Lógicas Institucionais no Campo das Políticas Culturais

Fernando Caetano Costa, PPGA/UFRGS

Resumo: Este ensaio teórico tem como objeto de análise as políticas públicas de cultura. Parte-se da compreensão de que a cultura, enquanto política pública, não pode ser reduzida à oferta de bens, produtos ou serviços culturais, pois constitui dimensão central da vida social, da cidadania, da produção simbólica e da disputa pelo espaço urbano. A discussão articula políticas culturais brasileiras, cultura e cidade, governança pública, teoria institucional e lógicas institucionais. O ensaio parte do entendimento de que as políticas culturais são estruturadas por disputas entre lógicas institucionais associadas à privatização da cultura e à democracia cultural. Problematiza-se a cultura como direito, prática social e dimensão constitutiva da cidadania, observando como equipamentos públicos, conselhos, planos, editais, leis de incentivo e concessões expressam diferentes formas de organizar a ação pública. Nesse percurso, o campo da cultura é compreendido como arena institucional em disputa, atravessada por atores, organizações, recursos, sentidos, formas de gestão e modelos de governança das políticas culturais.

Palavras-chave: Políticas culturais; Governança pública; Lógicas institucionais; Democracia cultural; Privatização da cultura.

Introdução

O presente ensaio teórico insere-se no campo dos estudos organizacionais e tem como objeto de análise as políticas públicas de cultura em Porto Alegre. Parte-se da compreensão de que a cultura, enquanto política pública, não pode ser reduzida à oferta de bens, produtos ou serviços culturais, pois constitui dimensão central da vida social, da cidadania, da produção simbólica e da disputa pelo espaço urbano. No contexto brasileiro, as políticas culturais foram historicamente marcadas por avanços, descontinuidades, fragilidades institucionais e diferentes formas de compreensão sobre o papel do Estado, do mercado, da sociedade civil, dos agentes culturais e da própria dinâmica das cidades na organização da vida cultural.

A trajetória das políticas culturais no Brasil apresenta um campo em constate modificação. Desde as primeiras experiências de ação estatal no século XX, a cultura foi incorporada à agenda pública de maneira irregular, ora como instrumento de afirmação nacional, ora como setor associado ao desenvolvimento econômico, ora como direito social e expressão da cidadania cultural. Com a Constituição Federal de 1988, os direitos culturais passaram a integrar o campo dos direitos fundamentais, atribuindo ao Estado a responsabilidade de garantir seu exercício. Ainda assim, a consolidação da cultura como política pública estruturada permaneceu atravessada por disputas institucionais, orçamentárias e políticas.

A partir dos anos 2000, especialmente com a criação e o fortalecimento do Plano Nacional de Cultura, do Sistema Nacional de Cultura, dos conselhos de cultura e das políticas de fomento descentralizado, observa-se a tentativa de ampliar a participação social e reconhecer a diversidade cultural como princípio da ação pública. Esse movimento deslocou a compreensão da cultura de uma perspectiva restrita à democratização do acesso aos bens consagrados para uma concepção mais ampla de democracia cultural, na qual diferentes grupos, territórios, linguagens e sujeitos disputam reconhecimento, recursos e condições materiais de produção cultural.

Contudo, esse processo não ocorreu de forma linear. O campo da cultura no Brasil também foi marcado por períodos de desmonte, contingenciamento de recursos, instabilidade institucional e fragilização dos órgãos responsáveis pela gestão cultural. Ao mesmo tempo em

que se ampliaram instrumentos participativos e federativos, permaneceram mecanismos de financiamento e gestão orientados por lógicas de mercado, como as leis de incentivo fiscal, o patrocínio empresarial, as parcerias público-privadas e as concessões de equipamentos públicos. Desse modo, a cultura se constitui como arena complexa, atravessada por racionalidades, interesses e modos distintos de organizar a ação pública.

É nesse ponto que os estudos organizacionais contribuem para compreender as políticas culturais não apenas como decisões governamentais, mas como processos institucionais constituídos por atores, organizações, práticas, normas, crenças, recursos materiais e disputas simbólicas. O campo da cultura pode ser analisado como campo organizacional composto por agentes públicos, conselheiros, produtores culturais, artistas, gestores, organizações da sociedade civil, empresas, institutos privados, sindicatos, equipamentos culturais e demais atores que participam da vida cultural. Esses atores interagem em arenas formais e informais, disputando recursos, legitimidade, reconhecimento e sentidos sobre o que deve ser entendido como política pública de cultura.

A noção de lógicas institucionais permite aprofundar essa compreensão, pois evidencia que os campos organizacionais são estruturados por sistemas simbólicos e práticas materiais que orientam a ação dos sujeitos e das organizações. No caso das políticas culturais, diferentes lógicas podem coexistir, competir ou se hibridizar. Entre elas, destacam-se, de um lado, lógicas vinculadas à democracia cultural, à participação social, ao direito à cultura, à descentralização do financiamento e à valorização da diversidade; de outro, lógicas associadas à privatização da cultura, ao empresariamento urbano, à gestão empresarial dos equipamentos públicos, ao financiamento por renúncia fiscal e à definição privada de prioridades culturais.

A relação entre cultura e cidade é central para a delimitação do estudo. A cidade não é apenas o espaço físico onde as políticas culturais se realizam, mas o lugar em que se materializam disputas pelo uso dos equipamentos públicos, pela ocupação dos territórios, pela circulação de bens simbólicos, pelo acesso aos recursos de fomento e pela definição dos modos de viver a cultura. Nesse sentido, os debates sobre direito à cidade, empresariamento urbano e cidade-mercadoria permitem compreender como determinados projetos urbanos incorporam a cultura como estratégia de valorização econômica, atração de investimentos, requalificação de áreas urbanas e produção de imagens competitivas da cidade.

Em Porto Alegre, esses tensionamentos tornam-se relevantes para a compreensão do campo da cultura no âmbito local. O campo da cultura demonstra contar, ao mesmo tempo, com disputas em torno de equipamentos culturais, instrumentos de financiamento diversos, conselhos de representação como arena de disputas de poder, editais públicos, leis de incentivo e políticas de concessão que abarcam diferentes modos de fazer cultura enquanto política pública.

O campo da cultura em Porto Alegre, seja pelo histórico de participação popular desde os anos 1990, seja pelas atuais políticas governamentais de concessão da gestão cultura ao setor privado, demonstra evidências e a pertinência de analisá-lo como arena institucional em disputa. De um lado, observam-se práticas associadas à lógica da privatização da cultura, nas quais equipamentos públicos podem ser requalificados ou concedidos à iniciativa privada sob o argumento da eficiência, da modernização da gestão ou da dinamização econômica. De outro, identificam-se práticas vinculadas à democracia cultural, especialmente aquelas articuladas aos conselhos de cultura, aos planos de cultura, aos editais públicos e às políticas descentralizadas de fomento, como as Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo.

Do ponto de vista institucional, essa discussão se articula ao debate sobre governança pública. A governança da cultura não se restringe à ação direta do Estado, mas envolve mecanismos de coordenação, cooperação, regulação, participação e disputa entre diferentes atores. Conselhos, conferências, planos, editais, leis de incentivo, contratos de concessão,

relatórios de gestão e arenas de deliberação constituem instrumentos por meio dos quais a política cultural se organiza e produz efeitos sobre a vida cultural da cidade.

Diante desse cenário, o ensaio parte do entendimento de que as políticas culturais em Porto Alegre são estruturadas por disputas entre lógicas institucionais que expressam diferentes projetos de cidade, de cultura e de ação pública. A lógica da privatização tende a aproximar a política cultural de mecanismos de mercado, modelos empresariais de gestão e formas indiretas de financiamento público mediadas por interesses privados. A lógica da democracia cultural, por sua vez, procura afirmar a cultura como direito, fortalecer instrumentos de participação social, ampliar o acesso aos recursos públicos e reconhecer a pluralidade dos sujeitos e territórios culturais.

Assim, o problema central que orienta este ensaio consiste em compreender como essas diferentes lógicas institucionais disputam a estruturação do campo das políticas culturais em Porto Alegre e influenciam a conformação da governança pública da cultura no município. Ao aproximar cultura, cidade e estudos organizacionais, o ensaio pretende contribuir para a análise dos modos pelos quais a cultura se constitui como campo de disputa material e simbólica no âmbito local, observando os conflitos, contradições e arranjos organizacionais que definem quem participa, quem decide, quem acessa os recursos e quais concepções de cultura orientam a ação pública.

1. Referencial teórico

Os eixos de discussão teórica mobilizam diferentes campos de análise das ciências sociais aplicadas que articulados possibilitam que o campo da cultura seja compreendido como um campo organizacional atravessado por disputas institucionais, políticas públicas, formas próprias de governança e diferentes lógicas de ação institucional.

O referencial teórico construído articula quatro dimensões principais. A primeira diz respeito à trajetória das políticas culturais brasileiras, marcada por instabilidade institucional, avanços democráticos, retrocessos e disputas em torno do papel do Estado na garantia dos direitos culturais. A segunda refere-se à relação entre cultura, cidade e empresariamento urbano, evidenciando como a cultura pode ser mobilizada tanto como direito quanto como ativo na "cidade-mercadoria".

A terceira dimensão envolve a governança pública, a reforma administrativa e os arranjos institucionais que estruturam a relação entre Estado, sociedade civil e mercado na formulação e implementação das políticas culturais. A quarta dimensão refere-se à teoria institucional, especialmente à perspectiva das lógicas institucionais, que permite compreender o campo da cultura como campo organizacional atravessado por múltiplas lógicas, conflitos, hibridismos e disputas de poder.

1.1 Políticas culturais, direitos culturais e institucionalidade no Brasil

O campo da cultura no Brasil pode ser compreendido a partir da trajetória das políticas públicas e da gestão cultural em ambientes marcados por instabilidade institucional. A história das políticas culturais brasileiras inicia-se, de forma mais sistemática, nos anos 1930 e, ao longo dessa trajetória, apresenta avanços, estagnações e retrocessos. Tais movimentos expressam diferentes padrões de ação estatal, formas de financiamento e graus de acesso público aos bens, serviços e equipamentos culturais (RUBIM, 2017; BRIZUELA; MELO, 2021).

Na Constituição Federal de 1988, os direitos culturais passam a integrar a esfera dos direitos públicos, situando-se na categoria dos direitos sociais fundamentais. A responsabilidade do Estado em garantir o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura constitui um marco importante para compreender a cultura como política pública. A

institucionalização do Plano Nacional de Cultura também contribui para situar a cultura como dimensão estratégica do desenvolvimento brasileiro e como campo de intervenção pública.

A partir de 2003, observa-se uma inflexão importante nas políticas culturais brasileiras. O período é marcado pela ampliação da participação social, pelo diálogo com a sociedade e pela tentativa de construção de uma política cultural de base democrática. Essa orientação incorpora ações voltadas à cidadania cultural e ao fomento de grupos historicamente excluídos da política cultural, como indígenas, idosos, ciganos e outros segmentos sociais (ROCHA, 2022; RUBIM, 2017).

Nesse processo, destacam-se instrumentos de ação pública como a Conferência Nacional de Cultura, o Conselho Nacional de Cultura, a revisão e ampliação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, o surgimento do Plano Nacional de Cultura e a construção do Sistema Nacional de Cultura. Esses instrumentos evidenciam a tentativa de criar uma arquitetura institucional capaz de articular União, estados, Distrito Federal e municípios em torno de políticas continuadas para o campo cultural (ABREU; SILVA, 2011).

Apesar dos avanços institucionais, a cultura permanece atravessada por fragilidades, descontinuidades e disputas. A retomada institucional recente ocorre após um período de desmonte, guerra cultural e rearticulação dos órgãos de representação. Ao mesmo tempo em que o governo federal desenvolve políticas culturais mais robustas e abrangentes, ainda que com contradições e dependência de recursos sujeitos a contingenciamentos, os processos de gestão local e regional podem seguir orientações distintas quanto à compreensão da cultura como política pública.

Assim, a institucionalidade cultural brasileira se conforma em um movimento ambivalente: de um lado, a ampliação de direitos, da participação social e do pacto federativo; de outro, a permanência de mecanismos de fragilidade institucional, dependência de recursos, instabilidade administrativa e disputas em torno das formas legítimas de definir, financiar e executar políticas culturais.

1.2 Cultura, cidade e empresariamento urbano

A análise das políticas culturais também exige considerar a cidade como espaço de sociabilidades, simbolismos, conflitos e produção cultural. O debate sobre direito à cidade permite compreender o fenômeno urbano para além da descrição de indicadores, índices ou dados isolados. Como sustenta Lefebvre (1999), a descrição não capta integralmente as relações sociais estabelecidas entre os dados e o vivido. A análise do urbano permite romper com recortes disciplinares especializados e compreender a prática urbana como totalidade social.

Nesse sentido, as políticas de cultura se articulam ao direito à cidade porque envolvem disputas sobre o acesso aos espaços públicos, aos equipamentos culturais, aos bens simbólicos e às formas de viver a cidade. A cultura concebida como expressão do espaço público torna-se elemento central para pensar a cidade não apenas como infraestrutura material, mas como território de produção de sentidos, pertencimentos e práticas sociais.

Ao mesmo tempo, a cidade contemporânea é atravessada por processos de empresariamento urbano. Harvey (1996) identifica, no capitalismo avançado, a consolidação de um “consenso geral” em torno da necessidade de comportamento empresarial na gestão das cidades para promover desenvolvimento econômico.

A partir da crise de 1973, a reificação da cidade e a adoção de modelos de planejamento estratégico contribuíram para o fortalecimento da lógica da cidade-mercadoria (VAINER, 2002). Para essa lógica, o empresariamento urbano se torna central para estabelecer a política urbana e expressar de que o mundo capitalista se apropria da exploração das cidades para se reproduzir (Harvey, 1996).

Nessa perspectiva, a cultura passa a ser mobilizada como recurso estratégico para a reprodução do capital urbano. A cidade transforma-se em produto a ser vendido, e seus equipamentos culturais, patrimônio histórico e eventos passam a ser utilizados como elementos de atração de investimentos, turistas e valorização imobiliária. Arantes (2000) aponta que a cultura da cidade se converte em mercadoria e instrumento de revitalização de áreas consideradas degradadas, orientando a gestão urbana segundo interesses do mercado.

Essa dinâmica se manifesta, por exemplo, na concessão de equipamentos públicos de cultura à gestão privada, no financiamento cultural por meio de isenções fiscais e na presença de institutos empresariais que participam da definição dos projetos culturais financiados. Tais processos atribuem caráter privado a projetos de cultura financiados com recursos públicos indiretos e deslocam parte do poder de decisão para empresas, fundações e institutos com grande capacidade econômica (AUGUSTIN, s.d.; MICHETTI, 2016).

A experiência internacional de políticas culturais de orientação neoliberal, especialmente nos governos Ronald Reagan e Margaret Thatcher, também contribui para compreender esse processo. Wu (2006) mostra que os cortes no orçamento público para artes e humanidades foram acompanhados pelo incentivo ao patrocínio privado e pela entrada de setores corporativos no financiamento da cultura. Esse modelo reforça a substituição do governo pelo mercado e cria novas hierarquias na definição do que deve ser financiado, exibido e legitimado como cultura.

No Brasil, a cultura do mecenato por meio da renúncia fiscal, especialmente a partir da Lei Rouanet, gerou críticas relacionadas à concentração regional dos recursos, ao favorecimento de artistas e projetos com maior viabilidade comercial, à concorrência com produtores culturais independentes e à possibilidade de formação de patrimônio privado com financiamento público indireto (SANTOS, 2011). Portanto, as políticas culturais vinculadas à lógica de mercado não apenas financiam a cultura, mas também produzem critérios de legitimidade, visibilidade e acesso.

1.3 Democratização cultural, democracia cultural e participação social

As políticas culturais contemporâneas podem ser compreendidas a partir de diferentes paradigmas, entre os quais se destacam a privatização neoconservadora, a democratização cultural e a democracia participativa da cultura (CANCLINI, 1987). A democratização cultural, historicamente associada à difusão de bens culturais legitimados, tem como marco paradigmático a experiência francesa de André Malraux à frente do Ministério dos Assuntos Culturais da França. Criado em 1959, o ministério tinha como missão tornar acessíveis as principais obras artísticas ao povo francês e ampliar a difusão do patrimônio cultural nacional.

A experiência francesa foi fundamental para a formulação de políticas culturais contemporâneas, especialmente por propor uma ação cultural para além da instrumentalização direta da cultura para finalidades políticas. A implementação das casas de cultura explicitou o processo de democratização cultural, ainda que vinculado à difusão de cânones da civilização francesa e ocidental (RUBIM, 2013).

Internacionalmente, a difusão das políticas culturais também se relaciona ao desenvolvimento do campo da cultura no âmbito da UNESCO. Convenções, recomendações e debates internacionais contribuíram para inserir a cultura nas agendas políticas nacionais e locais. Miceli (1984) reconhece, na América Latina, o movimento de surgimento dos planos nacionais para o campo da cultura desde o final da década de 1960, período em que o Brasil também buscava construir institucionalmente a área cultural.

A partir dos anos 2000, especialmente com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, observa-se a transição para uma perspectiva mais próxima da democracia cultural. Essa orientação busca não apenas ampliar o acesso aos bens culturais, mas reconhecer sujeitos,

territórios, modos de produção cultural e formas de participação social. Programas como Cultura Viva, Pontos de Cultura, Programadora Brasil, Doc TV e Cultura e Cidadania reconfiguraram a atuação do Ministério da Cultura ao envolver a sociedade na produção de conteúdo cultural (BOLAÑO; MOTA; MOURA, 2011).

A democracia cultural, nesse sentido, aparece como horizonte político vinculado à cidadania cultural. Para Chauí (2021), uma política cultural democrática deve recusar concepções historicamente restritivas de cultura e reconhecer os cidadãos como sujeitos capazes de fruir bens culturais e criar símbolos. A cidadania cultural se estabelece, portanto, como direito dos cidadãos e como fundamento de uma política que compreende a cultura como prática social, simbólica e política.

Os conselhos de cultura, conferências e planos municipais são espaços relevantes nesse processo. As experiências de elaboração de planos municipais de cultura envolvem a participação do campo cultural e expressam desafios da institucionalidade. Conselhos, seminários, câmaras setoriais, consultas públicas, grupos de trabalho e conferências nacionais e municipais de cultura constituem mecanismos por meio dos quais a sociedade discute, influencia deliberações e participa da construção das políticas públicas de cultura (RUBIM, 2017).

No entanto, a existência de mecanismos participativos não elimina disputas. Os conselhos de políticas públicas surgem das demandas acolhidas pela Constituição Federal de 1988, mas sua atuação tem demonstrado maior incidência no controle da implementação e execução das políticas do que no desenho dos contornos específicos de cada política. Além disso, como espaços de representação, os conselhos também são arenas de disputa entre segmentos, gestores públicos, agentes culturais, representantes institucionais e grupos com diferentes interesses materiais e simbólicos (RUBIM; FERNANDES; RUBIM, 2010).

1.4 Reforma administrativa, governança pública e políticas culturais

A compreensão das políticas culturais também requer situá-las no contexto das reformas administrativas do Estado e da conformação da governança pública no Brasil. A literatura sobre reformas administrativas destaca o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a adoção do modelo da New Public Management no Brasil a partir dos anos 1990. Desde o Consenso de Washington, o modelo de reforma administrativa foi associado a reformas econômicas pró-mercado, ajustamento fiscal e reestruturação do aparelho estatal para ampliar a governança (WILLIAMSON, 1990; BRESSER-PEREIRA, 2010; 2011; ABRUCIO, 2007; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

A governança pública emerge, nesse contexto, como tema articulado à interação entre atores governamentais e sociedade civil. Embora incorpore mecanismos de cooperação e articulação entre diferentes atores, a governança pública mantém o papel do governo como elemento central. Pierre e Peters (2020) compreendem a governança a partir de mecanismos, estruturas e interações, incluindo hierarquia e cooperação.

Pollitt e Bouckaert (2017) reconhecem que a chamada boa governança, em termos de eficiência, é impactada pela dependência de trajetória (path dependence), caracterizada pelo estágio das reformas administrativas e pela forma como a governança é moldada em cada contexto. No campo da cultura, essa dimensão é especialmente relevante, pois as políticas culturais dependem de arranjos institucionais que combinam Estado, sociedade civil, setor privado, conselhos, editais, mecanismos de fomento, equipamentos culturais e normas legais.

Nesse cenário, o Sistema Nacional de Cultura representa uma tentativa de organizar a política cultural em perspectiva federativa e participativa. Para Cunha Filho (2011), a integração de políticas culturais deve considerar as competências estatais, a representação setorial e a efetividade das instituições em beneficiar a atividade cultural em sua ponta, envolvendo artistas,

público, congregações e gestores culturais. A ampliação dos direitos culturais garante a diversidade cultural e permite que cada município defina sua política cultural sem romper com a integração no contexto federativo.

Entretanto, no plano local, os mecanismos de planejamento e participação necessitam de ajustes periódicos em suas estratégias e diretrizes. Nos conselhos de cultura, a ação presente relaciona-se à construção da realidade futura do campo cultural. Nesse processo, emergem dimensões individuais, corporativas e coletivas tensionadas pelos desejos dos cidadãos e por demandas materiais e simbólicas (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2019).

1.5 Teoria institucional, campo organizacional e institucionalização

A complexidade do campo cultural em processo de institucionalização pode ser analisada a partir da teoria institucional e, de modo mais específico, da teoria neoinstitucional. O campo da cultura reúne organizações, atores, práticas, normas, crenças e estruturas materiais que compartilham uma área comum da vida institucional. DiMaggio e Powell (1983) concebem o campo organizacional como o conjunto de organizações que, em sua totalidade, constitui uma área reconhecida de vida institucional. A unidade de análise, portanto, não é uma organização isolada, mas a totalidade de atores relevantes que interagem entre si e compartilham sistemas de significados comuns.

O surgimento da Teoria Institucional, ou Velho Institucionalismo, tem como principal expoente Philip Selznick, especialmente a partir das obras TVA and the Grass Roots, de 1949, e Leadership in Administration, de 1957. Para Selznick (1971), a organização pode ser considerada uma instituição social viva, que impacta a conduta de seus integrantes ao mesmo tempo em que é afetada por eles. A organização não é apenas um instrumento racional, pois sua estrutura se adapta ao ambiente interno e às características dos indivíduos que a compõem.

Selznick (1996) contribui para diferenciar organização e instituição. A organização seria um instrumento racional voltado à execução de um serviço, enquanto a instituição é socialmente construída mediante demandas, pressões e interações entre indivíduos, tendo sua história influenciada pela relação com o meio social. Essa distinção permite compreender o campo da cultura não apenas como arranjo formal de órgãos e políticas, mas como espaço institucional produzido historicamente.

O Novo Institucionalismo, por sua vez, amplia a análise ao enfatizar os processos pelos quais as instituições moldam a estrutura e a ação organizacional. DiMaggio e Powell (1991) identificam o novo institucionalismo como uma área disciplinar das ciências sociais, com forte presença da vertente sociológica na teoria organizacional. Ao rejeitar o modelo estritamente racional de ator, essa perspectiva permite construir explicações culturais e cognitivas para os fenômenos sociais, econômicos e políticos.

As diferenças entre o velho e o novo institucionalismo envolvem, entre outros aspectos, o lugar dos conflitos de interesse e a forma de compreender o ambiente. Enquanto o velho institucionalismo considera os conflitos de interesse como elementos centrais e observa organizações enraizadas em comunidades locais, o novo institucionalismo tende a enfatizar setores, campos organizacionais, profissões, indústrias e sociedades nacionais. Mesmo assim, ambas as tradições oferecem recursos analíticos para compreender processos de institucionalização, bases cognitivas e formas de ordenamento social.

Tolbert e Zucker (1999), ao retomarem o artigo inaugural de Meyer e Rowan sobre organizações institucionalizadas, identificam que os processos de institucionalização são relevantes para a sobrevivência das organizações para além de resultados de eficiência e controle de mercado. No caso das políticas culturais, essa perspectiva é útil porque permite analisar como práticas, normas, instrumentos e estruturas se tornam legitimados ou contestados no campo.

O campo cultural brasileiro, marcado por instabilidade, descontinuidade e disputas, pode ser compreendido como um campo organizacional em que atores públicos, privados e híbridos disputam recursos, legitimidade e capacidade de definição das políticas. A totalidade dos atores relevantes não pode ser definida a priori, mas deve ser apreendida empiricamente, considerando gestores públicos, conselheiros, produtores culturais, representantes da sociedade civil, setor privado, sindicatos, organizações sociais e agentes setoriais.

1.6 Lógicas institucionais, poder e complexidade institucional

Para compreender os processos de institucionalização das políticas culturais, destaca-se a perspectiva das lógicas institucionais. Introduzida por Friedland e Alford (1991), essa abordagem identifica elementos simbólicos e materiais atrelados às ordens institucionais que promovem ordenamento e significados para sua existência. As lógicas institucionais podem ser entendidas como padrões socialmente construídos, traduzidos em símbolos, práticas materiais, valores, crenças, normas e regras comuns a indivíduos e organizações, por meio dos quais se organiza o espaço, o tempo e a produção material da realidade social (THORNTON, 1999).

A perspectiva das lógicas institucionais emerge como alternativa a visões funcionalistas, pois concebe a sociedade como um sistema interinstitucional marcado por contradições. Sua contribuição reside na capacidade de análise em três níveis inter-relacionados: micro, referente aos indivíduos; meso, relativo às organizações; e macro, relacionado às instituições e ordens societais. A partir do final da década de 1990, especialmente com Thornton e Ocasio (1999), o conceito de lógica institucional ganha maior densidade teórica e empírica.

As lógicas plurais e multidimensionais permitem compreender o hibridismo institucional e a sobreposição de lógicas concorrentes ou complementares (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). Enquanto teoria, a perspectiva das lógicas institucionais permite construir frameworks de análise a partir de sistemas de crenças, práticas e estruturas materiais que moldam ações organizacionais. Enquanto método, possibilita definir níveis de análise, elementos constitutivos das lógicas e mecanismos de mudança.

A literatura também permite compreender organizações híbridas e a coexistência de lógicas distintas em um mesmo campo organizacional. Battilana e Dorado (2010), ao analisarem organizações de microfinanças, demonstram que organizações híbridas podem combinar lógicas institucionais distintas e buscar formas de manter uma identidade organizacional sustentável. Besharov e Smith (2014) propõem duas dimensões para analisar a heterogeneidade das múltiplas lógicas: compatibilidade, quando lógicas distintas podem ser congruentes e se reforçar mutuamente; e centralidade, quando determinadas lógicas possuem maior peso na estrutura organizacional.

No campo da cultura, essa abordagem permite analisar a coexistência de políticas democráticas e políticas de orientação neoliberal. A Lei Aldir Blanc e os editais públicos podem ser associados a uma lógica de democratização e descentralização do acesso aos recursos culturais, enquanto a Lei Rouanet, ao operar por meio da decisão privada de empresas e institutos em apoiar projetos específicos, pode expressar uma lógica de mercado e de mecenato. Ambas atingem públicos distintos, mobilizam estruturas institucionais próprias e disputam a definição do que deve ser financiado e legitimado como cultura.

A complexidade institucional surge justamente quando múltiplas lógicas coexistem, competem, se hibridizam ou se sobrepõem. Greenwood et al. (2011) destacam a dificuldade de enfrentar prescrições distintas diante de múltiplas lógicas institucionais. Os tipos ideais contrastam com a realidade complexa, que requer atributos institucionais capazes de responder a demandas organizacionais marcadas por lógicas múltiplas e, muitas vezes, concorrentes.

As críticas à perspectiva das lógicas institucionais também devem ser consideradas. Alvesson e Spicer (2019) apontam o risco de tautologia, especialmente quando as definições de

instituições, lógicas e ordens se tornam excessivamente abrangentes. Friedland e Arjalies (2024), ao responderem às críticas sobre a ausência do conceito de poder, sustentam que as próprias lógicas podem ser compreendidas como fontes de poder. O poder não estaria fora da análise, mas incorporado às disputas entre lógicas dominantes, concorrentes e sobrepostas.

Dessa forma, as lógicas institucionais permitem analisar poder econômico, político, social, simbólico e cultural. As ordens institucionais, como Estado, mercado, comunidade, profissão e corporação, compõem arenas de disputa nas quais diferentes grupos buscam legitimar reivindicações, estruturas e atividades. Nesse ponto, a aproximação com Fligstein e McAdam (2012) permite compreender o campo como arena estratégica na qual grupos interagem, disputam posições e procuram estabilizar ou transformar a ordem institucional.

1.7 Empreendedorismo institucional, atores e arenas de disputa no campo da cultura

A análise do campo cultural também pode considerar o papel dos atores na mudança institucional. Battilana, Leca e Boxenbaum (2009) discutem o empreendedorismo institucional e mostram como atores podem influenciar e transformar instituições. O empreendedor institucional mobiliza recursos para alterar instituições existentes ou criar novas formas institucionais. Campos com baixo grau de institucionalização, alta heterogeneidade e incerteza podem favorecer a ação estratégica de atores interessados em promover mudanças.

Esse quadro é especialmente pertinente para o campo da cultura no Brasil. Ainda que o Sistema Nacional de Cultura potencialize estruturas e fluxos e aumente a institucionalidade cultural, persistem fragilidades relacionadas à consolidação do Plano Nacional de Cultura e do próprio SNC, à dependência de recursos, às descontinuidades administrativas e às diferentes realidades de institucionalização no âmbito local (CALABRE, 2019).

No plano local, o campo da cultura se manifesta por meio de atores, arenas e organizações que compartilham uma vida institucional comum. Entre os atores e organizações que compõem esse campo estão agentes públicos ligados à Secretaria Municipal de Cultura; órgãos responsáveis por parcerias público-privadas e concessões; administradores de equipamentos públicos; agentes privados vinculados a projetos de mecenato; empreendedores culturais; gestores de equipamentos privados; organizações da sociedade civil que gerenciam equipamentos culturais; sindicatos da classe artística, como o SATED-RS; produtores culturais que acessam editais públicos e privados; e agentes setoriais da cultura.

Os conselhos municipais e estaduais de cultura ocupam lugar central nesse campo. Em tese, representam setores específicos da cultura, gestores públicos e instituições, devendo operar de modo articulado, colaborativo e democrático. Contudo, esses espaços também funcionam como arenas de disputa de poder na produção das políticas públicas de cultura, envolvendo recursos materiais e simbólicos entre atores diversos (RUBIM; FERNANDES; RUBIM, 2010).

1.8 Políticas culturais em disputa: privatização, democracia cultural e o caso local

A partir dos eixos teóricos anteriores, é possível compreender que o campo das políticas culturais é atravessado por pelo menos duas grandes orientações em disputa. A primeira associa-se a políticas neoliberais de cultura, ao empresariamento urbano, à privatização de equipamentos públicos e ao financiamento por renúncia fiscal. Essa lógica mobiliza recursos materiais e simbólicos em benefício de projetos com maior capacidade de atração de patrocínio e de valorização mercantil.

A segunda orientação aproxima-se da democracia cultural, da participação social, da descentralização dos recursos e do reconhecimento de diferentes sujeitos e territórios culturais.

Políticas como a Lei Aldir Blanc, as Leis Paulo Gustavo e os mecanismos vinculados ao Sistema Nacional de Cultura podem ser compreendidos como respostas institucionais e contra-hegemônicas em um contexto de guerra cultural, centralização e tentativa de paralisação das políticas culturais democráticas (RUBIM, 2023).

Em Porto Alegre, essa disputa pode ser observada na relação entre equipamentos públicos de cultura, concessões à iniciativa privada, reação da comunidade cultural e funcionamento dos espaços de participação. O caso do Auditório Araújo Vianna, fechado por anos e posteriormente concedido à gestão privada, evidencia tensões entre gestão pública, interesses privados, contrapartidas à prefeitura e acesso público aos equipamentos culturais. A Usina do Gasômetro, recém reformada em 2025, também aparece como equipamento público em disputa, seja pelo interesse do governo municipal e do setor privado em conceder a gestão privada, seja pelo exemplo de mobilização social em torno da defesa do caráter público de um equipamento cultural estratégico.

Essas situações indicam que o efeito das políticas culturais se dá tanto no plano material quanto no plano simbólico. Materialmente, envolvem recursos, editais, equipamentos, concessões, orçamento e infraestrutura. Simbolicamente, envolvem legitimidade, identidade, pertencimento, direito à cultura, direito à cidade e reconhecimento de sujeitos culturais. Por isso, a análise das políticas culturais locais deve considerar simultaneamente estruturas institucionais, práticas organizacionais, disputas de poder e lógicas de ação.

Considerações Finais

O percurso teórico deste ensaio permitiu articular o campo das políticas culturais a partir de quatro eixos principais: a institucionalidade da cultura no Brasil, a relação entre cultura e cidade, a governança pública e a perspectiva das lógicas institucionais. Possibilita evidenciar que a cultura, enquanto política pública, não se limita à oferta de bens, serviços ou equipamentos culturais, mas envolve disputas sobre direitos, participação social, financiamento, gestão, reconhecimento e formas de organização da vida urbana (CANCLINI, 1987.

Ao retomar a trajetória das políticas culturais brasileiras, observa-se que a institucionalidade da cultura foi constituída por avanços, descontinuidades e disputas. A Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Cultura, o Sistema Nacional de Cultura, os conselhos, conferências e instrumentos de fomento contribuíram para afirmar a cultura como direito e como dimensão da cidadania. Contudo, esse processo permanece atravessado por fragilidades institucionais, instabilidade administrativa, dependência de recursos e disputas em torno das formas legítimas de definir, financiar e executar a política cultural (RUBIM, 2007; 2017; CALABRE, 2009; BRIZUELA e MELO, 2021).

A discussão sobre cultura e cidade, por sua vez, permite compreender que o espaço urbano não é apenas o cenário onde as políticas culturais se realizam. A cidade constitui o lugar em que se materializam conflitos pelo acesso aos equipamentos, pela circulação dos bens simbólicos, pela ocupação dos territórios e pela definição dos modos de viver a cultura. Nesse sentido, o debate sobre empresariamento urbano e cidade-mercadoria evidencia como a cultura pode ser apropriada por estratégias de valorização econômica, requalificação urbana e gestão orientada por interesses de mercado.

No âmbito da governança pública, o ensaio destacou que as políticas culturais são conformadas por diferentes atores, arenas e instrumentos institucionais. Conselhos, planos, editais, leis de incentivo, concessões, equipamentos culturais, organizações da sociedade civil, agentes privados e gestores públicos compõem um campo organizacional no qual se disputam recursos materiais e simbólicos. Essa configuração demonstra que a governança da cultura não

se restringe à ação estatal direta, mas se produz nas relações, tensões e negociações entre Estado, sociedade civil e mercado.

A perspectiva das lógicas institucionais contribui para interpretar essas disputas ao evidenciar a coexistência de orientações distintas no campo cultural. De um lado, a lógica da privatização da cultura aproxima a política cultural de mecanismos de mercado, modelos empresariais de gestão, concessões de equipamentos públicos, financiamento por renúncia fiscal e definição privada de prioridades culturais. De outro, a lógica da democracia cultural afirma a cultura como direito, valoriza a participação social, reconhece a diversidade de sujeitos e territórios e busca ampliar o acesso aos recursos públicos.

À luz desses elementos, o campo da cultura em Porto Alegre pode ser compreendido como uma arena institucional em disputa, na qual diferentes projetos de cultura, de cidade e de ação pública se confrontam, se sobrepõem ou se hibridizam. Essa leitura permite problematizar os efeitos das políticas culturais tanto no plano material, relativo a recursos, editais, orçamento, equipamentos e infraestrutura, quanto no plano simbólico, relativo à legitimidade, ao pertencimento, ao reconhecimento e ao direito à cidade.

Assim, à guisa de conclusão, sustenta-se que analisar as políticas culturais em Porto Alegre a partir das lógicas institucionais possibilita compreender não apenas os instrumentos formais da política pública, mas também os sentidos e disputas que organizam o campo da cultura. O ensaio reforça, portanto, a necessidade de pensar a cultura como direito, prática social e dimensão constitutiva da cidadania, reconhecendo que a governança pública da cultura é permanentemente produzida em meio a conflitos, contradições e negociações entre democracia cultural e privatização da cultura.

Referências

ABREU, Luiz Eduardo; SILVA, Francisco A. Barbosa A. As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In: ABREU, Luiz Eduardo (Org.). Brasília: Ipea, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira. Revista de Administração Pública, 2007.

ALVESSON, Mats; SPICER, André. Neo-institutional theory and organization studies: a mid-life crisis? Organization Studies, 2019.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

AUGUSTIN, André Coutinho. O neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira. Fundação Casa de Rui Barbosa, s.d.

BALTAZAR, Ana Paula. As cidades nos estudos organizacionais como resistência e reação sócio-espaciais. In: SARAIVA, Luiz Alex Silva; ENOQUE, Alessandro Gomes (org.). Cidades e estudos organizacionais: um debate necessário. Ituiutaba: Barlavento, 2019.

BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JÚNIOR, José de. Por uma cultura do público: planos de cultura e diversidade cultural. In: BARROS, José Márcio; COSTA, Kátia (org.). Planos municipais de cultura: reflexões e experiências. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

BATTILANA, Julie; DORADO, Silvia. Building sustainable hybrid organizations: the case of commercial microfinance organizations. Academy of Management Journal, v. 53, n. 6, p. 1419-1440, 2010.

BATTILANA, Julie; LECA, Bernard; BOXENBAUM, Eva. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. Academy of Management Annals, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009.

BESHAROV, Marya L.; SMITH, Wendy K. Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. Academy of Management Review, v. 39, n. 3, p. 364-381, 2014.

BOLAÑO, César; MOTA, Joanne; MOURA, Fábio. Leis de incentivo à cultura via renúncia fiscal no Brasil. In: CALABRE, Lia (org.). Políticas culturais: pesquisa e formação. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do Estado social. Revista de Administração Pública, 2010/2011.

BRIZUELA, Juan Ignacio; MELO, Sharine Machado Cabral. Instituições em emergência cultural: da Cultura Viva Comunitária à Lei Aldir Blanc. In: CANCLINI, Néstor García et al. Cadernos de pesquisa n. 1: a institucionalidade da cultura e as mudanças socioculturais. São Paulo: Amavisse, 2021.

CALABRE, Lia. Escritos sobre políticas culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019.

CANCLINI, Néstor García. Políticas culturales en América Latina. México: Grijalbo, 1987.

CHAUÍ, Marilena. Cidadania cultural: o direito à cultura. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

CÓRDULA, Américo; CORÁ, Maria Amelia Jundurian. Participação social na elaboração do Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP. In: BARROS, José Márcio; COSTA, Kátia (org.). Planos municipais de cultura: reflexões e experiências. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Integração de políticas culturais: entre as ideias de aliança e sistema. In: CALABRE, Lia (Org.). Políticas culturais: teoria e práxis. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. A theory of fields. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Ed.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FRIEDLAND, Roger; ARJALIES, Diane-Laure. Institutional logics and power. 2024.

GREENWOOD, Royston et al. Institutional Complexity and Organizational Responses. Academy of Management Annals, v. 5, n. 1, p. 317-371, 2011.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates, 1996.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LOUNSBURY, Michael; BOXENBAUM, Eva. Institutional logics in action. Research in the Sociology of Organizations, 2013.

MICELI, Sérgio (org.). Estado e cultura no Brasil. São Paulo: Difel, 1984.

MICHETTI, Miqueli. A definição privada do bem público: a atuação de institutos empresariais na esfera da cultura. Caderno CRH, v. 29, n. 78, p. 513-534, 2016.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governance, politics and the state. 2020.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public Management Reform: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ROCHA, Renata. Políticas culturais, disputas políticas e o desenvolvimento do campo cultural no Brasil. Estudos Ibero-Americanos, v. 48, 2022.

RUBIM, Albino. Políticas culturais no Brasil: democracia e participação. Salvador: EDUFBA, 2017.

RUBIM, Albino. Políticas e gestões culturais para um novo Brasil. Revista do Centro de Pesquisa e Formação, v. 17, p. 10-27, 2023.

RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (Org.). Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTOS, Eduardo Gomor dos. Formulação de políticas culturais: as leis de incentivo e o Programa Cultura Viva. In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia (Org.). Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva. Brasília: Ipea, 2011.

SELZNICK, Philip. Leadership in Administration: a sociological interpretation. Berkeley: University of California Press, 1957/1996.

THORNTON, Patricia H. The Sociology of Entrepreneurship. Annual Review of Sociology, 1999.

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations. American Journal of Sociology, v. 105, n. 3, p. 801-843, 1999.

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William; LOUNSBURY, Michael. The institutional logics perspective: a new approach to culture, structure and process. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. 1999.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2002.

WU, Chin-Tao. Privatização da cultura: a intervenção corporativa nas artes desde os anos 80. São Paulo: Boitempo, 2006.