



GESTÃO

PUBLICIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CIRCUITO MUNICIPAL DE CULTURA DE BELO HORIZONTE

Sara Moreno Rocha¹

RESUMO

A gestão pública não estatal, ou publicização, envolve a transferência de atividades e serviços, em benefício da população, do setor público para organizações da sociedade civil (OSCs), por meio da contratualização de parcerias. No setor da cultura, permite a gestão compartilhada de programas e espaços culturais entre a administração pública e organizações privadas sem fins lucrativos, cada qual com papéis específicos. Essa forma de gestão busca melhorar a eficiência e eficácia na execução das políticas culturais, além de permitir a mobilização de recursos adicionais. No entanto, levanta questões sobre o equilíbrio de poderes, a efetividade da participação social e a autonomia das organizações envolvidas. O estudo de caso do Circuito Municipal de Cultura de Belo Horizonte (MG) mostra os benefícios e desafios do modelo regulamentado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), assim como as implicações dele em políticas culturais participativas.

Palavras-chave: Gestão cultural. Publicização. MROSC. Parcerias. Participação social.

ABSTRACT

There's an ongoing shift in public management in Brazil towards the transference of services from the public sector to NGOs through establishing partnerships aiming for the welfare of the population. Within the cultural sector, this promotes shared management of cultural programs and institutions, with government and non-profit organizations playing distinct roles. The primary aspiration of this management approach is to enhance efficiency and effectiveness in the execution of cultural policies while exploring opportunities for additional funding. However, this model also raises concerns about the balance of power dynamics, the

1 Gestora cultural com atuação no poder público e terceiro setor. Mestre em Arte e Tecnologia da Imagem pela Escola de Belas Artes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atua como consultora em projetos, empreendimentos e instituições culturais por meio de sua empresa, Inventário Cultural. *E-mail:* sara@inventariocultural.com.br.

effectiveness of societal participation and the autonomy of the involved NGOs. A case study of the Circuit of Culture in Belo Horizonte examines the potential benefits and challenges inherent in this partnership model. Furthermore, it sheds light on the implications of such collaborations for the development of cultural policies with a participatory approach.

Keywords: Cultural management. Public-NGO collaboration. Partnerships. Social participation.

INTRODUÇÃO - RELATO DE UMA GESTORA CULTURAL ENVOLVIDA COM PARCERIAS ENTRE GOVERNOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O setor cultural no Brasil é historicamente marcado pela carência de aplicação direta de recursos públicos, considerando tanto as dimensões e diversidade do País, quanto a expressividade da cultura para seu desenvolvimento social e econômico. Além da falta de destinação de uma parcela do orçamento que seja condizente com a relevância e transversalidade do setor, de forma geral, são latentes os problemas na distribuição dos recursos e a ineficiência na formalização e execução de políticas culturais. Nesse contexto, a parceria com organizações sociais, envolvendo o repasse de recursos do orçamento público para a execução de determinadas políticas culturais, tornou-se uma possibilidade, efetivada desde o início dos anos 2000, conforme veremos neste artigo.

Como gestora cultural, atuante tanto no poder público quanto no terceiro setor, observo que os modelos de parceria ainda são permeados por incompreensões e polêmicas, além de estarem em desenvolvimento constante. Há defesas da gestão pública não estatal – ou publicização – baseadas na possibilidade de esta oferecer melhores serviços, com mais agilidade e envolvimento social, uma vez que as organizações sociais voltadas para a cultura estariam mais próximas dos beneficiários das políticas culturais (público em geral ou agentes culturais envolvidos) e teriam mais capilaridade nos territórios afetados. Mas há também desconfiças em torno da aplicação dos recursos públicos, críticas ao controle da execução e à definição do papel dos agentes públicos; em alguns casos, as críticas se dão em razão de uma possível precarização ou descontinuidade dos serviços prestados. Há ainda a ameaça de que, com a transferência de ações de responsabilidade do governo para o terceiro setor, o fomento da cultura diminua, indo na contramão do que é desejável.

Quando atuei com contratos de parcerias, vivenciei diversos conflitos que geralmente não são formalmente relatados, como dificuldades no relacionamento entre parceiros, disputas pelo protagonismo nas decisões ou

concorrência pela imagem de realizador perante o público em geral. Embora haja, no Brasil, uma produção acadêmica relevante sobre a gestão pública não estatal, a teoria muitas vezes não alcança a prática. Assim, nas parcerias que observei – apesar de ambas as partes estarem comprometidas em garantir processos administrativos coerentes com as regras e sucesso na execução dos objetivos pactuados –, tanto os agentes públicos atrelados à execução e ao controle quanto os agentes culturais vinculados a organizações sociais demonstraram algum desconhecimento de conceitos relativos aos modelos de parceria. Para completar a confusão, geralmente não fica claro, para o cidadão, que usufrui dos serviços viabilizados pela parceria, o que elas são e como sua aplicação incide nos resultados que chegam à população.

Nesse terreno de aparentes contradições, ainda assim fica evidente que a execução dos programas e projetos culturais seria impossível se dependesse inteiramente da estrutura estatal, com seus processos excessivamente morosos e burocráticos. Mas não foi somente essa justificativa de ordem “prática” que se destacou em minhas observações. Percebi também um argumento interessante: o de que, além da colaboração para o atingimento de objetivos comuns visando beneficiar a sociedade, as parcerias trariam uma maior aproximação entre as políticas culturais e a sociedade civil organizada, e, em último nível, entre os cidadãos. Teríamos, assim, mais agentes culturais participando da execução das ações que fazem parte das políticas públicas voltadas à cultura – o que traria não só mais agilidade, como também mais participação social, frescor, engajamento e projeção, viabilizando políticas culturais mais aderentes e comprometidas com a produção coletiva, numa perspectiva democrática e cidadã. Seria isso verdadeiro, ou uma utopia?

Entre a união de esforços para o atingimento de objetivos comuns e as deficiências do processo institucionalizado para que isso aconteça, podemos dizer que a publicização é hoje uma realidade institucional. Por isso, é importante que, sendo ou não a favor dos modelos de parceria, os gestores e agentes culturais conheçam bem esses instrumentos de gestão, para que promovam, junto à sociedade, serviços melhores e mais transparentes.

Pensando em contribuir para isso, na pesquisa relatada neste artigo², me propus a investigar se os modelos de publicização na cultura de fato levam a um compartilhamento de poder, para que as políticas públicas sejam implementadas com maior eficiência, eficácia e transparência. Interessa-me investigar se, na prática, as parcerias levariam a uma desconcentração de poder e a um aumento da participação social.

2 Pesquisa desenvolvida dentro do Curso de Gestão Cultural do Centro de Pesquisa e Formação (CPF) do Sesc São Paulo, no ano de 2022.

Partindo do contexto das parcerias na cultura, proponho a discussão das possibilidades de uma gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil. Para tanto, além da revisão bibliográfica sobre o tema, analiso um caso de parceria: o Circuito Municipal de Cultura de Belo Horizonte (MG). Essa iniciativa me pareceu ideal por se tratar de um projeto com edições contínuas, que traz, desde o primeiro edital, o argumento da integração de políticas culturais já consolidadas no município, em articulação direta com os públicos dos territórios da cidade. Como veremos, a promoção de diálogos com agentes culturais locais e com a própria população foi tida como essencial em diversos momentos.

HISTÓRICO - GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL E PUBLICIZAÇÃO NA CULTURA

Desde o final dos anos 1990, quando se iniciou a Reforma do Estado no Brasil, por iniciativa do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, o poder público vem regulamentando e executando formas de *gestão pública não estatal*³. Na época de criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, argumentou-se que, com a extinção de alguns órgãos e entidades estatais, determinadas atividades e serviços, não exclusivos do Estado, poderiam ser absorvidos por entidades da sociedade civil. Com isso, a execução de algumas políticas públicas em áreas de forte impacto social – como saúde, assistência social, educação e cultura – antes realizadas pelo primeiro setor (principalmente nos estados e municípios), passou a ser gerida de forma compartilhada com o terceiro setor. Isso se dá pela atuação das **organizações da sociedade civil (OSCs)**, instituições privadas sem fins lucrativos⁴, que passaram a ser financiadas e incentivadas pelo poder público. Essa forma de gestão pública não estatal é chamada de *publicização*⁵.

3 O conceito de gestão pública não estatal é orientado pelo princípio de que entidades da sociedade civil podem se voltar à atuação de interesse público, sendo, para tanto, devidamente incentivadas. Assim, há uma transferência, para organizações da sociedade civil, dos serviços não exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (Donnini, 2016).

4 As OSCs foram, no passado, conhecidas como ONGs ou associações. Até hoje, popularmente são chamadas assim.

5 Publicização (por vezes chamada de contratualização ou parcerização) é um modelo para a gestão de programas públicos por organizações privadas sem fins lucrativos qualificadas, mediante fomento público, para o desenvolvimento de atividades de interesse público em áreas como saúde, ciência e tecnologia, assistência social, educação, cultura, entre outras. É um modelo de parceria entre o primeiro e o terceiro setores, com mecanismos de planejamento e controle regulamentados. Não deve ser confundida com outros modelos, como “privatização”, “concessão” ou “terceirização”, que são formas distintas de interlocução entre governo e entes privados, com ou sem fins lucrativos, cada qual com sua legislação específica (Ponte, 2019).

Embora a atuação das paraestatais e das chamadas organizações não governamentais (ONGs) já existisse no Brasil, em 2014 foi publicado o **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)** estabelecendo os modelos de publicização que vigoram hoje. Assim, o governo pode compartilhar a gestão de programas, projetos e espaços públicos com entidades privadas sem fins lucrativos que demonstrem conhecimento e capacidade de execução em determinada área de atuação, com monitoramento e avaliação baseada em resultados. Isso acontece atualmente, por exemplo, na gestão de hospitais, abrigos e escolas, por organizações sociais filantrópicas e de assistência social.

As OSCs podem ainda receber titulações dos governos federal, municipal ou estadual que as qualifiquem e habilitem a celebrar contratos de parceria com a administração pública⁶. A denominação das **organizações sociais (OSs)** foi criada pela Legislação Federal em 1998⁷, e a das **organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips)**, em 1999⁸. Em 2014 foi promulgada a Lei das Parcerias⁹, que define como devem ser formalizadas as parcerias entre a administração pública e as OSCs, para a realização de atividades de interesse público. A partir daí, a União, estados e municípios criaram sua própria forma de regulamentação de parcerias, com OSCs, OSs ou Oscips. Atualmente, no Brasil, existem mais de 600 normativas federais, estaduais e municipais que regulamentam a lei de 2014.

Embora haja diferenças entre os modelos de publicização contidos no MROSC, com diferentes instrumentos jurídicos para OS (Contrato de Gestão), Oscip (Termo de Parceria) e OSC (Termo de Colaboração e Termo de Fomento), todas essas formas de parceria são baseadas no papel do Estado como definidor das políticas públicas, porém delegando a execução dos serviços para entidades com comprovada atuação na área. Na publicização, o poder público continua, portanto, responsável pelo financiamento, planejamento e controle dos serviços públicos, garantindo os benefícios à população, mas faz uso da própria estrutura social para gerir programas e projetos.

6 Irei utilizar a denominação OSC para englobar todas as formas de organizações privadas sem fins lucrativos que possam legalmente assumir contratos de parceria com a administração pública, tenham ou não a titulação de organização social (OS) ou de organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip).

7 Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Instituiu o Programa Nacional de Publicização e criou a figura jurídica das organizações sociais (OS).

8 Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, considerada o marco legal do terceiro setor.

9 Lei Federal nº 13.019/2014.

O MROSC E A CULTURA

Os modelos de publicização têm também se destacado na área da cultura. Há uma profusão de exemplos de contratos firmados nos últimos 20 anos¹⁰ para a gestão de espaços culturais (como museus, teatros e centros culturais) e programas públicos (orquestras, escolas de formação artística, festivais) que acontecem por meio de parcerias dos estados e municípios com organizações sem fins lucrativos que tenham finalidade cultural. Os mais conhecidos são os **contratos de gestão**, como os de instituições como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp), em São Paulo, o Dragão do Mar, em Fortaleza (CE), ou o Museu de Arte do (MAR), no Rio de Janeiro (RJ), que possuem destaque nacional e internacional.

Muitas das OSCs que, atualmente, têm alguma forma de contratualização com a administração pública na área da cultura são entidades que possuem atuação há décadas; organizadas a partir de demandas sociais, por vezes, já estabeleceram convênios com estados e municípios, obedecendo a legislações mais antigas – como é o caso das Associações de Amigos de Museus, que celebravam convênios para a gestão de parte das atividades de museus públicos. Paradoxalmente, algumas OSCs vêm sendo criadas ou reconfiguradas para atender a demandas específicas da administração pública, (como o caso da Fundação Osesp, criada para celebrar o Contrato de Gestão para a Osesp, ou a Associação Pinacoteca, para a Pinacoteca do Estado de São Paulo¹¹), o que levanta questões sobre a instrumentalização dessa forma de gestão.

Um argumento importante para a transferência de atividades do poder público para as organizações sociais é que isso favorece financeiramente os programas executados, pois permite a mobilização de recursos diversos, recorrendo a financiamentos complementares aos do orçamento público. Na cultura, as OSCs podem recorrer a patrocínios privados, utilizando as leis de incentivo (programas de renúncia fiscal) e tendo mais agilidade na busca de apoios, parcerias, fontes de financiamento internacionais e até mesmo prestações de serviços e comercialização de produtos, gerando receita.

Cabe aqui uma reflexão sobre até que ponto o poder público utiliza as parcerias como forma de impulsionar as políticas culturais e quando a

10 No contexto do estado de São Paulo, pioneiro no assunto, a primeira qualificação de uma entidade da cultura como organização social foi atribuída, em 2004, à Associação Paulista dos Amigos da Arte (APAA), ou seja, seis anos depois da criação da publicização no estado de São Paulo. Na área da saúde, as primeiras qualificações aconteceram alguns anos antes, em 1998 (Tjabbes *et al.*, 2003).

11 Para saber mais, consultar os sites relativos à Osesp (<https://osesp.art.br/osesp/pt/> e <http://www.fundacao-osesp.art.br/>) e à Pinacoteca (<https://pinacoteca.org.br/pina/o-museu/institucional/> e <https://apacsp.org.br/>).

lógica começa a ser subvertida pela perspectiva neoliberal de “sustentabilidade” da cultura no mercado. De toda forma, a capacidade das OSCs em operacionalizar programas e mobilizar recursos diversos para a cultura se sobressai à dependência exclusiva do orçamento e da máquina pública.

PUBLICIZAÇÃO NA CULTURA EM BELO HORIZONTE

No contexto da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), a Procuradoria-Geral do Município (PGM) é responsável por orientar a administração direta e indireta no que tange às parcerias entre a administração pública e as OSCs, dando efetividade ao Decreto Municipal nº 16.746, de 10 de outubro de 2017, que estabelece as regras e os procedimentos do regime jurídico das parcerias. Para tanto, foi criada uma Gerência de Apoio às Parcerias (GAPOP), uma plataforma na *internet* denominada Portal das Parcerias e o Conselho Municipal de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte (Confoco-BH), de OSCs atuantes no município. Houve ainda a publicação de um manual sobre parcerias e há a realização periódica de ações de formação, voltadas tanto para as OSCs quanto para gestores públicos que lidam com o monitoramento e a gestão dos Termos de Colaboração e de Fomento no âmbito da administração municipal.

Essa estrutura da PBH atende, portanto, não só aos objetos de interesse da pasta da Cultura (composta pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e pela Fundação a ela vinculada), mas a todas as demais áreas do Poder Executivo municipal. As secretarias de Educação e Assistência Social, por exemplo, realizam Termos de Colaboração para manter unidades de educação infantil e abrigos públicos, tendo modelos de parceria padronizados e diversos parceiros consecutivos. Já na cultura, é importante ressaltar que a gestão das unidades culturais em si não é transferida a parceiros. Centros culturais, museus e bibliotecas têm gestão da administração indireta, por meio da Fundação Municipal de Cultura (FMC), que é também o órgão gestor das parcerias. Os Termos de Colaboração realizados até o momento são relacionados à programação cultural, seja no formato de festivais ou de circuitos, seja no formato de projetos anuais vinculados a museus.

A PBH emprega modelos de publicização em projetos da cultura desde 2018. Entretanto, a demanda pela articulação da execução de projetos com entidades da sociedade civil não é nova. Anteriormente havia a atuação de Associações de Amigos em projetos de museus e festivais, por meio de convênios; tal atuação, por vezes, se configurava praticamente como uma administração paralela à dos órgãos públicos. Embora a experiência com os Termos de Colaboração no formato regulamentado pelo MROSC

seja recente, em 2022 já havia 14 parcerias concluídas ou em execução, o que permite uma avaliação dos efeitos do novo modelo. O Circuito Municipal de Cultura (CMC), em fase de execução de sua terceira edição, é um bom exemplo, por ser o mais contínuo da pasta da Cultura no município.

ESTUDO DE CASO - CIRCUITO MUNICIPAL DE CULTURA (CMC)

O CMC foi concebido em 2017, como um dos Projeto Estratégicos da PBH para promover a descentralização na cidade e a democratização do acesso da população a uma programação artístico-cultural ampla. O projeto está atrelado à Política das Artes e à Política de Acesso, Democratização e Diversidade, de responsabilidade da FMC e da SMC. Foi, desde o início, pensado para ser executado em parceria com organizações da sociedade civil. Para cada edição, foi lançado um edital de chamamento público para OSCs parceiras, realizada seleção e firmado Termo de Colaboração, seguindo a legislação municipal.

O CMC tem como objetivos a realização e a divulgação de programação artístico-cultural de relevância, destacando a produção local, somada às ações nacionais e estaduais, promovendo uma programação anual na cidade de Belo Horizonte, a fim de contemplar um público amplo e diverso nos territórios da cidade. A programação do CMC contempla as áreas de Artes Visuais, Audiovisual, Circo, Culturas Tradicionais e Populares, Dança, Literatura, Música e Teatro. Além de apresentações artísticas em formatos variados, são realizadas também ações formativas como *workshops*, palestras e debates. As apresentações acontecem em todas as regionais de Belo Horizonte, principalmente em equipamentos culturais da prefeitura (com destaque para centros culturais e teatros), podendo se estender às áreas de entorno e a outros espaços públicos da cidade.

A programação é elaborada por uma comissão curatorial de constituição paritária entre poder público e sociedade civil. Além de representantes da administração municipal e da OSC, são convidados especialistas nas áreas artístico-culturais. A articulação com os territórios é realizada por uma “equipe de mobilização”, cujo trabalho está vinculado diretamente à gestão dos centros culturais e às Comissões Locais de Cultura, constituídas por artistas e produtores locais, além de servidores públicos atuantes nos equipamentos municipais, como centros culturais e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Esses são pontos importantes que irei descrever adiante.

O orçamento do CMC representa um importante recurso da pasta da Cultura em Belo Horizonte, mas só foi implementado devido a um recurso

suplementar conquistado pela gestão da SMC junto à prefeitura. Considerado um projeto estratégico, sobreviveu inclusive aos momentos de crise de chuvas e pandemia entre 2019 e 2022. Os editais preveem que a OSC articule a concessão de patrocínio, por meio das leis de incentivo estadual e federal, e de apoio financeiro ou de serviços, visando a ampliação do Circuito em notoriedade e em número de ações.

Para a pesquisa aqui apresentada, entrevistei um gestor público responsável pela concepção do projeto, uma gestora pública diretamente envolvida com o monitoramento da parceria e duas gestoras da OSC selecionada para a execução da parceria (na primeira e segunda edições, totalizando um ano e meio de atuação). Todos foram extremamente abertos e generosos ao participar da pesquisa, demonstrando qualificação e determinação na execução de políticas públicas relevantes para a sociedade. Trago aqui um relato com pequenos trechos das falas dos entrevistados, de forma bastante resumida.

O relato da entrevista com o Secretário Adjunto de Cultura, Gabriel Portela, que acompanhou o projeto desde sua concepção, nos dá um panorama sobre o que significou o CMC para a política pública e quais foram os desafios e necessidades de aprimoramento da execução do projeto por meio de parceria. Portela conta que o CMC foi idealizado no contexto da recriação da Secretaria de Cultura de Belo Horizonte, em 2017, com a chegada do Secretário Juca Ferreira, buscando o fortalecimento institucional da cultura no município. O projeto foi inspirado no Circuito Municipal de Cultura de São Paulo¹², para integrar os equipamentos culturais e ofertar uma programação cultural potente e descentralizada para a cidade. Portela relata que os novos gestores observaram que as ações da FMC estavam acontecendo de forma fragmentada. Apesar do grande número de equipamentos culturais, cada qual estava decidindo internamente qual seria sua programação, buscando as articulações e contratações necessárias e realizando o que conseguisse. Segundo ele, isso gerava uma programação muito voltada “pra dentro” e com dificuldades de execução. Com o CMC,

[...] a ideia era ter uma central de programação para contratar atrações que pudessem se apresentar não só em um local, mas itinerante, inclusive barateando os custos. A programação deveria trazer atrações locais, regionais e nacionais e serem pensadas junto aos gestores dos equipamentos, respeitando suas particularidades e demandas (Portela, 2022, em entrevista concedida à autora).

12 O Circuito Municipal de Cultura de São Paulo foi criado em 2014, com o objetivo de descentralizar e democratizar o acesso à cultura, levando nomes relevantes do cenário cultural brasileiro a todas as regiões da cidade. O programa promove atividades musicais, teatrais, circenses e espetáculos de dança em casas de cultura, teatros e centros culturais. A execução foi retomada pela prefeitura da cidade em 2022.

Portela relembra que, na época, os gestores avaliaram que não havia estrutura suficiente – em termos de equipe, processos administrativos ou instrumentos jurídicos – para viabilizar a ampliação da programação enquanto eram mantidas e aprimoradas as atividades de gestão preexistentes. Chegou-se à conclusão de que era necessário um parceiro para essa viabilização, e o mecanismo possível, na PBH, seria uma parceria no formato MROSC¹³.

O Secretário Adjunto de Cultura defende que a OSC traz eficiência para a execução do recurso e agilidade para a curadoria e a programação cultural. Os processos de elaboração do edital e de seleção da parceira são morosos, mas, uma vez selecionada, e o recurso repassado, a OSC segue o Plano de Trabalho e tem uma atuação mais rápida e flexível em comparação à execução direta pelo órgão público. Além disso, a OSC pode firmar acordos e parcerias com outros realizadores, para aproveitar programações associadas, por exemplo, sem instrumentos jurídicos complexos como o da administração pública.

O mecanismo permite reagir de forma mais eficiente a algumas leituras de cenário, oportunidades que são importantes no contexto cultural, diferentemente de uma licitação de uma Produtora Cultural, por exemplo, que executaria exatamente um objeto com quantitativo e descritivo fixos. Nesse sentido, o MROSC está muito mais voltado para o cumprimento de uma política, naquele objeto de execução, do que no olhar estrito do controle financeiro. Há o controle dos gastos, por meio das diretrizes do Plano de Trabalho, mas deixando margem para responder melhor à dinâmica da Cultura (Portela, 2022, em entrevista concedida à autora).

O gestor reflete sobre os desafios de governança dessa parceria, que envolveu a participação de atores internos dentro da FMC, em diferentes diretorias, além da negociação com atores externos – a OSC selecionada como correalizadora e os representantes da sociedade civil, que trazem as realidades de cada território:

Cada ator traz um modo de agir e uma perspectiva. O modelo de governança do Circuito ainda precisa ser afinado, para que as decisões

13 Os Termos de Colaboração e outros instrumentos jurídicos, assim como os editais e os próprios projetos desenvolvidos em parceria, que atendem à legislação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), são correntemente mencionados apenas como “MROSC”.

e processos sejam mais fluidos, conciliando demandas e visões, e para que o Equipamento Cultural não seja um coadjuvante. Importante ressaltar que os Centros Culturais de Belo Horizonte são uma Política de Estado, criados a partir de demandas do Orçamento Participativo do município há décadas. O CMC é um projeto, uma Política de Governo, criado por esta gestão, e está apenas começando. É muito importante que esse projeto consiga valorizar os Equipamentos Culturais que, independentemente de qual governo assumira, permanecem (Portela, 2022, em entrevista concedida à autora).

Gabriel cita, ainda, a necessidade de aprimoramento em questões de comunicação, para que o público entenda o CMC como uma marca que consolida simbolicamente a política pública. Na realização em parceria, as chancelas podem ficar confusas para o público: o nome do projeto, a SMC, a FMC e a OSC (que pode mudar ao longo dos anos). Essa questão foi ressaltada como relevante por todos os entrevistados, seja pela dificuldade do público em entender a realização da parceria, seja pelas dificuldades com os processos internos de comunicação institucional da prefeitura.

Em entrevista, Juliana Sevaybricker e Jeane Duarte, integrantes da OSC Centro de Intercâmbio e Referência Cultural (CIRC), executora do CMC, ressaltam a necessidade de participação social desde o início da parceria, desde a elaboração do edital, o que ficou evidenciado no percurso conturbado da execução do projeto:

A partir de outubro de 2019, quando começou a execução, nós fomos para as regionais para fazer a escuta das comunidades, para que a gente pudesse ter um diagnóstico mais real e entender o que deveria ser realizado no projeto. Lançamos o projeto no final de novembro, início de dezembro de 2019. Em janeiro tivemos chuvas muito fortes que afetaram toda a cidade, tivemos que cancelar eventos, e em março chegou a Pandemia [de Covid-19]. Tudo o que a gente tinha construído, em termos de planejamento de eventos presenciais, foi por água abaixo, menos a apresentação da proposta e o vínculo com as comunidades (Sevaybricker; Duarte, 2022, em entrevista concedida à autora).

Sevaybricker relata que, com o entendimento de que o Circuito seria uma das raras possibilidades, para a prefeitura, de manter a programação da cultura frente o momento de crise social, a OSC CIRC apresentou proposta de reformular a programação para o formato virtual. As realizações tinham de ser rápidas e impactantes, pois havia a demanda de colocar recursos na cadeia produtiva da cultura e promover uma programação cultural para a população em um momento trágico. A gestora nos dá uma dimensão da importância da mobilização social para o CMC em Belo Horizonte:

Quando começamos a dialogar com a sociedade civil, percebemos que as demandas eram diferentes do que o poder público previa. Na execução, foi um desafio fazer essa ponte entre os desejos das duas partes e promover entregas que as satisfizessem. Tentamos ao máximo puxar para o lado da sociedade civil, pois sabíamos que só teríamos sucesso em fazer eventos com a participação do público local se isso tivesse “a cara” deles. A proposta inicial do Circuito era trazer grandes nomes da Cultura para a periferia. Mas, quando você chega lá, vê que o que eles querem é ser valorizados! (Sevaybricker, 2022, em entrevista concedida à autora).

Ela defende que a escuta e o diálogo diretos com as comunidades foram tomados como prioritários pela OSC, que engendrou esforços em levar, para os agentes públicos, os desejos e as necessidades percebidos.

Outra questão importante citada no caso do CMC é que a curadoria da programação é elaborada por uma comissão paritária, com agentes públicos da FMC e representantes da sociedade civil, que podem ser pessoas ligadas à OSC, mas também convidados do meio cultural. Sevaybricker fala da relevância desse arranjo para o projeto:

A participação de curadores das áreas artísticas dá credibilidade para a curadoria e traz contribuições muito importantes, questiona, traz a voz da sociedade e do setor cultural. No segundo ano, houve ainda a participação da nossa coordenadora de mobilização nas reuniões de curadoria, trazendo as demandas das comunidades e sugestões de como o cadastro de ações artísticas poderia atender às demandas das regionais (Sevaybricker, 2022, em entrevista concedida à autora).

O cadastro simplificado, a emissão de certificados e a escolha de programação com base no perfil das comunidades foram diferenciais valorizados pela OSC. “Aprendemos que o que é qualidade para nós não é sempre qualidade para a comunidade. A curadoria tem que prescindir de gosto pessoal.”, relatou Sevaybricker.

Ela e Silva ainda descreveram como foram o desenvolvimento e o monitoramento do instrumento de parceria com a prefeitura. Segundo elas, o diálogo com a FMC era constante, diário, devido à dinâmica de realização do projeto. Assim, o acompanhamento da execução acontecia processualmente. O acompanhamento formal de metas foi feito em reuniões e relatórios. Já o monitoramento e o controle financeiro não foram considerados produtivos, reproduzindo a lógica da administração pública, quando deveria haver a avaliação do cumprimento do objeto pactuado. Sevaybricker e Silva criticaram ainda a forma de mensuração das metas, que, segundo elas, não deveriam ser numéricas (como número de eventos e a quantidade

de artistas locais, nacionais etc.), mas qualitativas, com resultados medidos por atendimentos e satisfação.

As gestoras relataram que, por vezes, perceberam dificuldade em a FMC considerar a OSC como parceira, e não como empresa contratada: “Eles apresentavam as demandas para que nós as cumpríssemos”. Apesar de todas as críticas e desafios, as representantes da OSC consideram que atingiram um alinhamento com os gestores da parceria na FMC, com execução equilibrada: alguns momentos tendiam para um controle maior do poder público; em outros, a OSC teve suas reivindicações acatadas. Consideram que houve uma construção coletiva, e o mais importante: o público recebeu o serviço que era objeto da parceria.

As entrevistas realizadas na pesquisa, cujo conteúdo completo não é possível reproduzir aqui, trazem um reflexo geral da execução de políticas públicas por meio de parcerias, a partir da vivência de um projeto em um contexto específico. Considero que as opiniões retratadas não são excluídas, mas complementam-se, mostrando diferentes perspectivas de uma mesma questão. Ouvir e registrar os relatos dos gestores de ambos os lados, pode trazer implicações importantes para o desenvolvimento de parcerias futuras, como um compêndio de “lições aprendidas” que geralmente fica fora da formalidade dos relatórios de cumprimento do objeto e ofícios de aprovação, em que não se deseja expor conflitos, dificuldades e falhas. É desejável também que essas reflexões tragam mudanças benéficas aos instrumentos legais e infralegais utilizados na publicização, auxiliando os gestores a elaborar melhores editais de seleção e metodologias de controle, e os legisladores, a aprimorar as leis e os decretos regulamentadores.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O EQUILÍBRIO DE PODERES E A COLABORAÇÃO

A prerrogativa de monitoramento e avaliação constantes da parceria do CMC parece ter municiado a administração pública com argumentos para uma atuação muito próxima à execução. Ficou evidente, tanto na fala dos gestores públicos quanto das gestoras da OSC CIRC, que havia não só um acompanhamento, como também uma participação ativa de representantes do órgão público nas decisões processuais, direcionando a forma de execução.

A participação da FMC nas definições da programação já estava definida no edital, por meio da Comissão de Curadoria, mas estendeu-se também para direcionamentos relativos à produção e mesmo para a gestão dos recursos. Embora a avaliação de resultados, por meio do alcance das metas, tenha sido colocada como um ponto de tensão, as falas apontam para a importância dada à avaliação processual, por meio da qual a administração pública acaba incidindo constantemente nas estratégias de execução. O diálogo constante e a atuação conjunta entre a FMC e a OSC foram ressaltados em todas as falas, mas também ficou evidente o tensionamento e as disputas em questões curatoriais e estratégicas. A OSC se mostrou consciente de seu papel na parceria e demonstrou força na negociação, mas fica claro um desequilíbrio de poderes.

Cabe trazer a reflexão de Donnini (2016) sobre o papel da administração pública no gerenciamento das parcerias, destacando a necessidade de organização para a implementação de programas de publicização consistentes. Segundo o autor, não se deve aplicar a antiga lógica de convênios, em que o controle administrativo e financeiro da parceira (controle de “meios”) se sobressai ao controle de resultados e à satisfação do usuário (controle “finalístico”). Essa ainda é uma questão de tensão no contexto que observei.

Embora o programa de publicização da PBH esteja muito bem estruturado, existem dificuldades inerentes à execução das parcerias no contexto específico da cultura, além de equívocos na definição do que deve ser monitorado pela administração pública para que se assegure o correto cumprimento das metas. A disputa de poder não deve pautar a execução de uma parceria. Se há um excesso de controle da administração pública, a governança da OSC fica desacreditada, com o risco de manipulação, o que em nada contribui para a publicização.

De forma geral, com a publicização, a execução das políticas públicas de cultura pode se tornar mais eficiente, mas os processos de tomada de decisão da gestão dos equipamentos/programas/projetos por vezes continuam dependentes do direcionamento da administração pública, cabendo, à OSC, a mera operacionalização. É comum que questões como curadoria de programação, relacionamento com o público e captação de recursos sejam definidas e/ou tuteladas pelo poder público, mesmo que informalmente. Entretanto, não pode haver uma subordinação da OSC ao parceiro público, o que a transformaria em mera executora.

É interessante lembrar que o instrumento que rege a parceria do município com uma OSC é nomeado de Termo de Colaboração. No caso do CMC de Belo Horizonte, as duas partes consideraram que houve uma atuação conjunta e equilibrada entre OSC e FMC para a execução da

parceria e ressaltaram o diálogo como marca da atuação nos anos I e II. Ainda assim, não é possível dizer que a OSC teve autonomia para executar o projeto, nem que o Plano de Trabalho seja um instrumento suficiente para orientar a execução. Enquanto “autonomia” parece não ser um termo aplicável à execução desses instrumentos de parceria, “colaboração”¹⁴ é bastante aderente.

CONSIDERAÇÕES - PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para refletirmos sobre o papel da sociedade nos modelos de parceria, cabe lembrar que, para além da conotação neoliberal da Reforma do Estado, há uma relação dos modelos de publicização com o incentivo à participação social. Considerando que a atuação do poder público para o bem social pode se dar de forma direta ou indireta, a gestão compartilhada com OSCs seria um mecanismo de interlocução e intervenção direta da sociedade nas decisões sobre políticas públicas.

No entanto, as organizações da sociedade civil nem sempre representam a sociedade de forma ampla, e os instrumentos de publicização não exigem necessariamente uma participação social abrangente. Embora haja maior transparência e possibilidade de controle social, a adoção da publicização não necessariamente torna a execução de uma parceria mais participativa.

O Circuito Municipal de Cultura parece ser um exemplo interessante, na medida em que possui três linhas de participação ativa de agentes da sociedade civil: os dirigentes e contratados da própria OSC; os membros convidados da Comissão de Curadoria e, ainda, os participantes da mobilização nos territórios. Uma política de democratização e descentralização da cultura não pode prescindir de participação. Entretanto, enquanto os instrumentos de publicização podem abrir caminhos para a ampliação da participação social (com a adoção de comissões de curadoria e programação, contratação mais diversificada de profissionais e fornecedores, propostas mais ligadas a movimentos e práticas sociais, por exemplo) isso não é nem uma exigência, nem uma exclusividade desses modelos. Comissões, fóruns e conselhos com participação da sociedade civil são importantes e determinantes de construções de políticas públicas em diversos níveis.

14 Co-la-bo-rar. verbo transitivo. 1. Trabalhar em comum com outrem. = COOPERAR, COADJUVAR. 2. [Figurado] Agir com outrem para a obtenção de determinado resultado. = AJUDAR. 3. Ter participação em obra coletiva, geralmente literária, cultural ou científica. = PARTICIPAR. (Priberam, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da Secretaria de Cultura de Belo Horizonte, embora alguns projetos já tenham consolidado um número de edições realizadas em parceria com OSCs, cada edital de chamamento e edição realizada devem ser analisados como uma nova experiência. Tendo acompanhado algumas delas, considero que há alguma experimentação com as possibilidades dos instrumentos jurídicos, plataformas de gestão e normativas relativas à publicização, na tentativa de chegar a um modelo suficientemente flexível de execução, porém sem perda de confiabilidade e com resultados – o que ainda é um processo em amadurecimento.

Ressalto que a gestão pública não estatal não se reduz à celebração de contratos de parceria para a execução de projetos, mas diz respeito à redefinição de papéis do poder público e da sociedade civil. Assim, pode abrir espaço para a prática de políticas culturais mais democráticas e efetivas. Para uma parceria bem-sucedida, são necessários um delicado equilíbrio de poderes, instrumentos bem desenhados e pessoal qualificado para monitorar corretamente a execução, sem excessos burocráticos – sejam administrativos, sejam gerenciais.

A gestão de parcerias, tanto por gestores públicos quanto pelos gestores das OSCs, traz a reflexão sobre as políticas públicas de cultura na prática. No desenvolvimento das atividades, mais do que executar, as OSCs ajudam a desenhar formas de atuação, tanto pelo viés administrativo quanto pelo das novas tecnologias sociais, o que traz mais dinamismo à execução dos projetos. O aprimoramento de instrumentos e procedimentos para parcerias na cultura, implica, portanto, na efetividade das políticas culturais e seu impacto para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- APAC. Disponível em: <https://apacsp.org.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.
- COLABORAR. *In*: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam Informática. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/colaborar>. Acesso em: 14 mar. 2024.
- DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. *Organizações sociais de cultura: recomendações para programas de publicização na área cultural*. São Paulo: ABRAOSC, 2016.
- FUNDAÇÃO OSESP. Disponível em: <http://www.fundacao-osesp.art.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.
- OSC LEGAL. Disponível em: <https://osclegal.org.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.
- OSESP. Disponível em: <https://osesp.art.br/osesp/pt/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

- PINACOTECA DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://pinacoteca.org.br/pina/o-museu/institucional/>. Acesso em: 14 mar. 2024.
- PLATAFORMA MROSC. Marco Legal. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/marco-legal/>. Acesso em: 14 mar. 2024.
- PONTE, Elizabeth. Parcerias entre poder público e terceiro setor para a gestão de espaços culturais: avanços, desafios e perspectivas. In: KAUARK, Giuliana; RATTES, Plínio; LEAL, Nathalia (org.). *Um lugar para os espaços culturais: gestão, territórios, públicos e programação*. Salvador: Edufba, 2019. 407 p.
- PONTE, Elizabeth. *Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não estatal na área da cultura*. São Paulo: Rumos Itaú Cultural, 2012.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Manual: Parcerias com organizações da sociedade civil. Procuradoria Geral do Município. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias/normativos/manuais#:~:text=Guia%20Pr%C3%A1tico%20de%20Parcerias> . Acesso em: 14 mar. 2024.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Circuito Municipal de Cultura retoma atividades! Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/noticias/?p=33024>Acesso em: 14 mar. 2024.
- TJABBES, Bernard Alexander Lemos; SANTIAGO, Letícia Nascimento; PERRONI, Lígia Kulaif; NICOLAU, Luciana Cristina Ramos; PERIA, Pedro Vianna Godinho. Driblando desafios do campo cultural: Museu do Futebol e a gestão por organizações sociais. *Revista do Centro de Pesquisa e Formação do Sesc São Paulo*, n. 17, p. 213-232, dez. 2023. Disponível em: <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/revista/edicao17.php?cor=verde>. Acesso em: 14 mar. 2024.