentos culturais.

Como já questionamos no Capítulo 3 e endossamos por meio dos resultados da pesquisa exploratória nos Capítulos 4 e 5, identificamos uma série de indefinições com relação às modalidades presentes no Decreto. Como diferenciar uma filmagem ou fotografia de um evento corporativo que inclua filmagem ou fotografia durante a sua realização? Qual a diferença essencial entre um evento para "fins comerciais" e um "evento corporativo"? Qual a diferença essencial entre "fins publicitários" e "fins comerciais"? São algumas questões que levantamos durante a pesquisa.

Para Borba, que foi um dos formuladores das modalidades constantes no Decreto vigente, esses conceitos técnicos devem sempre ser balizados pelo interesse público, partindo do geral para o particular: *“Quanto mais restrição de acesso e apenas fim particular, mais alta será a contrapartida do particular à Municipalidade. Por isso, no exemplo dado, uma fotografia ou uma filmagem que não esteja atrelada a um evento específico no uso do espaço, por um particular com fins privativos, será considerada apenas “filmagem” ou “fotografia”. Porém, se a filmagem/fotografia for apenas um componente de um evento maior, no local da cessão e para fins particulares/lucrativos, aí o conceito “corporativo” é acionado, já que há menos interesse à municipalidade e mais interesse ao particular, do ponto de vista do uso do espaço.* (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail).

Em casos não previstos ou em situações em que há recursos ou questionamentos diante da decisão do gestor, a Comissão de Avaliação deveria (item 2.2 do Decreto 58.589) ser acionada.

Com relação à modalidade recém-criada, “fins comerciais”, Borba reconhece a inconsistência e dificuldade de diferenciar de “evento corporativo”, mas formula uma justificativa focada na cobrança mais alta possível, tendo em vista a finalidade lucrativa do evento: *“Temos de fato um gargalo no conceito e acho que merece revisão. Porém, indo do geral ao particular, o evento corporativo pode ser, por exemplo, feito por uma ONG, que fecha o espaço para uso próprio (privativo), mas não haverá lucro nessa ação, não há pagamento de entrada, por exemplo. Já se temos uma festa, em que haverá cobrança de ingresso, venda de bebidas, há lucro,*

e portanto é fim comercial. Esse é o caso mais particular e por isso o preço público é mais alto.” (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail).

Outro ponto interessante se refere novamente à dificuldade de distinguir "fins publicitários" e "fins comerciais". Um evento de divulgação de uma marca é publicitário, mas a divulgação de um novo produto com disponibilidade de unidades para venda seria classificado como? Borba reitera novamente que a estratégia é partir do geral (público) para o particular (privativo): “[...] *todo fim publicitário é comercial, mas nem todo fim comercial é publicitário. A ideia aqui era remar contra os descontos da SP Cine, que dá descontos até para a publicidade. Neste caso, quando é filmagem de cunho publicitário, ela entraria nessa categoria (comercial)*”. (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail)

O caso da Spcine⁷⁶ merece ser destacado, porque a empresa, por meio das cessões de espaço, ampliou significativamente a divulgação da cidade de São Paulo nacionalmente e internacionalmente. O propósito é bem diferente das cessões de espaços praticadas no âmbito dos equipamentos/gestores e operam por meio da modalidade filmagem, que fica quase que exclusivamente delegada e condicionada à *Film Commission*. Apenas os casos em que a filmagem apresenta fins jornalísticos, uso pessoal ou turístico são avaliados pelos gestores dos respectivos equipamentos.

Analizando no âmbito das práticas de cessões de filmagem delegadas aos gestores, entende-se que é um tipo de cessão que poderia ser enquadrada em qualquer uma das outras modalidades previstas no Decreto: Corporativa, Comercial, Artística-Cultural, Jornalístico ou Publicitário. O mesmo pode ser dito da modalidade Fotografia. No entanto, ambas modalidades estão presentes no Decreto de Preços Públicos não apenas nos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura, mas de outros espaços e equipamentos da Prefeitura. Desse modo, a problematização referente à pertinência dessas modalidades teria que considerar todo o universo da Prefeitura, o que está fora do escopo deste trabalho.

De qualquer forma, a modalidade “Filmagem” delegada à Spcine funciona por meio de um mecanismo que relaciona o Decreto de Preços Públicos nº 58.589 e o Decreto nº 56.905 de 30 de março de 2016 relativo às Filmagens e Gravações na cidade de São Paulo. O preço base consta no Decreto de Preços Públicos e os descontos estão previstos no Decreto das Filmagens e Gravações. É nesse último

⁷⁶ Empresa de Cinema e Audiovisual da Prefeitura de São Paulo, criada por meio da SMC.

que se traduz a lógica que relaciona “perfil do solicitante” e “finalidade do evento/filmagem”, em que os descontos são condicionados (i) à independência ou não da produção e (ii) ao tipo de produção (curta, média, longa metragem, séries etc.). Como a Filmagem apresenta muitas especificidades, isolaremos a modalidade para encaminhamento das análises, mas aprofundaremos o caso na seção seguinte, visto que tanto os procedimentos como o cálculo podem servir de comparação e exemplo para as recomendações.

Percebe-se que as modalidades foram criadas por meio de diferentes parâmetros, o que confunde e dificulta a compreensão de sua lógica. Na Filmagem e na Fotografia utiliza-se a técnica de produção para definir a modalidade. Já Eventos artísticos-culturais e Eventos Corporativos se referem ao teor da cessão, utilizando-se das características da cessão, como a linguagem artística e o seu mérito, interesse público ou privado, acesso do público, etc. E as modalidades de Fins jornalísticos, Fins Comerciais e Fins Publicitários estão relacionadas com a finalidade da cessão (lucro, propaganda, veiculação para imprensa, etc.).

Com o objetivo de analisar as modalidades, partimos do pressuposto de que as modalidades se referem à “Finalidade da cessão”. Para isso, fizemos algumas adaptações⁷⁷ e elaboramos o quadro abaixo, evidenciando o que está previsto no Decreto e o que identificamos como lacuna (células em vermelho). Isolamos as modalidades de Fotografia e Filmagem, porque não revelam a finalidade do evento, mas o tipo de atividade. A modalidade de “Fins Publicitários” foi fundida com a “Modalidade Comercial”, visto que ambas se pautam pelo viés de compra/venda.

⁷⁷ Apesar de reduzir e simplificar a lógica do Decreto, entendemos que a tabela facilita a análise e visualização de inconsistências.

Quadro 36 – Relação entre Finalidade da cessão e Perfil de Solicitante

		Finalidade			
		Modalidade Artística Cultural	Modalidade Fins Jornalísticos	Modalidade Corporativa	Modalidade Comercial/Fins Publicitários
Perfil do solicitante	Pessoa Física				
	Pessoas jurídicas de direito público	Isentos ou 80% de desconto do preço base			
	Entidade privada sem fins lucrativo	Isentos		60% de desconto	
	Entidade filantrópica	Isentos		40% de desconto	
	Entidade Privada com fins lucrativos			Sem desconto	Sem desconto

Elab. própria

Coprodução

Privado

O Decreto não prevê o perfil de “entidade privadas com fins lucrativos” exercendo atividades culturais. Aliás, esse perfil de solicitante está previsto apenas na modalidade comercial, o que mistura perfil e finalidade da cessão. Como apontado pelo servidor Guilherme Galuppo Borba, a modalidade comercial foi criada posteriormente para brecar os descontos praticados pela Spcine, mas acabou misturando duas variáveis que estão essencialmente separadas nas outras modalidades.

O perfil de pessoa física também não está previsto, apenas em cessões de acervo, o que identificamos como uma lacuna importante. Outra situação que fica nebulosa é o caso de organizações sem fins lucrativos, como ONGs, quando solicitam uma cessão de espaço para um evento que visa levantar fundos.

O sentido da seta que atravessa o quadro na diagonal relaciona o movimento que parte do geral para o particular (cessões de uso comum extraordinário⁷⁸ e cessões de uso privativo⁷⁹), enquanto que a seta na coluna da modalidade Artístico-Cultural evidencia que a coprodução pode ocorrer por meio de todos os perfis de solicitantes, desde que exista algum grau ou mérito artístico, interesse público, gratuidade e livre acesso.

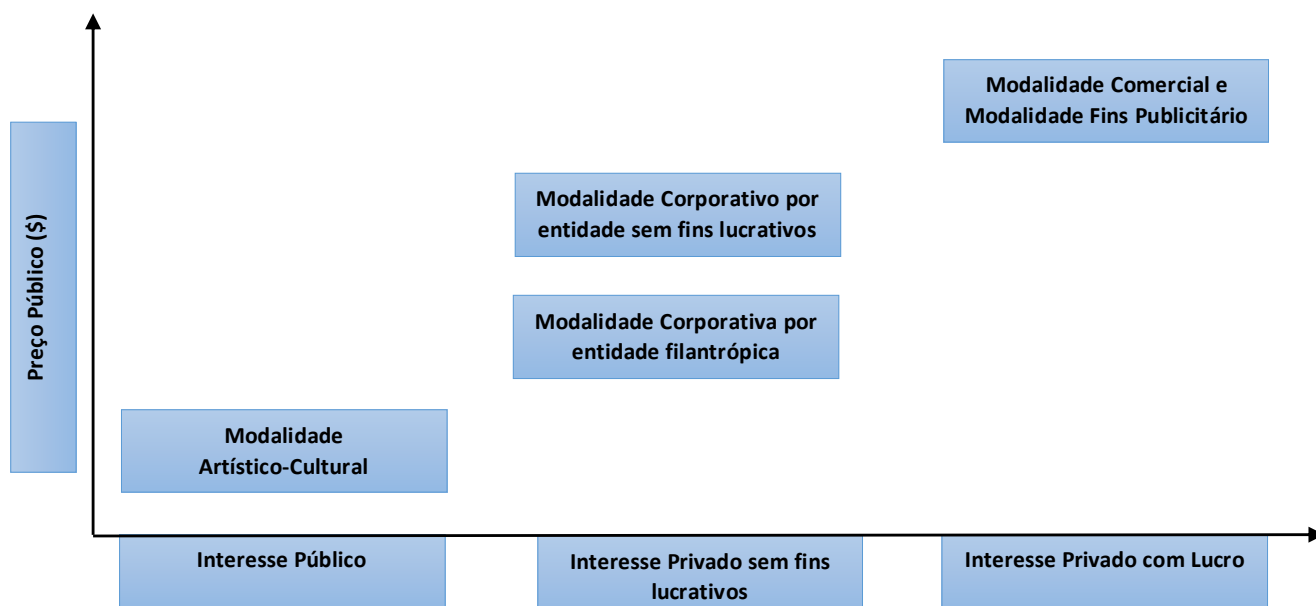
⁷⁸ Este uso pressupõe a existência de algumas situações em que o bem é usado por algumas pessoas determinadas e impõe uma carga excessiva à conservação do bem; ou a utilização anormal do bem, ou seja, de modo diverso ao seu objetivo principal, conduz a uma limitação no usufruto geral.

⁷⁹ “O uso privativo de bem público (ou de parcela dele) por particular é aquele realizado de modo exclusivo por alguém, de modo a impedir a utilização geral da própria coletividade ou até do poder público pelo tempo no qual persistir o consentimento expresso pela Administração”.

Sobre a relação entre Preço Público e o Interesse Público da cessão criamos a Figura 2. O valor da cessão de espaço da Galeria Olido (Decreto nº 58.589), por exemplo, evidencia a diferença de valores entre as modalidades Artístico-cultural e a Corporativa. A Sala Olido custa R\$ 5.000,00 por uso de 12 horas na modalidade Artístico-Cultural, enquanto que na modalidade Corporativa custa R\$ 8.000,00 por 12 horas. Se aplicarmos os descontos relacionados ao perfil do solicitante, a cessão pode ser isenta ou chegar a ter 80% de desconto, o que não acontece na modalidade Corporativa.

Retiramos a Filmagem e a Fotografia do gráfico, pois a base dos cálculos não está calcada na modalidade, mas apenas nos descontos. A modalidade de Fins jornalísticos também foi isolada, porque não existem previsões muito claras referentes a isso (apenas para cessão de acervo) e tanto o Decreto quanto o resultado da pesquisa exploratória apresentam poucos dados para análise. Além disso, a modalidade de fins publicitários foi incluída no mesmo bloco que a modalidade comercial.

Figura 2 – Modalidades na Relação Preço Público *versus* Grau de Interesse Privado



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que quanto maior o interesse público do evento, menor o valor cobrado. A lógica dos descontos do perfil do solicitante opera claramente na Modalidade Corporativa, mas não está evidente de que forma opera na Modalidade Artístico-Cultural. Se uma escola particular faz uma apresentação teatral para os pais dos alunos, a finalidade do evento envolve teatro (linguagem artística), mas o solicitante é particular e o evento restrito ao público da escola. Portanto, seria enquadrado na Modalidade Corporativa. E se fizermos a mesma pergunta para uma escola pública? Não existe previsão no Decreto e certamente se torna injusto praticar o valor da Modalidade Corporativa.

Diante disso, apesar do Decreto de Preços Públicos (nº 58.589) apresentar as definições de cada modalidade, entende-se que elas próprias não são excludentes. Além disso, nenhum dos materiais legais ou informais produzidos (Decreto, Portaria e cartilhas) esclarece os pontos de separação entre cada uma delas, o que dificulta o trabalho dos gestores e/ou responsáveis pelas cessões de espaço nessa tarefa de classificar o tipo de cessão. Entende-se que a noção de “partir do geral para o particular” está implícita nas modalidades e na própria atividade da administração pública, mas não existe garantia de que todos os gestores dos equipamentos ou responsáveis pela cessão de espaço estão classificando e aplicando os preços da forma como foi inicialmente proposto quando da elaboração do Decreto.

Também não fica explícita as bases para os cálculos do preço das cessões: o que está em jogo é o valor de mercado ou o preço atrelado ao valor das atividades culturais desenvolvidas no equipamento? A precificação prevista no Decreto nº 58.049 de 2017 envolveu um estudo aprofundado da equipe do servidor Guilherme Galuppo Borba, mas se pautou nos valores já praticados em outros Estados, tais como São Paulo, Rio de Janeiro e também em Brasília. Mesmo assim, não há clareza sobre as bases do cálculo, o que foi comentado pelos próprios coordenadores/gestores nas entrevistas semiestruturadas.

Como vimos, quando se trata de uma cessão classificada na modalidade artístico-cultural⁸⁰, o preço da cultura também entra como “moeda”, já que o próprio evento é considerado no cálculo (como contrapartida) e, dependendo do perfil do

⁸⁰ Nesse ponto, é interessante destacar que parte dessas cessões artístico-culturais começou a ocupar um espaço significativo na programação cultural de alguns tipos de equipamentos, cujos eventos passaram a ser inclusive divulgados pelos diversos canais de comunicação da Secretaria.

solicitante e das condições de acesso do público ao evento, pode, inclusive, haver total isenção de pagamento de preço público.

As modalidades das cessões, somadas aos descontos relativos ao perfil do solicitante, representam, ao mesmo tempo, uma tentativa de driblar as distâncias sociais existentes (e tão características do nosso país e refletidas na cidade de São Paulo) e, também, uma estratégia de proteção do equipamento cultural público, com duas vertentes: (i) para que não seja engolido pela finalidade comercial e corporativa e (ii) como preservação do valor cultural do Patrimônio Histórico, especialmente daqueles equipamentos tombados. Percebe-se que os preços dos edifícios tombados, especialmente aqueles que pertencem ao Museu da Cidade, são superiores. No entanto, não fica explícita a base do cálculo. Qual o valor desse patrimônio? Segue valor de mercado do imóvel somado a uma porcentagem pelo tombamento? Entendemos que valeria incluir essa informação no Decreto. Assim como existe o desconto para o perfil do solicitante, é possível prever um valor adicional (% do valor base) se o edifício for tombado, garantindo uma memória do cálculo e transparência das informações.

Uma vez estabelecidas as modalidades, o fluxo de precificação dos equipamentos da SMC mantiveram-se nessa estrutura, sofrendo uma atualização anual feita a partir da percepção dos gestores locais com base na experiência empírica da solicitação de uso. Por exemplo: *“(...) se na maioria das solicitações, os gestores sentem, do solicitante, se o preço está baixo ou alto. A partir daí, eles fazem sugestões, aumentando ou diminuindo. Ou seja, a revisão do preço vai pela sensação de ‘demanda’ de solicitações. Portanto, a base de preços, atualmente, é sempre o decreto anterior e a experiência positiva ou negativa dos preços praticados”*. (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail).

É, então, o gestor que faz a baliza (avaliação) dos preços das cessões de espaço do equipamento. E aqui chamamos a atenção para o que de fato parece ser uma mudança não incremental: o poder do gestor, previsto desde 2018⁸¹. Cabe ao gestor receber a solicitação de uso do espaço, avaliar, classificar o “evento” e o “solicitante” nas modalidades constantes no Decreto, formalizar por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), definir a forma de pagamento e apresentar os bens ou serviços necessários (em caso de dação). Além disso, é o gestor que sugere o detalhamento

⁸¹ PORTARIA Nº 022/2018 – SMC.G constitui a Comissão de Avaliação e nomeia os gestores de cada equipamento ou tipo de equipamento.

na cobrança dos diferentes espaços do equipamento: salas, edifício, pavimento, por dia, por hora, etc.

Com tantos poderes atribuídos ao gestor, caberia à Comissão de Avaliação orientar os processos e julgar casos omissos. Mas a quem caberia a avaliação das práticas e a execução das cessões de espaço? Ou seja, a quem caberia identificar justamente os casos revelados na pesquisa exploratória de desconhecimento, por parte de alguns gestores, sobre Decreto de Preço Público e/ou a Portaria^o 021/2018 SMC? Ou ainda, a quem caberia avaliar se os procedimentos estão seguindo as normas, aplicando os preços e classificando os eventos de acordo com as modalidades? O fato é que não existem meios de fiscalização e nem atribuições que desempenhem esse papel.

Com relação ao Decreto (nº 58.589/2018) e à Portaria (021/2018) existe um descompasso importante, visto que não foi publicada portaria que atualizasse as informações alteradas no Decreto. Isso cabe às atribuições da Comissão de Avaliação, dos gestores, dos solicitantes e dos próprios procedimentos e documentos elencados. As mudanças de atribuição não são significativas, mas a orientação sobre os procedimentos apresenta maiores impactos, já que o objetivo da portaria é também o de garantir uma padronização. Se Decreto e Portaria não coincidem, e se a Cartilha mencionada na Portaria não foi consolidada e acessada por todos os gestores, a padronização se torna inviável.

De qualquer forma, independente desse descompasso, vimos que a prática de cessão de espaço existe e é executada em maior ou menor frequência em todos os tipos de equipamentos da cidade de São Paulo. O que muda é o pêndulo entre a cessão como mais importante para a programação cultural (coprodução) ou mais importante para a manutenção do equipamento.

No Decreto e na Portaria estão previstas atribuições para todos os envolvidos no processo: Secretário, Comissão de Avaliação, Gestor e solicitante. A forma de apropriação da cessão é que diverge, assim como a sua formalização (ou não).

A relação entre cessão de espaço e programação cultural apresenta algumas distorções. O próprio servidor, Guilherme Galuppo Borba, aponta um caso de apropriação inadequada, relacionando as formas jurídicas de “parceria”, “contratação artística” e “cessão de espaço”: *“Há anos, as ‘parcerias’ para exposição em museus são feitas por cessão de espaço. O mesmo ocorre/ocorria para apresentações em teatro. Porém, contratação artística há um repasse de recurso da SMC para os artistas*

e aí o instrumento é gestão de contratos e não cessão de espaço. O preço pago pela cessão é uma contrapartida do particular de usar um espaço que é público. Já o artista contratado é um serviço oferecido à municipalidade. (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail).

Sobre isso, a Assessoria Jurídica reitera que *“a contratação de natureza artística ocorre quando a Administração necessita de uma prestação de serviços artísticos para compor sua programação nos equipamentos e, para tanto paga um preço para que o particular preste o serviço. O preço (cachê) pode ser estipulado em valor fixo e/ou por reversão de bilheteria”* (Martha Braga Ribas, setembro de 2019, por e-mail). Já a cessão de espaço é definida como uma autorização precária para uso do bem público, prevista no artigo 114 da Lei orgânica do Município (Lei nº 0/04/1990). Já a parceria envolve um chamamento público para o fomento de uma política, o que mostra a diferença e especificidade de cada uma das formas jurídicas. Importante resgatar a definição do termo parceria pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em que há uma relação entre sociedade civil e administração pública fortemente destinada ao interesse público:

II - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

(...)

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

(Lei nº 13.019, de 31 Julho de 2014).

Entende-se que a modalidade artístico-cultural passou a ser interpretada (rotineiramente) como similar à parceria. Uma hipótese das razões desse uso equivocado é o fato de que o interesse público se misturou ao perfil do solicitante (ver figura 6.2.), o que exclui a previsão de empresas desenvolverem projetos artísticos de

interesse público, por exemplo. É importante que o gestor e o solicitante tenham clareza de que a cessão de espaço não é, em essência, uma parceria.

Há ainda algumas distorções na prática existente nos teatros. A relação entre cessão de espaço e reversão de bilheteria é ambígua. Para a Assessoria Jurídica, a reversão de bilheteria é uma forma de pagamento prevista em contratos de prestação de serviços artísticos. A renda de bilheteria de um espetáculo é verba pública pertencente ao FEPAC (Fundo Especial de Promoção das Atividades Culturais), com exceção dos casos em que há reversão a título de cachê como forma de pagamento, conforme Artigo 35 da Lei Municipal nº 15.948/2013.

Para o coordenador de teatros, a reversão de bilheteria implica práticas relacionadas às *“temporadas com mais de uma sessão e que não tem qualquer subsídio municipal, estadual ou federal. Para isso, há uma formalização dessa temporada com a entrega de toda a documentação dos artistas, como DRT do elenco, comprovando que são artistas profissionais. O motivo dessa formalização é que essa reversão seria o cachê por essas apresentações já que eles não pagariam o preço público e apenas o 10% da bilheteria para o FEPAC”*. (Coordenador do departamento de teatros, setembro de 2019, por e-mail). Já as cessões de espaço que se caracterizam por *“isenções de pagamento de preço público com entrada gratuita ou cobrança de ingresso são, em sua maioria, projetos patrocinados segundo leis de incentivo englobando sessões únicas ou temporadas. Como são projetos já aprovados, não há necessidade de uma formalização com toda a documentação dos artistas como a da reversão de bilheteria”*. (Coordenador do departamento de teatros, setembro de 2019, por e-mail).

A Assessoria Jurídica apontou uma inconsistência no caso da dispensa de preço público previsto no item 5.3 do Decreto de Preços Públicos, recomendando revisão: *“Isto porque, do ponto de vista jurídico, entendo que no caso de dispensa integral do preço, o evento deveria ser gratuito ou, no caso de preços populares, o resultado integral da bilheteria deveria ser depositado no FEPAC. Se o particular não paga nada e ainda pode ficar com parte da bilheteria, estaremos pagando ele para utilizar o espaço público. Se for da programação da Secretaria seria contratação de natureza artística, com pagamento do serviço por reversão de parte da bilheteria (cachê)”*. (Martha Braga Ribas, setembro de 2019, por e-mail).

Um tema interessante e que suscitou questionamentos desde o início da pesquisa se refere justamente à concepção de cessão de espaço como um serviço

da prefeitura. Se por um lado, a programação cultural (via contratação artística) envolve a oferta de serviço do equipamento público para o cidadão; a cessão de espaço significa um serviço calcado na permissão, autorização ou concessão conferida ao particular para uso do espaço/bem público. De acordo com a Assessoria Jurídica da SMC, a cessão não é um serviço, mas uma autorização precária, percepção comum à de Borba: *"O preço público é uma contrapartida do particular"*. (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail).

Diante disso, cabe o questionamento do motivo pelo qual se justifica a cessão de espaço e de acervo estarem presentes no Decreto de Preços Públicos que *"Fixa o valor dos preços de serviços prestados por Unidades da Prefeitura do Município de São Paulo"*. Sabe-se que tais serviços estão identificados como termo de permissão de uso, mas, ainda assim, não deixam de constar como um tipo de serviço.

De um lado temos a perspectiva padrão em que o equipamento cultural está ofertando um serviço (via contratação artística para a programação cultural) pertinente a sua vocação. De outro lado, temos o mesmo equipamento cultural, cujas dependências estão precificadas para utilização de terceiros, prevendo eventos que podem estar mais ou menos próximos de sua vocação. Diferentemente da programação cultural, certamente a cessão não se enquadra como um tipo de serviço obrigatório do Estado. No entanto, na modalidade artístico-cultural, a cessão transita entre os lados, já que temos um solicitante de cessão de espaço que paga pela prestação de serviços (também entendido como parceria), cujo produto passa a ser incluído na programação cultural. Ou seja, nessa modalidade o evento pode envolver dois serviços diferentes: o mesmo que solicita um serviço da SMC, oferta um serviço ao cidadão público do equipamento. No caso dos teatros, por exemplo, as cessões de espaço de modalidade artístico-cultural acabaram se tornando a alternativa possível para composição da programação, especialmente quando não há recursos para contratações artísticas.

Em síntese, até aqui vimos que as modalidades apresentam problemáticas, mas que sua estrutura não implicou mudança significativa na forma de precificar o bem público, pautada pela relação entre o perfil do solicitante e finalidade do evento. A novidade parece estar centrada no papel e no poder atribuído ao gestor do equipamento, responsável por todo o processo. Diante disso, cabe analisar os procedimentos, que não estão alinhados e atualizados.

6.2 Os procedimentos

O diagnóstico das práticas de cessão de espaço e a análise dos decretos e portarias revelou o seguinte fluxo dos processos de cessão, centralizadas no gestor:

Figura 3 – Fluxo das cessões delegadas ao gestor



Fonte: Elaboração própria.

De maneira geral, o gestor (1) recebe a solicitação por diferentes meios (presencialmente, e-mail, telefone, rede social, sites, etc.) e avalia a finalidade do evento e a compatibilidade com a agenda do equipamento. Se a cessão for negada, não há registro formal da negativa. Se for aprovada, o gestor dá início ao processo, (2) definindo os valores (de acordo com as modalidades) e as formas de pagamentos, (3) abre o processo no SEI e (4) encaminha para a Assessoria Jurídica. O (4) acompanhamento do evento da cessão em alguns tipos de equipamento também fica sob responsabilidade do gestor, que também deve encerrar o processo.

Sabe-se que o fluxo acima apresenta dinâmicas particulares em cada tipo de equipamento, mas pela Portaria SMC nº 21 de 2018, está previsto também um formulário⁸² que o gestor deveria entregar ao solicitante para ele preencher os dados do evento e, posteriormente, o gestor daria o seu parecer favorável ou não. Segundo Guilherme Galuppo Borba, o Formulário de Cessão de Espaço ou Acervo (FCEA), disponibilizado pelo Gestor Local “foi uma tentativa de padronizar as informações que geralmente era “subidas” em formato corrido, sempre com o gestor local escrevendo. Com formulário, fica mais fácil para o gestor identificar todas as informações necessárias”. (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail).

⁸² Formulário de Cessão de Espaço ou Acervo (FCEA).

Além disso, a Portaria prevê uma Carta Proposta e o Termo de Compromisso, mas o Formulário poderia dispensar a Carta Proposta, *evitando o solicitante de escrever uma carta que muitas vezes ele nem sabe como fazer, quais informações colocar, etc.* O FCEA substitui a carta. Já o Termo de Compromisso é um documento que nos ajudaria a dar maior responsabilização ao solicitante, como uma espécie de contrato. Mas isso ainda é um gargalo pois há problemas na cessão e a municipalidade não consegue penalizar corretamente os solicitantes. (Guilherme Galuppo Borba, setembro de 2019, por e-mail). Para a Assessoria Jurídica, se reformulado, o FCEA poderia condensar a Carta Proposta e Termo de Compromisso em apenas um requerimento.

Apesar do formulário estar previsto na Portaria, o documento não foi adotado na prática da maior parte dos equipamentos da cidade. É possível que isso decorra do fato de que a Cartilha acabou ficando defasada, apresentando discrepâncias em relação ao Decreto e à Portaria.

A ausência do formulário não impactou o fluxo das cessões aprovadas. No entanto, distorceu uma parte do fluxo que deveria ser avaliado pela Comissão, já que as solicitações negadas deveriam ser direcionadas para lá. Não existe uma orientação sobre o fluxo das cessões negadas após a avaliação da Comissão, ou seja, se deveria passar para a Assessoria Jurídica, se deveria voltar para o gestor. E a fiscalização das cessões aprovadas, executadas e encerradas pelo gestor não consta como parte do fluxo.

Aliás, o próprio papel da Assessoria Jurídica no fluxo das cessões é questionável. É prática comum da administração pública recorrer à área jurídica por questão de insegurança. No entanto, não existe obrigação legal para o caso das cessões de espaço. De acordo com a procuradora da SMC, Martha Braga Ribas, *diferentemente das contratações artísticas, os pedidos de autorização de uso, gratuito ou oneroso, não têm obrigação legal de análise pela Assessoria Jurídica, mas algumas Administrações preferem, por segurança, que haja tal controle e incluem nos Decretos e/ou Portarias a análise da assessoria jurídica como uma fase do procedimento. As bases da aplicação e competências estão previstas no Decreto de Preços Públicos e não necessitam de revisão/análise jurídica. Mas, se no caso concreto houver dúvida jurídica específica quanto a enquadramentos ou interpretações, pode ser feita consulta à AJ.* (Martha Braga Ribas, setembro de 2019, por e-mail).

Importante destacar que a pesquisa exploratória realizada por meio das entrevistas evidenciou que parte dos equipamentos entende a etapa da Análise Jurídica como aquela que dificulta o cumprimento dos prazos (fase mais demorada). Por outro lado, a própria AJ afirma que muitos processos de cessão de espaço já chegam atrasados na área jurídica. Além disso, a etapa jurídica acabou se configurando muito mais como checagem de procedimentos do que de análise propriamente. Esses elementos tornam questionável essa etapa, o que será abordado nas Recomendações desta dissertação.

De qualquer forma, o entendimento sobre o prazo de antecedência para fazer o pedido da cessão de espaço não é consensual. Apesar dos 10 dias úteis, muitos equipamentos se ajustam para atender antes, mas, por outro lado, há equipamentos que afirmam necessitar de 30 dias. Considerando que a etapa jurídica é entendida como uma das mais demoradas de todo o processo, é possível que este prazo possa ser revisto ou no mínimo cumprido com tal – sem distorções como formalização o processo após a realização do evento.

Com relação ao papel da Comissão de Avaliação, que se mostrou pouco efetiva no fluxo, questionamos se a estrutura centralizada não deveria ser repensada. Em Decretos anteriores, existiam comissões distribuídas pelos departamentos e coordenadorias, o que poderia ser uma opção na atualidade. Não temos elementos para avaliar se as comissões cumpriam os seus respectivos papéis, mas se houve uma delegação tão ampla de poderes aos gestores dos equipamentos, entende-se que há necessidade de maior fiscalização dos processos, bem como melhor alinhamento dos procedimentos previstos nos documentos (Decreto, Portaria e Cartilha/Manual).

Outro ponto já elencado em Decretos anteriores se refere justamente à maior responsabilização do solicitante, o que já foi apontado como um gargalo nos processos em vigor. O Termo de Compromisso foi apropriado de diferentes maneiras nos equipamentos. Alguns utilizam conforme Portaria, outros adotam um modelo próprio da unidade e ainda há outros que não o utilizam. As práticas daqueles que adaptaram à realidade do equipamento parece ser uma saída interessante, uma vez que já constam as limitações específicas do espaço. O momento da assinatura do termo também foi levantado como uma questão que deveria constar na portaria, uma vez que o solicitante tem que estar ciente de todas as responsabilidades antes do prosseguimento.

Apesar de constar que o solicitante deve fazer reparos em casos de danos, o Decreto deve prever também multas relativas às desistências próximas ao evento ou à incompatibilidade entre o que foi descrito e o que efetivamente foi realizado no dia/período do evento. Uma possibilidade seria a obrigatoriedade de visitas técnicas e/ou apresentar uma descrição detalhada dos espaços de cada equipamento, com tamanho, capacidade, limitações locais específicas, etc. A informação com fotos, plantas e agendas facilitam não apenas para o solicitante, mas também para o gestor. O aplicativo da Spcine é uma importante fonte de comunicação, em que já constam os dados de cada equipamento, assim como os valores aproximados. Além disso, é possível visualizar quais tipos de cessões já foram feitas no local. As ferramentas e práticas da Spcine serão abordadas na parte 6.3.

Por fim, percebe-se que o fluxo apresentado na Portaria não prevê a incorporação de bens permanentes recebidos como forma de pagamento (dação), o que possivelmente contribui para as questões apontadas na pesquisa exploratória. O Setor de Bens Patrimoniais reforçou a dificuldade de rastrear os bens adquiridos por meio de cessão de espaço, assim como uma significativa ausência de padrão.

6.3 As práticas de cessão de Filmagem na Spcine

A Spcine é a empresa de cinema e audiovisual de São Paulo, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura. A empresa, criada por meio da Lei nº 15.929, de 20 de dezembro de 2013⁸³, é uma sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima de capital autorizado, dotada de personalidade jurídica de direito privado.

A empresa atua como um escritório de desenvolvimento, financiamento e implementação de programas e políticas para os setores de cinema, TV, games e novas mídias. O objetivo é reconhecer e estimular o potencial econômico e criativo do audiovisual paulista e seu impacto em âmbito cultural e social.

De acordo com o Art. 2º da lei de sua constituição, dentre as funções da Spcine estão: desenvolver, financiar e implementar políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico, científico, religioso e temático; subsidiar a realização de produtos e serviços, ou neles investir; atuar como *film*

⁸³ Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15929-de-20-de-dezembro-de-2013>>. Acesso realizado em 22/10/2019.

commission, facilitando as filmagens e promovendo a imagem da Cidade de São Paulo; desenvolver, investir, subsidiar ou apoiar ações de formação, capacitação e requalificação nas áreas correlatas.

Sua atuação acontece, em especial, por meio de 5 programas/ações:

- i. Editais de fomento: as linhas de financiamento buscam atender todas as etapas de desenvolvimento - roteiro, produção, distribuição - e todos os segmentos do setor, incluindo longas-metragens, curtas e séries;
- ii. Circuito Spcine: rede de salas de cinema existentes, sobretudo, em bairros não atendidos pelas salas comerciais. O intuito do projeto é democratizar o acesso ao cinema e garantir mais telas para o cinema nacional;
- iii. São Paulo *Film Commission*: oferece assistência para a realização de produções audiovisuais no Município de São Paulo. A missão é transformar a cidade em um cenário a céu aberto, facilitando as filmagens nacionais e estrangeiras;
- iv. Política de formação: contempla as dimensões técnica, empreendedora, artística e crítica da educação audiovisual. As ações da área buscam aproximar talentos do audiovisual e da economia criativa do mercado de trabalho. São exemplos de programas: Sampa Cine Tec e o Sampa Criativa.
- v. Eventos: a empresa também é responsável por realizar eventos sobre o audiovisual, como Mostra Ecofalante, ExpoCine, Mostra Internacional de Cinema de São Paulo, entre outros.

6.3.1 Sobre a SP Film Commission

Apesar da previsão da existência de uma *film commission* no Art. 2º da Lei Municipal (nº 15.929/2013) que criou a Spcine, a efetiva regulamentação, que estabeleceu normas e procedimentos para a realização de filmagens e gravações na Cidade de São Paulo, aconteceu somente em 2016, por meio do Decreto Municipal nº 56.905, de 30 de março de 2016.

O decreto considerou que a Cidade de São Paulo tem relevante potencial cultural, artístico e tecnológico para firmar-se como polo de atividade cinematográfica no País, bem como indica a necessidade de padronizar os procedimentos de filmagens e gravações, a fim de agilizar processos e facilitar a realização dessas atividades. Dessa forma, evidencia-se que a proposta é que as diversas paisagens (como ruas, bibliotecas, hospitais, cemitérios, terrenos desativados, entre outros) de São Paulo sirvam de locações para produções de cinema, TV e demais plataformas. Além de movimentar a economia do audiovisual, a atividade é responsável pelo impacto positivo em outros setores, como o turismo e o comércio local.

Com o objetivo de captar informações centrais ao processo de cessão de espaço de equipamentos culturais, foi realizada uma entrevista qualitativa aberta com o responsável pela SP *Film Commission*, Daniel Celli. Nosso foco era compreender os fluxos de autorização de filmagens, a forma de consulta ao Decreto de Preços Públicos (Modalidade Filmagem) e a relação estabelecida com os gestores dos diferentes tipos de equipamentos. No entanto, ao relatar a experiência da Spcine, pudemos coletar dados que caracterizaram a criação da *Film Commission* e as especificidades dessa modalidade de cessão.

A criação da SP *Film Commission* aconteceu a partir do diagnóstico de que São Paulo perdia muitas filmagens para outras cidades, porque não tinha uma política pública estabelecida. Anteriormente à instituição da *Film Commission*, a filmagem era tratada como evento, apesar de ter características bem diferentes. Enquanto na filmagem é possível prever tudo o que irá acontecer e quem irá participar, no evento só é possível fazer uma estimativa de público. Consequentemente, o tipo de análise técnica também é diferente. Além disso, antes da *Film Commission*, e também influenciada pelo tratamento dado à época para as filmagens, nenhuma especificidade do setor audiovisual era considerado nos processos de cessão (como os prazos para autorização eram grandes demais, preços eram fora do padrão do mercado, processos burocráticos excessivos).

Além disso, na visão do entrevistado, anteriormente existia muita ilegalidade nos processos, filmagens clandestinas, bem como solicitações de “feitas no balcão” para um conhecido. Ao longo do processo de elaboração do Decreto regulamentar, houve diversas conversas e consultas com o setor de audiovisual e com outros órgãos da administração pública. O diagnóstico identificou duas grandes questões que impediam (ou dificultavam) a prática de cessões de filmagem: i. ausência de respaldo para o

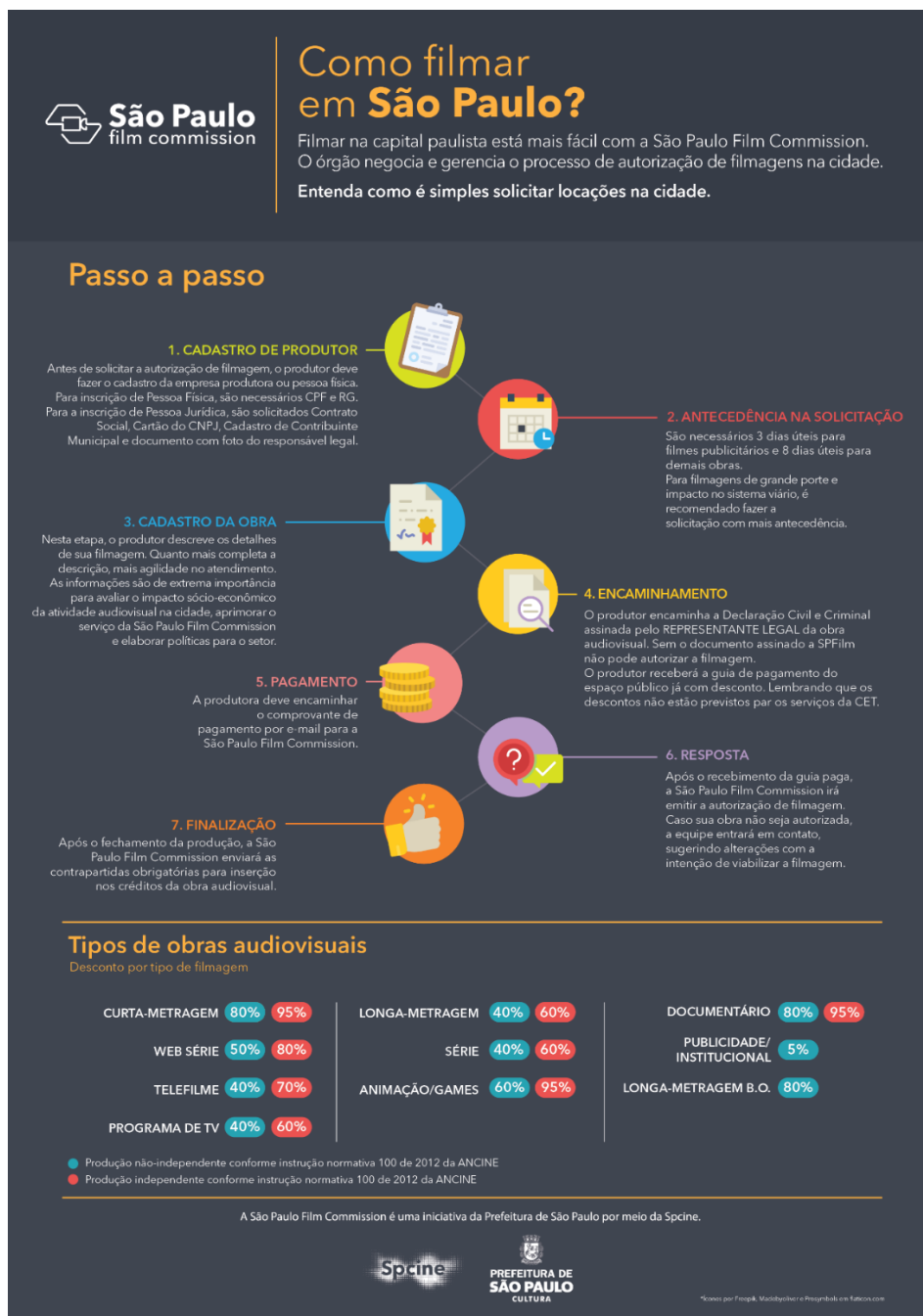
gestor em caso de eventuais danos ao patrimônio; ii. falta de conhecimento da população (e também dos gestores) sobre a importância da cidade de São Paulo ser um cenário.

Uma vez feito esse diagnóstico, em conjunto com atores diversos da cadeia produtiva do setor audiovisual, todo o processo foi estabelecido por decreto (Decreto Municipal nº 56.905/2016), como prazos e reunião com os órgãos responsáveis. Nesse Decreto, todas as autorizações (incluindo o recebimento, o processamento, a liberação e a fiscalização) referentes às filmagens são de responsabilidade da SP *Film Commission*, exceto aquelas de fins jornalísticos (inclui os programas de TV híbridos, não estritamente jornalísticos) e de reportagem nacional e internacional, e aquelas destinadas a uso pessoal (festas de 15 anos, conteúdos produzidos por Youtubers, entre outros) e turístico, que seguem sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura.

Neste ponto, cabe questionar a real necessidade da existência de dois Decretos que regulamentam a modalidade “filmagem” (Decreto Municipal nº 56.905/2016 e Decreto Municipal nº 58.589, de 26 de dezembro de 2018), sendo o preço base da cessão previsto no Decreto de Preços Públicos e os descontos constam no Decreto referente à Filmagem e Gravações. A regulamentação da modalidade em duas legislações diferentes pode contribuir para a confusão do solicitante, tornando a política pública ineficiente.

De toda forma, além das regras para realização de filmagem pela SP *Film Commission* estarem bem detalhadas em decreto, está disponível no site da *Film Commission* o passo a passo para solicitação da cessão, e também os descontos aplicados a depender do tipo de produção audiovisual, conforme figura a seguir.

Figura 4 – Passo a passo solicitação de autorização de filmagem



Fonte: SP Film Commission.

Na entrevista qualitativa aberta foi possível obter mais detalhes acerca do passo a passo presente na figura acima, como:

- Para o caso de obras publicitárias, uma vez recebido o cadastro da obra (Passo 3), a SP Film Commission realiza uma avaliação técnica em 1 (um) dia com o impacto que a produção poderá ter para o equipamento/paisagem em questão, bem como o impacto

socioeconômico para o Município em geral. Os outros 2 (dois) dias são dados aos demais órgãos para autorizarem;

- Para o caso de obras com conteúdo (todo o tipo de filmagem que não está diretamente ligada à venda de um produto), a *SP Film Commission* também realiza a avaliação técnica em 1 (um) dia e outros 7 (sete) dias são dados aos demais órgãos envolvidos;
- Somente após a avaliação técnica, os demais órgãos que deverão ser mobilizados (como CET) são informados;
- É a própria *SP Film Commission* que determina qual será o valor do desconto aplicado (Passo 4). Este processo era feito de forma diferente anteriormente e o gestor do equipamento auxiliava na definição do desconto aplicado;
- Em cada um dos órgãos envolvidos há um ponto focal responsável por garantir que a solicitação seja avaliada no prazo estabelecido em decreto. No caso da CET, o ponto focal foi estabelecido por decreto, por conta da complexidade do órgão;
- No caso de equipamentos, é obrigatória a visita técnica da produção diretamente com o gestor ou equipe do local. A partir da visita técnica, a produtora elabora o pedido de filmagem, e então o pedido é enviado ao gestor do equipamento.

Na visão do entrevistado, os equipamentos da SMC são bastante receptivos às filmagens. Essa proximidade entre *SP Film Commission* e SMC permitiu o aperfeiçoamento do Decreto de Preços Públicos. Por exemplo, a definição do período de 6 a 12 horas para gravação foi uma inovação feita pela Spcine, juntamente com a SMC. Posteriormente, a regra foi replicada para as outras secretarias. Além disso, os pedidos negados se justificam, de maneira geral, pela incompatibilidade com a agenda dos equipamentos. O entrevistado reforça o que está previsto em decreto de que a autorização de filmagem não deve inviabilizar nenhuma atividade corriqueira do equipamento em questão.

Cabe destacar que, ao contrário do que acontece com as demais modalidades de cessão de espaço, a *SP Film Commission* é responsável pela intermediação entre

o solicitante da produção audiovisual (produtora) e o gestor do equipamento. Cabe ao gestor do equipamento cultural checar a disponibilidade do espaço.

A centralização do processo na SP *Film Commission* é um dos fatores que pode dar mais celeridade ao processo e, para o entrevistado, somente dessa forma é possível garantir que os prazos previstos (3 dias úteis para autorização de filmagem e 8 dias úteis para autorização de produção de conteúdo) no Decreto Municipal nº 56.905/2016 para autorização de filmagens possa ser cumprido. Há um esforço constante por parte da *Film Commission* em manter todos os órgãos articulados e envolvidos no processo.

Na visão de alguns gestores dos equipamentos culturais, a centralização, de fato, é importante para dar celeridade à autorização. No entanto, por conta do processo ser centralizado na SP *Film Commission*, por vezes, o primeiro contato entre equipamento e produtora acontece somente no dia da filmagem, apesar de ter sido apontado pelo entrevistado que é feita uma visita da produtora ao equipamento antes mesmo de ser solicitada a filmagem. Pode-se depreender que a intermediação das solicitações de filmagens pela SP *Film Commission* gera ruídos entre *film commission* e equipamentos culturais, principalmente com aqueles mais habituados com as cessões.

Um ponto a ser destacado no processo da SP *Film Commission* é a existência de um catálogo online no formato de aplicativo de celular (chamado "Filme SP"), que contém grande parte dos equipamentos disponíveis⁸⁴ e os detalhes básicos da estrutura de cada equipamento, bem como seus preços públicos. Além disso, cabe destacar que o processo é feito inteiramente online via sistema próprio da SP *Film Commission* e também por meio de e-mails.

Outro ponto positivo do processo de cessão de filmagem atual é a simplificação dos documentos solicitados aos requerentes. Antes eram solicitados 17 documentos, agora o número foi reduzido para 5 (Contrato social da produtora responsável, cartão CNPJ, Cadastro de Contribuintes Mobiliários - CCM, RG e CPF do responsável legal). Um dos documentos importantes para garantir o respaldo ao gestor do equipamento que receberá a filmagem é a Declaração Civil e Criminal, que deve ser assinada pela produtora requerente (Passo 4).

⁸⁴ Em 09 de maio de 2019, 417 locações de diversas Secretarias Municipais estavam cadastradas.

No caso de filmagens de grande porte, a *SP Film Commission* solicita laudo fotográfico do “antes e depois” por parte do produtor e do gestor do equipamento. Assim, é possível assegurar que a filmagem não causou danos ao equipamento e, caso haja danos, eles possam ser reparados com a celeridade necessária. O entrevistado também destacou que ao final das filmagens, todas as cessões são registradas para o SEI, independentemente da forma de pagamento do preço público.

Em relação aos preços públicos cobrados pela realização da filmagem, é importante ressaltar que eles estão previstos no mesmo Decreto de Preços Públicos aplicável aos demais equipamentos culturais, já discutido em capítulos anteriores. Ademais, ressalta-se que, por orientação prevista no parágrafo 3º do Art. 7º do Decreto Municipal nº 56.905/2016, o preço público de filmagens é costumeiramente pago em bens e serviços. Além disso, conforme o parágrafo 4º do mesmo artigo do Decreto de Filmagens, também fica estabelecido um preço máximo (teto) para a cessão de filmagem.

No entanto, de acordo com o Decreto de Filmagens (nº 56.905, de 30 de março de 2016), as filmagens, sejam elas de produção independentes ou não-independentes, possuem a possibilidade de aplicação de desconto de acordo com o seu tipo, conforme o quadro abaixo:

Quadro 37 – Tabela de Desconto por tipo de filmagem

Tipo	Produção independente	Produção não-independente
Curta-metragem	95%	80%
Web-série	80%	50%
Telefilme	70%	40%
Programa de TV	60%	40%
Longa-metragem	60%	40%
Série	60%	40%
Animação/games	95%	60%
Documentário	95%	80%
Publicidade/institucional	N/A	5%
Longa-metragem	N/A	80%

Fonte: Elaboração própria, a partir de infográfico da *SP Film Commission*.

De acordo com o entrevistado, o critério dos descontos é objetivo: é o formato da filmagem, a partir da definição da ANCINE, que determina qual é o tipo de obra. Assim, obras com mais recursos financeiros (como publicidade) recebem menos descontos pela *film commission*, enquanto obras com menos recursos financeiros (como documentários) recebem mais descontos.

Comparando a questão relativa aos descontos aplicados pela SP *Film Commission* no caso de filmagens com as demais modalidades de cessão de espaço, também amparadas pelo Decreto de Preços Públicos, é importante destacar que há uma discrepância nos valores. De acordo com a tabela acima, os descontos aplicados pela SP *Film Commission* são bem mais altos do que os aplicados aos solicitantes das demais modalidades de cessão, autorizadas pelos respectivos equipamentos responsáveis pela autorização/permissão.

Podemos inferir que tal discrepância pode estar relacionada aos objetivos da SP *Film Commission*, ligados ao potencial de que filmagens, principalmente as internacionais, podem contribuir na movimentação da economia do Município de São Paulo, em especial por ser uma atividade que é responsável pelo impacto positivo em outros setores, como o turismo e o comércio.

Além disso, é importante destacar que o Art. 7º do Decreto Municipal nº 56.905/2016, cria o Conselho de Filmagens e Gravações do Município de São Paulo, com atribuição de análise e sugestão dos preços públicos de serviços e locações de espaços e equipamentos da Administração Municipal Direta e Indireta relativos a essas atividades. O Conselho reúne-se uma vez ao ano e deve analisar considerando os seguintes critérios: i. custos operacionais de uso do espaço de acordo com o tempo de realização e estrutura das filmagens e gravações; ii. o incentivo às filmagens e gravações de acordo com sua estrutura e categoria em que são enquadradas; e iii. os custos médios de mercado para a realização dessas atividades em outros municípios.

Assim, de acordo com a legislação, a definição do preço (bem como do desconto aplicado) é influenciada por 3 critérios bastante diferentes entre si. De toda forma, a partir das entrevistas abertas, foi possível depreender que o critério que costuma ter maior peso é o potencial de impacto econômico positivo, tendo como uma das possíveis orientações a de que o preço deve ser o mínimo necessário ao atendimento dos fins buscados pelo Estado, conforme consta na breve revisão bibliográfica realizada no Capítulo 2 – neste caso, o fim é potencializar a atratividade do Município para a realização de filmagens, considerando a diversidade de paisagens existentes.

Já no que diz respeito à possibilidade de que a cessão de espaço para filmagem possa ser uma forma de coprodução cultural, conforme existente em outras modalidades de cessão de espaço, não foi possível coletar elementos suficientes para analisar essa hipótese e tampouco avaliar se existe relação entre a finalidade da cessão e o perfil do solicitante.

No entanto, por meio das entrevistas exploratórias e do *Survey*, pode-se afirmar que, no caso das filmagens autorizadas pela SP *Film Commission*, a percepção dos gestores dos equipamentos e dos coordenadores/diretores de áreas é que não há vantagem imediata aos equipamentos. Um exemplo é o fato de que os ganhos financeiros (por meio do pagamento de preços públicos) não são relevantes, tendo em vista que consideram os descontos aplicados pela *film commission* (conforme Quadro 37) excessivos, além de também terem que realizar a fiscalização da filmagem⁸⁵.

Por outro lado, em geral, os gestores dos equipamentos avaliam o processo de autorização de filmagem de maneira positiva, pois não precisam dedicar muito esforço ao longo do processo, tendo em vista que a responsabilidade é da *film commission*. Ressalta-se, no entanto, que alguns equipamentos que realizam cessões de espaço com maior frequência e que costumam receber pedidos de grandes eventos e filmagens, avaliam que a centralização do processo pela *Film Commission* pode acarretar em problemas para o dia da filmagem, conforme já citado anteriormente.

6.4 Bases determinantes para as recomendações

A análise do Decreto de Preços Públicos nº 58.589/2018 permitiu constatar que as mudanças ocorridas em relação às versões anteriores dos decretos municipais têm caráter incremental e não criaram mecanismos claros e padronizados para ajuste de preços, tampouco permitiram uma maior transparência ao processo de cessão de espaço.

Por outro lado, a avaliação da relação entre o preço público cobrado nas modalidades e a finalidade da cessão mostrou que quanto maior o interesse público do evento, menor o valor cobrado. Apesar disso, essa relação, em especial a lógica dos descontos, apresenta lacunas, como é o caso da modalidade artístico-cultural,

⁸⁵ Alguns gestores realizam a fiscalização por precaução, apesar de, de acordo com o Decreto de Gravações, ser responsabilidade da Spcine.

bem como com relação aos diferentes perfis de solicitantes.

Tanto a avaliação do decreto vigente, quanto o diagnóstico das práticas das cessões de espaço mostraram que os procedimentos atuais, previstos em decreto e/ou aqueles que efetivamente acontecem (independente de constarem no decreto), podem ser aperfeiçoados.

Por último, vale ressaltar que o caso da Spcine serve de referência e base comparativa, no qual foi possível identificar estratégias que podem dar celeridade aos processos de cessão de espaço, como uma maior centralização das solicitações, uma tabela de descontos que define claramente o seu mecanismo de operação e, por fim, um amplo investimento na comunicação e descrição dos espaços e equipamentos da Prefeitura, que facilitam a escolha dos locais adequados para cada tipo de cessão. A iniciativa mais recente investiu em um aplicativo de celular (Filme SP), que possui um catálogo cuja base poderia ser aproveitada pela Secretaria Municipal de Cultura. Assim, o capítulo seguinte tem como objetivo apontar recomendações em relação aos procedimentos da cessão de espaço, à tabela de precificação e à comunicação desse tipo de serviço ao cidadão.

CAPÍTULO 7: RECOMENDAÇÕES

A partir do diagnóstico apresentado até aqui, este capítulo dedica-se a apresentar as recomendações para o aprimoramento da política pública de cessão de espaço, amparada pelo Decreto Municipal nº 58.589, de 26 de dezembro de 2018.

O objetivo é apresentar sugestões de melhorias que podem ser incorporadas em sua totalidade e também de forma independente⁸⁶.

As recomendações foram desenhadas considerando a diversidade dos tipos de equipamentos culturais sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura, a necessidade de implementação de instrumentos de gestão e fiscalização das cessões solicitadas e realizadas, visando garantir a transparência do processo e *accountability*, além da importância que a cessão de espaços públicos possui enquanto política pública (confirmada em nosso diagnóstico).

7.1 Recomendação 1: Reavaliação dos papéis no fluxo do processo de cessão de espaço

O primeiro papel que necessita ser revisto no âmbito deste trabalho é a obrigatoriedade da análise da Assessoria Jurídica (AJ) da SMC nos casos de solicitação de cessão de espaço. Essa recomendação tem como razão principal a de aumentar a eficiência do processo de cessão de espaços dos equipamentos municipais. Ao longo do diagnóstico realizado por meio das entrevistas semiestruturadas foi mencionado que a etapa de análise da AJ era uma das mais longas e, por vezes, a autorização acabava acontecendo depois da realização da cessão de espaço. Evidentemente, a responsabilidade não era apenas da AJ, pois os responsáveis pela cessão de espaço costumam enviar o processo via SEI com prazos curtos (ou já expirados), que, somados ao montante de processos que necessariamente precisam ser avaliados pela AJ, inviabiliza que a análise aconteça anteriormente à efetiva realização da cessão.

⁸⁶ Tendo em vista que as recomendações elaboradas no âmbito desta dissertação passarão por análise da SMC a respeito da sua aplicabilidade, não foi consolidada uma versão final da Cartilha Explicativa aos gestores ou responsáveis pelos equipamentos (apesar de estar inicialmente prevista no Termo de Referência que deu origem a esta dissertação). Por outro lado, as recomendações apresentam tabelas, fluxogramas ou anexos (fichas) que facilitam a compreensão e construção do passo a passo, apostando nos recursos dos Sistemas de Informação da Prefeitura, fundamental para a padronização e fiscalização dos processos.

Além disso, foram analisados decretos e leis que estabelecem as funções da Procuradoria Geral do Município (PGM) e que reestruturam a Secretaria Municipal de Cultura, para avaliar a real necessidade de análise da AJ para todos os tipos de cessão de espaço.

De acordo com o art. 28 da Lei nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, que estabelece as funções da Procuradoria Geral do Município:

Art. 28. A Procuradoria Geral do Município – PGM, órgão jurídico e instituição de caráter permanente, com vinculação direta ao Prefeito, tem por finalidade definir o posicionamento técnico-jurídico do Município, **desempenhando as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**, bem como, privativamente, a representação judicial do Município, a inscrição e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa, o processamento dos feitos relativos ao patrimônio municipal imóvel, as atividades de correição da atuação e do desempenho dos Procuradores do Município e dos servidores do seu quadro, o processamento dos procedimentos disciplinares de exercício da pretensão punitiva, com exceção da aplicação direta de penalidade e daqueles que envolvam servidores do Quadro de Profissionais da Guarda Civil Metropolitana, além de executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação. (grifo nosso)

Em complemento, a Assessoria Jurídica (AJ), unidade assistência direta ao Secretário da Cultura, da Secretaria Municipal de Cultura, tem suas atribuições definidas no Art. 19 do decreto nº 58.207/2018:

Art. 19. A Assessoria Jurídica – AJ tem as seguintes atribuições:

I - Assessorar o Secretário nos assuntos jurídicos relacionados às atribuições da SMC, elaborando estudos, análises e pareceres que sirvam de base às suas decisões, determinações e despachos;

II - Realizar as atividades de consultoria jurídica da SMC, promovendo a análise, orientação e parecer em consultas formuladas pelas unidades da Pasta;

III - Prestar informações para subsidiar a defesa da Prefeitura em juízo, obtendo as informações e demais elementos necessários perante as unidades da SMC;

IV - Prestar apoio jurídico, estudar, propor e sugerir alternativas de orientação em consultas formuladas pelas unidades da SMC;

V - Assessorar na elaboração de atos normativos, nos processos de licitação e nas contratações, bem como analisar minutas de editais, contratos, convênios e parcerias em geral;

VI - Exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação. (grifo nosso)

Assim, fica evidente que a avaliação da AJ nos processos de cessão de espaço não é obrigatória, uma vez que esta unidade, de assistência direta do Secretário de

Cultura, tem a função de realizar análises, orientações e pareceres em caso de consultas formuladas pelas unidades da Pasta. Assim, a participação da AJ deve ser entendida como uma possibilidade, em casos de solicitação das unidades, não como uma condição obrigatória no processo de cessão de espaço.

Considerando que a análise da AJ atualmente funciona como uma forma de dar maior respaldo ao gestor do equipamento, é importante considerar a participação de outras unidades da SMC como alternativa, como a Comissão de Avaliação e as próprias Coordenadorias/ Diretorias dos respectivos equipamentos. Ademais, o diagnóstico também trouxe elementos para afirmarmos que o Setor de Bens Patrimoniais da Secretaria Municipal de Cultura precisa ser envolvido em todas as cessões em que o pagamento é feito em bens permanentes. Uma vez entregues pelo solicitante da cessão de espaço, a descrição detalhada (tipo de bem, marca, toda e qualquer especificidade dos bens) devem ser enviadas pelo equipamento ao Setor de Bens Patrimoniais, acompanhada da nota fiscal.

Ao longo do processo de diagnóstico, também foi discutido sobre a importância de serem realizados treinamentos e capacitações com os gestores dos equipamentos a respeito do processo de cessão de espaço. O objetivo seria apresentar e discutir conceitualmente o que se configura como uma cessão de espaço, as regras que devem ser consideradas para autorização e fiscalização. Além disso, uma rotina de treinamentos com a equipe responsável pelas cessões de espaço também permitiria que fosse apresentado e discutido o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), meio de gestão e fiscalização desta política pública.

Inicialmente, sugere-se que este processo seja conduzido pela Assessoria Técnica do Gabinete e direcionado às Coordenadorias/ Diretoriais dos equipamentos, que seriam as responsáveis para manter gestores e responsáveis atualizados acerca das regras para a cessão de espaços e eventuais mudanças futuras.

A tabela a seguir consolida os possíveis impactos (positivos e desafios) que a redefinição dos papéis das unidades poderá acarretar ao processo.

Quadro 38 – Impactos da redefinição dos papéis no fluxo do processo de cessão de espaço

	Positivos	Desafios
Análise da Assessoria Jurídica deixa de ser etapa obrigatória	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de dar maior celeridade ao processo • Diminuição da sobrecarga da Assessoria Jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de mudança da cultura dos gestores dos equipamentos • Elaboração de um decreto que dê mais segurança ao gestor
Ampliar a atuação da Comissão de Avaliação para fiscalização/ auditorias	<ul style="list-style-type: none"> • Tirar discricionariedade do gestor do equipamento • Garantir a pertinência legal 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação de fonte de informação única que permita a fiscalização • Atuação mais frequente dos membros da Comissão nos casos omissos
Ampliar a atuação das Coordenadorias/ Diretorias para orientação	<ul style="list-style-type: none"> • Agilizar processo • Garantir respaldo aos gestores 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir maior proximidade das coordenadorias com os equipamentos
Envolvimento do Setor de Bens Patrimoniais (em caso de pagamento em bens permanentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Maior eficiência no processo de Gestão de Patrimônio da SMC 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de mudança da cultura dos gestores dos equipamentos
Inclusão de visitas técnicas intermediárias ao equipamento no caso de filmagens Spcine	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição dos problemas ligados à execução técnica e de eventuais danos ao patrimônio 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que os prazos das filmagens sigam sendo cumpridos

Fonte: Elaboração própria.

7.2 Recomendação 2: Tipo de cessão, Modalidades e Perfil do Solicitante

A relação entre perfil do solicitante e finalidade da cessão é a base da precificação dos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura. Partindo desse princípio, entendemos que há necessidade de alguns ajustes em três frentes: (i) inclusão de perfis de solicitantes, (ii) no conceito de algumas modalidades e (iii) na forma de consulta ao preço.

Partindo do diagnóstico de que a consulta ao Decreto de Preços Públicos (nº

58.589/2018) é complexa, percebemos que a mistura entre a variável “Finalidade da Cessão” e a variável “Perfil do Solicitante” dificulta uma intersecção clara. Para isso, sugerimos a criação de uma tabela (a ser inserida no Decreto) que facilite a visualização da relação, tanto para o solicitante quanto para o gestor. A modalidade se relaciona com a natureza/finalidade da cessão e os descontos/isenções de pagamento são aplicados de acordo com o perfil do solicitante.

Para o caso de cessões de espaço, recomendamos primeiramente que sejam diferenciadas pelo tipo de uso: Filmagem⁸⁷, Fotografia e Evento. Para os três tipos, sugerimos que sejam previstos 5 perfis de solicitantes (Pessoa Física; Pessoas Jurídicas de Direito Privado, Entidade Privada sem Fins Lucrativos, Entidades Filantrópica e Entidade Privada com Fins Lucrativos) que devem estar relacionados às Modalidades: Artística-Cultural, Corporativo, Fins Jornalísticos e Comercial.

Para simplificar, recomendamos que a Modalidade Fins Publicitários seja incluída/fundida com a Modalidade Comercial, que passará a englobar cessões cuja finalidade envolve promoção de compra e venda de produtos, ideias e serviços, bem como geração de lucro, independente do perfil do solicitante. Sugerimos que seja denominada Modalidade Publicitária-Comercial.

A Filmagem e a Fotografia devem ser deslocadas para tipo de uso da cessão de espaço, deixando de ser Modalidades. Isso porque ambas representam técnicas de registro que não traduzem a finalidade da cessão, mas sim o seu tipo de uso. Nesse sentido, Fotografia e Filmagem (fora do escopo da Spcine) também serão classificadas nas diferentes Modalidades, o que permite corrigir a cobrança que levava em conta apenas o perfil do solicitante.

Na prática, essa alteração não implica mudanças estruturais na forma em que o Decreto de Preços Públicos apresenta os valores, pois já são apresentados mediante a separação entre Filmagem, Fotografia, Evento Corporativo e Evento Artístico-Cultural. Apenas os dois últimos, referentes a Eventos, é que deverão ser simplificados em um único, como Evento, sendo que o valor que deve constar é o da Modalidade Evento Corporativo, que corresponde ao valor de mercado. Os descontos e isenções são realizados após o cruzamento entre modalidade e perfil do solicitante.

⁸⁷ No caso de Filmagem, as cessões processadas pela SP seguem outra lógica de desconto. Aqui nos limitaremos às filmagens de caráter jornalístico e de uso pessoal, que ficam sob a responsabilidade do gestor do equipamento.

O quadro a seguir deverá ser utilizada considerando os três tipos de uso (Evento, Fotografia e Filmagem).

Quadro 39 – Descontos para Evento, Fotografia e Filmagem

		TIPO EVENTO				TIPO FOTOGRAFIA				TIPO FILMAGEM	
		Modalidade Artística Cultural	Modalidade Corporativa	Modalidade Fins Jornalísticos	Modalidade Publicitária Comercial	Modalidade Artística Cultural	Modalidade Corporativa	Modalidade Fins Jornalísticos	Modalidade Publicitária Comercial	Modalidade Fins Jornalísticos	Modalidade Corporativa (Uso pessoal)
Perfil do solicitante	Pessoa Física									Isenção	
	Pessoas jurídicas de direito público	Isenção ou 80% de desconto do preço base									Não se aplica
	Entidade privada sem fins lucrativo	Isenção	60% de desconto							Isenção	Não se aplica
	Entidade filantrópica	Isenção	40% de desconto							Isenção	Não se aplica
	Entidade Privada com fins lucrativos		Não há desconto		Não há desconto						Não se aplica

Elab. própria

O Decreto de Preços Públicos deve informar o valor do uso de cada espaço do equipamento para o evento, fotografia e filmagem, considerando os critérios já definidos⁸⁸, especialmente aqueles específicos quanto ao período de 12 horas ou alguma prática ou limite particular do equipamento. A partir desse valor único, aplicam-se os descontos/isenções por meio da tabela que cruza modalidade e perfil do solicitante para todos os tipos de cessões.

Como não avaliamos o preço das cessões previstas no Decreto de Preços Públicos nº 58.589/2018, apenas sinalizamos parte das previsões, referenciando onde identificamos as lacunas. Recomenda-se que todas as células (sombreadas de vermelho) sejam preenchidas com a informação da porcentagem de desconto, ausência de desconto ou isenção. A tabela é uma forma de simplificar o que está no Decreto, facilitando a consulta.

Como perfil de solicitante, sugerimos que as previsões de desconto (mesmo que seja ausência de desconto) incluam pessoas físicas e entidades privadas com fins lucrativos em todos os tipos e modalidades. No caso de entidades filantrópicas e organizações sem fins lucrativos, entendemos que é necessário prever a modalidade

⁸⁸ Sugere-se manter os critérios particulares de cada equipamento que precifica os espaços de acordo com as demandas e especificidades locais, tais como preço por andar, por pavimento, por sala, por período de 12 horas, por dia, etc.

publicitária-comercial, especialmente em situações em que se fazem cursos mediante pagamentos ou eventos para captar recursos. Apesar do interesse público, existe uma relação comercial envolvida. O mesmo vale para uma iniciativa de uma pessoa física. Além disso, é importante considerar que algumas organizações com fins lucrativos podem solicitar um espaço para desenvolver alguma linguagem artística e existir um interesse público no evento.

Na modalidade Artística-Cultural, é importante destacar que não cabe apenas ao gestor atribuir mérito artístico à cessão. O interesse público, de acordo com o Decreto de Preços Públicos nº 58.589/2016, é traduzido também pelas isenções previstas naquelas cessões que envolvem projetos patrocinados mediante leis de incentivo ou fundos de cultura no âmbito Municipal, Estadual ou Federal – ou mesmo aqueles que visem a obtenção desses incentivos.

No caso das Filmagens, os gestores dos equipamentos são responsáveis apenas por cessões de filmagem de natureza jornalística – apesar de prever isenção, identifica-se algumas lacunas especialmente com relação ao perfil de solicitante – ou Corporativa de uso pessoal – cuja frequência, de acordo com o diagnóstico, parece pouco relevante ou sugere um indício de informalidade.

Para as cessões de filmagem que são processadas pela *Film Commission*, recomendamos que a tabela de consulta que explicita a lógica dos descontos também esteja presente no Decreto de Preços Públicos e não separada em outro Decreto.

Por fim, recomendamos que se avalie a possibilidade de inclusão de Cessões de Acervo como um tipo de cessão, no mesmo nível que Evento, Filmagem, Fotografia, considerando que estão submetidas às mesmas modalidades. No entanto, é importante reiterar que há especificidades dessas práticas de cessão de acervo que desconhecemos, visto que ficou fora do escopo deste diagnóstico.

De maneira geral, esta recomendação tem o objetivo de organizar o que já está implicado na lógica dos descontos do Decreto, mas padroniza as variáveis. Assim, os valores cobrados sempre estarão condicionados pela relação entre perfil do solicitante e modalidade. Exemplo: se for entidade privada sem fins lucrativos que proponha evento privativo (acesso restrito) ela tem desconto, mas não tem isenção. E se for coletivo de teatro que propõe evento privativo (peça com cobrança de ingresso com preço popular) tem desconto, mas também não tem isenção, sendo que o recurso tem que ir necessariamente para o FEPAC.

A lista de preços por equipamento (espaços, pavimentos, horas, duração, etc.) se mantém, mas o usuário terá a referência do valor total/real do equipamento solicitado. Apenas no momento de consulta às tabelas é que se terá clareza sobre o preço que será cobrado (isento, X% de desconto ou valor integral).

Todas as cessões estão submetidas ao mesmo Decreto de Preços Públicos e são classificadas pelas mesmas modalidades. A recomendação visa ajustar essa indefinição dos conceitos implicados que, como vimos, resultam diferentes práticas e diversos procedimentos, impedindo que se criem indicadores. O calibre entre a vocação da cessão como coprodução cultural e seu uso como forma de obtenção de recursos para a subsistência do espaço (privatização da sua manutenção como equipamento público) depende também da construção de indicadores.

Para isso, não basta alterar o Decreto de Preços Públicos. De forma paralela e complementar, deve ser feito um trabalho de orientação e capacitação dos gestores dos equipamentos para melhor compreender os conceitos e lógicas relacionadas às modalidades, aos perfis de solicitantes e tipos de cessão. Ou seja, orientar quanto à compreensão do Decreto, bem como aos procedimentos. Para isso, sugere-se a inclusão do passo a passo que explicita os pontos que devem ser avaliados no processo de cessão, conforme:

Figura 5 – Como e o que avaliar na solicitação de cessão de espaço



Fonte: Elaboração própria.

7.3 Recomendação 3: Formalização das cessões de espaço (SP156 e SEI)

Como todo processo gerado no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo, as cessões de espaço devem ser necessariamente registradas no Serviço Eletrônico de Informação (SEI). Apesar da obrigatoriedade, identificamos uma ausência de padrão na forma de registro desse tipo de processo, o que inviabiliza a pesquisa, a fiscalização e a construção de indicadores. A padronização dos fluxos permitirá que não apenas os gestores, mas os responsáveis pela coordenadoria, pelos departamentos e principalmente a Comissão de Avaliação acessem às informações e criem gráficos estatísticos com os dados. No entanto, não basta padronizar, é necessário incluir um ator: o solicitante da cessão, independentemente da aprovação ou não da cessão.

Pelo diagnóstico, revelou-se que as cessões negadas ficavam registradas apenas por e-mail ou até na memória do gestor que atendeu ao telefone. A inclusão do solicitante no fluxo dos processos é fundamental para que sejam avaliadas as cessões negadas, bem como identificar as demandas para os diferentes tipos de equipamentos.

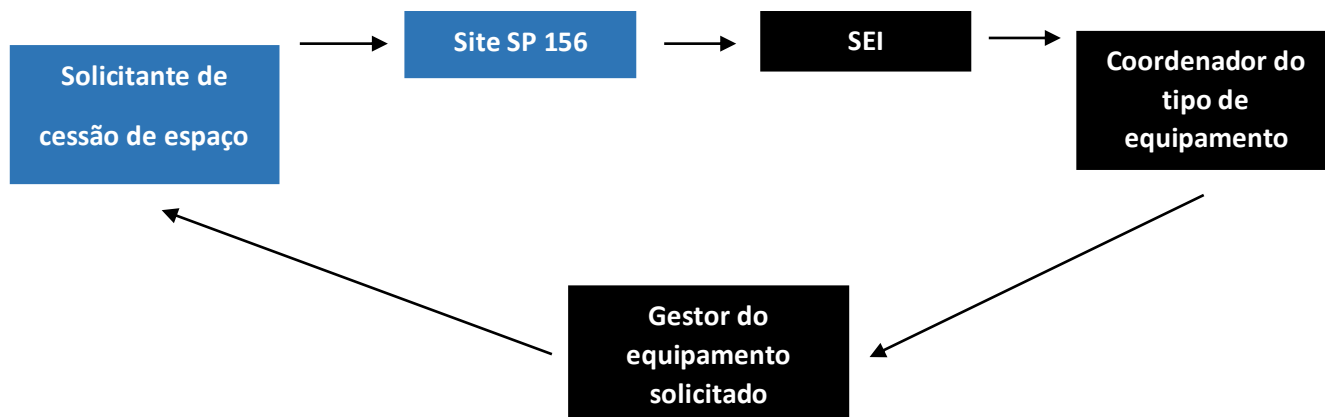
Partindo da premissa de que a cessão de espaço é um tipo de serviço, recomendamos que passe a constar no guia de serviços da Prefeitura, via SP156, no qual se poderá ter acesso às condições do serviço e a lista dos equipamentos/espacos/acervos disponíveis para o uso (permissão e autorização).

Para isso, recomenda-se incluir o serviço “cessão de próprio municipal” na aba de Carta de Serviços, criando subníveis de acordo o perfil da cessão. É importante que as informações e imagens coletadas pela *Film Commission* da Spcine sejam aproveitadas e/ou migradas para a plataforma da SP156, cumprindo com a função de apresentar detalhes sobre cada equipamento (metragem, espaços, limitações, fotos, etc.).

No site do SP156 há dois tipos de serviços: (i) aqueles que são obrigatórios do Poder Público, como iluminação das ruas; e (ii) serviços não obrigatórios, em que o Poder Público é responsável apenas por conceder o uso, como no caso das cessões de próprios municipais. No primeiro caso, as solicitações dos cidadãos chamam a atenção da Prefeitura para intervenções em locais que necessitam da atuação deles, sendo que basta uma identificação mínima, como nome e CPF. No segundo caso, a

solicitação remete ao portal de processos (SEI) e ela só acontece por meio de uma senha web ou senha digital (pessoa física ou pessoa jurídica)⁸⁹.

Figura 6 – Fluxo das Cessões (SP156 e SEI)



Fonte: Elaboração própria.

- **Passo 1:** Interface do 156: Incluir o serviço de “cessão do próprio municipal” na guia de serviços do site do SP156.
- **Passo 2:** Interface do 156: Criar uma aba de “cessão de espaço da Secretaria Municipal de Cultura”⁹⁰ relacionada ao tipo de equipamento e a cada Coordenadoria/Departamento da Secretaria:

2.1 Cessão de Espaço do Museu da Cidade

2.2 Cessão de Espaço de Casas de Cultura

2.3 Cessão de Espaço de Teatros

2.4 Cessão de Espaço de Centros Culturais

2.5 Cessão de Espaço de Bibliotecas

2.6 Cessão de Espaço do Arquivo Histórico Municipal

2.7 Cessão de Espaço da Biblioteca Mário de Andrade

2.8 Cessão de Espaço do Centro Cultural São Paulo

2.9 Cessão de Espaço de Prédios Administrativos⁹¹

⁸⁹ A senha digital é gerada nas subprefeituras e não tem validade limitada. Ou seja, basta o cidadão fazer essa senha uma única vez. No caso de pessoa jurídica o procedimento é o mesmo, mas há validade.

⁹⁰ Se não for possível criar uma aba específica para “cessão do próprio municipal”, sugere-se incluir “cessão de espaço dos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultural” na aba “Outros” -> “Cultura, Esporte e Lazer”.

⁹¹ Ou equipamentos administrativos.

Ao clicar em uma dessas abas, o solicitante deverá preencher os campos descritivos da cessão, selecionando o equipamento específico e a data/período da cessão, considerando que o pedido tem que ser feito com o mínimo de dez dias úteis de antecedência do evento/cessão. A recomendação é que exista uma ficha padrão do solicitante que será preenchida diretamente na base de dados do portal de processos, gerando automaticamente um número no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Cada uma dessas cessões (2.1 a 2.9) significam um tipo de processo no SEI. Ver modelo de “ficha do solicitante” no Apêndice D.

A solicitação chegará ao responsável pela área (coordenadoria ou departamento) por e-mail e pelo portal do SEI. Esse coordenador de área ou departamento deverá atribuir/encaminhar o processo ao gestor do equipamento solicitado que dará continuidade ao processo (ver modelo de “ficha do gestor” no Apêndice E). A recomendação de centralizar na coordenadoria e/ou departamento se deve à limitação do sistema, que permite apenas a inserção de um contato para recebimento de solicitações via 156.

- **Passo 3:** Interface interna (SEI): gestor do equipamento recebe a solicitação do coordenador ou responsável pelo departamento e faz avaliação respeitando a agenda/programação cultural do equipamento e, em seguida, precificando a cessão de acordo com os critérios do Decreto de Preços Públicos.
- **Passo 4:** Se reprovado, o gestor precisa justificar e encaminhar ao solicitante a decisão. Dependendo da justificativa, a Comissão de Avaliação pode ser acionada e o próprio solicitante pode entrar com recurso ou até mesmo alterar o que for necessário para aprovação da cessão. É preciso incluir a Comissão de Avaliação como interessada no processo.
- **Passo 5:** Se aprovado, o gestor inicia o processo de classificação e precificação da cessão de espaço, respaldado pelo Decreto de Preços Públicos. Dependendo da modalidade em que a cessão for enquadrada, há mudanças nos fluxos:

5.1 Modalidade Artística-Cultural: é preciso dar entrada dessa cessão no sistema próprio da SMC, o IGSIS, ação necessária para a difusão da atividade visto que tem necessariamente interesse público. O número do processo registrado no SEI deve constar no IGSIS.

5.2 Modalidades Não-Artística-Cultural: Corporativa, Publicitária-Comercial e Fins Jornalísticos: fica restrita ao âmbito do SEI, sem necessidade de difusão da informação via IGSIS.

5.3 Filmagem com finalidade não jornalística e de uso não pessoal: processos são centralizados pela *Film Commission* da Spcine que faz a intermediação entre gestor do equipamento e solicitante.

- **Passo 6:** Gestor sinaliza a melhor forma de pagamento ao solicitante, mas é o solicitante que decide o meio que efetivará o pagamento da cessão de espaço.

6.1. Se o pagamento for em dação de bens e tiver um valor igual ou superior a de um bem permanente, o setor de Bens Patrimoniais deverá ser incluído como interessado ao processo (recebe notificação de que um bem será incorporado ao equipamento). O pagamento deve ser feito até um dia antes da cessão de espaço.

6.2. Se o pagamento for via FEPAC, o gestor emite a guia de recolhimento e o solicitante paga até um dia antes do início da cessão de espaço. O comprovante deve ser anexado ao processo.

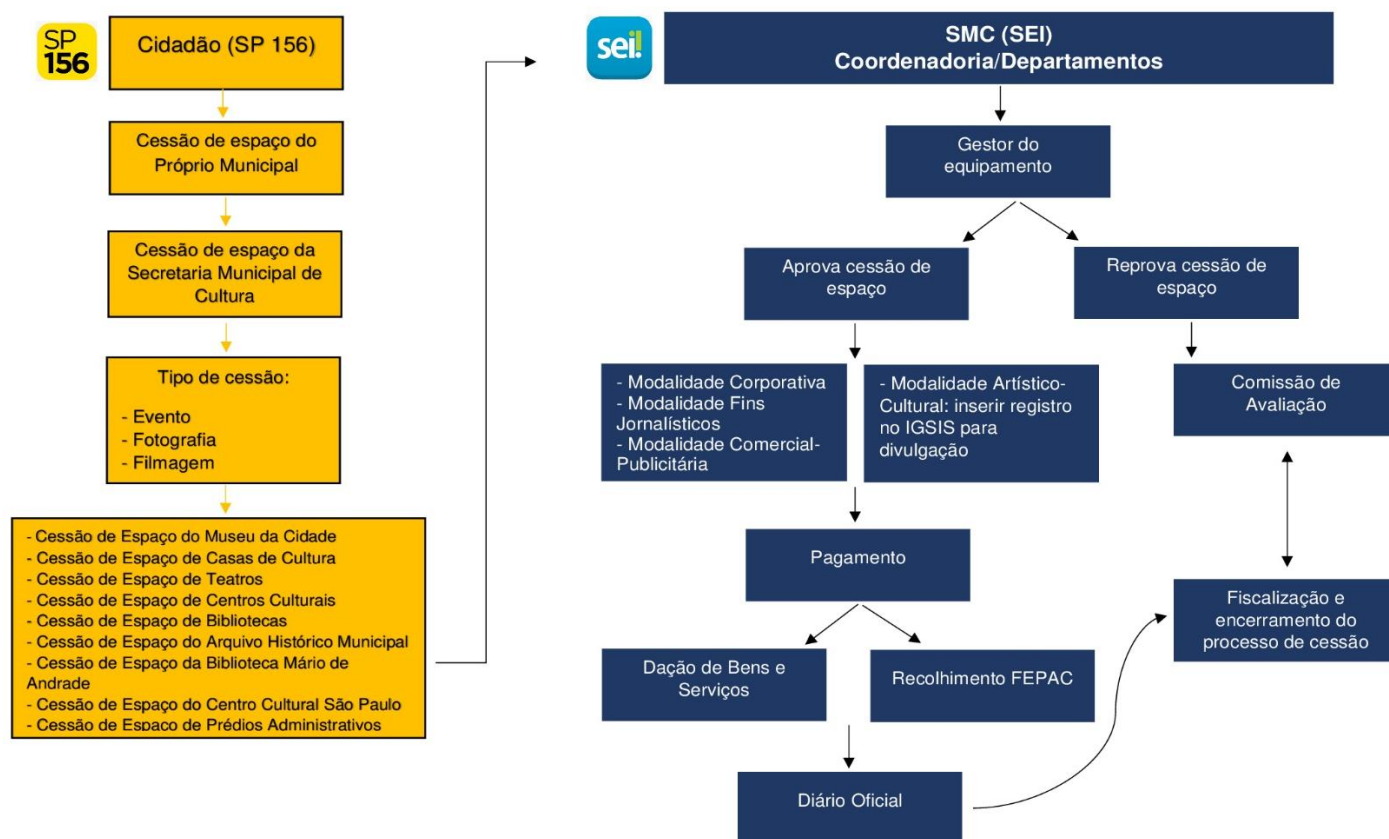
- **Passo 7:** Considerando que a solicitação tem que ser feita com dez dias úteis de antecedência da data da cessão de espaço, o gestor é o responsável pela publicação da cessão no diário oficial que deve ocorrer antes da data da cessão de espaço⁹².
- **Passo 8:** Uma vez a cessão realizada, o gestor deve fiscalizar tecnicamente o espaço e registrar no processo caso algum dano tenha sido gerado. Caso contrário, deve encerrar o processo no SEI.

No âmbito do SEI, é necessário apresentar alguns detalhes para os novos tipos de processos que serão criados: (i) enquadrar o processo de acordo com o plano de classificação documental; (ii) criar campos que permitam criar variáveis como “equipamento”, “modalidade”, “danos”, “formas de pagamento”, etc. (ver modelo de ficha do gestor no Apêndice E). Infelizmente, por limitações do SEI, é necessário criar um tipo de processo para cada tipo de equipamento. A alternativa seria centralizar todos os processos numa única área, mas teria que ter um responsável para distribuir e delegar os respectivos processos de cessão a cada gestor. Por isso, adotamos o critério da coordenadoria/departamento.

A figura a seguir apresenta uma demonstração esquemática do passo a passo descrito acima:

⁹² Ao longo do processo de diagnóstico foi discutida a possibilidade de se realizar a publicação em DO mensalmente. Recomenda-se que a AJ seja consultada sobre esta possibilidade, visando dar mais eficiência ao processo.

Figura 7 – Fluxo do processo de Cessão de Espaço da SMC nas plataformas eletrônicas



Fonte: Elaboração própria

Outro ponto relevante se refere à lista de documentos necessária para a formalização do processo. Uma vez que a etapa obrigatória pela Assessoria Jurídica foi suprimida, entende-se que todos os procedimentos têm que estar bem definidos não apenas no Decreto e na Portaria, mas também contarem com o controle do Sistema (SEI). Ao dar continuidade ao processo de cessão, o gestor terá que preencher os campos e pedir os documentos ao solicitante. Esses documentos serão anexados ao processo e, caso falte algum, o sistema impede que o processo seja continuado.

7.4 Observações pontuais: Ajustes no Decreto e descompasso com Portaria

Ao longo do processo diagnóstico, que também incluiu entrevistas com membros da Assessoria Jurídica da SMC, foram identificadas diversas sugestões de melhoria ao texto do Decreto e à portaria, como previsão de prazos e multas, bem como padronização de termos e documentação relativas.

Com relação ao Decreto, coletamos as seguintes questões observadas por aqueles que estão envolvidos nas práticas de cessão de espaço:

- Previsão de multas ou restrições ao solicitante, em caso de desistência da realização da cessão de espaço (independente do motivo alegado pelo solicitante);
- Previsão de multas ou restrições ao solicitante, em caso de danos ao equipamento;
- Previsão de isenção de valores ao solicitante durante o processo de análise da solicitação, se adotada a recomendação (Recomendação 7.3) referente ao serviço do 156. Só será gerado preço público a ser cobrado, em caso de cessões autorizadas/permitidas;
- Definição de prazos das etapas dos processos, tanto para gestor responder ao solicitante, quanto para o coordenador enviar cessão ao gestor do equipamento;
- Incluir a obrigatoriedade da incorporação de bens permanentes recebidos em forma de pagamento;
- Previsão clara de valores superiores para edifícios tombados (x % sobre o valor de mercado), bem como de dados relacionados a todos os limites de sua condição;
- Em termos textuais, é necessário alterar a referência da Modalidade Comercial (ou Modalidade Publicitária-Comercial, conforme recomendação 7.2) “à geração de lucro” para “visam lucro”.

Já em relação à documentação necessária, existe o entendimento por parte da AJ da necessidade de que o Decreto e a Portaria vigentes sejam atualizados conjuntamente. Para dar conta dessa atualização, criamos uma tabela em que constam aqueles itens especificados na Portaria SMC, nº 21 de 2018, e a avaliação da Assessoria Jurídica, que apontou uma série de discrepâncias se comparada aos itens do Decreto nº 58.589/2016. Aqui nos limitamos aos itens constantes na Portaria. Recomenda-se que a Assessoria Jurídica seja consultada para solucionar as incoerências e inconsistências apontadas na tabela, assim como para desenvolver um modelo padrão de Termo de Compromisso a ser entregue e assinado pelos solicitantes de cessão de espaço. Cada equipamento deve incluir as especificidades locais e validar junto a AJ.

Quadro 40 – Documentos previstos na Portaria nº 021/2018 versus Avaliação da AJ

Documentos previstos na Portaria nº 021/2018	Avaliação da Assessoria Jurídica
Carta Proposta, Termo de Compromisso Formulário (FCEA) preenchidos pelo solicitante	Podem ser condensados em um único documento
A guia própria quitada que comprove o pagamento do preço público ou a entrega dos bens ou benfeitorias ofertados em dação em pagamento, se o caso	É necessário, importante manter.
Comprovante de pagamento de valores referentes a direitos autorais e conexos; ou, autorização escrita do detentor dos direitos autorais e conexos envolvidos na cessão para a utilização ou reprodução graciosa, se o caso;	A lei prevê responsabilidade solidária – dos organizadores dos espetáculos e dos donos dos locais ou estabelecimentos – pelas violações dos direitos do autor (art. 110 da Lei 9.610/98). Assim, é recomendável que a Administração fiscalize se estão sendo observados os direitos do autor também na cessão de espaços. Para as contratações de natureza artística, a SMC não exige o comprovante de pagamento de direitos autorais e conexos. Mas é inserida cláusula nas propostas de natureza artística de que os contratados são responsáveis por obter autorizações e pelo pagamento de valores relativos a direitos autorais.
Nota fiscal e demais documentos necessários à incorporação patrimonial, no caso de pagamento em bens ou benfeitorias	É necessário, importante manter.
Em caso de PJ, o solicitante deve apresentar cópias do Contrato Social / Cartão do CNPJ / CCM / Documento do responsável legal com foto	É necessária a apresentação de cópia dos documentos de constituição e representação da pessoa jurídica: documentos de regularidade jurídica (ex. contrato social ou estatuto social, quando cabível ata de eleição da diretoria, procurações) e documentos do representante. CNPJ também. Já o CCM é desnecessário.
Em caso de PJ que solicita obtenção de desconto, conforme previsão no Decreto Municipal nº, deve ser apresentada a declaração de constituição de entidade sem fins lucrativos, se o caso.	Desnecessária. A previsão de ser ou não entidade de fins lucrativos é aferida pela documentação jurídica, então não tem que ter tal declaração, a condição é comprovada pelos documentos acima.
Se for PF, cópias do RG e CPF	É necessário, importante manter.
Se for pessoa física estrangeira, deverá constituir procurador ou escritório em território brasileiro, com poderes para receber citação	Incorreto. É necessária a reformulação.
Se for pessoa jurídica estrangeira, a instituição de destino é responsável pelo recebimento da citação.	Incorreto. É necessária a reformulação.

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Termo de Referência que deu origem a esta dissertação de mestrado tinha como objetivo principal apresentar um diagnóstico das práticas de cessão de espaço dos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. Como fontes de estudos, contava não apenas com a caracterização das atividades vigentes, mas também com aquelas praticadas no passado. Além disso, estava entre as frentes de pesquisa a coleta e análise de referências de casos similares aplicados por outros entes nacionais ou internacionais.

Os primeiros achados do diagnóstico nos levaram para caminhos diferentes e que ampliaram a importância e a necessidade de uma pesquisa exploratória. Pouquíssimos dados sistematizados foram encontrados sobre a cessão de espaço/equipamento público no Brasil. Ao mesmo tempo, o tamanho e a complexidade existente no universo dos equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura evidenciou que os métodos de pesquisa seriam centrais para o desenvolvimento do diagnóstico.

A ausência de padrão na formalização do processo de cessão de espaço foi tão relevante que impossibilitou localizar as cessões de espaço realizadas no passado – pelo menos não de forma criteriosa que contasse com a representatividade mínima de cada tipo de equipamento. Diante desse cenário, a aposta na elaboração do diagnóstico deu-se na caracterização das práticas vigentes, buscando coletar informações de cada equipamento, por meio de estratégias multimétodos.

Os resultados evidenciaram duas potencialidades implicadas no processo da cessão de espaço: (i) cessão de espaço como forma de captação de recursos; e (ii) cessão de espaço como forma de coprodução de bens públicos culturais.

A cobrança de preço público pelo uso de um privado está disciplinada no Código Civil Brasileiro. No caso do objeto desta dissertação, é responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura disciplinar o uso, com a intenção de que o uso seja o maior possível, sem que a destinação pública do equipamento seja afetada (CINTRA; LIMA, 2016).

Nesse sentido, o processo de diagnóstico permitiu depreender que as cessões de espaço dos equipamentos culturais funcionam como um meio de captação de recursos extraorçamentários, a partir da cobrança de preços públicos para subsistência do equipamento que recebeu a cessão e também para a Secretaria

Municipal de Cultura (em especial no caso de equipamentos de grande vulto e que recebem um volume de solicitações elevado, como é o caso do Pavilhão Lucas Nogueira Garcez – OCA). Tal fenômeno acontece a partir da realização de todas as modalidades de evento previstas no Decreto Municipal vigente (nº 58.589, de 26 de dezembro de 2018).

Já o viés de coprodução implicados na cessão de espaço nos levou para o estudo relativo às políticas públicas que reconhecem e apostam no domínio das complexidades, heterogeneidade e diversidade de arranjos institucionais – ao contrário de visões dicotômicas que prevaleciam na discussão sobre a administração pública (Estado *versus* mercado, público *versus* privado) (OSTROM, 2009). Assim, é possível afirmar que a coprodução de bens públicos envolve diversos segmentos da comunidade na produção do serviço público, incluindo a participação direta dos cidadãos, e outros agentes públicos e privados (RONCONI, DEBETIR, DE MATTIA, 2011).

Nesse sentido, é importante destacar que a cessão de espaço dos equipamentos públicos culturais abre discussão para esta relação não-dicotômica sobre a administração pública (Estado *versus* mercado, público *versus* privado). Apesar do interesse privativo estar sempre presente nas cessões de espaço, existem modalidades de cessão de espaço, em especial a artística-cultural, em que é possível unir o interesse público na oferta de um bem público cultural, configurando-se como coprodução cultural.

Considerando essas duas facetas da cessão de espaço, chamou a atenção dois casos que merecem ser citados nas considerações finais. Um deles é o dos teatros, cuja cessão de espaço é costumeiramente utilizada como uma forma de compor a programação cultural, tendo em vista a limitação orçamentária para realizar contratações artísticas. A reversão de bilheteria tornou-se o cachê por apresentações de temporadas, onde não há o pagamento de preço público e apenas o 10% da bilheteria é revertido ao FEPAC. Essa prática, no entanto, é caracterizada como uma distorção pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Cultura, pois o solicitante não está pagando o preço público da cessão, mas sim recebendo pelo uso do espaço. Apesar da distorção formal e legal, é o mecanismo que o equipamento encontrou para realizar parte da programação e cumprir com a sua finalidade pública.

Outro caso é o das Casas de Cultura, equipamentos criados com o propósito de superar a dicotomia centro-periferia. Identificou-se forte desconhecimento sobre o teor

das cessões de espaço, bem como da existência do Decreto de Preços Públicos. Por outro lado, quando da aplicação do *Survey*, a maioria das Casas de Cultura entende que a cessão de espaço é frequente ou razoavelmente frequente na Programação Cultural do equipamento. Ou seja, há um desafio de gestão de processos nesses equipamentos (ligados ao desconhecimento do decreto, à não formalização dos processos e à carência de estrutura de pessoal e física) que dificultam o aumento da transparência do processo de cessão de espaço. Por isso, apesar das recomendações almejarem uma padronização, entende-se que esse tipo de equipamento merece atenção e certamente uma caracterização mais aprofundada, que leve em consideração a relação territorial de cada uma das unidades.

De maneira geral, identificou-se que as cessões acontecem independente da formalização, o que requer a adoção de métodos transparentes que garantam *accountability* e a prática democrática e equânime da política pública a todos os cidadãos. Uma vez constatada a possibilidade de uma visão não-dicotômica, o trabalho se dedicou a recomendar que sejam criados instrumentos que garantam maior transparência das cessões solicitadas (negadas e realizadas).

Por último, é importante ressaltar que a padronização dos processos possibilitará responder algumas das questões suscitadas no Termo de Referência, como a identificação de meios para que as cessões viabilizem investimentos locais adequados aos diferentes tipos de equipamentos e estratégias que impulsionem a diversificação de usos dos diferentes equipamentos culturais tendo em vista sua relação com o local/região em que estão inseridos. Um exemplo é a possibilidade de identificar o perfil de solicitante mais frequente em cada equipamento da cidade, caracterizando a relação da cessão de espaço o seu território.

Dessa forma, entendemos que, se adotadas as recomendações, será possível, no curto ou médio prazo, construir indicadores relacionados à cessão de espaço. Por exemplo, em que medida o pagamento monetário pelo uso do bem público está distanciando o Estado do cumprimento de sua função pública – “privatização” da manutenção de espaço público via cessão de espaço? Ou ainda, seria possível relacionar os dados de pagamento feitos nas contratações artísticas e os valores das cessões de espaço pagas por solicitantes, que em alguns momentos também entram na programação cultural dos equipamentos?

Por todo o exposto nesta dissertação, conclui-se que a cessão de espaço dos equipamentos culturais sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura é

uma prática que permite a coprodução de políticas públicas na figura de bens públicos culturais. Por isso, necessita de mais instrumentos de gestão que permitam o monitoramento do processo e, conseqüentemente, o aprimoramento das práticas para torná-las mais democráticas e inclusivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ronaldo. Roteiro para emprego de grupos focais. In: ABDAL, Alexandre et al (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016. Disponível em: <http://bit.do/metodos-cebrap-cpf-sesc-quali>

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, Alexandre et al (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016. Disponível em: <http://bit.do/metodos-cebrap-cpf-sesc-quali>

ANDER-EGG, Ezequiel. **Política cultural a nível municipal**. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1987.

BOVAIRD, T; LOEFFLER, E. **From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value**. International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, Apr. 1995.

CINTRA, Carlos César Souza; LIMA, Stephane Hilda Barbosa. **Requisitos e limitações para a exigência de pagamento pelo uso de bens públicos por particulares**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, V. 36, N.1, p. 57- 82, jan-jul. 2016.

DE MATTIA, Clénia; ZAPPELLINI, Marcello B. **Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas**. Cadernos EBAPE.BR, V. 12, N. 3, julio-septiembre, 2014, p. 573-589.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso Privado de Bem Público Por Particular**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 8.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. **O Direito À Memória: Análise dos Princípios Constitucionais da Política de Patrimônio Cultural No Brasil (1988-2010)**, 2011.

FERREIRA, Luzia Aparecida. **Políticas Públicas para a Cultura na Cidade de São Paulo: A Secretaria Municipal de Cultura – Teoria e Prática**. Tese de doutorado apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Dilma de Melo Silva. São Paulo, 2006.

GIL, Gilberto. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil**. Brasília: MinC, 2003.

KIRSCHBAUM, Charles. **Decisões entre pesquisas quali e quanti sob a perspectiva de mecanismos causais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 28 N° 82 junho/2013.

LIMA, Márcia. **O uso da entrevista na pesquisa empírica**. In: ABDAL, Alexandre et al (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016. Disponível em: <http://bit.do/metodos-cebrap-cpf-sesc-quali>

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Redes e Parcerias em Políticas Sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros**. ENAP Cadernos, 2017.

Marçal Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 1080.

MENEGASSO, Maria Ester; SALM, José Francisco. **Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação**. p. 2 – 17, 2010.

NETO, Cícero Caldas. **“Preço público” e “taxa”: algumas considerações**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, V. 34, N. 135, p. 267 – 270, jul/set 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Projeto 914BRZ5015: Gestão da informação e do conhecimento para SMDU/São Paulo. **Diretrizes para a Ocupação dos Espaços Públicos**. São Paulo, 2016.

RONCONI, L. F. A, DEBETIR, E., DE MATTIA, C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos**. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 14 · n. 3 · p. 46 - 59 · set/dez 2011.

SOUZA, Valmir de. **Políticas culturais em São Paulo e o Direito à Cultura**. p. 1-11, 2018.

SOUZA, Valmir de. **Cidadania Cultural: entre a democratização da cultura e a democracia cultural**. p. 1-11. Revista Latino Americana de Estudos em Cultura, 2018.

SPINK, Peter. K.; BEST, Nina. **Local Democratic Governance, Poverty Reduction and Inequality: The Hybrid Character of Public Action**. IDS Bulletin, v.40, n.6, p. 1-12, 2009.

VAZ, José Carlos. **Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais**. In Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 71, jan./abr. 2017, p. 83-102.

Decretos Municipais (São Paulo/SP)

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 22.091, de 8 de abril de 1986

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 23.748 de 22 de abril de 1987

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 23.838 de 08 de maio de 1987

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 27.821 de 14 de junho de 1989

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 29.683, de 17 de abril de 1991

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 46.062 de 12 de julho de 2005

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 46.878 de 29 de dezembro de 2005

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 48.074 de 28 dezembro de 2006

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 49.065 de 18 de dezembro de 2007

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 50.350 de 24 de dezembro de 2008

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 51.157 de 29 de dezembro de 2009

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 52.040 de 28 de dezembro de 2010

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 52.873 de 26 de dezembro de 2011

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 53.657 de 21 de dezembro de 2012

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 56.737 de 18 de dezembro de 2015

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 57.548 de 19 de dezembro de 2016

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 58.049 de 22 de dezembro de 2017

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 58.109 de 1º de dezembro de 2018

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 58.589 de 26 de dezembro de 2018

Decreto Municipal de Preços Públicos nº 58.790 de 6 de junho de 2019

Decreto Municipal nº 57.528/2016 - Dispõe sobre a reorganização e as atribuições da Secretaria Municipal de Cultura, cria e altera a denominação de equipamentos culturais, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57528-de-12-de-dezembro-de-2016>

Leis (Municipais e Federais)

Código Civil Brasileiro. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm . Acesso realizado em: 05/10/2019.

Artigo 10 da Lei Municipal nº 10.923 de 30 de dezembro de 1990, que autoriza a criação do Fundo Especial de Programas das Atividades Culturais (FEPAC)

Artigo 35 da Lei Municipal nº 15.948/2013, que institui o Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais - Pro-Mac, dispõe sobre incentivo fiscal para realização de projetos culturais e dá outras providências.

Lei Municipal nº 15.929, de 20 de dezembro de 2013, que autoriza a constituição da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo.

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>

Lei Federal nº 13.019 de 31 Julho de 2014, que cria o marco regulatório do terceiro setor, requisitos gerais e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portaria municipal nº 21 de 2018 que dispõem sobre o processo de cessão do espaço público e acervo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-cultura-smc-21-de-5-de-marco-de-2018>

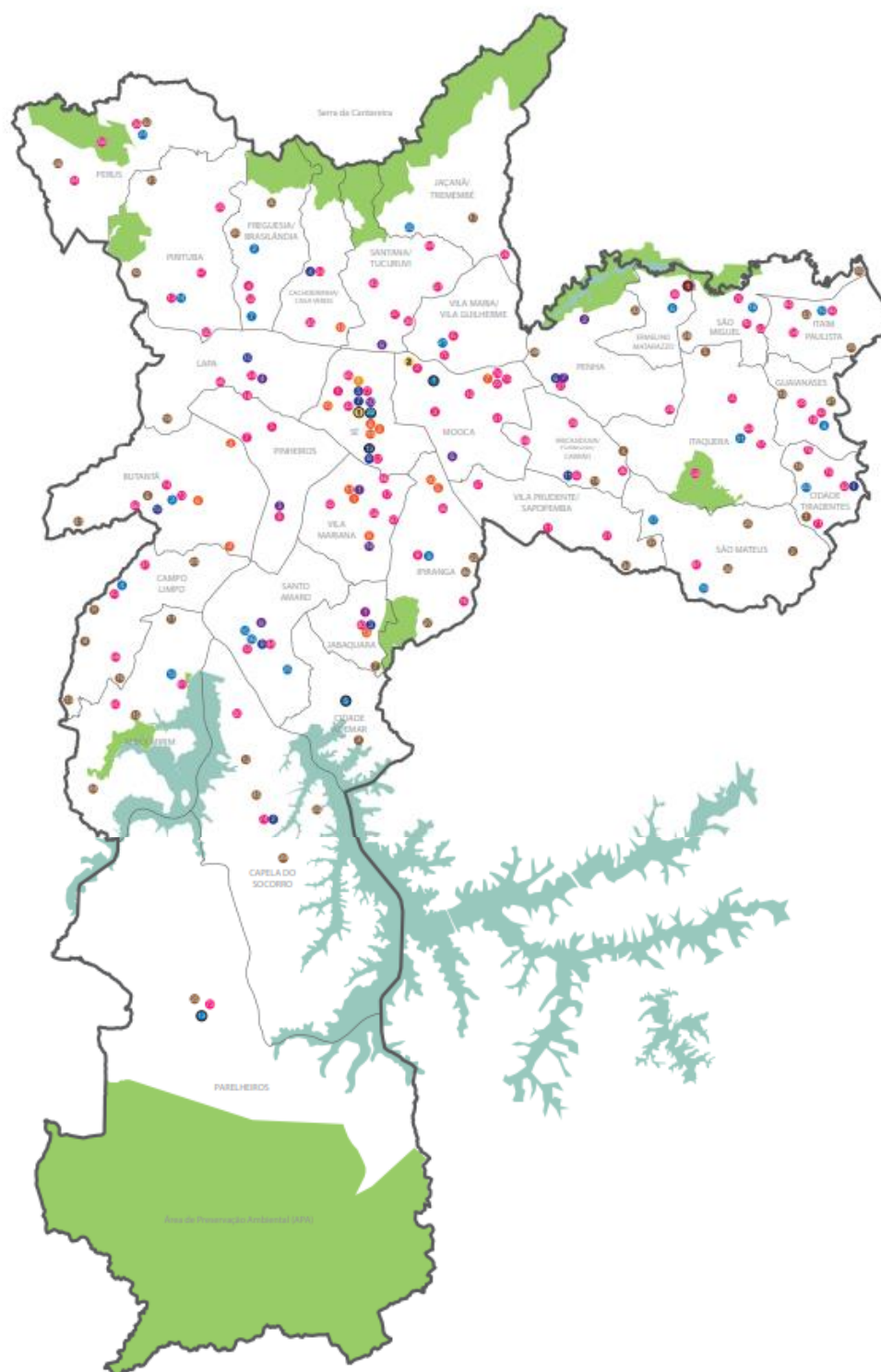
Portaria municipal nº 22 de 2018 que constitui Comissões de Avaliação Central e Lista de Gestores Locais para analisar a emissão de parecer e decisão, sobre as solicitações de utilização dos acervos e espaços correspondentes da Secretaria Municipal de Cultura. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-cultura-smc-35-de-16-de-marco-de-2018>

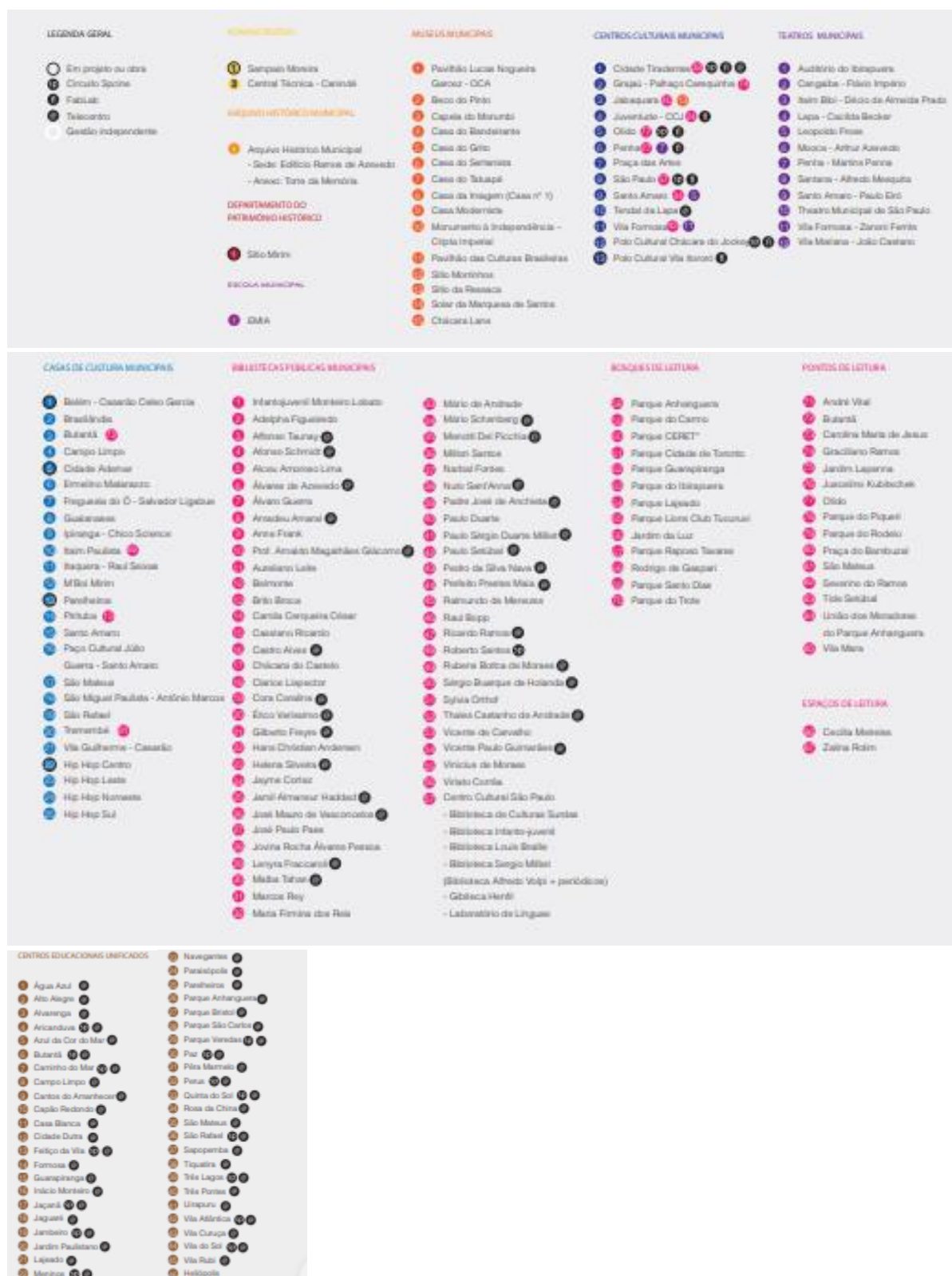
Fontes Primárias

Planilhas de monitoramento das cessões de espaço por equipamento que traduz a quantidade, a arrecadação, a externalização em forma de programação cultural, a identificação de espaços subutilizados.

ANEXOS

ANEXO A – Mapa dos equipamentos culturais 2017





ANEXO B – Equipamentos e espaços culturais SMC, de acordo com tabela integrante do Decreto Municipal nº 58.207/2018

Anexo I integrante do Decreto nº 58.207, de 24 de abril de 2018

Equipamentos e Espaços Culturais da SMC

Quadro A – Equipamentos e Espaços Culturais do Departamento dos Museus Municipais - DMU

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Beco do Pinto - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Capela do Morumbi - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Casa da Imagem de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Casa do Bandeirante - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Casa do Grito - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Casa do Sertanista - Casa do Caxingui - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Casa do Tatuapé - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Casa Modernista - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Chácara Lane - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Monumento à Independência - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	
Pavilhão Lucas Nogueira Garcez - OCA	Museu da Cidade de São Paulo	
Pavilhão Municipal das Culturas Brasileiras	Departamento dos Museus Municipais	
Sítio da Ressaca - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	Centro Municipal de Culturas Negras do Jabaquara – Mãe Sylvia de Oxalá
Sítio Morrinhos - Museu da Cidade de São Paulo		Museu da Cidade de São Paulo
Solar da Marquesa de Santos - Museu da Cidade de São Paulo	Museu da Cidade de São Paulo	

Quadro B – Equipamentos e Espaços Culturais do Departamento do Patrimônio Histórico - DPH

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Sítio Mirim	Departamento do Patrimônio Histórico	

Quadro C – Equipamentos e Espaços Culturais da Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas - CSMB

Equipamento ou Espaço Cultural	Unidade Responsável	Governança colaborativa
Biblioteca Pública Municipal Adelpha Figueiredo	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Affonso Taunay	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Afonso Schmidt	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Alceu Amoroso Lima	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Álvares de Azevedo	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Álvaro Guerra	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Amadeu Amaral	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Anne Frank	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Aureliano Leite	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Belmonte	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Brito Broca	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Camila Cerqueira César	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Cassiano Ricardo	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Castro Alves	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Chácara do Castelo	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Clarice Lispector	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Érico Veríssimo	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Cora Coralina	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Gilberto Freyre	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Hans Christian Andersen	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Helena Silveira	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Infanto-Juvenil Monteiro Lobato	Coordenação do Sistema Municipal de Bibliotecas	
Biblioteca Pública Municipal Jamil Almansur Haddad	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Jayme Cortez	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	Centro Cultural Municipal da Juventude - Ruth Cardoso
Biblioteca Pública Municipal José Mauro de Vasconcelos	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	

Biblioteca Pública Municipal José Paulo Paes	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	Centro Cultural Municipal da Penha
Biblioteca Pública Municipal Jovina Rocha Álvares Pessoa	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Lenyra Fraccaroli	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Malba Tahan	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Marcos Rey	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Mário Schenberg	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Menotti Del Picchia	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Milton Santos	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Narbal Fontes	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Nuto Sant' Anna	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Padre José de Anchieta	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Paulo Duarte	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	Centro Municipal de Culturas Negras do Jabaquara – Mãe Sylvia de Oxalá
Biblioteca Pública Municipal Paulo Sérgio Duarte Milliet	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Paulo Setúbal	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	Centro Cultural Municipal da Vila Formosa
Biblioteca Pública Municipal Pedro Nava	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Prefeito Prestes Maia	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	Casa de Cultura Municipal de Santo Amaro
Biblioteca Pública Municipal Prof. Arnaldo Magalhães Giácomo	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Raimundo de Menezes	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Raul Bopp	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Ricardo Ramos	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Roberto Santos	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Rubens Borba Alves de Moraes	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	

Biblioteca Pública Municipal Sérgio Buarque de Holanda	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Sylvia Orthof	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Thales Castanho de Andrade	Núcleo Regional de Bibliotecas Centro, Norte e Oeste	
Biblioteca Pública Municipal Vicente de Carvalho	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Vicente Paulo Guimarães	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Vinicius de Moraes	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Biblioteca Pública Municipal Viriato Corrêa	Núcleo Regional de Bibliotecas Leste e Sul	
Bosque Municipal de Leitura Parque Anhanguera	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Cidade de Toronto	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque do Carmo	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque do Trote	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Esportivo dos Trabalhadores	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Guarapiranga	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Ibirapuera	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Jardim da Luz	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Lajeado	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Lions Club Tucuruvi	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Raposo Tavares	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Rodrigo de Gásperi	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Bosque Municipal de Leitura Parque Santo Dias	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Ponto Municipal de Leitura André Vital	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Ponto Municipal de Leitura Butantã	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Ponto Municipal de Leitura Carolina Maria de Jesus	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Ponto Municipal de Leitura Olido	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	Centro Cultural Olido
Ponto Municipal de Leitura da Praça do Bambuzal	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Ponto Municipal de Leitura da União dos Moradores do Parque Anhanguera	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	
Ponto Municipal de Leitura de São Mateus	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura	

Ponto Municipal de Leitura do Jardim Lapenna	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura do Parque do Piqueri	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura do Parque do Rodeio	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura Graciliano Ramos	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura Juscelino Kubitschek	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura Severino do Ramo	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura Tide Setúbal	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura
Ponto Municipal de Leitura Vila Mara	Núcleo de Serviços de Extensão em Leitura

Quadro D – Equipamentos e Espaços Culturais da Coordenação de Equipamentos de Difusão Cultural - CEQUIP

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança colaborativa
Auditório Municipal do Ibirapuera Oscar Niemeyer	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro Cultural Municipal da Penha	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro Cultural Municipal da Vila Formosa	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro Cultural Municipal de Santo Amaro	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro Cultural Municipal do Grajaú - Palhaço Carequinha	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Sala Sabotage de Cinema	Centro Cultural Municipal do Grajaú - Palhaço Carequinha	
Espaço Carolina Maria de Jesus	Centro Cultural Municipal do Grajaú - Palhaço Carequinha	
Galeria de Exposições Niggaz	Centro Cultural Municipal do Grajaú - Palhaço Carequinha	
Centro Cultural Municipal Olido	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro Municipal de Memória do Circo	Centro Cultural Municipal Olido	
CineOlido - Centro Cultural Municipal Olido	Centro Cultural Municipal Olido	
Sala Olido	Centro Cultural Municipal Olido	
Vitrine de Dança	Centro Cultural Municipal Olido	
Centro de Referência da Dança	Centro Cultural Municipal Olido	
Sala Paissandu	Centro Cultural Municipal Olido	
Galeria de Arte	Centro Cultural Municipal Olido	
Galeria de Arte	Centro Cultural Municipal Olido	
Centro Cultural Municipal Tendal da Lapa	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro Municipal de Culturas Negras do Jabaquara – Mãe Sylvia de Oxalá	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Centro de Formação Cultural de Cidade Tiradentes	SMTE/ Fundação Paulistana de Ensino, Pesquisa e Cultura	Secretaria Municipal de Cultura
Polo Cultural e Criativo Municipal Chácara do Jockey	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	
Polo Cultural e Criativo Municipal Vila Itooró	Supervisão de Centros Culturais e Teatros	

Teatro Municipal da Lapa Cacilda Becker	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal da Mooca Arthur Azevedo	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal da Penha Martins Penna	Centro Cultural Municipal da Penha
Teatro Municipal da Vila Formosa Zanoni Ferrite	Centro Cultural Municipal da Vila Formosa
Teatro Municipal da Vila Mariana João Caetano	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal de Santana Alfredo Mesquita	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal de Santo Amaro Paulo Eiró	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal do Cangaíba Flávio Império	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal do Itaim Bibi Décio de Almeida Prado	Supervisão de Centros Culturais e Teatros
Teatro Municipal Leopoldo Fróes	Centro Cultural Municipal de Santo Amaro
Casa de Cultura Municipal da Brasilândia – Sonia Franieck	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal da Freguesia do Ó – Salvador Ligabue	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal da Vila Guilherme - Casarão	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Cidade Ademar	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Ermelino Matarazzo	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Guaianases	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Itaquera – Raul Seixas	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Parelheiros	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Pirituba	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de Santo Amaro	Núcleo de Casas de Cultura
Paço Cultural Júlio Guerra - Casa de Cultura Municipal de Santo Amaro	Casa de Cultura Municipal de Santo Amaro
Casa de Cultura Municipal de São Mateus	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de São Miguel Paulista – Antonio Marcos	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal de São Rafael	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Belém – Casarão Celso Garcia	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Butantã	Núcleo de Casas de Cultura

Casa de Cultura Municipal do Campo Limpo	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Hip Hop – Centro	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Hip Hop – Leste	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Hip Hop – Noroeste	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Hip Hop – Sul	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Ipiranga – Chico Science	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Itaim Paulista	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do M'Boi Mirim	Núcleo de Casas de Cultura
Casa de Cultura Municipal do Tremembé	Núcleo de Casas de Cultura

Quadro E – Equipamentos e Espaços Culturais do Centro Cultural da Cidade de São Paulo - CCSP

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Centro Cultural da Cidade de São Paulo	Secretaria Municipal de Cultura	
Biblioteca Pública Municipal Louis Braille	Núcleo de Bibliotecas Especiais	
Biblioteca Pública Municipal Sérgio Milliet	Supervisão de Bibliotecas	
Laboratório de línguas da Biblioteca Sérgio Milliet	Biblioteca Pública Municipal Sérgio Milliet	
Coleção de Artes Alfredo Volpi	Biblioteca Pública Municipal Sérgio Milliet	
Gibiteca Henfil	Núcleo de Bibliotecas Especiais	
Sala de Leitura Infantojuvenil	Núcleo de Bibliotecas Especiais	
Unidade de Hemeroteca, Microfilme e Periódicos	Biblioteca Pública Municipal Sérgio Milliet	
Unidade de Coleção Geral	Biblioteca Pública Municipal Sérgio Milliet	
Coleção de Arte da Cidade	Supervisão de Acervo	
Arquivo Multimeios	Supervisão de Acervo	

Quadro F – Equipamentos e Espaços Culturais do Centro Cultural Municipal da Juventude - Ruth Cardoso - CJJ

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Centro Cultural Municipal da Juventude - Ruth Cardoso	Secretaria Municipal de Cultura	

Quadro G – Equipamentos e Espaços Culturais da Biblioteca Municipal Mário de Andrade - BMA

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Biblioteca Municipal Mário de Andrade	Secretaria Municipal de Cultura	
Biblioteca Municipal Mário de Andrade – Seção Circulante e Coleção SP	Biblioteca Municipal Mário de Andrade	
Hemeroteca da Biblioteca Municipal Mário de Andrade	Biblioteca Municipal Mário de Andrade	

Quadro H – Equipamentos e Espaços Culturais do Arquivo Histórico Municipal - AHM

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Arquivo Histórico Municipal	Secretaria Municipal de Cultura	

Quadro I – Equipamentos e Espaços Culturais da Coordenação de Fomento e Formação Cultural - CFOC

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança colaborativa
Escola Municipal de Iniciação Artística – EMIA	Coordenação de Fomento e Formação Cultural	
Centro Municipal de Referência da Dança	Supervisão de Fomento às Artes	

Quadro J – Equipamentos e Espaços Culturais da Coordenadoria de Administração e Finanças - CAF

Equipamento ou espaço cultural	Unidade responsável	Governança Colaborativa
Central Técnica Municipal do Canindé	Supervisão de Engenharia e Arquitetura	

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

1. Contexto

De acordo com o Decreto Municipal nº 57.528/2016, a Secretaria Municipal de Cultura tem entre suas finalidades: manter e preservar os equipamentos e espaços culturais, assim como promover a utilização dos espaços públicos com atividades artísticas e culturais, assegurando o direito à cidade e a transformação da cultura urbana; preservar e ampliar o acesso aos acervos municipais, em especial os documentos históricos, a coleção de arte da cidade, monumentos e locais de valor histórico e artístico; promover a equidade na produção, difusão e fruição da cultura, colaborando para a diminuição das desigualdades no acesso à cultura na cidade; preservar o patrimônio histórico-cultural, bem como os costumes e os valores culturais importantes para a história do Município, criando mecanismos de difusão e de educação patrimonial; entre outras finalidades.

O mesmo decreto reorganizou e alterou a denominação de equipamentos culturais. Assim, a Secretaria Municipal de Cultura possui em sua estrutura as seguintes unidades específicas: Coordenadoria de Cidadania Cultural – CCID; Coordenadoria de Centros Culturais e Teatros – CCULT; Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas – CSMB; Coordenadoria de Programação – CP; Departamento do Patrimônio Histórico – DPH; Departamento dos Museus Municipais – DMU; Arquivo Histórico Municipal – AHM; Biblioteca Municipal Mário de Andrade – BMA; Centro Cultural da Cidade de São Paulo – CCSP; Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF. Além disso, a SMC possui 5 órgãos colegiados, 2 entidades de administração indireta vinculadas e demais unidades de assistência direta ao secretário.

Dada esta introdução, este Termo de Referência foi desenvolvido junto à Secretaria Municipal de Cultura (SMC) de São Paulo diante da necessidade de estabelecer padrões nos procedimentos de cessão de usos dos equipamentos culturais, seja para pessoas físicas ou jurídicas interessadas.

A autorização de uso do espaço público ou dos bens municipais tem

fundamento jurídico na Lei Orgânica do Município de São Paulo, no seu Art. 114⁹³, dispondo, também, sobre o período máximo da autorização, que será de 90 dias⁹⁴. Para que a Administração Pública possa cobrar pela autorização de uso de bens municipais, o Prefeito precisa encaminhar anualmente à Câmara Municipal um relatório – Decreto de Preços Públicos – contendo a identificação dos bens municipais objeto de autorização da cessão. Assim, cada secretaria é responsável por enviar anualmente à Secretaria Municipal de Finanças um relatório que contenha a lista dos espaços de sua administração e o preço a ser pago na ocasião de sua cessão a terceiros.

Em 2017, a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) decidiu realizar algumas alterações no modo como vinha produzindo esse relatório. Isso se deu em razão da falta de racionalidade nos procedimentos, da grande arbitrariedade e discrepância de informações passadas aos solicitantes, da ausência de espaços culturais no relatório, da desatualização de preços, do desinteresse dos gestores locais em facilitar a cessão e de outras pendências.

Com o intuito de sanar esses problemas, durante a gestão do Secretário André Sturm, o Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), Guilherme Galuppo Borba, modificou o formato e conteúdo do Decreto de Preços Públicos no âmbito da SMC, assim como iniciou o trabalho de elaboração de portarias normatizadoras e de uma Cartilha Explicativa para facilitar a padronização dos procedimentos.

A primeira versão da cartilha foi desenvolvida pelo próprio APPGG e por sua estagiária, Karine Stephanie Alves, na Assessoria Técnica e Políticas Governamentais, em 2018. O objetivo primordial foi o de ajudar o trabalho técnico dos servidores que atuam localmente nos equipamentos culturais e de facilitar o procedimento de cessão de espaços ou itens de acervo. Apesar dos esforços, o Gabinete não deu prioridade a esse projeto e a cartilha não foi lançada.

É nesse contexto que se desenvolveu o presente Termo de Referência, uma parceria da SMC com a Fundação Getulio Vargas, por meio do Mestrado Profissional

⁹³ Art. 114: Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

⁹⁴ § 5º do Art. 114: A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço.

em Gestão e Políticas Públicas. As estudantes Bruna Guerrieri Huszar e Daniela Camargo, sob orientação do professor Mário Alves Aquino, têm o objetivo de não apenas apontar caminhos para a consolidação de uma versão da cartilha, mas também indicar possíveis estratégias que garantam a sua adoção pelos gestores e servidores dos 120 equipamentos culturais existentes no município de São Paulo. A princípio, entendemos que o trabalho se limitará aos equipamentos culturais, deixando as cessões de acervo fora do campo de análise. Além de apresentarem variáveis diferentes, implicam maior volume de dados, o que dificulta um trabalho mais aprofundado.

EQUIP. EM FUNCIONAMENTO COM SERVIÇO CULTURAL (com duplicatas)	
Bibliotecas (e Hemeroteca)	57
Casas de Cultura	19
Centros Culturais	13
MCSP	14
Teatros	12
Espaços Culturais	1
Arquivo Histórico Municipal	2
Escolas	2
TOTAL	120

Muitos equipamentos estão ociosos e poderiam gerar investimento pela cessão de equipamento, como o Solar da Marquesa de Santos, a Casa da Imagem, Chácara Lane, Beco do Pinto, alguns teatros distritais, algumas Casas de Cultura (como a Manoel Mendonça e Julio Guerra), Biblioteca Monteiro Lobato, entre outros. Além da falta de padronização e procedimentos nas cessões, a SMC tem que lidar com arbitrariedade na autorização ou negação do gestor local. Não há um controle centralizado que verifica se os gestores estão aceitando ou negando cessões de acordo com o estabelecido em decreto ou em portaria.

Diferentes metodologias serão utilizadas para a elaboração de um diagnóstico que contemple as diferentes esferas que envolvem a utilização dos equipamentos públicos culturais – não apenas como fonte de recurso, mas principalmente como forma de viabilizar e diversificar o acesso à sociedade.

Esse diagnóstico deve partir dos limites encontrados no próprio processo de elaboração da cartilha (análise da base legal por meio dos decretos e portarias) até a

identificação de especificidades da realidade e gestão de cada tipo de equipamento.

Para conhecer a dinâmica de cessão de autorização de uso, caracterizar os diferentes tipos de equipamentos culturais e a sua relação com a distribuição no território do município, será necessário acessar cada coordenadoria e/ou equipamento, pois os dados estão dispersos.

Entrevistas com gestores e membros da comissão de avaliação de pareceres, o acompanhamento em tempo real de parte dos processos de autorização (analisando perspectiva do solicitante, do gestor, assim como dos departamentos da própria SMC) e a comparação com casos similares levantados⁹⁵ durante o trabalho de pesquisa são algumas das ferramentas possíveis e previstas para o desenvolvimento deste trabalho.

Além disso, o caso da empresa Spcine⁹⁶ deve ser fonte de estudo para o desenvolvimento deste trabalho, especialmente a atuação da São Paulo *Film Commission*. De acordo com o site, essa comissão oferece assistência para a realização de produções audiovisuais na capital paulista com o objetivo de transformar a cidade em cenário para diversos tipos de filmagens – produções de cinema, TV e demais plataformas. Além de movimentar a economia do audiovisual, a atividade é responsável pelo impacto em outros setores, como o turismo e o comércio local.

Compreender o processo de cadastro das produtoras solicitantes de cessão de uso na *Film Commission*, o registro e centralização dos dados quantitativos, bem como o funcionamento do departamento da Spcine que assume a negociação⁹⁷ com os órgãos envolvidos na liberação de ruas, parques e outros espaços para filmagem, pode contribuir para pensar em alguns contornos para a cessão de uso dos equipamentos culturais.

2. Objeto

- Serviço de cessão de uso dos equipamentos culturais da Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de São Paulo,

3. Objetivos específicos

⁹⁵ O objetivo é analisar a cessão de uso dos equipamentos de outras secretarias da Prefeitura de São Paulo (Verde, Esporte, etc.) e, se possível, identificar casos nacionais e internacionais que permitam comparação. A própria análise sobre as cessões de uso dos espaços públicos também pode colaborar, visto que a dinâmica apresenta similaridades.

⁹⁶ Empresa de cinema e audiovisual da Prefeitura de São Paulo, criado por meio da SMC.

⁹⁷ Para os produtores, é oferecido apoio em diferentes esferas: política, técnica, legal, infraestrutura e logística.

- i. Mapeamento e diagnóstico do processo completo do serviço de cessão de uso dos equipamentos culturais da SMC da Prefeitura de São Paulo, incluindo o pedido de autorização, a avaliação por parte do gestor do espaço (parecer), a autorização, o processo de patrimonialização, quando for o caso; o registro e processamento dos dados gerados pela cessão no SEI;
- ii. Definição de boas práticas em relação a limitação e regras para o uso dos espaços, refletindo sobre o papel do gestor local no processo de decisão;
- iii. Identificação de meios para que as cessões viabilizem investimentos locais adequados aos diferentes tipos de equipamentos;
- iv. Identificação de estratégias que impulsionam a diversificação de usos dos diferentes equipamentos culturais visando a democratização de acesso e a relação com o local/ região em que estão inseridos;
- v. Identificação de estratégia de comunicação proativa da SMC, que divulgue os espaços e suas possibilidades de uso.

4. Produtos esperados

- i. Consolidação de uma versão da Cartilha, voltada especificamente para as cessões de uso dos equipamentos culturais da SMC de São Paulo;
- ii. Recomendações para impulsionar e democratizar o uso dos equipamentos públicos culturais.

5. Metodologia e ferramentas de pesquisa

- i. Benchmark;
- ii. Entrevistas qualitativas com os gestores dos equipamentos culturais e comissão de avaliação de pareceres;
- iii. Acompanhamento de casos em tempo real;
- iv. Análise dos processos registrados no SEI relacionados a cessão de espaço.

6. Fontes e Referências

Bibliografia

CABRAL, S. (2017). Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities. *Journal of Management Studies*, 54(6), 823-853.

CABRAL, S., da Costa Reis, P. R., & da Hora Sampaio, A. (2015). Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. *Revista de Administração*, 50(4), 477-491.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. Fundação Casa Rui Barbosa. UFF.

CINTRA, Carlos César Sousa; lima, Stephane Hilda Barbosa. Requisitos e Limitações para a exigência de pagamento pelo uso de bens públicos por particulares. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. v. 36.1, jan./jun. 2016

Melo, Victor Andrade de; PERES, Fabio de Faria. Espaço, lazer e política: desigualdades na distribuição de equipamentos culturais na cidade do Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005: <https://www.researchgate.net/publication/28105950>

NEGRINI, Maria Veridiana da C. A. Diretrizes para a ocupação dos espaços públicos. Produto elaborado no âmbito do contrato CI00660/2016, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Orgânico, 2016.

NUSSBAUMER, Gisele M.; Rattes, Plínio C. Equipamentos Culturais em Salvador: Públicos, Políticas e Mercados. Texto apresentado no V Enlepicc - Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, Faculdade Social da Bahia, Salvador/BA, 2005.

REIS, P. R., & Cabral, S. (2015). Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. *Public Money & Management*, 35(2), 103-110.

Fonte Primária

Decreto Municipal nº 57.528/2016 - Dispõe sobre a reorganização e as atribuições da Secretaria Municipal de Cultura, cria e altera a denominação de equipamentos culturais, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.

Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57528-de-12-de-dezembro-de-2016>

Decreto Municipal nº 58.589/2018 - Fixa o valor dos preços de serviços prestados por Unidades da Prefeitura do Município de São Paulo.

Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58589-de-26-de-dezembro-de-2018>

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>

Portaria municipal nº 21 de 2018 que dispõem sobre o processo de cessão do espaço público e acervo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-cultura-smc-21-de-5-de-marco-de-2018>

Portaria municipal nº 22 de 2018 que constitui Comissões de Avaliação Central e Lista de Gestores Locais para analisar a emissão de parecer e decisão, sobre as solicitações de utilização dos acervos e espaços correspondentes da Secretaria Municipal de Cultura. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-cultura-smc-35-de-16-de-marco-de-2018>

Planilhas de monitoramento das cessões de espaço por equipamento que traduz a quantidade, a arrecadação, a externalização em forma de programação cultural, a identificação de espaços subutilizados.

Disposições finais

A Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo coloca-se à disposição da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), para eventuais adequações na temática sugerida, bem como na definição de metodologias, prazos e suportes que se fizerem necessários à concretização desta parceria.

Organização: Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo

Responsável: Guilherme Galuppo Borba - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) da Assessoria Técnica e de Política Cultural.

Contato: ggborba@prefeitura.sp.gov.br / Telefone: 11 3397-0056

APÊNDICE B – Questionário aplicado no *Survey*

Apresentação

Este questionário é dirigido aos gestores locais e/ou servidores responsáveis pelos processos de cessão de espaço dos equipamentos públicos sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura. As informações coletadas serão analisadas no âmbito da parceria entre o Mestrado Profissional de Gestão e Políticas Públicas da FGV e a Assessoria Técnica do Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura. O objetivo da pesquisa é avaliar e propor recomendações ao processo de cessão de espaço dos equipamentos culturais do Município de São Paulo. Os resultados da pesquisa estão de acordo com os princípios da ética em pesquisa, sendo garantido o sigilo e o uso não comercial.

Identificação

1. Você é o(a) gestor(a) do equipamento?
 - Sim
 - Não. Qual seu cargo/ função?
2. Você participa dos processos de cessão de espaço no dia a dia do equipamento?
 - Sim
 - Não

Se você não for gestor do equipamento, indique aqui seu cargo/função:

3. Qual é o tipo de equipamento em que você trabalha?
 - Bibliotecas
 - Casa de Cultura
 - Museu
 - Centro Cultural
 - Teatro
 - Arquivo
 - Administrativo
 - Outro. Qual?

Bloco Programação Cultural

4. De toda programação cultural mensal deste equipamento, você diria que:
 - Metade dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria) e a outra metade pelo Núcleo de Programação da SMC
 - A maior parte dela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria), com pouca participação do Núcleo de Programação da SMC
 - Toda ela é feita pela programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)
 - A maior parte dela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC, com pouca participação da programação local (do próprio equipamento ou da coordenadoria)
 - Toda ela é feita pelo Núcleo de Programação da SMC
 - Não sei

5. Considerando o número de atividades da programação cultural mensal deste equipamento, você diria que a cessão de espaço:
 - É razoavelmente
 - É pouco frequente
 - Inexiste
 - É muito frequente
 - É rara
 - Não sei

6. Marque as formas pelas quais a programação artística cultural se dá:
 - Contratação artística
 - Parceria
 - Eventos artístico-culturais via cessão de espaço
 - Outros eventos via cessão de espaço
 - Convênio
 - Outro. Qual?
 - Não sei

7. Marque a principal forma pela qual a programação artística cultural do equipamento se dá?
 - Contratação artística
 - Parceria
 - Eventos artístico-culturais via cessão de espaço
 - Outros eventos via cessão de espaço
 - Convênio
 - Outras. Qual?
 - Não sei

8. Marque os tipos de dados que são coletados durante e após a realização dos eventos da programação cultural:
 - Frequência de público
 - Registro fotográfico
 - Pesquisa de satisfação
 - Bilheteria
 - Retorno de mídia / Clipping
 - Borderô
 - Outro. Qual?
 - Não faz coleta de dados dos eventos
 - Não sei

9. Marque as formas de comunicação desses dados coletados durante e após a realização dos eventos:
 - Sistema de informação próprio da área
 - Whatsapp, Telegram, Messenger, mensagem de texto etc.
 - E-mail
 - Outro. Qual?
 - Telefone
 - Sistema Eletrônico de Informações (SEI)
 - Memorando e/ou ofício

- Não é feita
- Não sei

Bloco 2: Decreto de Preços Públicos

O serviço de cessão de espaços está amparado pelo Decreto Municipal nº 58.589/2018, que fixa os preços de todos os serviços prestados pelas unidades da Prefeitura do Município de São Paulo. De acordo com o Decreto, existem sete modalidades de cessão de espaço:

I. Evento artístico-cultural: aquele que se relaciona às atividades de teatro, dança, música, circo, pintura, desenho, grafite, escultura, trabalhos manuais, literatura e poesia, museologia, atividades expositivas e cenográficas, fotografia, produção audiovisual e de rádio, saberes, fazeres e bens culturais como culinária e gastronomia, artesanato, moda e outras linguagens artísticas.

II. Filmagem: todo ato de registrar imagens com impressão de movimento, assim como todo processo de realização de produtos audiovisuais, independentemente da tecnologia utilizada.

III. Fins jornalísticos: refere-se às atividades de coleta, investigação e análise de informações da atualidade para a produção e distribuição de relatórios sobre a interação de eventos, fatos, ideias e pessoas que são notícia e que afetam a sociedade em algum grau.

IV. Fins publicitários: refere-se às atividades que utilizem técnicas de comunicação em massa (revistas, jornais, outdoor, cartazes, painéis, rádio, televisão, cinema, internet, redes sociais e aplicativos, folhetos, catálogos, cartas, prospectos, mídia suplementar e outros) e que forneçam a promoção de ideias para estimular o ato da compra ou venda de algum produto, serviço ou ideia.

V. Fotografia: refere-se ao ato de criação de imagens por meio de exposição luminosa, fixando-as em uma superfície sensível.

VI. Evento corporativo, interesse diverso ou privativo: aquele que se relaciona à concretização dos interesses privados ou de um grupo específico e seletivo de pessoas, que impeça o acesso, físico ou digital, de algum cidadão aos bens públicos e que não tenha vínculo com atividades artístico-culturais.

VII. Fins comerciais: refere-se ao uso do espaço ou acervo públicos para atividades promovidas pelo segundo setor, isto é, todas as empresas que geram lucro.

10. Você conhece o Decreto de Preços Públicos (Decreto nº 58.790/2019)?

- Sim, conheço pouco (já li, mas não costumo consultar)
- Sim, conheço bem (já li e costumo consultar)
- Sim, conheço suficientemente
- Sim, só de ouvir falar
- Não
- Não sei

11. Como você avalia o Decreto de Preços Públicos? Deixe seus comentários.

12. O equipamento realizou cessão de espaço (nos últimos 12 meses)?

- Sim
- Não

- 13.** Marque as modalidades de cessão de espaço que aconteceram no equipamento (nos últimos 12 meses):
- Eventos artístico-culturais
 - Filmagem (Ex.: pela *Film Commission* da Spcine)
 - Fins Jornalísticos
 - Fotografia
 - Evento corporativo, interesse diverso ou privativo
 - Fins publicitários
 - Fins Comerciais
 - Outro. Qual
- 14.** Qual foi a modalidade de cessão de espaço mais frequente realizada no equipamento (nos últimos 12 meses)?
- Eventos artístico-culturais
 - Filmagem (Ex.: pela *Film Commission* da Spcine)
 - Fins Jornalísticos
 - Fotografia
 - Evento corporativo, interesse diverso ou privativo
 - Fins publicitários
 - Fins Comerciais
 - Outro. Qual
- 15.** Marque as formas de pagamento das cessões de espaço que foram realizadas (nos últimos 12 meses):
- Em dação de bens ou benfeitorias
 - Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento
 - Não houve pagamento
 - Em espécie (por guia de recolhimento municipal para o Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais - FEPAC)
 - Não sei
 - Outro. Qual?
 - Por meio de doações informais ou não registradas
- 16.** Se houve pagamento em espécie (por guia de recolhimento FEPAC), qual foi o principal motivo para o pagamento ter se dado desta forma?
- Facilidade da forma de pagamento
 - Inexistência de melhorias a serem feitas no equipamento
 - Arrecadação de orçamento para a Secretaria Municipal de Cultura
 - Orientação da coordenação do equipamento e/ou gabinete da Secretaria Municipal de Cultura
 - Outro. Qual?
 - Não sei
- 17.** Se houve pagamento em dação de bens e benfeitorias, os bens adicionados foram incorporados (receberam etiqueta de patrimonialização)?
- Não, pois só recebi benfeitorias e/ou bens não permanentes
 - Sim, com incorporação total dos bens permanentes

- Não. Recebi bens permanentes, mas não houve incorporação...
 - Não sei
 - Sim, com incorporação parcial dos bens permanentes
- 18.** Qual foi a forma de pagamento mais frequente das cessões de espaço realizadas (nos últimos 12 meses)?
- Em dação de bens ou benfeitorias
 - Por meio de atividades artístico-culturais ou educacionais incorporadas à programação do equipamento
 - Não houve pagamento
 - Em espécie (por guia de recolhimento municipal para o Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais - FEPAC)
 - Não sei
 - Outro. Qual?
 - Por meio de doações informais ou não registradas
- 19.** Marque as formas pelas quais os solicitantes entraram em contato com o equipamento para a cessão de espaço (nos últimos 12 meses):
- E-mail
 - Telefone
 - Presencialmente
 - Redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter, etc.)..
 - Whatsapp, Telegram, mensagem de texto, etc
 - Site da Secretaria Municipal de Cultura
 - Não sei
 - Outro. Qual?
- 20.** Marque os perfis de solicitantes de cessão de espaço do equipamento (nos últimos 12 meses):
- Coletivos ou grupos informais
 - ONGs e/ou outras organizações sem fins lucrativos
 - Artistas individuais
 - Comunidade do entorno
 - Órgãos, entidades ou empresas públicas
 - Empresas privadas
 - Escolas privadas
 - Escolas públicas
 - Não sei
 - Outro. Quem?
- 21.** Nos casos em que o equipamento negou as solicitações de cessão de espaço (nos últimos 12 meses), marque as principais justificativas:
- Incompatibilidade com a agenda da programação cultural
 - Inadequação das especificações técnicas do equipamento para o porte e/ou finalidade do evento
 - Não houve pedido negado
 - Indisponibilidade de equipe para acompanhar o evento
 - Insegurança jurídica diante dos possíveis danos ao equipamento
 - Não sei
 - Outro. Qual?

22. Foi feita a fiscalização dos eventos realizados por meio da cessão de espaço (nos últimos 12 meses)?

- Sim, sempre
- Sim, às vezes
- Não
- Não sei

23. Com relação às solicitações de espaço, você diria que, nos últimos 12 meses, foram feitas aproximadamente:

- Entre 1 e 5 solicitações
- Entre 6 e 10 solicitações
- Entre 11 e 20 solicitações
- Entre 21 e 50 solicitações
- Entre 51 e 100 solicitações
- 101 ou mais solicitações
- Não sei

24. Com relação às cessões solicitadas, nos últimos 12 meses, você diria que foram realizadas:

- Entre 1 e 5 cessões de espaço
- Entre 6 e 10 cessões de espaço
- Entre 11 e 20 cessões de espaço
- Entre 21 e 50 cessões de espaço
- Entre 51 e 100 cessões de espaço
- 101 ou mais cessões de espaços
- Não sei

25. Avalie as seguintes frases associadas à cessão de espaço:

	Concordo Totalmente	Concordo Parcialmente	Nem concordo e nem discordo	Discordo Parcialmente	Discordo Totalmente
A cessão de espaço é importante para a manutenção e subsistência do equipamento					
A cessão de espaço sobrecarrega os recursos humanos do equipamento					
A cessão do espaço contribui para a programação artístico-cultural do equipamento					
A cessão do espaço desvia o equipamento de sua finalidade pública					

26. O equipamento já realizou cessão de espaço pela SP Cine (*Film Commission*)?

- Sim
- Não
- Não sei

27. Como você avalia o processo de cessão de espaço pela SP Cine (*Film Commission*)?

- Muito positivo
- Positivo
- Nem positivo, nem negativo
- Negativo
- Muito negativo
- Não sei

Bloco Sistema de Informação

28. O equipamento utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Prefeitura do Município de São Paulo?

- Sim
- Não
- Não sei

29. O SEI é utilizado para os processos de cessão de espaço?

- Sim
- Não
- Não sei

30. Quem efetivamente insere as informações da cessão do espaço no SEI?

- Você próprio
- Alguém da equipe do equipamento, que não o gestor
- Outra pessoa. Quem?
- Não sei

31. No SEI, marque quais os tipos de processo que as cessões de espaço são registradas:

- Autorização e permissão de uso de próprio municipal
- Celebração de parcerias e congêneres para projetos e atividades artísticos-culturais
- Outros Tipos. Quais?
- Não sei

32. Por que o equipamento não utiliza o SEI para os processos de cessão de espaço? Marque o motivo principal.

- Não existe demanda para processos de cessão de espaço
- A equipe do equipamento não possui capacitação para utilizar o SEI
- Mau funcionamento do SEI
- Problemas de infraestrutura
- Falta de tempo
- Utiliza outro sistema

- Outro. Qual?
- Não sei.

Bloco Final (caracterização do respondente)

33. Qual é a natureza de seu vínculo funcional?

- Efetivo
- Efetivo exercendo cargo em Comissão
- Admitido
- Comissionado
- Outro. Qual?
- Não sei

34. Qual o seu cargo/função no equipamento?

- Diretor
- Coordenador
- Chefe
- Assessor
- Estagiário
- Não sei
- Outro. Qual?

35. Há quanto tempo está nesse(a) cargo / função? (considerar: no cargo / função base x no cargo em comissão)

- Seis meses ou menos
- Seis meses a um ano
- Um a dois anos e meio
- Dois anos e meio ou mais
- Não sei

Obrigado(a) pela participação!

APÊNDICE C – Equipamentos culturais que receberam o questionário

Tipos de equipamentos	Envios	Respostas
Centros Culturais	13	12
Teatros	7	6
Casas de Cultura	17	14
Museus	13	13
Bibliotecas	54	45
Arquivo Histórico	1	1
Equipamento Administrativo	2	1
Outros	3	3
Total	110	95

APÊNDICE D – Ficha do solicitante (interface do SP156):

Identificação

Senha web já inclui dados (nome, CPF, RG, CNPJ, etc.). Mas é importante que o solicitante marque o seu perfil:

- Pessoa Física (...)
- Pessoa Jurídica (...)
- Organização sem fins lucrativos (...)
- Entidade filantrópica (...)
- Pessoa Jurídica de Direito Público (...)
- Entidade Privada com fins lucrativos (...)
- Outro. Qual? _____(...)

[Campo com lista fechada, cujo resposta deve ser coletável de modo que se torne uma variável]

Descrição da cessão

Qual o tipo de cessão de espaço?

- Fotografia (...)
- Filmagem (...)
- Evento (...)

[Campo com lista fechada, cujo resposta deve ser coletável de modo que se torne uma variável]

Descreva a cessão:

[Campo aberto obrigatório que deve conter a descrição da cessão, considerando perfil do público, finalidade da cessão, número de pessoas envolvidas (funcionários e público), descrição de equipamentos que serão alugados, entre outros detalhes que ajude o gestor a avaliar a cessão].

Data, períodos, duração

- Data de início: [campo obrigatório]
- Data de término: [campo obrigatório]

- Horário de início: [campo obrigatório]
- Horário de término: [campo obrigatório]
- Duração: dias, horas, meses, etc. [campo obrigatório]

Equipamento

1. Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes (...)
2. Centro Cultural Municipal da Juventude - Ruth Cardoso (...)
3. Centro Cultural Municipal da Penha (...)
4. Centro Cultural Municipal Olido (...)
5. Centro de Memória do Circo (...)
6. Centro Municipal de Culturas Negras do Jabaquara - Mãe Sylvia de Oxalá (...)
7. Centro Cultural Municipal Tendal da Lapa (...)
8. Centro Cultural Municipal do Grajaú - Palhaço Carequinha (...)
9. Centro Cultural Municipal da Vila Formosa (...)
10. Centro Cultural Municipal de Santo Amaro (...)
11. Vila Itororó Canteiro Aberto (...)
12. Centro de Referência da Dança (...)

[Campo com lista fechada e que muda conforme tipo de processo/tipo de equipamento. Neste caso, inserimos como exemplo o tipo de equipamento de **Centros Culturais**. Respostas devem ser coletáveis de modo que se torne uma variável. Importante restringir para apenas um equipamento. Caso queira outro equipamento, o solicitante tem que abrir novo processo].

APÊNDICE E – Ficha do gestor (SEI)

Identificação

Gestor receberá a solicitação já com um número de processo SEI e deverá ter acesso às informações preenchidas pelo solicitante e preencher outros campos:

Parecer

- **Aprovado (...)**
- **Reprovado (...)**

Justificativa **se reprovado**: _____ (Campo aberto e obrigatório) Deve especificar o motivo de reprovação: agenda, incompatibilidade técnica, etc. Deve necessariamente incluir a Comissão de Avaliação no Campo de Interessados.

[Alternativas “Aprovado” e Reprovado” deve ter suas respostas coletáveis de modo que se torne uma variável].

Interessados no processo

- Comissão de Avaliação se reprovado ou se há caso omissos
- Coordenadoria se houver dúvidas
- Assessoria Jurídica se houver dúvidas
- Setor de Bens Patrimoniais se houver aquisição de bem permanente
- Outros

Modalidade da cessão de espaço

Campo fechado que deve constar a lista de modalidades. Gestor só escolhe uma opção:

- **Modalidade Artística-Cultural**
- **Modalidade Corporativa**
- **Modalidade Publicitária-comercial**
- **Modalidade Fins Jornalísticos**

[Campo com lista fechada, cuja resposta deve ser coletável de modo que se torne uma variável]

Preço

- **Preço Público:** _____ (Valor bruto)
- **Valor cobrado:** _____

[Campo “Preço” e “Valor cobrado” devem ter suas respostas coletáveis de modo que se torne uma variável]

- Houve dispensa de Preço:
Sim (...)
Não (...)
Justificativa: _____
- Houve desconto
Sim (...)
Não (...)
Justificativa: _____

Forma de Pagamento

- **Guia FEPAC (...)**
- **Dação em pagamento (...)**

Descrição no caso de pagamento em dação:

Código do serviço: _____ (campo aberto)

Descrição do Serviço: _____ (campo aberto)

[Campos “Guia FEPAC” e “Dação em pagamento” devem ter suas respostas coletáveis de modo que se torne uma variável]

Nível de acesso

- Público:
- Restrito:

Documentos anexos

Área de documentos que devem ser anexados ao processo:

- Termo de Responsabilidade/termo de compromisso particular para cada tipo de equipamento e/ou cada equipamento. Recomenda-se enviar à Assessoria Jurídica cada um dos termos;
- A guia própria quitada que comprove o pagamento do preço público ou a entrega dos bens ou benfeitorias ofertados em dação em pagamento;
- Comprovante de pagamento de valores referentes a direitos autorais e conexos; ou, autorização escrita do detentor dos direitos autorais e conexos envolvidos na cessão para a utilização ou reprodução graciosa;
- Nota fiscal e demais documentos necessários à incorporação patrimonial, no caso de pagamento em bens ou benfeitorias
- Em caso de PJ, o solicitante deve apresentar cópias do Contrato Social; Cartão do CNPJ; Documento do responsável legal com foto;
- Se for PF, cópias do RG e CPF

Fiscalização

Cessão gerou algum tipo de dano ao equipamento?

Sim (...)

Não (...)

Justifique/Descreva (campo aberto):_____

[Campos “sim” e “não” devem ter suas respostas coletáveis de modo que se torne uma variável]