UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE
ORGANIZAÇÕES

GABRIEL TOMBI DE AVILA

Políticas públicas integradas: estudo comparado entre as experiências do Consórcio
Culturando e dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto/SP

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Passador

RIBEIRÃO PRETO

2015

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Profa. Dra. Sonia Valle Walter Borges de Oliveira
Chefe do Departamento de Administração

GABRIEL TOMBI DE AVILA

Políticas públicas integradas: estudo comparado entre as experiências do Consórcio
Culturando e dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Administração de Organizações da
Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de
São Paulo, para obtenção do título de Mestre em
Ciências.

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Passador

RIBEIRÃO PRETO

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Avila, Gabriel Tombi de

Políticas públicas integradas: estudo comparado entre as experiências do Consórcio Culturando e dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto/SP. Ribeirão Preto, 2015. 76 p.: il.; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Administração.

Orientador: Passador, João Luiz.

1. Políticas públicas. 2. Redes de cooperação. 3. Consórcios públicos. 4. Culturando. 5. Sibipiruna. 6. Ribeirão Preto.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: AVILA, Gabriel Tombi de

Título: Políticas públicas integradas: estudo comparado entre as experiências do Consórcio Culturando e dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto/SP

Qualificação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Administração de Organizações.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Trabalho dedicado à minha mãe, Elaine, ao meu pai, Sergio, ao meu padrinho, Francisco, e à minha madrinha, Denise, *in memoriam*. Vocês são a base deste trabalho, a base da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela família que eu tenho.

A CAPES, pelo suporte financeiro.

Ao Prof. Dr. João Luiz Passador, pela orientação, comprometimento com a instituição e caráter.

À Profa. Dra. Sônia, pela orientação na graduação, professoras da banca, demais professores da FEA-RP e funcionários.

Ao saudoso amigo Leandro Guarnieri, além de todos os atuais, ex-moradores e agregados da Jabuti.

Aos colegas de PPGAO, amigos das repúblicas por onde eu passei nos últimos dois anos, além da Dona Cida e da Vânia.

Aos grandes amigos capixabas, de infância.

The Bright Field

I have seen the sun break through
to illuminate a small field
for a while, and gone my way
and forgotten it. But that was the
pearl of great price, the one field that had
treasure in it. I realise now
that I must give all that I have
to possess it. Life is not hurrying
on to a receding future, nor hankering after
an imagined past. It is the turning
aside like Moses to the miracle
of the lit bush, to a brightness
that seemed as transitory as your youth
once, but is the eternity that awaits you.

R. S. Thomas

RESUMO

AVILA, G. T. **Políticas públicas integradas: estudo comparado entre as experiências do Consórcio Culturando e dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto/SP**. 2015. 76p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

O trabalho busca contextualizar as novas tendências em administração pública no Brasil, dentre as quais são contemplados neste trabalho os conceitos de governança no setor público, redes interorganizacionais e consórcios públicos, a partir do estudo empírico de duas experiências culturais existentes na região de Ribeirão Preto: a rede de Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e o Consórcio Intermunicipal Culturando. A ideia de se descentralizar a gestão e de se democratizar a cultura são importantes, no sentido de que rompem com paradigmas público administrativos e culturais do País, historicamente marcados por excesso de burocracia e de centralização, no caso da administração, e de censura, descaso e elitização, no caso da cultura. A pesquisa de campo foi realizada com base nos protocolos de estudo de caso, dado o caráter exploratório do estudo e a forte adequação desta técnica aos objetivos propostos. Foi feito um estudo multicaso, envolvendo três participantes em cada uma das experiências culturais estudadas, sendo a técnica metodológica a de entrevistas semiestruturadas. Esta técnica permitiu avaliar o nível de comprometimento que têm os participantes de ambas as redes, os benefícios de se proporcionar autonomia às associações e movimentos culturais, além do ganho de eficiência no processo de obtenção de recursos públicos através da criação de um consórcio público cultural. Por último, avaliou-se os problemas encontrados decorrentes da não continuidade dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e da saída de municípios do Consórcio Culturando para a promoção e difusão cultural nos municípios estudados. Como resultado, tem-se, portanto, maior compreensão sobre modelagens de políticas e aparatos para o desenvolvimento da área da cultura e da economia criativa nos pequenos e médios municípios.

Palavras chaves: Políticas públicas. Redes de cooperação. Consórcios públicos. Culturando. Sibipiruna. Ribeirão Preto.

ABSTRACT

AVILA, G. T. **Public Policies Integrated: a compared study among Consórcio Culturando and Pontos de Cultura de Ribeirão Preto/SP**. 2015. 76p. Dissertation (Master) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

This work aims to contextualize new tendencies in Brazilian public administration, among which are present the concepts of public governance, interorganizational networks and public consortia, starting off with the empirical study of two cultural experiences in the Ribeirão Preto region: Pontos de Cultura de Ribeirão Preto network and the public consortium Culturando. The ideas of management decentralization and cultural democratization are important for they break both administrative and cultural paradigms in Brazil, historically marked by centralization and excessive bureaucracy, regarding its managerial aspect, and censorship, negligence and elitism, culturally speaking. The field survey will occur respecting case study protocols, given its exploratory characteristics and the technique adequacy to the objectives proposed. It has been made a multicase study involving three participants from each one of the cultural experiences studied, being the methodological technique semi structured interviews. It has allowed us to assess the level of commitment regarding all of the participants, benefits with providing autonomy to the associations and cultural movements. In addition to that, we have assessed the efficiency gain when it comes to obtaining public resources through the creation of a public consortium as well as the issues found by not continuing the Pontos de Cultura de Ribeirão Preto and by not remaining as a participant of the Consortium, as for the municipalities. As a result, we have a better understanding on political modeling and apparatus regarding both the cultural scenario and the creative economy in small and medium cities development.

Keywords: Public policies. Cooperation networks. Public consortia. Culturando. Sibipiruna. Ribeirão Preto.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelos de Administração Pública	21
Quadro 2 – Procedimentos de Campo.....	39
Quadro 3 – Categorização quanto às redes e à governança pública	40
Quadro 4 – Questões do Estudo de Caso	42
Quadro 5 - Políticas Públicas no Setor Cultural.....	43
Quadro 6 – Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	44
Quadro 7 – Municípios consorciados.....	52
Quadro 8 - Categorização da rede dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto.....	59
Quadro 9 – Categorização da rede do Consórcio Intermunicipal Culturando	60
Quadro 10 – Comparação entre a categoria ‘Formação’	60
Quadro 11 – Comparação entre a categoria ‘Tipo de Alianças’	61
Quadro 12 – Comparação entre o item ‘Possibilidade de categoria’	61
Quadro 13 – Comparação entre a categoria ‘Orientação do elo da cadeia’	62
Quadro 14 – Comparação entre a categoria ‘Presença de uma organização central’	62
Quadro 15 – Comparação entre a categoria ‘Governança’	63
Quadro 16 – Comparação entre a categoria ‘Institucionalização’	63
Quadro 17 – Comparação entre a categoria ‘Unidade de análise’	64
Quadro 18 – Comparação entre a categoria ‘Tipo de competição’	64
Quadro 19 – Comparação entre a categoria ‘Proximidade’	65
Quadro 20 – Comparação entre a categoria ‘Parcerias’	65

LISTA DE SIGLAS

AGCIP – Associação de Gestão Cultural no Interior Paulista

CIC – Consórcio Intermunicipal Culturando

EMBRAFILME - Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima

GCIP - Grupo de Gestão Cultural do Interior Paulista

MEC – Ministério da Educação

MinC – Ministério da Cultura

PCRP – Pontos de Cultura de Ribeirão Preto

PPA – Plano Plurianual

PROAC – Programa de Ação Cultural

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1	OBJETIVOS	16
1.1.1	Objetivo Geral	16
1.1.2	Objetivos Específicos:	16
1.2	JUSTIFICATIVA	17
2	Gestão e Políticas Públicas.....	18
2.1	Histórico da Gestão e Políticas Públicas no Brasil	18
2.2	Governança no setor público	22
2.3	Consórcios públicos	24
2.4	Gestão de Redes.....	26
3	Cultura e artes.....	27
3.1	Principais conceitos e o Papel do Estado dentro da cultura.....	27
3.2	Histórico da Cultura no País	32
4	Metodologia de pesquisa	36
4.1	Tipo de pesquisa	36
4.2	Definição dos casos de estudo	37
4.3	Levantamento de dados	37
4.4	Análise dos dados	38
4.5	Protocolo de pesquisa	39
4.5.1	Procedimentos de campo.....	39
4.5.2	Questões do estudo de caso	40
4.5.3	Unidades de análise, vinculação dos dados às proposições e critérios para interpretação.	43
4.6	Quadro síntese analítico das políticas públicas no setor cultural.....	43
5	Pesquisa de campo	44

5.1	A rede de Pontos de Cultura e o Consórcio Intermunicipal Culturando	44
5.1.1	Pontos de Cultura	44
5.1.2	Culturando	51
5.2	Uma comparação entre os modelos de rede e de governança dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e do Consórcio Culturando	56
6	Considerações finais.....	69
6.1	Conclusões da pesquisa em relação aos objetivos	69
6.2	Limitações da pesquisa	70
6.3	Recomendações para pesquisas futuras	71
	Referências.....	72

1. INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil e no mundo tem buscado desenvolver processos de renovação a partir da década de 1990, adotando modelos mais participativos, eficientes e integrados em rede. Dentre as novas tendências dentro deste modelo, pode-se destacar a governança pública, que, segundo Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), trata-se da articulação do Estado com empresas, organizações da sociedade civil e com o próprio poder público, e a estrutura em redes, que, de acordo com Castells (2007 apud Ribeiro, Pereira e Benedicto, 2013¹), trata-se de um sistema aberto, dinâmico e flexível, se modificando conforme necessário. O consórcio público, por sua vez, é um modelo que busca a união de dois ou mais entes federativos, com o objetivo de se buscar maior eficiência técnica, financeira, gerencial e de escala. Tanto a governança no setor público, quanto as redes inter-organizacionais e os consórcios públicos são aplicáveis às práticas culturais vigentes nos municípios da região de Ribeirão Preto.

Do ponto de vista legislativo, duas importantes leis federais foram criadas para promover a criação e difusão cultural, estando ligadas direta ou indiretamente às experiências estudadas: a Lei Cultura Viva e a Lei dos Consórcios Públicos. A primeira busca, dentre outras coisas, estimular o protagonismo social, promover uma gestão pública compartilhada e participativa e consolidar os princípios da participação social nas políticas culturais (BRASIL, 2014). A segunda, embora não seja válida exclusivamente para o setor cultural, é importante por efetuar um contrato de rateio dos custos entre os municípios consorciados, além de, e principalmente por, possibilitar a celebração de convênios firmados entre a União e o consórcio público, dinamizando o procedimento para obtenção de verbas públicas (BRASIL, 2005).

A rede de Pontos de Cultura de Ribeirão Preto foi uma experiência de rede interorganizacional, em vigor de 2010, quando saiu o Edital, a 2013, quando se encerrou, no sentido de que buscou priorizar os fazeres culturais cujas bases fossem comunitárias, atuando de forma descentralizada por toda a cidade de Ribeirão Preto, e contando, para isso, com o auxílio à gestão por parte do Pontão de Cultura Sibipuruna, idealização e verba do Governo Federal e atuação conjunta, administrativa e financeira, da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. O Consórcio Intermunicipal Culturando, por sua vez, atua como uma autarquia,

¹ CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

responsabilizando-se pela busca, elaboração e realização de projetos culturais em prol de todos os municípios consorciados, contando para isso com o repasse de verbas do Governo Federal e do Estado de São Paulo, bem como das Leis de Incentivo federais e estaduais, e com a atuação conjunta, na operacionalização dos projetos, destes municípios.

A interligação de conceitos da administração pública com o setor cultural e suas práticas na região nos levam à seguinte pergunta de pesquisa: **quais são as escolhas de políticas públicas que podem favorecer o desenvolvimento dos setores de arte e cultura municipais?**

1.1 OBJETIVOS

Este trabalho procura compreender a forma como se deve proceder em regiões distantes dos grandes centros urbanos, com destaque para o interior do Estado de São Paulo, para o setor público promover a cultura, atuando de forma integrada com a sociedade civil e com os diversos entes federativos.

1.1.1 Objetivo Geral

A partir do estudo do Consórcio Intermunicipal Culturando e dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, realizar uma análise comparativa das características dos modelos de políticas públicas integradas adotadas.

1.1.2 Objetivos Específicos:

- Apresentar um quadro de desenvolvimento histórico das características da gestão pública e das políticas públicas culturais no Brasil;
- Pesquisar duas experiências recentes de redes de gestão cultural na região de Ribeirão Preto, levando-se em conta os aspectos estrutural, financeiro e operacional;
- Comparar o modelo de governança e de rede dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e do Consórcio Culturando.

1.2 JUSTIFICATIVA

Segundo Robinson (2006), o futuro está em documentar a diversidade das redes e em explicar as relações entre os diferentes tipos de redes colaborativas, bem como as consequências dos diferentes tipos de comportamento colaborativo, fazendo-se uso, neste caso, de estudos de caso. A concretização do potencial da economia criativa, que engloba todos os projetos e propostas artístico-culturais da rede de Pontos de Cultura e do Consórcio Culturando, depende de uma série de considerações, tais como a sensibilização ao tema e a prioridade política que ela pode assumir (REIS 2010).

Desta forma, a prioridade política deve ser repassada, não exclusivamente, mas principalmente aos municípios, que proporcionam os efeitos mais imediatos nas pessoas, as quais vivenciam as escolhas e experiências culturais. Para que não sejam tomadas decisões verticalizadas, no entanto, as políticas culturais devem contar com o envolvimento da sociedade civil, de tal forma que se possa levar em conta que o público não é homogêneo, e o de que ele não necessariamente está disposto a consumir uma cultura erudita, segundo Lacerda (2007), legitimada pelas elites produtoras de parâmetros estéticos, desconsiderando, desta forma, a diversidade cultural.

O setor cultural como um todo apresenta como benefícios a possibilidade de inclusão social, diversidade social e desenvolvimento humano, além de apresentar uma mão de obra intensiva, não havendo as economias de escala existentes nos setores tradicionais da economia. A sua abrangência a toda a população depende da atuação do governo, o qual tem buscado modelos de administração pública mais democráticos, contemplando a participação do mercado e da sociedade civil, como é o caso da governança pública.

A opção por se estudar uma rede interorganizacional e um consórcio público reside no fato de que são tendências na administração pública, antagônicas às características historicamente predominantes de patrimonialismo e burocracia, além do gerencialismo, mais recente, mas já institucionalizado na literatura (RIBEIRO, PEREIRA, BENEDICTO, 2013). Por último, vale ressaltar a importância que têm os Pontos de Cultura como política pública idealizada pelo Governo Federal e em vigor ao longo dos últimos dez anos, bem como, no caso do Consórcio Culturando, o fato de ser o primeiro consórcio do setor cultural no País, além do desafio de se tentar comparar experiências culturais estruturalmente distintas.

O presente trabalho, para além desta introdução, está organizado com um capítulo de revisão teórica sobre Gestão e Políticas Públicas, seguido da revisão teórica específica sobre

Cultura e Artes. Em seguida, tem-se a Metodologia de pesquisa e a Apresentação dos Resultados, em que são analisadas as experiências culturais do ponto de vista estrutural, financeiro e operacional. Por último, tem-se a comparação entre os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e o Consórcio Intermunicipal Culturando em relação às redes e à governança no setor público. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as referências.

2 GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Histórico da Gestão e Políticas Públicas no Brasil

A administração pública, segundo Salm e Menegasso (2009), é um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade articulada politicamente. A definição acima leva em consideração a liberdade do ser humano, bem como a democracia, indispensável para a articulação política na sociedade. No entanto, não se pode esquecer da instrumentalidade do mercado própria das organizações econômicas, condizentes com a definição de Waldo (1980, apud Salm e Menegasso, 2009)², que define a administração pública como a arte e a ciência da gestão aplicada aos negócios do estado.

Os quatro modelos a serem analisados são: o burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública. O primeiro modelo está ligado à ideia de que o governo deveria ficar responsável por alocar recursos e produzir o bem público, além de, posteriormente, cuidar também da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Segundo Salm e Menegasso (2009), o modelo convencional, sob a perspectiva da burocracia patrimonial, foi e continua sendo, em larga escala, o aparato que o estado possui para produzir o serviço público, e remete ao início do Século XIX, com a instalação do governo de Dom João VI.

² WALDO, D. *The enterprise of public administration*. Novato, Ca.: Chandler & Sharp Publications Inc., 1980.

Dentre as características do modelo burocrático, cujas bases teóricas foram construídas no livro *Economia e Sociedade*, está o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Ainda segundo Secchi (2009), o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição, servindo de base, portanto, para a descrição do modelo burocrático através de suas três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade refere-se à hierarquia administrativa, às documentações escritas dos procedimentos administrativos, enfim, ao objetivo de garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados. A impessoalidade refere-se às funções e linhas de autoridade claras dentro da organização, não pertencendo às pessoas as posições hierárquicas, mas à organização. O profissionalismo refere-se ao mérito como critério de justiça e diferenciação, fazendo-se uso da experiência na função e do desempenho como condicionantes para a promoção do empregado na organização (SECCHI, 2009). Ainda segundo o autor, além da formalidade, impessoalidade e profissionalismo, o modelo burocrático também apresenta as características de separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho. Muitas críticas são feitas a este modelo, pela sua incapacidade de produzir a contento os serviços públicos. De maneira geral, este modelo tem demonstrado pouca qualificação para dar resposta ao aumento de custos e ao grau de complexidade dessas demandas (SALM, MENEGASSO, 2009).

O segundo e terceiro modelos – a administração pública gerencial e o governo empreendedor, respectivamente –, seguindo a categorização criada por Secchi (2009), compartilham os valores de eficiência, eficácia e competitividade. Alguns autores costumam condensar os dois modelos, dada a sua semelhança conceitual, denominando-o simplesmente de gerencialismo, ou de administração pública gerencial. Sua origem remonta às décadas de 1980 e 90 nos países anglo-saxões, como Reino Unido e EUA, tratando de responder, no caso do governo britânico, ao avanço de outros países no mercado internacional, através da busca por um aumento da produtividade e realização na economia, política, governo, artes e ciências. No caso dos EUA, o gerencialismo no setor público esteve ligado à ideia de empreendedorismo, fazendo-se uso da fantasia de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual, durante a era Reagan (PAULA, 2005). Sua consolidação na gestão pública norte-americana se deu na década de 1990, com o lançamento do livro *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler, em 1992, o que coincide com o modelo de governo empreendedor proposto por Secchi (2009).

No Brasil, o contexto para o surgimento da administração pública gerencial remonta à crise do nacional-desenvolvimentismo e às críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro (PAULA, 2009). As práticas adotadas por este modelo, também chamado de nova gestão pública, são bastante identificáveis com as de uma gestão privada, ou seja, de como o governo pode produzir com menos gastos, ou, visto de outra forma, da busca pela produtividade (SALM; MENEGASSO, 2009). O objetivo, segundo Bresser-Pereira (2008), é tornar a administração pública mais flexível e os administradores, mais motivados, enfatizando-se a ação voltada para o “cliente-cidadão” e fazendo-se uso de mecanismos emprestados da administração de empresas, a saber: administração por objetivos e competição administrada visando à excelência. Dentre as medidas tomadas ligadas a este estilo de gestão, destacam-se o surgimento das agências reguladoras e o movimento de privatizações na década de 90.

Conclui-se, em relação à administração pública gerencial, que as características marcantes encontradas neste modelo são: incentivo à competição, ampla utilização de técnicas de gestão advindas da iniciativa privada, foco na figura do administrador-gerente com autonomia de decisão, implantação de mecanismos de avaliação de desempenho e orientação para resultados (PASSADOR, 2012).

O quarto e último modelo de administração pública é o “novo serviço público” ou governança pública, e trata da mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos (SECCHI, 2009). As bases epistemológicas deste modelo têm como princípio, de acordo com Salm e Menegasso (2009):

Que o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado.

Contrapondo-se ao modelo anterior, o novo serviço público procura servir aos cidadãos, não aos consumidores; empresta mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; pensa estrategicamente e age democraticamente; e serve ao cidadão, em vez de controlar e dirigir a sociedade (SALM; MENEGASSO, 2009). O novo serviço público, alinhado aos princípios contidos na definição de Paula (2009) – administração pública societal – enfatiza, segundo a autora, a participação social, como é o caso dos conselhos comunitários e dos orçamentos participativos, e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão, enfatizando iniciativas locais de organização e gestão pública. Desta forma, segundo Passador

(2012), o Estado brasileiro redefine seu papel, passando de agente hegemônico para regulador e articulador de ações coletivas.

Os administradores devem ver os cidadãos como cidadãos, e não como meros eleitores, clientes ou consumidores; eles devem dividir a autoridade e reduzir o controle, e devem acreditar na eficácia da colaboração (DENHARDT e DENHARDT, 2000).

Dentre as semelhanças vistas por aqueles que defendem o que chamam de “o novo serviço público”, diferenciando-se da “nova administração pública” (onde, no lugar de “administração”, emprega-se o termo “*management*”, que possui um cunho mais empresarial), Denhardt e Denhardt (2000) compilaram sete características principais:

1. Servir, ao invés de conduzir;
2. O interesse público é o alvo, não um subproduto;
3. Pense estrategicamente, aja democraticamente;
4. Sirva aos cidadãos, não aos consumidores;
5. Prestação de contas não é algo simples;
6. Valorize as pessoas, não somente a produtividade;
7. Valorize a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo.

O Quadro 1 – Modelos de Administração Pública exhibe um resumo dos modelos descritos neste tópico, descrevendo as principais características de cada um deles e alguns dos seus desdobramentos no Brasil.

Quadro 1 – Modelos de Administração Pública

Modelos de Administração Pública	Características	Desdobramentos no Brasil
Modelo Burocrático	Formalidade, impessoalidade e profissionalismo.	Pouca qualificação para lidar com o aumento de custos e com grau de complexidade das demandas do setor público.
Administração pública gerencial / Governo empreendedor	Administração pública flexível, com administradores mais motivados; ideia do "cliente-cidadão; utilização de administração por objetivos e competição administrada.	Surgimento das agências reguladoras e o movimento de privatizações da década de 1990.
	Serve aos cidadãos, em vez de controlar e dirigir a sociedade; emprestar maior valor à	Conselhos comunitários e orçamentos participativos.

Governança pública	cidadania do que ao empreendedorismo; pensa estrategicamente e age democraticamente.	
--------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Descritos os quatro principais modelos de administração pública no País, será detalhado abaixo o último modelo, governança no setor público, cuja definição, por sua vez, se relaciona com os conceitos de redes interorganizacionais e de consórcios públicos, a serem descritos em seguida.

2.2 Governança no setor público

A ideia da governança no setor público está ligada a autores que defendem um modelo alternativo de gestão, contrapondo-se à corrente liberal, descrita anteriormente, e que possui o ex-ministro Bresser-Pereira como um de seus defensores e precursores. A “administração societal”, a “gestão social” e o “gerente equalizador” são alternativas surgidas em função da crítica relacionada ao choque da gestão do setor privado com a cultura organização do setor público (PASSADOR, 2012).

Tanto o conceito de redes quanto o de governança estão diretamente relacionados à ideia de colaboração, isto é, colaborar para alcançar objetivos comuns, trabalhando através de relacionamentos multissetoriais e contando com a atuação de diversos atores, a saber: mercado, Estado e sociedade civil (KAPUCU, YULDASHEV E BAKIEV, 2009). A ideia de se trabalhar de forma colaborativa surgiu, no âmbito da administração pública, no final da década de 1990, período em que apareceram conceitos como “nova administração pública”, “administração em redes” e “administração pública colaborativa”, deixando clara a importância dada à tomada de decisão coletiva e colaborativa pelos administradores públicos, não cabendo mais ao governo, isoladamente, pensar num modelo de gestão para o Estado.

Segundo Kissler e Heidemann (2006), o surgimento da governança no setor público está relacionado à transição do Estado tradicional para um novo modelo de Estado, cujas principais características são a transformação: do Estado produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado provedor solitário do bem público em um Estado que aciona e coordena outros atores a produzirem com ele, e; de um Estado dirigente em um Estado cooperativo.

O conceito de governança colaborativa, segundo Kapucu, Yuldashev e Bakiev (2009), está relacionado a um alcance maior do que a administração pública colaborativa, tendo como objetivo a solução de problemas societários através de instituições e mecanismos de participação cidadã não hierarquizados e descentralizados, contando com ferramentas de governança eletrônica e com projetos de parceria.

As características principais presentes no conceito de governança, segundo Rhodes (1997), são:

1. Interdependência entre organizações, levando-se em conta o fato de que a governança é mais ampla do que o governo, por abranger atores não-estatais;
2. Contínua interação entre os membros da rede, causados pela necessidade de se trocar recursos e negociar propósitos comuns, compartilhados;
3. Interações cujas bases estejam na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociadas e acordadas entre os participantes da rede;
4. Grau de autonomia significativo por parte do Estado, haja vista que as redes não devem necessariamente prestar contas ao Estado, mas serem auto organizadas.

Ainda segundo Rhodes (1997), a governança se trata de gerenciar redes, as quais devem ser interorganizacionais e auto organizadas, complementando mercados e burocracias. Estas redes conseguem resistir à condução exclusiva do governo, além de desenvolverem as suas próprias decisões políticas e moldarem o ambiente em que estão localizadas, proporcionando maior empoderamento da sociedade civil.

Dentre os fatores citados por Kissler e Heidemann (2006) como limitadores da capacidade da governança pública para resolver problemas, destacam-se:

1. A necessidade de um amplo consenso entre situação e oposição, ou entre o atual Presidente da República (ou o chefe do executivo de determinado ente federativo) e o seu sucessor, para assegurar a continuidade dos trabalhos da rede interorganizacional, com o intuito de manter unidos os atores participantes no longo prazo;
2. A ideia de que a governança pública não pode ser imposta, ela se origina de um processo de troca que oscila entre o topo e a base em toda a organização; desta forma, faz-se necessário convencer os membros da organização para o trabalho a ser realizado em cooperação com terceiros;

3. A reavaliação constante de metas, dos recursos empregados e dos procedimentos, fazendo-se necessária a legitimação de atuação dos atores em relação à sua própria organização;
4. A noção de que a forte regulamentação restringe a capacidade de inovação, e de que uma fraca regulamentação pode levar a condução das redes por simples pessoas, e não por atores investidos em papéis;
5. A ideia de cooperação por meio de redes interorganizacionais depende de uma sociedade reativada, mobilizada.

Descrita a governança no setor público, sua definição, características e principais limitadores, tem-se o caso específico dos consórcios públicos.

2.3 Consórcios públicos

Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) definem os consórcios intermunicipais como sendo aqueles formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltada para a produção de decisões sobre políticas públicas.

A criação de um consórcio intermunicipal está ligada, dentre outros aspectos, ao problema da baixa capacidade institucional de grande número de municípios brasileiros, além das dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências (CUNHA, 2004).

Com a Constituição de 1988, os consórcios foram promovidos e incentivados, com o intuito de se racionalizar os recursos públicos, segundo Cruz, Araújo e Batista (2011:112 apud Machado e Andrade, 2014)³:

Após a Constituição de 1988 e da promulgação de algumas leis que a regulamentam, essas formas têm sido utilizadas com maior frequência com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais e como um modelo de gestão. Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivo à descentralização das políticas públicas, os consórcios intermunicipais têm sido difundidos e representam parcerias entre governos locais.

³ CRUZ, M.C.M.T.; ARAÚJO, F.F.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. Cadernos Adenauer XII. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro, n.4, p.111-124, 2011.

Almeida (1995 apud Ravanelli, 2010⁴), analisando a Constituição de 1988, aponta a transição de um modelo denominado Federalismo Centralizado para um modelo de construção de um pacto federativo renovado, significando maior compartilhamento de responsabilidades públicas e no consequente fortalecimento da articulação intergovernamental na elaboração e implementação de políticas públicas.

Dentre as vantagens quanto à criação de um consórcio público, segundo a Lei Federal 11.107/2005, podemos citar os auxílios, contribuições e subvenções sociais que podem advir de outras entidades e órgãos do governo; o compromisso institucionalizado dos partícipes de assumir suas responsabilidades através de um contrato de rateio, podendo ser excluído o ente consorciado que não honrar com os seus compromissos firmados neste contrato; a possibilidade de celebração de convênios firmados entre a União e os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas (BRASIL, 2005).

Além das vantagens apresentadas acima, outras características marcantes estão dispostas na Lei n. 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a saber: o representante legal do consórcio público deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado; cabe ao Tribunal de Contas competente a fiscalização contábil, operacional e patrimonial do consórcio público, levando-se em conta inclusive a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

Os problemas, por sua vez, dizem respeito à fragilidade jurídica, má relação com outros entes federados, falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits, além do uso político e da irresponsabilidade fiscal, para citar alguns exemplos.

A adesão a um consórcio é voluntária, preservando-se a autonomia política dos entes governamentais. Consórcio público, de acordo com o Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, é definido como:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Art. 2º, inciso I)

⁴ ALMEIDA, T.M. Federalismo e políticas sociais, CEPAL. Série Políticas Sociais, jun. 1995.

Dentre os fatores identificados no favorecimento do consorciamento intermunicipal, está a questão da identidade regional, que pode servir como um catalisador político e social, favorecendo a atuação conjugada.

2.4 Gestão de Redes

As redes, já bastante utilizadas no meio empresarial, podem servir como uma alternativa no setor público. Segundo Nascimento e Ckgazaroff (2007), o Estado exerceria, neste caso, posição de igualdade em relação aos demais atores que interagem entre si. Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013) afirmam que as redes definem os papéis a ser desempenhados pelos atores, compartilham conhecimento e tecnologias criando uma sinergia de forma a solucionar problemas de domínio público.

As redes são resultado da crise do modelo corporativo tradicional, fundamentado na integração vertical e no gerenciamento funcional hierárquico (CASTELLS, 1999 APUD GOULART ET AL., 2010)⁵.

Alvarez et al. (2002) definem as redes como sendo:

Um conjunto de organizações independentes ligadas entre si por laços mútuos, não estritamente contratuais/formais de longo prazo, que comungam de objetivos/interesses comuns e desenvolvem ações coordenadas/conjuntas que se repetem e evoluem ao longo do tempo, compartilhando riscos e recursos, e efetuando “apostas coletivas”.

Dentre os elementos que ajudam a caracterizar as redes estão a compatibilidade de interesses, a mobilização de recursos e a estrutura social e política na qual o projeto é desenvolvido (PASSADOR, FERREIRA, PASSADOR, 2006). Ainda segundo os autores, as redes são instrumentos que viabilizam a democratização do Estado, ao garantir flexibilidade nas estruturas, descentralização e transparência nas ações de governo. Há a necessidade de coordenação entre diferentes esferas do governo, e entre estas e as organizações da sociedade civil, exigindo-se também abordagens multissetoriais, interdisciplinares e interinstitucionais.

⁵ CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

A categorização, estabelecida por Cunha, Passador e Passador (2010), tem o objetivo de delimitar a rede a ser estudada, permitindo que se realizem estudos comparativos com outras pesquisas de campo na área de redes inter-organizacionais. Para tanto, foram contemplados onze atributos, e apresentadas as possibilidades de categoria, permitindo-se, desta forma, que se compreenda o contexto histórico-social da rede, além de se poder atentar para quem são os pontos focais para a pesquisa empírica, realizando-se por fim, um estudo dentro dos padrões éticos. Segundo os autores, através desta categorização pode-se, dentre outros atributos, compreender o contexto histórico-social da rede e, também, atentar-se a quem são seus pontos focais para a pesquisa empírica e realizar seu estudo dentro dos padrões éticos.

De acordo com McGuire (2006), a presença de uma organização líder, atuando como controladora ou facilitadora do sistema, é frequentemente um elemento-chave na efetividade da administração colaborativa. Este tipo de gerenciamento da rede pode reduzir a complexidade da auto governança e aprimorar a legitimidade da rede, sendo o caso das experiências estudadas, que contam com uma estrutura central. As dificuldades quanto à manutenção de uma rede, segundo McGuire (2006) são:

1. Dificuldade que os participantes têm quanto a concordar com os objetivos comuns;
2. Distribuição desigual de poder entre as organizações participantes;
3. Falta de conhecimento dos ‘nós’ da rede, isto é, o não-aproveitamento das sinergias que poderiam advir desta rede interorganizacional;
4. Dificuldade de se adquirir confiança entre eles.

A emoção quanto às possibilidades de administração pública colaborativa deve, portanto, ser suavizada pelo entendimento de que este tipo de administração é difícil e nem sempre benéfico (McGUIRE, 2006).

3 CULTURA E ARTES

3.1 Principais conceitos e o Papel do Estado dentro da cultura

A palavra cultura, do ponto de vista etimológico, deriva do conceito de natureza, no sentido de “lavoura”, “cultivo agrícola”, segundo Eagleton (2005). Chauí (1995) apresenta as duas primeiras definições para o termo: a primeira oriunda do latim “colere”, que quer dizer

cultivar, criar, tomar conta e cuidar; a segunda está relacionada à ideia de culto no sentido religioso, ou seja, o cuidado dos homens com os deuses. Ou seja, a definição original para Eagleton e a primeira definição para Chauí sofreram uma mudança, de processo completamente material para as questões do espírito.

A mudança semântica retratada acima também é paradoxal, segundo Eagleton (2005), já que são os habitantes urbanos que agora podem ser considerados “cultos”, enquanto aqueles que vivem lavrando o solo já não o são. Complementando o paradoxo descrito acima, Eagleton (2005) diz que:

A ideia de cultura é uma rejeição tanto do materialismo como do idealismo, insistindo, contra o primeiro, que existe algo na natureza que a excede e a anula, e, contra o idealismo, que mesmo o mais nobre agir humano tem suas raízes humildes em nossa biologia e no ambiente natural.

A palavra cultura passou a denotar, posteriormente, as artes, podendo ter este novo significado uma expansão ou restrição, ou seja, a cultura neste sentido pode se referir à atividade intelectual de uma maneira geral (ciência, filosofia, erudição etc.) ou ser ainda mais limitada às atividades supostamente mais “imaginativas”, como a música, a pintura, a literatura etc. Com isso, tem-se ao mesmo tempo uma intensificação e um empobrecimento, pois restringe-se o significado de cultura à uma pequena proporção de homens e mulheres. (EAGLETON, 2005).

Segundo Chauí (1995), esta mudança no significado de cultura passa a vinculá-la, tornando-a sinônima de civilização, pois julgava-se que os resultados da formação-educação aparecem com maior clareza e nitidez na vida social e política ou na vida social. Esta ligação da cultura às artes, segundo Eagleton (2005), define uma qualidade de vida refinada (cultura como civilidade) cuja realização na cultura (no sentido de vida social) como um todo é a tarefa da mudança política. A cultura, sob a ótica pré-moderna, pode ser aproximadamente resumida como o complexo de valores, costumes, crenças e práticas que constituem o modo de vida de um grupo específico. São características que nos escolhemos, muito mais do que escolhemos a elas, abarcados por um meio mais espaçoso e completamente inclusivo (EAGLETON, 2005).

A sua alteração se deu a partir da década de 1960, no entanto, passando a palavra “cultura” a significar a afirmação de uma identidade específica – nacional, sexual, étnica, regional – em vez da transcendência desta. Eagleton (2005) complementa a definição acima, dizendo que, já que essas identidades todas veem a si mesmas como oprimidas, aquilo que era antes concebido como um reino de consenso foi transformado em um terreno de conflito. Enquanto a cultura como civilidade, explicada anteriormente, e representada pela “alta cultura”, é o oposto ineficaz

da política, a cultura como identidade, descrito pela ideia da afirmação de uma identidade específica, é a continuação da política por outros meios. Eagleton (2005) resume as três ideias dadas à cultura ao longo das décadas como sendo, numa interação de três frentes, a cultura como espiritualidade sendo corroída pela cultura como mercadoria, para dar origem à cultura como identidade.

Existe uma vasta literatura apontando a necessidade de se olhar a cultura e as artes fugindo da lógica econômica. Políticas públicas voltadas para o setor cultural devem levar em conta a democracia cultural, isto é, a participação de diversos atores em um processo não necessariamente resguardado pela lógica mercantilista. Dentre as vantagens do setor cultural, existe a questão fundamental da empregabilidade, pois, ao contrário das economias de escala decorrentes dos avanços tecnológicos em setores tradicionais, as artes em geral dependem do mesmo número de músicos, atores, equipe de direção, figurinistas etc. De acordo com o Ministério da Cultura (2011), para cada emprego gerado na economia criativa, quatro novos empregos são gerados em atividades relacionadas.

O termo ‘economia criativa’, supracitado, é uma expressão relacionada à utilização da lógica e metodologia econômicas no campo cultural, fazendo-se uso, portanto, de aspectos como planejamento, eficiência e eficácia, análise dos agentes de mercado para a execução bem-sucedida dos objetivos traçados no campo cultural (REIS, 2007). Aspectos sócio-culturais são levados em conta na definição de economia criativa pela UNCTAD (2010), que contempla a inclusão social, a diversidade social e o desenvolvimento humano, conjuntamente à geração de renda e empregos dentre os benefícios promovidos pela economia criativa. No cerne da economia criativa, encontram-se as indústrias criativas, posicionadas no cruzamento entre os setores artístico, industrial e de serviços, e definidas como um conjunto de atividades baseadas em conhecimento, cujo foco são as artes (UNCTAD, 2010).

As indústrias culturais, através de uma convenção geral, são aquelas que combinam criação, produção e comercialização de conteúdos essencialmente intangíveis e culturais. As indústrias culturais agregam valor aos conteúdos e geram valor aos indivíduos e sociedades. Apresentam uma grande intensidade de conhecimento e de pessoal, são capazes de criar riqueza e emprego, nutrem a criatividade – a matéria-prima da qual elas são feitas – e fomentam a inovação nos processos de produção e comercialização (UNESCO, 2000). As expressões supracitadas, “economia criativa” e “indústrias criativas”, tentam dar conta da culturalização da mercadoria e da economia, isto é, procuram determinar o valor no mundo e na economia daquilo que possui um valor simbólico e criativo (RUBIM, 2009).

Dentre os valores apontados por Klammer (2003) como presentes dentro da Cultura, destaca-se a questão dos valores socioculturais, isto é, a noção de que um monumento pode, dentre outras coisas, evocar o sentimento de identidade e orgulho nacional, por exemplo, ou o de que uma ponte que liga a comunidade bósnia à croata possui um importante papel dentro da história da arquitetura, além de ter inspirado poetas, escritores, moradores e turistas, não podendo ser possível analisá-la, portanto, somente pelo seu valor funcional. Os valores sociais relacionados à cultura também têm a sua importância quanto à defesa do subsídio às artes, no sentido de que aprimoram a integração de minorias, possuem valores educacionais e são boas para o desenvolvimento pessoal, comunitário etc. (KLAMMER, 2003).

Paschoalick e Rodrigues (2014), responsáveis pela gestão do Pontão de Cultura Sibipiruna, ao analisar a cultura especificamente enquanto a produção dentro do universo específico das artes, diz que há um conjunto de elementos muito diversificado, abrangendo, além das discussões estéticas, as demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas. Ele também ressalta a importância de se levar em conta os aspectos econômicos da cultura – relacionados, segundo ele, às obras e práticas artísticas, da atividade intelectual e do entretenimento -, mas também os seus aspectos mais diversos, que perfazem a formação política e social dos indivíduos, de apoio ao desenvolvimento cognitivo, como enfrentamento de problemas sociais.

Embora este tipo de análise não possa ser feito em detrimento da análise econômica da cultura, Klammer (2003) se pergunta “por quê salvar um prédio antigo, sendo que um prédio novo pode ser mais útil e, do ponto de vista econômico, mais lucrativo? ”, que, com este exemplo, ressalta a importância de se analisar este prédio sob outra ótica: a da herança cultural, levando-se em conta, portanto, os seus valores sociais.

Estudos relacionados à democratização da cultura tiveram como um de seus precursores Bourdieu, que em 1964 coordena uma pesquisa conduzida pelo Ministério dos Assuntos Culturais francês e rompe com o paradigma relacionado à democratização da cultura, que previa a necessidade de se diminuir as barreiras entre a cultura erudita e as classes populares, ao empreender esforços no sentido de impor a gratuidade ou a redução dos preços dos ingressos dos museus. Ele prova, ao contrário, que tais medidas não eram suficientes para reduzir o abismo existente entre os dois mundos. Não se trata de uma questão de cunho físico e financeiro, mas sim, segundo o coordenador da pesquisa, de uma centralização e verticalização excessivas, que tornam o processo menos participativo e democrático, o que torna questionável o grau de legitimidade e continuidade das ações propostas (LACERDA, 2012).

Portanto, deve-se assumir a necessidade de participação de outros atores sociais, além de se repensar o lugar do Estado, o qual, segundo Chauí (2006, apud Lacerda, 2012⁶):

Deve se restringir à condição de assegurador público de direitos, prestador sócio-político de serviços e estimulador-patrocinador das iniciativas da própria sociedade, enfatizando a natureza de classe da nossa sociedade e a obrigação de uma política, se quiser ser moderna e democrática, de garantir direitos, quebrar privilégios, fazer ser público o que é público, abrir-se para os conflitos e para as inovações.

A ideia de se prestar a depender de subsídios do governo pode implicar em estar subordinado a aspectos valorizados pelo Estado, tais como interesse nacional, justiça e disciplina do ponto de vista burocrático. Os valores amplamente aceitos no campo político estão sujeitos a mudanças, e os empreendedores culturais devem estar atentos a estas mudanças, cabendo-lhes apoiar o bem comum que constitui as políticas públicas no campo cultural (KLAMER, 2001).

Concomitantemente à democracia da cultura, advém a necessidade de se diversificar culturalmente as práticas existentes, no intuito de incluir as tensões, contradições, dilemas, impasses e desvios nestas políticas culturais (RUBIM, 2009). A diversificação, no entanto, acaba sendo prejudicada pela massificação da cultura, originária das máquinas e aparatos tecnológicos surgidos na revolução industrial que dotaram os países desenvolvidos de capacidade para fabricar produtos culturais e meios de difusão de grande potência, divulgando-os maciçamente. A desigualdade decorrente deste processo, que privilegia os países desenvolvidos e unifica o produto cultural a ser consumido em todo o mundo, deve ser reduzida de tamanho e importância, dada a necessidade que tem a cultura, e a todos os benefícios advindos desta: formação de opinião e o exercício do juízo, ligados à disponibilidade de informação e possibilidade de expressão crítica.

Levando-se em conta a questão da massificação do consumo, da perda de importância dada à cultura local e, ao mesmo tempo, da importância que esta deve ter, o poder público é fundamental para reduzir as desigualdades, ampliar o acesso à cultura e formar cidadãos (MANTECÓN, 2014). :

⁶ CHAUI, M. **Cidadania cultural**, o direito à cultura. 1ª. Edição. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2006.

Os poderes públicos se tornam atores insubstituíveis para estimular, apoiar e reforçar a distribuição de bens e de serviços culturais em cada nação e entre os países das regiões, assegurando-se de que os cidadãos de cada território tenham acesso a uma verdadeira diversidade de ofertas e estimulando a formação dos cidadãos atuais e futuros. Assumir esta responsabilidade implica desenvolver também políticas que impulsionem nos públicos uma alfabetização cultural múltipla: formação de cidadãos capacitados para a leitura, a escrita, a expressão artística e o domínio da visualidade.

Desta forma, a cultura, para estar de acordo com os princípios da governança no setor público, deve levar em conta as demandas da sociedade civil, a participação da iniciativa privada e o envolvimento do poder público, cujo intuito é o de buscar a garantir de acesso à cultura por toda a população, além de se almejar o benefício da alta empregabilidade do setor, bem como as vantagens da inclusão social, diversidade social e desenvolvimento humano.

3.2 Histórico da Cultura no País

O Ministério da Cultura (MinC) foi criado, com o término da ditadura militar que vigorou no País de 1964 a 1985, através do Decreto 91.144 de março de 1985, tendo como intuito proporcionar maior autonomia e importância a esta área fundamental, tratada até então em conjunto com a educação, além de ter sido sumariamente desrespeitada e controlada pelo Governo, através da censura militar, no período ditatorial que se encerraria em 1985. Este primeiro é marcado, portanto, pelo fim do período ditatorial e pelos subsequentes fatores: retorno da democracia e criação da Constituição de 1988.

Com a criação do ministério, devolveram-se as esperanças aos segmentos culturais mais prejudicados pelo governo militar. O novo ministério prometia uma política nacional ampla e consistente para a cultura, cabendo-lhe administrar as fundações e conselhos culturais, bem como a EMBRAFILME, que acabou sendo extinta em 1990 pelo Programa Nacional de Desestatização do Presidente Fernando Collor de Mello. Cinco anos após a sua criação, no entanto, o Presidente Fernando Collor de Mello, ao assumir a presidência em 1990, revoga os incentivos fiscais concedidos à cultura, rebaixa o MinC à condição de secretaria e extingue as organizações públicas criadas nos cinco anos anteriores, alegando fraudes e a necessidade de modernização do País. As ações de Collor foram consideradas, à época, um dos maiores golpes do governo contra a cultura, um dos motivos pelos quais se engrossou o coro pró-impeachment do Presidente da República (FERREIRA E MACHADO NETO, 2011).

Este segundo momento, com a extinção do MinC pelo então Presidente Collor, representa o agravamento da crise fiscal e a decisão, à época, de rebaixamento do Ministério, voltando à

condição de Secretaria, subordinada ao Ministério da Educação (MEC). Dentre as ações culturais específicas deste período está incluída a criação da Lei Rouanet, em vigor até hoje e que possibilita às empresas e cidadãos aplicarem uma parte do Imposto de Renda devido em ações culturais. A manutenção desta lei, após a retomada a condição de Ministério para o setor no mandato seguinte, do Presidente Itamar Franco e durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram responsáveis, segundo Rubim (2009), por entronizar o mercado, em detrimento da identidade nacional. Estas leis, cuja principal representante foi a própria Lei Rouanet, foram responsáveis por retrain o poder de deliberação político-cultural do Estado, que passou a ter uma atitude quase que passiva, ao caber-lhe somente o papel de isentar as empresas, por vezes em até 100%, que investiam em cultura (RUBIM, 2009).

Este período é marcado, portanto, pela Reforma Gerencial, pelas características na gestão pública de eficiência e eficácia e por se descentralizar a execução das políticas públicas no País (PASSADOR, 2012). No quadro disposto acima, podemos incluir estas políticas públicas culturais no modelo de Administração Pública Gerencial, cujas características se assemelham às do Governo Empreendedor. Desta forma, é dado à iniciativa privada o poder para decidir sobre quais atividades apoiar, muito embora o recurso fosse quase que inteiramente público.

Lula torna-se presidente em 2003 e aprova a reestruturação do Ministério da Cultura, com ampliação de seus recursos e reorganização de sua estrutura, através do Decreto 4.805, de 12 de agosto de 2003. Em seu mandato, foram mantidas as leis de incentivos fiscais à cultura, e o Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007 visou à valorização da diversidade cultural e democratização do acesso à cultura como formas de inclusão social.

No primeiro mandato do Presidente Lula dá-se início, no setor cultural, ao modelo convencionalmente chamado de Governança Pública, ou de Gestão Societal. Abriu-se espaço, portanto, à participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, cujo lema, como descrito no quadro inicial, é o de pensar estrategicamente e agir democraticamente. Em 2004, é criado o Programa Cultura Viva, que tinha como objetivo fomentar ações culturais que não se encontrassem baseadas na racionalidade de interesses de financiamento privado. Ou seja, o programa destoava das políticas públicas no setor cultural que contavam com um centralismo estatal, bem como das políticas de leis de incentivo (PASCHOALICK; RODRIGUES, 2014).

O Programa Cultura Viva contou com o tripé “protagonismo, autonomia e empoderamento” para suas ações, que delegavam aos “marginalizados” a decisão e articulação das ações culturais, com base nas suas necessidades e interesses. Dentro do Programa Cultura Viva, e contando com a idealização de Celso Turini sob a gestão do Ministro Gilberto Gil, é

criado o “Pontos de Cultura”, que, segundo a Política Nacional de Cultura Viva (2014), são entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades.

Dentre os aspectos descritos como fundamentais dos Pontos de Cultura, destacam-se a transversalidade da cultura e a gestão compartilhada entre poder público e comunidade. Turino (2010), idealizador dos Pontos de Cultura, complementa dizendo que eles não são *para* as pessoas, mas sim *das* pessoas, um organizador da cultura no nível local, atuando como ponto de recepção e irradiação de cultura. Ainda segundo ele, seu foco não está na carência, na ausência de bens e serviços, mas na potência, na capacidade de agir de pessoas e grupos. Uma das características marcantes do Programa Cultura Viva é a opção por se injetar recursos nas instituições culturais já existentes nas comunidades periféricas, ao invés de se investir na construção de espaços que se transformariam em Bases de Apoio à Cultura (BAC), tendo como objetivo potencializar as ações culturais (LACERDA, 2007). Ou seja, o objetivo principal é a disseminação da cultura por todo o País, de forma autônoma e que privilegie o empreendedorismo dos pontos de cultura conveniados, ao invés de se promover, de maneira irresponsável do ponto de vista fiscal, a construção de espaços físicos que não necessariamente contariam com o envolvimento e a inclusão social.

A lógica dos Pontos de Cultura destoa dos programas culturais em geral, desde o seu processo inicial, pelo fato de as entidades proponentes poderem definir como irão aplicar os recursos concedidos pelo MinC. Em alguns casos, os recursos são aplicados no espaço físico, em outros, em atividades e eventos culturais, especificamente, cabendo a eles definir as prioridades orçamentárias. Segundo Paschoalick e Rodrigues (2014), o Cultura Viva possui a pretensão de ser uma política pública “de baixo para cima”, através do estabelecimento de redes de colaboração e solidariedade, bem como do compartilhamento do poder com os diversos entes sociais e federativos, tendo como objetivo maior enfrentar o problema da exclusão sociocultural. Tudo isto está relacionado aos princípios do empoderamento e das redes de conexões.

Em 2014 o Programa Cultura Viva é alçado à categoria de Lei Federal. É criada, portanto, a Política Nacional de Cultura Viva, que tem, dentre outras premissas, o objetivo de justamente estimular o protagonismo social, promover uma gestão pública compartilhada e participativa, consolidar os princípios da participação social nas políticas culturais e estimular iniciativas culturais já existentes (BRASIL, 2014). Além disso, a Lei n. 13.018 prevê a prioridade aos

povos, grupos, comunidades e populações em situações de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural.

De acordo com o Ministério da Cultura (2015), as principais mudanças proporcionadas pela transformação do Programa Cultura Viva em Lei Federal são a atualização dos valores a serem repassados aos Pontos e Pontões de Cultura, o remanejamento (de até 30% para os Pontos, e de até 15% para os Pontões) do valor aprovado inicialmente para outros fins sem autorização prévia, a simplificação da prestação de contas e, por último, a proposta de não se ressarcir o valor recebido, caso haja o não cumprimento de algumas das etapas previstas, substituindo-se pela realização de atividades culturais.

A Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal n. 11.107/2005) é criada dentro do modelo de governança pública vigente à época, em que uma das premissas era a de “servir aos cidadãos, em vez de controlar e dirigir a sociedade”. Esta Lei Federal tem como objetivo viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escala adequada, além de estar ligada ao problema da baixa capacidade institucional de grande número de municípios brasileiros. Por último, vale ressaltar que, segundo Cunha (2004), os consórcios públicos têm como interesse enfrentar as dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

4.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa qualitativa, adotada neste trabalho, abrange um conjunto de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e, de outra forma, apreender o significado, e não a frequência, de certos fenômenos. (COOPER, SCHINDLER, 2011). Não há na pesquisa qualitativa a enumeração de unidades ou categorias homogêneas, não sendo possível certificar-se da precisão dos dados apresentados, mas sim de garantir maior entendimento sobre o assunto.

A pesquisa apresenta um caráter exploratório e descritivo. Exploratório, no sentido de que procura desenvolver conceitos sobre assuntos ainda pouco explorados, com o intuito de se obter uma visão geral do tema, fornecendo embasamento teórico para pesquisas futuras mais precisas (GIL, 2002). Descritiva, pois, através de um plano de trabalho estruturado, se consegue medir o que foi definido na questão de pesquisa, utilizando-se da hipótese para embasar aquilo que precisa ser mensurado (HAIR et al., 2006).

Esta pesquisa apresenta-se como exploratória enquanto busca compreender o desenvolvimento histórico da gestão pública no Brasil e da cultura e artes do ponto de vista das políticas públicas, ao passo que a pesquisa descritiva se concentra no estudo de caso sobre as duas experiências culturais a serem realizadas.

Os estudos de caso, segundo Yin (2005, p.19), representam:

“A estratégia preferida quando se colocam questões do tipo como e por quê, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.”

Relações que não poderiam ser obtidas com outras estratégias de pesquisa podem ser encontradas em um estudo de caso, tornando-a adequada para o estudo (CAMPOMAR, 1991). A entrevista semiestruturada, a ser utilizada neste trabalho, geralmente começa com questões específicas e, no decorrer do curso de pensamento do entrevistado, vão se desenvolvendo as investigações do pesquisador (COOPER, SCHINDLER, 2011). As entrevistas semiestruturadas, assim como as não estruturadas, exigem mais criatividade, dependem da habilidade do entrevistador e dependem do desenvolvimento de um diálogo, ao contrário das entrevistas estruturadas, sendo, por estes motivos, mais utilizadas (COOPER, SCHINDLER,

2011). Seu objetivo principal é compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse. É pertinente quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e “delicado”.

Há certo consenso de que as entrevistas semiestruturadas servem a pesquisas voltadas para o desenvolvimento de conceitos, o esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos, ou o enriquecimento do significado delas. É falso interpretar o que alguém “disse” sem se perguntar também o que, na ocasião, “deu a entender”, o que sinalizava para além do que dizia, enfim, o que também fazia ao responder tais e tais perguntas. Isso é o “sentido pragmático” da entrevista. O planejamento cuidadoso de cada entrevista definirá o que dela se espera, mas, mesmo quando realizada em série padrão, cada entrevista é singular e pode trazer surpresa para o interesse maior da pesquisa (SILVA, GODOY, 2010).

4.2 Definição dos casos de estudo

Os casos de estudo utilizados neste trabalho são o Consórcio Intermunicipal Culturando e a rede de Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, tratando-se, portanto, de uma pesquisa com estudos de caso múltiplos. Segundo Silva e Godoy (2010), os estudos de caso múltiplos possibilitam o estabelecimento de comparações e a obtenção de resultados mais robustos. Ao estudar sujeitos múltiplos, segundo Cooper e Schindler (2011), emerge um maior entendimento do sujeito.

A seleção das experiências culturais se deu pela novidade que caracteriza ambos. No caso do Culturando, por se tratar do primeiro consórcio público do Brasil no setor cultural, e, no caso dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, por se tratar de uma experiência cultural já finalizada, que contou com a presença de um Pontão de Cultura, responsável pelo gerenciamento de todos os outros, e por outros dez Pontos de Cultura no município de Ribeirão Preto.

4.3 Levantamento de dados

Na primeira etapa do estudo foram utilizados dados secundários, seguindo os procedimentos metodológicos condizentes com uma pesquisa bibliográfica, e servindo de base para a construção das questões presentes no roteiro da entrevista semiestruturada.

Foram utilizados artigos nacionais para tratar do histórico da gestão pública no Brasil, dos consórcios públicos – devido à legislação própria que serve de base para a criação e

operação destes consórcios no País – e sobre as políticas públicas e experiências culturais descritas no trabalho. Artigos nacionais e internacionais foram utilizados para caracterizar as redes interorganizacionais e a governança pública, por serem modelos de administração pública amplamente utilizados, além de institucionalizados na literatura. A cultura e as artes, de uma maneira geral, também foram analisadas através de artigos nacionais e internacionais.

A etapa descritiva apresenta dados primários, obtidos através de entrevistas em profundidade. A entrevista em profundidade é caracterizada pela discussão entre o pesquisador e o entrevistado, este que é escolhido pelo seu conhecimento específico do assunto, fornecendo uma sondagem mais profunda sobre o tema (HAIR et al., 2006). As entrevistas foram realizadas pessoalmente, na maior parte das vezes nos locais em que trabalham os entrevistados, o que permitiu que houvesse um maior entendimento sobre o contexto em que se realizam os planejamentos e as ações culturais dos municípios estudados.

4.4 Análise dos dados

A triangulação de informações, utilizada neste trabalho, possui como objetivo se utilizar de diversas fontes, pessoas e locais. Para isto, a coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas com gestora do Pontão de Cultura Sibipuruna, à época em que vigorou este contrato firmado entre o Pontão e o MinC, com a Secretária de Cultura de Ribeirão Preto no período em que vigorou o projeto acima (ou seja, de 2010, quando saiu o Edital dos Pontos de Cultura, até o final de 2013, quando foi encerrada esta política pública com os dez Pontos de Cultura contemplados), com um dos gestores do Ponto de Cultura Casa das Artes, o com o Diretor Jurídico do Consórcio Intermunicipal Culturando, com funcionário do Departamento de Cultura de Sertãozinho (município que recentemente se desligou do Consórcio Culturando), e, por último, com membro do Conselho da Sociedade Civil de Cultura do mesmo município.

Através da revisão de literatura, foram elaboradas proposições ao estudo, servindo de base para agrupar e recombina informações coletadas nestas entrevistas. Foram transcritas as entrevistas, seu conteúdo foi analisado, categorizado, de acordo com as questões da pesquisa e com as proposições previamente elaboradas. A utilização da estratégia de análise por proposições teóricas auxilia na atividade de direcionar a atenção nas informações relevantes, estabelecendo prioridades sobre o que deve ser analisado e por qual motivo, além de organizar o estudo de caso e auxiliar na definição de novas proposições as pré-definidas (YIN, 2010).

4.5 Protocolo de pesquisa

Um bom estudo de caso deve seguir procedimentos definidos, aumentando a confiabilidade da pesquisa. Por isso é necessário desenvolver um protocolo abordando uma visão geral do projeto; procedimentos de campo; questões do estudo de caso e direcionamentos para um relatório do estudo de caso, o que orienta a coleta de dados primários e secundários (YIN, 2005).

4.5.1 Procedimentos de campo

Os entrevistados foram escolhidos com base em sua posição administrativa de seus respectivos cargos, com o objetivo de se fornecer respostas adequadas ao perfil da pesquisa, que busca avaliar as políticas integradas aplicadas ao setor cultural. Os profissionais entrevistados, no caso dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, foram da Secretaria Municipal de Cultura, do Pontão de Cultura e de um Ponto de Cultura específico, para que se pudesse ter uma visão estratégica, tática e operacional desta política pública no município. No caso do Consórcio Intermunicipal Culturando, optou-se por selecionar, dentro de um município pré-determinado, um membro do Conselho da Sociedade Civil e um membro do Departamento de Cultura, para que houvesse a possibilidade de um se contrapor ao outro, ampliando o debate sobre o tema. Além disso, foi realizada entrevista com membro do corpo administrativo do Consórcio. Os nomes e cargos dos entrevistados para esta pesquisa constam no Quadro 22:

Quadro 2 – Procedimentos de Campo

Pontos de Cultura de Ribeirão Preto			Consórcio Intermunicipal Culturando		
Organização	Entrevistado(a)	Ocupação	Organização	Entrevistado(a)	Ocupação
Secretaria de Cultura de Ribeirão Preto	Adriana Silva	Secretária Municipal de Cultura	Consórcio Intermunicipal Culturando	Daniel Tercino	Diretor Jurídico
Pontão de Cultura Sibipiruna	Luciana Rodrigues	Coordenadora Geral	Departamento de Cultura de Sertãozinho	Júlio Silva	Diretor de Desenvolvimento Cultural
Ponto de Cultura Casa das Artes	Flavio Racy	Integrante da equipe gestora	Conselho da Soc. Civil de Cultura - Sertãozinho	André Fernandes	Presidente do Conselho

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.5.2 Questões do estudo de caso

As questões do estudo de caso têm a função de lembrar o entrevistador das informações a serem coletadas nas entrevistas, bem como a sua utilidade e as prováveis fontes de evidência (YIN, 2010). Para o segundo objetivo específico – comparar os modelos sob o ponto de vista das redes interorganizacionais e da governança no setor público – foram utilizadas as questões de estudo, a serem exibidas no Quadro 4, além do Quadro Conceitual exibido abaixo, criado por Cunha, Passador e Passador (2012) e já descrito no capítulo sobre Gestão e Políticas Públicas, cujas possibilidades de categoria foram exibidas aos entrevistados – no caso dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, Luciana Rodrigues, e, no caso do Consórcio Culturando, Daniel Tercino –, além de ter sido feita uma breve descrição sobre cada um dos itens analisados, comparando-se as diferenças e semelhanças entre uma experiência cultural e outra.

Quadro 3 – Categorização quanto às redes e à governança pública

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Formação	natural
	induzida
Tipo de alianças	horizontal
	vertical
Orientação das relações	fins comerciais (competitividade)
	fins sociais
Orientação do elo da cadeia	production-driven (produção)
	buyer-driven (comprador)
Presença de uma organização central	estimulante e fornecedor
	concorrente
Governança	sem formalização institucional
	presença de um agente intermediário
	coordenação por uma organização central
Institucionalização	formal (contratual)
	informal
Unidade de análise	indivíduo
	organização
	rede
Tipo de competição	entre organizações
	entre redes
Proximidade	geográfica
	organizacional
	tecnológica
Parcerias	do mesmo setor
	de setores diferentes

Fonte: adaptado de Cunha, Passador e Passador (2012).

O quadro abaixo apresenta as questões do estudo, ligando-as a dois dos objetivos específicos que, por sua vez, estão ligados ao objetivo geral. Para o primeiro objetivo específico – analisar as experiências culturais – as categorias de análise foram: estrutural, financeira e operacional, dentro das quais as questões de estudo serviram de base para o desenrolar da entrevista. Por se tratar de uma entrevista semiestruturada, o roteiro da entrevista, embora embasado nas questões disponibilizadas abaixo, foi se adequando conforme a conversa com os entrevistados ia acontecendo, não sendo, portanto, estático e imutável.

Além disso, o quadro abaixo também serviu, como dito anteriormente, para o objetivo específico de se comparar as experiências culturais estudadas sob o aspecto das redes e da governança pública, conjuntamente à categorização exibida no quadro anterior. Ambos os quadros serviram de base, portanto, para a apresentação dos resultados, levando-se em conta os objetivos específicos.

Quadro 4 – Questões do Estudo de Caso

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Questões do estudo
Analisar as características dos modelos de políticas públicas integradas.	Pesquisar duas experiências recentes de redes de gestão cultural na região de Ribeirão Preto.	Estrutural	Histórico da organização, rede/consórcio. Origem, formação, desenvolvimento, problemas estruturais enfrentados.
		Financeiro	Aspecto financeiro antes e depois da rede, origem dos recursos, dependência em relação a algum órgão, questão do rateio simples no caso dos consórcios.
		Operacional	Mudanças percebidas com a criação da rede, benefícios quali e quantitativos, parecer geral.
	Comparar os modelos de rede e de governança dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e do Consórcio Intermunicipal Culturando.	Redes	Pode-se considerar uma rede a associação da qual você faz parte? Qual a relação entre os membros? A rede traz economias de escala e de escopo?
		Governança	De que forma se deu (ou se dá) a participação da sociedade civil na sua rede/organização? Qual o grau de autonomia proporcionado pelo Estado?

Fonte: Elaborado pelo autor

4.5.3 Unidades de análise, vinculação dos dados às proposições e critérios para interpretação

Há outros três componentes, segundo Yin (2010), que formam um projeto de pesquisa: unidade de análise, definição de como se pretende vincular os dados às proposições e os critérios para interpretar as constatações geradas.

A unidade de análise do trabalho são as características dos modelos de políticas públicas integradas adotadas pelo Consórcio Intermunicipal Culturando e pela rede de Pontos de Cultura de Ribeirão Preto.

Quanto à vinculação dos dados às proposições, foi feita com base na revisão da literatura, sendo utilizados o quadro conceitual sobre redes e governança pública e as questões de estudo exibidas anteriormente. As entrevistas foram realizadas separadamente, gravadas com aparelho celular, em local público ou no próprio ambiente de trabalho dos entrevistados.

A interpretação dos dados foi realizada *dentro* do estudo de caso e *entre* os estudos de caso.

4.6 Quadro síntese analítico das políticas públicas no setor cultural

Quadro 5 - Políticas Públicas no Setor Cultural

Modelos de Administração Pública	Características	Desdobramentos no Brasil	Desdobramentos para a Cultura no Brasil
Modelo Burocrático	Formalidade, impessoalidade e profissionalismo.	Pouca qualificação para lidar com o aumento de custos e com grau de complexidade das demandas do setor público.	Setor cultural vinculado ao Ministério da Educação. Controle sobre a produção cultural durante o período ditatorial.
Administração pública gerencial / Governo empreendedor	Administração pública flexível, com administradores mais motivados; ideia do "cliente-cidadão; utilização de administração por objetivos e competição administrada.	Surgimento das agências reguladoras e o movimento de privatizações da década de 1990.	Criação da Lei Rouanet (Lei Nº 8.313/1991).
Governança pública	Serve aos cidadãos, em vez de controlar e dirigir a sociedade; emprestar maior valor à cidadania do que ao empreendedorismo; pensa estrategicamente e age democraticamente.	Conselhos comunitários e conselhos participativos.	Criado o Programa Cultura Viva (2004), do qual os Pontos de Cultura fazem parte.

Fonte: elaborado pelo autor.

5 PESQUISA DE CAMPO

5.1 A rede de Pontos de Cultura e o Consórcio Intermunicipal Culturando

5.1.1 Pontos de Cultura

5.1.1.1 Estrutural

Os Pontos de Cultura, como dito anteriormente, fizeram parte do programa Cultura Viva, implantado em 2004 no mandato do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e do Ministro da Cultura Gilberto Gil, com idealização do Secretário da Cidadania Cultural Celso Turino. O programa é considerado um marco na elaboração de políticas públicas no campo cultural, por, dentre outras coisas, priorizar os fazeres culturais cujas bases sejam comunitárias. A rede municipal, inicialmente composta por dez Pontos de Cultura, terminou o período de três anos – de 2010 a 2013 – com nove Pontos de Cultura, além do Pontão de Cultura Sibipuruna, responsável pela gestão da rede.

Nestes três anos, centenas de ações, entre apresentações, mostras, festivais, dentre outros, foram fomentadas pela Rede Pontos de Cultura em Ribeirão Preto, que contou com a presença dos seguintes Pontos de Cultura, contemplados no quadro abaixo, seguidos das suas respectivas atividades culturais:

Quadro 6 – Pontos de Cultura de Ribeirão Preto

Ponto de Cultura	Atividades que desenvolve	Ponto de Cultura	Atividades que desenvolve
Filhos de Bamba	Culturas de matriz africana	Ribeirão em Cena	Artes cênicas
Dandhara		Casa das Artes	
Carnaval para Todos		Projeto Kabuki	Música, dança, teatro
Mosaico dos Bambas		Cantecoral	Canto e ópera

Fonte: elaborado pelo autor

O papel do Pontão de Cultura Sibipuruna foi o de articular, capacitar e difundir a rede por toda a população, sendo a segunda característica muito importante, por permitir aos agentes culturais que, após o término de determinada política pública – fossem as redes de Pontos de Cultura ou quaisquer outras –, eles possam estruturar suas ações de tal forma que não haja a necessidade de depender de uma única fonte de renda ou política pública específica. Desta forma, garante-se que os Pontos de Cultura terão autonomia para continuar produzindo cultura dentro de suas próprias perspectivas.

A ideia da articulação promovida pelo Sibipuruna está diretamente relacionada à dificuldade que as organizações participantes de uma rede têm em conquistar confiança entre elas, como mencionado por McGuire (2006). A maioria dos Pontos de Cultura, antes de firmado o acordo, desconhecia a ideia de redes e a necessidade de se promover a cooperação para a obtenção de melhores resultados, o que acabou se tornando uma das grandes dificuldades dentro do projeto. A difusão promovida pelo Sibipuruna foi muito importante, no sentido de que houve o conhecimento do público quanto aos eventos e projetos que ocorriam em cada ponto de cultura, o que acabou gerando maior democratização do acesso à cultura.

Os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, uma parceria do Governo Federal com a Secretaria de Cultura da Prefeitura de Ribeirão Preto, foi uma política pública que vigorou no município de 2010, quando foi aberto o Edital, a 2013. Com o objetivo de fomentar grupos e movimentos espalhados pela cidade, contou com o repasse de verbas, sendo 50% oriundos da União e os outros 50% oriundos da Prefeitura. Houve, quando da abertura do Edital para ampla concorrência dos movimentos culturais do município, a inscrição de quatorze inscritos para os dez Pontos, segundo Adriana Silva, à época Secretária de Cultura de Ribeirão Preto. De acordo com ela:

“Quando a gente pensou em dez [Pontos de Cultura], a gente imaginou que realmente seria um número, não que a gente não tivesse mais entidades, mas a gente não tinha entidade organizada a ponto de concorrer em um Edital com tantas exigências documentais. Então era também uma forma que a gente estava buscando de pedir para que essas instituições culturais se qualificassem para uma gestão mais formal. Tinham muitos que trabalhavam sem CNPJ, que eram só reuniões de amigos fazendo cultura, fazendo arte (...)”.

Além disso, os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto contaram com a presença de um Pontão de Cultura, o Sibipiruna, que contava com “um caráter específico de ajudar os Pontos na gestão”, segundo Luciana Rodrigues, que participou do Sibipiruna. O processo de seleção de um Pontão de Cultura contou com “três concorrentes, mas um abriu mão, que era o próprio município – que acabou se colocando como proponente, com medo de que não tivesse ninguém

-, o Cauim, que acabou deixando de entregar um documento e foi desclassificado, e o Sibipiruna, que se consolidou como o Pontão”, de acordo com Adriana.

Adriana Silva tinha como missão, segundo Luciana, de assumir “com a missão de mudar o lugar da Secretaria, de produtor cultural, de fazedor cultural, para fomentador cultural”. A Secretaria serviria como um “órgão para auxiliar a produção cultural que é feita nas comunidades espalhadas pela cidade”. Ainda segundo Luciana, “isso comunga muito com o princípio que estrutura o Programa Cultura Viva, no qual os Pontos de Cultura são o carro-chefe. A tônica (...) é sempre a seguinte: quem faz cultura é a sociedade, cabe ao poder público apoiá-la, estimulá-la financeira, estrutural, politicamente”.

O grande motivo para que a Secretaria de Cultura se dispusesse a trazer os Pontos de Cultura para Ribeirão Preto foi financeiro: falta de recursos municipais, segundo Adriana Silva, que foi atrás de “projetos em que o recurso não fosse total, fosse uma parte de um total maior”. Desta forma, “quando a Secretaria foi procurar projetos nessa formatação, os Pontos de Cultura eram excelentes, porque, além de fornecer esta possibilidade de a gente ser recurso parcial, e não total, eles davam para a gente o benefício da descentralização”. Segundo Flávio, um dos gestores da Casa das Artes, um dos Pontos de Cultura que participaram e foram selecionados pelo edital promovido pela Prefeitura no final de 2010, os Pontos de Cultura são “um ótimo projeto, pensando em empoderar pequenas ações, pequenos projetos, grupos menores, espaços menores”. Flávio, complementando a ideia de a Secretaria assumir o papel de “fomentador cultural diz que “a criação dos Pontos de Cultura fortaleceu várias entidades que passaram a ser muito atuantes, e [ficaram em] primeiro plano no movimento cultural da cidade. São entidades, movimentos, grupos que passaram a ser protagonistas em produção cultural, em movimentação cultural”. Ainda segundo ele:

“a Secretaria não é uma realizadora de eventos, o poder público não é realizador de eventos, e também não é gerador de cultura, ele é fomentador, porque quem produz cultura é o povo. É quem está na rua, é gente, são grupos, movimentos, estéticas linguagens.... Quem desenvolve a cultura da capoeira são os capoeiristas, do teatro é quem está fazendo teatro, da folia de reis são os foliões, do maracatu é quem toca maracatu, não é a Secretaria”.

A estrutura da política pública previa que a Prefeitura, segundo Adriana, daria “recursos financeiros, acompanhamento técnico, consultoria, parceria, continuidade, junto de outros artistas, eles seriam os fazedores e nós [Prefeitura] seríamos os fomentadores”. Desta forma, os três principais motivos para que se trouxesse os Pontos de Cultura a Ribeirão Preto, segundo Adriana Silva, foram: o de que “a gente já tinha a vantagem do modelo financeiro, que era o modelo que a gente tinha concebido como o ideal para a gente; a gente tinha um facilitador de

como descentralizar dez unidades em lugares diferentes (...); e, um terceiro fator para a decisão, a gente tinha um modelo de que a cultura era fazedora, e esse novo grupo que chegava, ele tinha a concepção de que a cultura tinha que ser fomentadora”.

O resultado quantitativo, findos os três anos da rede foi o de um aumento de 92% no público atendido pelos bens e eventos culturais produzidos, de 59,5% no número de profissionais contratados e de 67 novos agentes culturais, considerando-se funcionários regulares e oficineiros. Do ponto de vista qualitativo, levando-se em consideração a dimensão política e a participação como estratégia de transformação social, obteve-se como resultado o fomento do diálogo intercultural, a criação de propostas de inclusão social, a defesa do patrimônio, o uso e a apropriação de determinados espaços públicos e a consequente democratização da gestão, a partir das reivindicações por políticas públicas dos agentes e grupos culturais (PASCHOALICK; RODRIGUES, 2014).

5.1.1.2 Financeiro

Como dito anteriormente, metade das verbas para esta política pública provinha da União, e a outra metade, do município. Em contrapartida ao valor de R\$60.000 pagos anualmente a cada Ponto de Cultura, “eles tinham que diferir os recursos utilizados para aquisição de peças e materiais dos recursos utilizados para pagamento de pessoal, tinham uma obrigatoriedade de investir em equipamentos digitais, para poder fazer a comunicação, tinham algumas determinações legais”, de acordo com Adriana. A prestação de contas também contava com “uma planilha de custos, toda a parte documental, eles entregavam para a gente [Secretaria], e a gente prestava contas à União”, ainda segundo a então Secretária de Cultura do município. Cabia à Secretaria de Cultura de Ribeirão Preto “a incumbência de abrir o Edital, aceitar as inscrições das instituições e avaliar as instituições junto com membros da União (documentação mais visita técnica) ”.

No caso do Pontão de Cultura Sibipiruna, “o Edital previa três repasses de R\$350.000 ao longo dos três anos”. Ficava sob sua responsabilidade a mesma tarefa que cabia aos Pontos de Cultura: “uma planilha rígida para preencher, (...) criar um plano de ação de três anos, o que é preciso uma mínima noção de gestão, e a gente sabia que nem todo mundo vinha dessa experiência (...)”, complementa Adriana Silva.

O Ponto de Cultura Casa das Artes, quando da inscrição no Edital da Prefeitura, montou o seu projeto com a premissa de que todas as suas atividades, se contemplados pelo Edital,

seriam gratuitas. “[A verba do] Ponto de Cultura não cobria manutenção de espaço, então a gente estava desde o começo se virando para manter o espaço. Os recursos do Ponto de Cultura eram para realizar atividades, para ministrar oficina, aquisição de equipamentos”. Ao final desta política pública, embora seja difícil viabilizar atividade gratuita, Flávio diz que “hoje a Casa das Artes trabalha com o conceito de promoção das artes, então tudo é acessível. (...) Além de ser um espaço de trabalho de grupos, é um espaço de promoção das artes”.

Em relação à finalização e a não renovação dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, Flávio diz que “o movimento cultural de Ribeirão perde um pouco, porque, se você pegar, em recursos, em valores, R\$60.000 por ano para um Ponto de Cultura, para uma gestão pública, é um valor ínfimo. Mas, se você coloca R\$60.000/ano em uma entidade de pequeno ou médio porte, isso é muito dinheiro. Não é que enfraquece [o movimento cultural da cidade], porque as entidades, os movimentos continuam. O povo que é de cultura está sempre se virando”. Em relação à necessidade de se ter que ir atrás de outros Editais, “substituir ferramentas não é o caminho. As ferramentas têm que se complementar, têm que ser sempre acrescentadas”. “A gente teria que comemorar se pudesse dizer ‘olha, o município investe R\$450.000 nos Pontos de Cultura, investe R\$800.000 no PIC (Programa de Incentivo Cultural), investe R\$800.000 no carnaval, investe não sei quanto nos Centros Culturais, investe na Sinfônica e, olha, os movimentos e grupos ganharam ainda quase R\$1 milhão do Estado, que trouxeram de recursos para a produção cultural’. Isso seria para se comemorar, substituição não é motivo para se comemorar”.

5.1.1.3 Operacional

Os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto foram responsáveis por intensificar e dinamizar as ações culturais nos dez Pontos espalhados por toda a cidade ao longo dos três anos em que vigoraram. Segundo Luciana Rodrigues, “embora a atuação seja mais local, a quantidade de pessoas diretamente beneficiadas seja pequena, se se pensar no tamanho da cidade, não é pouca coisa em relação à verba que foi aportada”. Flávio complementa citando os benefícios advindos da transformação da Casa das Artes em Ponto de Cultura: “O que a gente estruturou de espaço físico, de equipamento para a Casa das Artes levaria um tempo muito, muito maior para conseguir estruturar sozinho, então isso é investimento, é fomento em cultura”. O grande benefício dos Pontos de Cultura como um todo, segundo Flávio, é o de se “investir em quem está ali nos ‘miolinhos’, já se relacionando com a comunidade”.

Além dos equipamentos adquiridos e das melhorias no espaço físico da Casa das Artes e dos demais Pontos de Cultura da cidade, a forma como esta política pública foi estruturada em Ribeirão Preto permitiu também que se qualificasse os envolvidos nessas associações como gestores, segundo Adriana: “eu acho que a gente qualificou enquanto gestores, eles ficaram três anos tendo que prestar contas, tendo que fazer gestão de recursos, então eles se qualificaram nesse ponto”. Flávio concorda e diz que, além dos Pontos de Cultura, houve outros fatores que permitiram que o movimento cultural de Ribeirão Preto, à época, se desenvolvesse:

“Acho que é um conjunto de fatores: os Pontos de Cultura, o PIC, uma boa gestão dentro da Secretaria (...). Então foi o que aconteceu naquele grupo que vários grupos se estruturaram melhor, se fortaleceram, vários movimentos passaram a existir e se fortaleceram, aprenderam a lidar com gestão pública, editais, leis de incentivo, várias coisas”.

Uma reclamação relacionada ao aspecto operacional dos Pontos de Cultura é feita por Luciana Rodrigues, que diz:

“a relação do Ministério da Cultura (MinC) com os Pontos era complicada. Você tinha o Célio Turino à frente do Programa, quando saíram os primeiros editais do MinC com as associações muito entusiasmado, apaixonado, vibrante, pulsante, falando sobre os Pontos de Cultura (...) ao mesmo tempo em que as entidades tinham que lidar com o SICONV. A que ponto o MinC ajudou essas entidades a se qualificarem para usar esse Sistema? Porque ninguém melhor do que o MinC sabe das nossas limitações. Como uma comunidade indígena vai usar o SICONV? ”

Ainda segundo Luciana, a modalidade de concurso estabelecida pelo Governo do Estado de São Paulo no primeiro Edital que publicou foi a de concurso, muito mais fácil de trabalhar do que a modalidade convênio adotada pelos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, “porque o convênio está mais preocupado com que as notas fiscais batam com os cheques, batam com planilhas”, enquanto que a modalidade concurso “o que mais importa é o relatório de atividades, as pessoas atendidas, avaliação das atividades feitas”. Desta forma, ela conclui, “o SICONV, por si só, ainda que seja muito rígido, também não dá conta”.

Outros dois problemas operacionais “graves”, segundo Adriana, que ocorreram durante o período em que vigorou esta política pública foram: a desclassificação de um Ponto de Cultura ligado ao carnaval e, além disso, o Ribeirão em Cena, um grupo de teatro, que “cometeu o equívoco de pagar aluguel com o dinheiro e não ter dito que o faria”, problema que foi solucionado, já que ele “devolveu o dinheiro e a gente [Secretaria de Cultura] conseguiu justificar a manutenção dele no projeto”.

5.1.1.4 Consequências do fim dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto

Flávio Racy, da Casa das Artes, começa dizendo que “acredita muito na formação de público através do relacionamento da criança com a arte”. Com isso, gradativamente a criança começa a “se relacionar, aprender a conhecer, respeitar, compreender, ter carinho pela arte. Essa pessoa, no futuro, vai ter uma relação diferente com o teatro, com a dança, com artes plásticas, ela vai ter um olhar diferente para isso”. Levando-se isso em consideração, Flávio diz que o problema da ruptura é que:

“Interrompe esse processo de formação [da criança] (...). Porque, se sai um programa [uma política pública cultural, como os Pontos de Cultura ou o PIC], você vai migrando esse público para outros [movimentos culturais], mas, a partir do momento em que você acaba com tudo, você gera uma interrupção, e às vezes têm pessoas que queriam continuar, que não é o momento dela interromper esse processo (...)”.

Flávio conclui dizendo que “essa interrupção que ocorreu em tudo na cidade é extremamente prejudicial para o público da cultura daqui a quinze anos”. Além do problema da formação de público, graças às oficinas, cursos, exposições e espetáculos oferecidos pelos Pontos de Cultura na cidade, outro problema citado pela Adriana Silva decorrente do fim desta política pública é o da centralização, pois “os Pontos, enquanto financiado pelo poder público, eram motivados a *fazer para fora*”, ao passo que hoje em dia “eles não têm tanta preocupação de dimensionar o que eles fazem, eles podem fazer só para dentro”.

Outro motivo, além dos dois apresentados acima, era a expectativa de que, se houvesse a renovação do contrato por mais três anos e a abertura de um novo Edital no município, “que outros dez [Pontos de Cultura] viessem, havendo, desta forma, vinte Pontos de Cultura, pois “se a gente ainda tivesse dez (...) consolidados e dez financiados, nós teríamos vinte”, portanto “esta rede poderia ser muito maior”. Adriana conclui dizendo que “este é o grande prejuízo, porque política pública sem continuidade acaba conseguindo não criar unidades de medida dos seus projetos”.

Flávio Racy concorda com a ideia de continuidade e renovação dos Pontos de Cultura e acredita que seria interessante a existência de mais associações culturais fazendo parte desta política pública: “o correto para a cidade teria sido não só a renovação da rede de Pontos, como a ampliação. Mas não teve o mínimo esforço desta gestão atual para isso, e acho que nem é interesse, na verdade”.

5.1.2 Culturando

5.1.2.1 Estrutural

O Consórcio Intermunicipal Culturando (CIC), criado em 2010, é o primeiro consórcio público específico da área de cultura no País. Com o objetivo de fomentar a cultura regional, ligada à “raiz” de cada um destes municípios, o consórcio foi constituído no sentido de assessorar e garantir verbas dos Governos Federal e Estadual, de maneira não imposta, isto é, os municípios podem ou não aderir a cada um dos projetos culturais do consórcio. Ele apenas potencializa as ações, de acordo com o que desejam a sociedade civil e a esfera pública, cabendo às prefeituras e às suas respectivas Secretarias/Diretorias de Cultura intermediar e gerenciar a execução dos projetos. Trata-se, além disso, de um meio para a integração da rede para troca de informações e para o suprimento de certas necessidades comunitárias.

Deu-se início ao que hoje é o Culturando uma formação inicial, no ano de 2005, de dirigentes culturais que se juntaram para trocar experiências de gestão, fazer intercâmbio de produção e circulação cultural. Desta forma, por exemplo, grupos de teatro de Sertãozinho eram levados a Monte Alto para fazer apresentações, ao passo que uma orquestra de violeiros desta cidade era enviada a Cravinhos, conforme explicou o Sr. Daniel Tercino, Diretor Jurídico do Consórcio Culturando. No ano seguinte, formou-se uma ONG, o Grupo de Gestão Cultural do Interior Paulista, que acabou se transformando em uma associação, a AGCIP, cuja sede estava localizada no município de Monte Alto.

Dois anos após a transformação deste intercâmbio de ideias de gestão e experiências culturais em associação – no ano de 2008, portanto – a AGCIP rompeu politicamente com o Prefeito de Monte Alto, saiu do governo e a associação passou a ter uma sede própria, fora da Prefeitura. Neste mesmo ano, surgiu a Revista Culturando e houve uma conversa inicial com a Dra. Paula Ravanelli Losada, Assessora da Presidência da República, a respeito de se criar um consórcio na área de cultura.

Em 2010, finalmente, foi criado o Consórcio Intermunicipal Culturando, devido à possibilidade de se fazer um acordo direto para centralizar algumas ações do Governo, em conversa inicial com o Secretário de Identidade e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, Sr. Américo Córdoba, e, logo em seguida, com todos os prefeitos, que foram apresentados aos Diretores do MinC e a esta ideia, que possibilitaria a chegada de mais verbas destinadas ao setor cultural em seus municípios.

O Consórcio Culturando possui hoje um total de dezoito municípios formalizados, embora outros dois municípios, Ubatuba e Pirassununga, estejam em fase final de aprovação da lei para se consorciarem ao Culturando. O quadro seguinte exhibe os municípios já consorciados, acompanhados da sua população e IDH:

Quadro 7 – Municípios consorciados

Municípios consorciados	População	IDH	Municípios consorciados	População	IDH
Araçatuba	191.662	0,788	Monte Azul Paulista	19.339	0,753
Ariranha	9.187	0,733	Pontal	45.119	0,725
Barretos	118.521	0,789	Ribeirão Corrente	4.545	0,711
Casa Branca	29.739	0,73	Rincão	10.782	0,734
Colômbia	6.203	0,71	Serra Azul	12.908	0,686
Guaíra	39.567	0,753	Taquaritinga	56.398	0,748
Guariba	38.128	0,719	Tupi Paulista	15.066	0,769
Jaboticabal	75.436	0,778	Viradouro	17.297	0,739
Matão	80.990	0,773	Vista Alegre do Alto	7.830	0,744

Fonte: IBGE e Atlas Brasil 2013

Uma das grandes vantagens de o município fazer parte do consórcio é, segundo a própria Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005), dinamizar a conquista de recursos e facilitar as licitações, os projetos e a amplitude do setor cultural em cada um desses municípios. Segundo Daniel Tercino, “o Governo Federal é obrigado a priorizar convênios com consórcios públicos, então o conjunto de municípios ganha mais força do ponto de vista jurídico para firmar parcerias”. Além disso, segundo ele, “a gente amplia o poder de diálogo [ao reivindicar alguma coisa junto ao Governo Federal representando 18 municípios], o que facilita a vida dos municípios pequenos, principalmente, e facilita a vida do Governo Federal também, porque é um meio dele chegar na ponta”.

5.1.2.2 Financeiro

O Consórcio utiliza como base de cálculo do valor a ser pago por cada município o índice populacional medido pelo IBGE e realiza um rateio simples entre os municípios. O recurso oriundo dos municípios é alocado em despesas operacionais, tais como salários, energia elétrica, escritório etc. Segundo Daniel, “o Consórcio é como se fosse uma autarquia de todos os municípios ao mesmo tempo, então a gente tem toda uma estrutura de funcionamento que é suportada pelos municípios que integram o Consórcio e o critério de rateio é a proporcionalidade do número de habitantes”.

Os recursos provenientes do Governo Federal e/ou do Estado de São Paulo, por sua vez, são alocados nos programas e projetos culturais. Embora o Consórcio Culturando não possa ser proponente da Lei Rouanet ou do ProAC, por ser uma entidade pública, eles possuem entidades parceiras que são proponentes, e ajudam na “articulação para captação, e a ideia é que esses projetos circulem nos municípios do consórcio”. Além da intermediação do Culturando para captação de recursos através da Rouanet e do ProAC, há os editais do Ministério da Cultura, da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo e de estatais, como a Petrobras: “participam deles não só as associações e empresas produtoras de cultura, mas também, em alguns editais, há a possibilidade de que coletivos sem CNPJ participem, pessoas físicas participem, então a gente dá todo esse suporte, e a ideia é ampliar a produção e a circulação cultural do consórcio”.

No caso específico dos Pontos de Cultura, por exemplo, os 37 Pontos espalhados pelos municípios conveniados possuem um contrato de três anos, recebendo a quantia de R\$60.000/ano, sendo um terço deste valor pago pelo município e o restante pago pelo MinC.

5.1.2.3 Operacional

O Consórcio Intermunicipal Culturando possui, hoje, uma rede de 22 Pontos de Leitura, 37 Pontos de Cultura, 60 Agentes de Leitura, 13 bibliotecas modernizadas, além de continuarem com o “intercâmbio de produção cultural nos municípios”, segundo Daniel Tercino. Outra iniciativa mencionada por ele foi o curso de capacitação em Gestão Pública de Cultura com foco no Sistema Municipal de Cultura ter sido promovido entre funcionários do setor e membros do Conselho da Sociedade Civil de Cultura.

Segundo Daniel, as “relações na área da difusão da leitura foram o grande destaque do Consórcio até hoje”, ou seja, os Pontos de Leitura e os Agentes de Leitura. Este último programa

selecionou jovens de 18 a 29 anos, que foram capacitados pela Cátedra de Leitura da UNESCO e, então, atenderam de 20 a 30 famílias que eram beneficiados pelo Bolsa Família, promovendo o empréstimo de livros, a contação de histórias, o incentivo à leitura. Este programa recebeu mídia espontânea, além de terem sido realizadas palestras a convite da Presidência da República.

Do ponto de vista operacional, o Consórcio Culturando se beneficia das economias de escala decorrentes de se realizar as mesmas ações em municípios distintos, como, por exemplo, “a demanda do município de Barretos para modernizar o acervo da biblioteca e comprar novos equipamentos é a mesma demanda de Ubatuba”.

Embora não seja obrigatório o município manter-se consorciado, Daniel Tercino diz que deve haver o respeito a algumas “formalidades” ao sair do Consórcio:

“Porque, para entrar tem que obedecer às formalidades, mas para sair também, e, ao longo dos anos, a gente tem até feito algumas alterações no Estatuto para deixar estas regras mais claras, principalmente de retirada, porque, por exemplo, o município se retira do Consórcio, mas se mantém obrigado com o que ele assumiu durante o período de Consorciamento. A Lei diz isso, mas a gente está, cada vez mais, colocando essas regras no Estatuto de forma mais clara, para não ter divergências de posicionamento jurídico na hora de o município sair e depois não querer cumprir com as obrigações que assumiu durante o período de Consorciamento”.

5.1.2.4 *O caso de Sertãozinho*

Embora apresente no momento 18 municípios, o Consórcio Culturando começou com vinte, já chegou a ter até 23 municípios, portanto oscila a quantidade de municípios consorciados em função de fatores, como a troca de prefeito ou alguma crise relacionada à arrecadação fiscal, que acaba forçando a Prefeitura a reduzir seus gastos.

Foram feitas duas entrevistas em Sertãozinho, uma com funcionário do Departamento de Cultura, Júlio César da Silva, e outra com o Presidente do Conselho da Sociedade Civil de Cultura, André Fernandes, que também participa de um coletivo cultural, o Usiarte.

O município de Sertãozinho, segundo dados repassados por funcionários do Departamento, apresenta um valor orçamentário total, para a Cultura, de aproximadamente R\$ 4.000.000, incluindo-se aí, portanto, despesas com pessoal, imobilizado etc. Na área específica de Eventos, da qual fazia parte o Consórcio Culturando, o valor inicialmente previsto para 2015 era de R\$ 1.068.000, mas acabou sendo reduzido para R\$ 900.000, por conta de uma crise na arrecadação fiscal decorrente do setor sucroalcooleiro, de suma importância para o município. Segundo Daniel Tercino, eles tiveram dois Pontos de Leitura, cinco Pontos de Cultura, duas

bibliotecas modernizadas, 5 Agentes de Leitura, além de o Consórcio ter colaborado para a viabilização da construção do CEU das Artes e dos Esportes, que é um equipamento de R\$ 2.080.000. “Enfim, o Consórcio, desde 2010 para cá, Sertãozinho foi um dos municípios que mais recebeu investimentos”.

O último rateio simples, definido pela Assembleia de Prefeitos do CIC, previa que Sertãozinho fizesse um repasse anual de pouco mais de R\$ 80.000 para o Consórcio, ou de exatos R\$ 6.671 por mês, o que representa 8,88% do valor destinado aos eventos culturais do município. Júlio César da Silva, do Departamento de Cultura de Sertãozinho alega, para a rescisão do contrato com o Culturando, que as contrapartidas previstas não foram cumpridas pelo CIC. Além de desconhecer o processo de capacitação técnica que tinha o objetivo de se conseguir a construção de um CEU das Artes e dos Esportes (o que, segundo Daniel Tercino, do Culturando, foi feito, beneficiando não só Sertãozinho, como outros três municípios consorciados), ele disse também que dois dos projetos previstos pelo Consórcio não deram certo no município: os dois Pontos de Leitura e os cinco Agentes de Leitura.

Além disso, foi dito que o projeto de modernização das bibliotecas, com a renovação dos equipamentos e do acervo, também não foi levado adiante. A prestação de contas do Culturando não é de conhecimento nem dos funcionários contatados nem do Presidente do Conselho da Soc. Civil, por ser feita para a Assembleia de Prefeitos, e alguns dos projetos do Consórcio para Sertãozinho também não eram de conhecimento de André Fernandes, presidente do Conselho e membro do Coletivo Usiarte, que nunca foi atrás do CIC para obter algum tipo de assessoria técnica ao participar de Editais lançados pelo Ministério da Cultura.

Funcionários do Departamento de Cultura reconheceram a participação do Consórcio Culturando para a obtenção dos Pontos de Cultura, cinco ao todo no município, a existência da Revista Culturando e o oferecimento do curso de capacitação, mas, de qualquer forma, disseram não existir o interesse de o município voltar a ser membro do Consórcio. Daniel Tercino diz que, no caso de Sertãozinho, o CIC ainda está em discussão com o município, justamente por conta dos Pontos de Cultura, ainda estarem em funcionamento, com mais dois anos de execução. De acordo com Daniel:

“Então se o município sair agora, como fica a execução desses Pontos de Cultura? O município está obrigado ou não a depositar a contrapartida? Está obrigado, isso o próprio município já entendeu. E o rateio de manutenção do Consórcio? Porque o Consórcio tem uma despesa para fazer a manutenção deste convênio.”

Segundo Daniel, há fatores políticos que levaram ao pedido de rescisão contratual, além da crise de arrecadação já mencionada, mas, de qualquer forma, o Consórcio se sente injustiçado pela saída do município:

“o município tem uma despesa de em torno de R\$ 80.000 no ano com a manutenção do Consórcio, mas de 2010 para cá, a gente emitiu o contrato de rateio a partir da metade de 2011 – antes disso os municípios não tiveram nenhuma despesa com o Consórcio –, então se você pegar a despesa que o município teve até hoje (...) e se você pegar o volume de investimentos que o Consórcio fez no município, isso é muito superior (...). Então é injusto que o município corte a verba da cultura, no caso do Consórcio, por conta de uma crise local”.

Daniel conclui dizendo que, justamente nos momentos em que o município passa por uma crise, ele precisa garantir a participação no Consórcio, por se beneficiar das ofertas culturais presentes nos demais municípios, “mais em conta”, segundo ele.

5.2 Uma comparação entre os modelos de rede e de governança dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e do Consórcio Culturando

5.2.1.1 A rede dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto

Embora houvesse muitas diferenças entre os Pontos de Cultura, Luciana Rodrigues diz que “a gente tinha coisas super bonitas, de usar o espaço do outro, de alguém dar oficinas nos espaços, a gente fazia as reuniões em vários Pontos, eles trocavam material”. Adriana Silva complementa dizendo que

“Não foi tempo suficiente, ou não foi formação suficiente para que eles continuassem [em formato de rede]. Hoje eles são todos amigos, pois ficaram três anos juntos, eles se ajudam quando necessário, mas não é uma rotina a de se manter rede, eles não estenderam esse processo (...). Mas durante, por uma ação também filosófica do Pontão, que imaginava que era isso que eles deviam fazer, por três anos eles ficaram em rede. Rede solidária, colaborativa (...). Esse processo com alguém conduzindo [Pontão] funcionou, com a livre espontaneidade de cada grupo, logo terminada a rede formal, ela não se consolidou. Hoje eles trocam informações como amigos, mas não como entidades componentes de uma rede”.

Flávio diz que, durante o período em que vigoraram os Pontos de Cultura em Ribeirão Preto, o Ponto de Cultura Casa das Artes, além da atividade de formação no teatro e em outras áreas artísticas de crianças e adolescentes, se relacionava com “quase todas movimentações culturais da cidade, então tudo que era festival, tudo que era atividade acabava tendo alguma relação com a Casa das Artes, então a Casa teve um papel atuante no cenário da cidade de colaboração, inclusive com o que acontecia em volta”. A relação da Casa das Artes com os demais Pontos de Cultura, diretamente, se dava em alguns casos, segundo Flávio, “até por uma

questão de afinidade, de pensamentos, de práticas, do ‘com que trabalha’, ou até por uma questão geográfica. Com alguns pontos você acaba construindo uma relação maior, com outros, menos...” Além do Pontão de Cultura, descrito por ele como sendo “extremamente articulador de diversos movimentos”, havia a descentralização dos Pontos de Cultura, espalhados por toda a cidade, “que já trabalhavam com uma pequena parcela da comunidade, aí você investe nestes Pontos para o trabalho que eles desenvolvem. Você fortalece o trabalho naquela região, potencializa e inclusive proporciona uma expansão daquele trabalho se relacionando melhor com toda a cidade”. Flávio conclui dizendo que “esta é a grande vantagem dos Pontos de Cultura”.

5.2.1.2 A rede do Consórcio Intermunicipal Culturando

O Consórcio Culturando, desde o seu início, teve como objetivo a troca de experiências em gestão pública entre os prefeitos, além do intercâmbio de produções culturais, antes mesmo que o Consórcio fosse formalizado. Em eventos como a Festa do Peão de Barretos, o Culturando faz a apresentação, no Palco da Diversidade Cultural, da parte de “cultura tradicional” do evento, em que todas as cidades consorciadas levam suas atrações culturais para se apresentar em Barretos. Do ponto de vista operacional, a relação entre os municípios se dá naturalmente, devido ao fato de haver economias de escala quanto ao intercâmbio cultural, além de ser mais vantajoso para os municípios se consorciar para pleitear verbas públicas, pois há maior “força do ponto de vista jurídico”, segundo Daniel. Os grandes beneficiados com o Consórcio são os municípios menores, pois, além de pagarem uma taxa de manutenção menor, proporcional à população que têm, adquirem maior representatividade junto ao Governo Federal juntando-se aos outros dezessete municípios:

“Um município como Vista Alegre do Alto, que tem 7.000 habitantes (...), não consegue chegar no Governo Federal e propor uma rede de Pontos de Cultura, é inviável. Mas uma rede intermunicipal, via consórcio, torna possível que o município de Araçatuba [com 200.000 habitantes] tenha oito Pontos [de Cultura] e que o município de Vista Alegre do Alto tenha um, mas dentro desta rede intermunicipal”.

Como se trata de um ato voluntário o consorciamento e a manutenção neste Consórcio do município ou não, muitos municípios passam a fazer parte da rede e depois saem. Pode-se perceber que há certa oscilação na quantidade de municípios consorciados, em decorrência de mudanças na Prefeitura e de crises econômicas ou fiscais. Assim como aconteceu com Sertãozinho, que se desligou do Culturando, vários outros municípios já se desligaram, e outros

estão prestes a ingressar. Não há maiores prejuízos para os demais municípios, do ponto de vista operacional, mas a taxa de manutenção acaba aumentando, pois o rateio sobe, proporcionalmente, por passar a contar com menor número de municípios.

As relações se dão de forma mais acentuada entre município e Consórcio, e não entre um município e outro. As reuniões entre os prefeitos, eventos de grande porte como a Festa do Peão de Barretos e o processo de inclusão de novos municípios são feitos pelo Consórcio Culturando. Prova disso é o desconhecimento de funcionários do município de Sertãozinho e do Presidente do Conselho da Sociedade Civil de Cultura em relação à prestação de contas e a alguns dos projetos executados.

Uma das expectativas do Consórcio Culturando, segundo Daniel Tercino, para ampliar o papel e a amplitude do Consórcio é o dele se transformar no primeiro Consórcio Público Pontão de Cultura do Brasil, pois a Lei Cultura Viva prevê esta possibilidade. Desta forma, o Pontão ficaria responsável por articular a rede de Pontos de Cultura dos municípios, capacitando-os, promovendo encontros, fazendo a análise de prestação de contas. Uma alternativa, ou, concomitante a isto, o Diretor Jurídico do Culturando revelou a possibilidade também de o Consórcio Culturando se transformar em um Pontão de Cultura, porém com o objetivo de articular a criação de novas redes de municípios, ou seja, de auxiliar na criação de novos Consórcios Públicos de Cultura no Brasil, haja vista que eles têm participado de encontros e cursos em todas as regiões do País com o intuito de fornecer assessoria técnica a respeito do Consórcio: como funciona, o que é necessário, quais Leis têm que ser respeitadas etc.

5.2.1.3 Quadro comparativo

Levando-se em conta a categorização proposta por Cunha, Passador e Passador (2010), foi solicitado aos entrevistados – Luciana Rodrigues, representando o Pontão de Cultura Sibipiruna, e Daniel Tercino, do Consórcio Intermunicipal Culturando – que preenchessem o quadro de tal forma que explicasse de que forma funcionam (ou funcionaram, no caso dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto) as experiências culturais estudadas.

No quadro abaixo, temos a categorização dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, de acordo com Luciana Rodrigues:

Quadro 8 - Categorização da rede dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Formação	natural
	induzida
Tipo de alianças	horizontal
	vertical
Orientação das relações	fins comerciais (competitividade)
	fins sociais
Orientação do elo da cadeia	production-driven (produção)
	buyer-driven (comprador)
Presença de uma organização central	estimulante e fornecedor
	concorrente
Governança	sem formalização institucional
	presença de um agente intermediário
	coordenação por uma organização central
Institucionalização	formal (contratual)
	informal
Unidade de análise	indivíduo
	organização
	rede
Tipo de competição	entre organizações
	entre redes
	Não se aplica
Proximidade	geográfica
	organizacional
	tecnológica
Parcerias	do mesmo setor
	de setores diferentes

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro seguinte, respondido pelo Diretor Jurídico do Consórcio Culturando, Daniel Tercino, representa a categorização da rede do Consórcio e, em seguida, são discriminados os itens, acompanhados de uma explicação sobre o motivo pelo qual cada item foi assinalado:

Quadro 9 – Categorização da rede do Consórcio Intermunicipal Culturando

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Formação	natural
	induzida
Tipo de alianças	horizontal
	vertical
Orientação das relações	fins comerciais (competitividade)
	fins sociais
Orientação do elo da cadeia	production-driven (produção)
	buyer-driven (comprador)
Presença de uma organização central	estimulante e fornecedor
	concorrente
Governança	sem formalização institucional
	presença de um agente intermediário
	coordenação por uma organização central
Institucionalização	formal (contratual)
	informal
Unidade de análise	indivíduo
	organização
	rede
Tipo de competição	entre organizações
	entre redes
	não se aplica
Proximidade	geográfica
	organizacional
	tecnológica
Parcerias	do mesmo setor
	de setores diferentes

Fonte: elaborado pelo autor.

Abaixo, tem-se uma comparação entre cada um dos itens analisados dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e do Consórcio Culturando, acompanhados de uma explicação para cada uma das marcações.

Quadro 10 – Comparação entre a categoria ‘Formação’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Formação	natural	natural
	induzida	induzida

Fonte: elaborado pelo autor.

O primeiro item analisado, Formação, é descrito como sendo induzido, segundo Luciana Rodrigues, por se tratar de uma política pública federal, já institucionalizada e presente em

outros municípios e Estados da Federação, promovida pela Secretaria de Cultura da Prefeitura de Ribeirão Preto em parceria com o Ministério da Cultura. No caso do Consórcio Culturando, Daniel Tercino optou por considerar as duas opções (natural e induzida), pois houve, segundo ele, uma articulação entre municípios desde cinco anos antes da formação oficial que permitiram que o Consórcio tivesse esta formação inicial naturalmente, e houve também a característica induzida, devido ao fato de o MinC ter “desafiado” a então AGCIP a se transformar em consórcio cultural.

Quadro 11 – Comparação entre a categoria ‘Tipo de Alianças’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Tipo de alianças	horizontal	horizontal
	vertical	vertical

Fonte: elaborado pelo autor.

O segundo item analisado, tipo de aliança, é caracterizada como sendo horizontal, devido ao fato de ambos os entrevistados levarem em conta os principais envolvidos com a rede, no caso as associações culturais e os municípios, para os Pontos de Cultura e o CIC, respectivamente. Em ambos os casos, no entanto, devemos levar em consideração que se trata de um convênio federativo em que os recursos são originários da União e da Prefeitura de Ribeirão Preto, no caso dos PCRP, e da União ou Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, no caso dos editais de que participam os municípios conveniados com o Culturando.

Quadro 12 – Comparação entre o item ‘Possibilidade de categoria’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Orientação das relações	fins comerciais (competitividade)	fins comerciais (competitividade)
	fins sociais	fins sociais

Fonte: elaborado pelo autor.

O terceiro item analisado, orientação das relações sociais, é igual para ambos: fins sociais. O objetivo é o da promoção e circulação cultural, fomentando as ações culturais existentes nas associações culturais e promovendo o intercâmbio entre elas. Não há, portanto, uma relação de

competitividade nem entre os municípios consorciados, no caso do Culturando, nem entre as associações culturais que fizeram parte dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto.

Quadro 13 – Comparação entre a categoria ‘Orientação do elo da cadeia’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Orientação do elo da cadeia	production-driven (produção)	production-driven (produção)
	buyer-driven (comprador)	buyer-driven (comprador)

Fonte: elaborado pelo autor.

O quarto item analisado, orientação do elo da cadeia, também é o mesmo para ambas as experiências culturais: voltado para a produção, e não para o comprador. Nas duas experiências as ações têm como objetivo atingir a sociedade civil dos municípios, de tal forma que todos os munícipes tenham a possibilidade de ser contemplados pela oferta e difusão cultural.

Quadro 14 – Comparação entre a categoria ‘Presença de uma organização central’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Presença de uma organização central	estimulante e fornecedor	estimulante e fornecedor
	concorrente	concorrente

Fonte: elaborado pelo autor.

O quinto item analisado, presença de uma organização central, apresenta a mesma categorização para ambos: estimulante e fornecedor. A ideia para ambos, como foi dito anteriormente, é que a organização central fomenta as associações e movimentos culturais que já produzem e promovem a cultura, não cabendo a eles, Consórcio Culturando ou Prefeitura de Ribeirão Preto, se ocuparem disso. Desta forma, há a decisão dos Pontos de Cultura sobre qual atividade realizar, e há, no caso das prefeituras, a decisão sobre os investimentos do Consórcio e sobre a participação ou não em determinada parceria em convênios.

Quadro 15 – Comparação entre a categoria ‘Governança’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	
Governança	sem formalização institucional
	presença de um agente intermediário
	coordenação por uma organização central
Consórcio Culturando	
Governança	sem formalização institucional
	presença de um agente intermediário
	coordenação por uma organização central

Fonte: elaborado pelo autor.

O sexto item analisado, governança, é descrito por ambos como sendo coordenado por uma organização central. Há, portanto, uma formalização institucional em ambos os casos, cabendo à Prefeitura de Ribeirão Preto e ao Culturando gerir o processo administrativo, ficando sob responsabilidade das entidades culturais toda a parte operacional, ou seja, as atividades artístico-culturais.

Quadro 16 – Comparação entre a categoria ‘Institucionalização’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Institucionalização	formal (contratual)	formal (contratual)
	informal	informal

Fonte: elaborado pelo autor.

O sétimo item analisado, institucionalização, é “formal (contratual)” para ambos. Há, no caso dos Pontos de Cultura, um contrato firmado entre a Prefeitura e o Ministério da Cultura para que esta política pública ocorra em determinado município e, feito isto, é lançado um Edital que irá selecionar quais associações culturais serão contempladas como Pontos de Cultura e receberão a verba pública, advinda do município e da União, com base nas premissas destacadas pelo edital. No caso do Consórcio Culturando, trata-se de um consórcio público que segue as regras do direito público, da Lei de Consórcio Público, da Portaria Ministerial de conveniamento com o Governo Federal, e, além disso, para o município se consorciar, sua adesão também precisa passar pelo crivo do Legislativo Municipal, portanto tratam-se de experiências culturais formais.

Quadro 17 – Comparação entre a categoria ‘Unidade de análise’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	
Unidade de análise	indivíduo
	organização
	rede
Consórcio Culturando	
Unidade de análise	indivíduo
	organização
	rede

Fonte: elaborado pelo autor.

O oitavo item, Unidade de Análise, diz respeito à forma como o presente trabalho está analisando e comparando ambas as experiências culturais: redes. Desta forma, o objeto de estudo é a relação que se dá entre os entes federativos – Governo Federal, Estado de São Paulo e municípios contemplados pelas políticas públicas –, além do impacto que estas experiências culturais têm para a sociedade civil. O objetivo, portanto, é o de se analisar as redes como um todo, e não um indivíduo ou organização específicas.

Quadro 18 – Comparação entre a categoria ‘Tipo de competição’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	
Tipo de competição	entre organizações
	entre redes
	Não se aplica
Consórcio Culturando	
Tipo de competição	entre organizações
	entre redes
	não se aplica

Fonte: elaborado pelo autor.

O nono item analisado, tipo de competição, é descrito como “não se aplica” por ambos os entrevistados. Tratam-se de redes que têm como objetivo fomentar, promover e difundir a produção cultural, atingindo toda a população do(s) município(s). Apresentam fins sociais e são voltados para a produção, e não para o comprador, como dito anteriormente. No entanto, no caso do Culturando, pode-se dizer que há certa competição quanto à obtenção dos recursos públicos, sendo inclusive uma das vantagens de o município se consorciar. Ou seja, como o Governo Federal é obrigado a priorizar convênios com consórcios públicos, acaba sendo uma vantagem, do ponto de vista jurídico, em detrimento de todos os outros municípios que estiverem pleiteando verbas do Ministério da Cultura. Vale ressaltar que, embora várias regiões

do País tenham interesse de criar um consórcio público na área cultural, o Culturando é o primeiro e, por enquanto, o único do País, não havendo, desta forma, o que o quadro acima classificou como “Competição entre redes” ainda.

Quadro 19 – Comparação entre a categoria ‘Proximidade’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria
Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	
Proximidade	geográfica
	organizacional
	tecnológica
Consórcio Culturando	
Proximidade	geográfica
	organizacional
	tecnológica

Fonte: elaborado pelo autor.

A proximidade é geográfica, no caso dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, e é organizacional, no caso do Culturando. No primeiro caso, o Edital previa que associações culturais do mesmo município fossem contempladas, tratando-se, portanto, de uma rede que beneficia esta proximidade geográfica, devido às economias de escala provenientes do intercâmbio de equipamentos e atividades culturais. No segundo caso, não se trata de uma proximidade geográfica, pois os municípios conveniados estão espalhados por todo o Estado de São Paulo. A maioria deles está na região Norte do Estado, mas há municípios como Araçatuba e Tupi Paulista, mais afastados, além de estarem tentando criar um núcleo formado por Ubatuba, Cunha e São Luiz do Paraitinga, cidades bem afastadas da sede do Consórcio, Monte Alto. A proximidade, neste caso, pode ser descrita como organizacional, pois, segundo Daniel Tercino, “a demanda do município de Barretos de modernizar o acervo da biblioteca e comprar novos equipamentos pode ser a mesma de Ubatuba”, ou seja, embora não sejam municípios exatamente próximos uns dos outros, podem se beneficiar das economias de escala decorrentes das demandas que ambas apresentam.

Quadro 20 – Comparação entre a categoria ‘Parcerias’

Item a ser analisado pelo pesquisador	Possibilidade de categoria	
	Pontos de Cultura de Ribeirão Preto	Consórcio Culturando
Parcerias	do mesmo setor	do mesmo setor
	de setores diferentes	de setores diferentes

Fonte: elaborado pelo autor.

O décimo e último item, parcerias, é classificado como “do mesmo setor” para as duas experiências culturais. O setor é o mesmo para todos os envolvidos nos Pontos e no Consórcio: a cultura. Daniel Tercino diz que, no caso do Culturando, embora os projetos sejam todos na área cultural, eles procuram contemplar outros setores das políticas públicas, como saúde, educação, por incluírem, por exemplo, Pontos de Cultura que promovam atividades culturais dentro de hospitais.

5.2.1.4 O modelo de governança dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e do Consórcio Culturando

Os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, como dito anteriormente, se baseavam no princípio da descentralização da cultura, do fomento e, por último, da autonomia proporcionada às associações e movimentos culturais. Desta forma, embora a parte administrativa fosse regida pela Secretaria de Cultura da Prefeitura de Ribeirão Preto, decisões operacionais, relacionadas ao trabalho artístico cultural, eram exclusivamente tomadas pelos Pontos de Cultura.

Adriana diz que “a autonomia estava limitada a projetos”. Como era de responsabilidade dos Pontos de Cultura, ao participar do Edital, elaborar um projeto que abarcasse os três anos desta política pública, naturalmente alguns itens constantes no projeto tiveram que ser alterados ao longo deste período. “É difícil planejar três anos, ainda mais para quem não é da área de planejamento. (...) se ela faz carnaval, por exemplo, ela gira tudo em torno do carnaval, mas não ao longo do ano, ela começa três meses antes, não tem essa...” Depois de entregue o projeto, já elaborado todo o planejamento referente aos três anos seguintes,

“Ele [o gestor do Ponto de Cultura] tinha que fazer a gestão daquele projeto, que era inclusive a nossa unidade de valoração. Para aquele projeto ele disse que faria três oficinas, eu precisava ter uma unidade de medida para poder saber se ele estava fazendo ou não a boa gestão do recurso público municipal, então eu perguntava para ele: “Você fez essa oficina? Cadê as fotos, as listas de presença? Então tinha bastante severidade no processo de acompanhamento, que era necessário, até por falta de experiência deles(...)”.

Complementando o que foi dito por Adriana Silva, Flávio, da Casa das Artes, diz que:

“Às vezes tinham momentos de prestação de contas, de informações administrativas, mas a gestão do projeto é autônoma, então cada Ponto fazia a gestão do seu projeto. Tem uma prestação de contas a ser feita, mas a gestão é autônoma. [A interferência deles] era mais na questão de como tinham que ser as contratações, gastos, pensando na prestação de contas. Orçamentos, notas fiscais, tinha todo um controle, mas é mais no sentido de controle, e não de interferência”.

Adriana conclui dizendo que “o poder público não tinha esse formato, então ele repassava o eventual recurso para o artista e ponto [antes dos Pontos de Cultura]. Então esse projeto vem para fazer esse acompanhamento financeiro (...)”.

No caso do Consórcio Culturando, eles possuem a Assembleia de Prefeitos e a Secretaria Executiva. A primeira “decide os investimentos do Consórcio, a participação ou não em determinada parceria em convênios, a previsão orçamentária, as contas dos exercícios financeiros do Consórcio, então a instância máxima de decisão é a Assembleia de Prefeitos”. A Secretaria Executiva é composta por técnicos de diversas áreas que são indicados pela Assembleia, sendo o Secretário Executivo indicado pelo Presidente do Consórcio.

Para a criação do Consórcio, houve uma Assembleia de Fundação do Consórcio, da qual participaram doze prefeitos. Posteriormente, outros oito prefeitos que solicitaram o ingresso no Consórcio, que também precisa contar com a ratificação do Legislativo Municipal para que haja o fechamento do acordo entre município e Consórcio Culturando. Além disso, são obedecidas as regras da Lei de Consórcio Público e a Portaria Ministerial de Conveniamento com o Governo Federal. Cabe ao Tribunal de Contas da União se ocupar de formalidades processuais da gestão financeira do consórcio, enquanto que a Controladoria Geral da União se ocupa da aplicação do dinheiro, isto é, audita a chegada ou não de materiais didáticos para os municípios, por exemplo (SILVA, 2014).

Percebe-se, no caso do Culturando, o desconhecimento de funcionários da Prefeitura de Sertãozinho e de membro do Conselho da Sociedade Civil deste município no que diz respeito à atuação do Consórcio, tanto do ponto de vista operacional quanto financeiro. Há certa dificuldade em atrelar a imagem do Consórcio à de eventos culturais realizados nos municípios, o que pode vir a ser positivo, devido ao fato de o Culturando se ocupar da parte administrativa e delegar às associações culturais o aspecto operacional, mas, por outro lado, acaba criando o problema de novos Prefeitos não darem o devido valor ao Consórcio e romperem o convênio, o que prejudica todos os municípios consorciados, além das atividades culturais já em andamento.

De maneira geral, não há participação significativa da sociedade civil em ambas as redes. Tem-se que o aspecto administrativo fica(ou) reservado à Secretaria de Cultura de Ribeirão Preto ou ao Consórcio Culturando, e as atividades culturais ficam reservadas às associações culturais. A decisão sobre quais devem ser os Pontos de Cultura, por exemplo, ou aspectos relacionados à prestação de contas ainda não contam com interesse da sociedade civil, o que condiz com os limitadores da capacidade da governança pública de resolver problemas, dentre

os quais se destacam a falta de continuidade das Prefeituras em relação aos Pontos de Cultura ou à sua permanência no Culturando, além da ausência de uma sociedade mobilizada, fundamental para o bom funcionamento das redes e da governança pública, segundo Kissler e Heidemann (2006).

Para concluir, tem-se que, dentre as características principais da governança no setor público, de acordo com Rhodes (1997), não é visível a presença de forte interdependência entre as organizações, ao menos no que diz respeito aos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto (que, mesmo com o convênio encerrado, poderiam se mobilizar entre si para fomentar a difusão cultural no município) ou aos municípios conveniados do Culturando, em ambos os casos, portanto, apresentando uma interação entre os membros da rede não satisfatória.

Rhodes (2007) também diz que as redes não devem necessariamente prestar contas ao Estado, mas serem auto organizadas. No entanto, o grau de autonomia continua sendo mínimo, tanto das associações culturais em relação à verba do Governo Federal e suas políticas culturais, quanto dos municípios em relação ao Consórcio Culturando.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Conclusões da pesquisa em relação aos objetivos

Ambas as experiências culturais pesquisadas comprovam as tendências presentes na administração pública de descentralização e empoderamento. Todos os entrevistados envolvidos com os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto ressaltam a ideia de o setor público fomentar, “deixar fazer”, ou, nas palavras de Luciana Rodrigues, uma das entrevistadas, “quem faz cultura é a sociedade, cabe ao poder público estimulá-la, financeira, estrutural, politicamente”. O Consórcio Culturando também apresenta esta característica de proporcionar autonomia às associações e movimentos culturais dos municípios consorciados, embora predomine, no caso do consórcio, a ideia do dinamismo, no sentido de que eles procuram facilitar a conquista de recursos, as licitações, os projetos e a amplitude do setor cultural, ou seja, possui como objetivo reduzir os entraves burocráticos e agilizar a promoção e difusão cultural.

Foram relatados problemas operacionais, administrativos e políticos em ambas as experiências culturais, como no caso de um Ponto de Cultura ter que ser desligado por não cumprir com as exigências documentais previstas em contrato, ou, no caso do Culturando, de municípios que, em decorrência de uma troca de Prefeito e/ou de uma crise de arrecadação (ou quaisquer outros motivos), resolverem subitamente reduzir seus investimentos em cultura e deixar de fazer parte do Consórcio. É muito importante, no entanto, que não haja esta ruptura de forma tão abrupta e intensa, como ocorreu com os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, pois, como disse Flávio Racy, da Casa das Artes, “a formação do público começa através do relacionamento da criança com a arte”, é um processo lento, gradual, e que irá trazer somente benefícios a esta pessoa. A cultura deve estar intimamente ligada à educação, portanto, pressupondo, segundo Ribeiro (2014), que o ser humano não nasce pronto, ele é continuamente construído pela descoberta dos segredos do mundo e pela descoberta do novo, o que faz crescer a sua liberdade.

Embora o orçamento para o setor cultural seja diminuto em todas as instâncias federativas (Governo Federal, Estados e municípios), é imprescindível que estes recursos sejam efetivamente alocados em quem consegue produzir e promover a cultura, ao mesmo tempo em que os consórcios públicos são igualmente importantes por, de certa forma, destravar os trâmites burocráticos, comumente morosos, possibilitando a chegada dos recursos públicos às

associações culturais que conseguem atingir as comunidades carentes, as quais podem por ventura encontrar na cultura uma forma de sair do ciclo de pobreza que os cerca. Segundo Ribeiro (2014), nenhum setor da aventura humana nos capacita tanto quanto o setor cultural para, cada um de nós, descobrir a sua diversidade única.

Tratam-se de políticas públicas integradas, tanto o Consórcio Culturando quanto os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, no sentido de que ampliam a oferta cultural, promovem a diversidade e a democratização cultural e almejam, portanto, a quebra de privilégios, fazendo ser público o que é, de fato, público.

6.2 Limitações da pesquisa

Este trabalho se propôs a entrevistar pessoas envolvidas nos três níveis de ambas as experiências culturais: o estratégico, representado por Adriana Silva e Daniel Tercino; o tático, representado por Luciana Rodrigues e Júlio Silva; e o operacional, representado por Flávio Racy e André Fernandes. Outras pessoas poderiam ter sido contempladas, no entanto, para que tivéssemos uma compreensão mais ampla sobre o Consórcio Culturando e os Pontos de Cultura, como, por exemplo, algum representante do Ministério da Cultura, entidade maior do Poder Executivo para este setor específico, responsáveis por firmar os acordos com os consórcios públicos e por decidir em qual município implementar os Pontos de Cultura.

No caso do Consórcio Culturando, poder-se-ia levar em consideração o ponto de vista de um município participante do Consórcio que não se desligou, nem cogita se desligar, ao contrário do que aconteceu com o município pesquisado, tendo-se desta forma uma opinião positiva, que mostraria as vantagens e os benefícios para este município. No caso dos Pontos de Cultura de Ribeirão Preto, alguma associação cultural que passou por mais dificuldade no processo de planejamento e execução das diretrizes determinadas pelo MinC também ampliaria o debate sobre a efetividade desta política pública em comunidades carentes, as quais são usualmente aliadas do processo de captação de recursos do poder público.

Por último, pode-se dizer que, em relação à validação metodológica, costumam-se fazer algumas críticas aos estudos de caso múltiplos, devido ao fato de as experiências estudadas não poderem ser generalizadas.

6.3 Recomendações para pesquisas futuras

Levando-se em conta as informações coletadas neste trabalho, novas pesquisas podem ser feitas abordando temas correlatos. Sugere-se que sejam feitas análises de políticas públicas entre os Pontos de Cultura de Ribeirão Preto e alguma outra lei federal do setor cultural, por se tratar de políticas idealizadas e fomentadas pela mesma instância: o Poder Executivo.

Analogamente, sugere-se que o Consórcio Intermunicipal Culturando seja analisado sob o aspecto dos consórcios públicos, os quais estão mais disseminados em outros setores, como o de saúde, podendo ser feita igualmente uma análise das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F., FILIPPIM, E., DIEGUEZ, R. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Brasil, 47, dez. 2013.

ALVAREZ, R., SILVA FILHO, S. J. M.; PROENÇA, A. Redes simétricas e seu processo de definição de estratégia coletiva e modelo de governança: proposta no âmbito das redes de incubadoras e parques tecnológicos. In: XXII SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, Salvador, Brasil, 2002.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm> Acesso em 09 maio 2014.

BRASIL. Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13018.htm> Acesso em 29 jul 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.

CAMPOMAR, M. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**. São Paulo, n. 3, v. 26, p. 95-97, Julho/Setembro, 1991.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 1ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1995. 567 p.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 10ed. Bookman, 2011, p. 784.

CULTURANDO, Consórcio Intermunicipal. Site oficial. Disponível em <<http://www.consorcioculturando.com.br>>. Acesso em 03 abril 2014.

CUNHA, J.A.C.; PASSADOR, J.L.; PASSADOR, C.S. Categorizações e recomendações para a pesquisa sobre redes interorganizacionais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 6. 2010, Florianópolis.

DENHARDT, J. V. & DENHARDT, R. B. The new public service: serving rather than steering. New York: M. E. Sharpe, 2003

FUNDAP. Economia Criativa na cidade de São Paulo: diagnósticos e potencialidades. São Paulo, 2011. Disponível em http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Livro_Economia_Criativa_NOVO.pdf>. Acesso em: 12 maio 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 206p.

GOULART, Sueli et al. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, Set. 2010.

HAIR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2006. 471p.

KAPUCU, N.; YULDASHEV, F.; BAKIEY, E. Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences. *European Journal of Economic and Political Studies*, 2(1): p.39-60. 2009.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLAMER, A. Value of Culture. In: **A Handbook of Cultural Economics**, Ruth Towse, Ed. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), 2003, pp. 465-469. Disponível em http://www.klamer.nl/docs/2dec_2002.pdf> Acesso em 5 set. 2014.

_____. Cultural goods are good for more than their economic value. 2001 Disponível em: <http://www.klamer.nl/index.php/subjects/art-culture/207-cultural-goods-are-good-for-more-than-their-cultural-value-may-2001-later-revised-updated-january-2011>>. Acesso em 16 de set. de 2014.

LACERDA, A.P. Democratização da cultura x Democracia cultural: os Pontos de Cultura enquanto política cultural de formação de público. **Políticas Culturais: Teorias e Práxis**, 2012.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, Jun. 2014.

MANTECÓN, A.R. Papeis de público e inclusão social: os desafios das políticas culturais em tempos de globalização. In: JORDÃO, G.; ALLUCCI, R.R. **Panorama setorial da cultura brasileira**. São Paulo: Allucci & Associados Comunicações, 2014. 234p.

McGUIRE, M. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. **Public Administration Review**, Special issue, p.33-42. 2006

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf/3dc312fb-5a42-4b9b-934b-b3ea7c238db2>. Acesso em 9 maio 2014.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **O que é a Política Nacional de Cultura Viva – PNCV?** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cultura-viva1>>. Acesso em 29 jul 2015.

NASCIMENTO, L. C.; CKGNAZAROFF, I. B. Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG. In: **ENANPAD**, 31, 2007, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

NETO, M. M. M.; FERREIRA, L.A. **Economia da Cultura** – Contribuições para a construção do campo e histórico da gestão de organizações culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2011. 381p.

PASCHOALICK, J.P.; RODRIGUES, L. Por dentro da rede: delineando o impacto da rede de Pontos de Cultura nas entidades de Ribeirão Preto/SP. In: **V Seminário Internacional – Políticas Culturais**. Rio de Janeiro, p.1-15, 2014.

PASSADOR, C. S. Gestão e Políticas Públicas. In. PASSADOR, Cláudia Souza. **Observações sobre Educação no campo e desenvolvimento no Brasil**. Ribeirão Preto, 2012. Tese (Livre-Docência. Área de concentração: Administração Pública), p.28-37. Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

PASSADOR, C. S.; FERREIRA, V. R. S.; PASSADOR, J. L. Produção Acadêmica sobre Redes no Brasil. In: **XXIV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica**. Gramado, 2006.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas. In: **XXXVI ENANPAD**, 2012, Rio de Janeiro. XXXVI ENANPAD 2012, 2012.

RAVANELLI, Paula. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, III, Brasília, 2010.

REIS, A.C.F. **Cidades Criativas**: soluções inventivas: o papel da Copa, das Olimpíadas e dos Museus Internacionais. São Paulo: Garimpo de Soluções; Recife: FUNDARPE, 2010. 338p.

_____. **Marketing Cultural e Financiamento da Cultura**. Ed. Thomson Learning. 1ª reimp. São Paulo, 2006. 313p.

_____. **Economia da Cultura e desenvolvimento sustentável**: o caleidoscópio da cultura. Barueri: Manole. 2007. 354p.

RIBEIRO, R. J. **Os principais ministérios: Cultura**. Valor Econômico. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3798846/os-principais-ministerios-cultura>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. As reformas na administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: **Enanpad**, 37. Rio de Janeiro, set. 2013.

RHODES, R.A.W. Understanding governance: policy network, governance, reflexivity and accountability. Buckingham, Philadelphia: *Open University Press*, 1997.

ROBINSON, S. E. A Decade of Treating Networks Seriously. **Policy Studies Journal**. 44 (4). p.589-598. 2006.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais e novos desafios. **MATRIZES**, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.matrizes.usp.br/ojs/index.php/matrizes/article/view/18>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97-114, set./dez. 2009.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *Rev. Adm. Pública*, v.43, n.2, p.347-369, abr. 2009

SILVA, A. B.; GODOI, C. K. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 460p.

SILVA, R. A. **Políticas públicas de cultura e redes interorganizacionais: o caso do consórcio intermunicipal Culturando**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

TURINO, C. **O Desmonte do Programa Cultura Viva e dos Pontos de Cultura sob o Governo Dilma**. 2013. Disponível em: <www.revistaforum.com.br> Acesso em: 10 set. 2014.

UNCTAD. **Relatório de Economia Criativa 2010**. Disponível em <<http://www2.cultura.gov.br/economiacriativa/wp-content/uploads/2013/06/relatorioUNCTAD2010Port.pdf>> Acesso em: 15 set. 2014.

UNESCO. **Culture, Trade and Globalization: Questions & Answers**. 1ª ed. Paris: Unesco Publishing. 2000. 69 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248 p.