

## **Descentralização Administrativa e Participação Popular em Políticas Culturais: O Caso de um Ponto de Cultura em Niterói.**

**Autoria:** Lilian Alfaia Monteiro

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de descentralização administrativa e participação popular em políticas culturais, tomando como referência uma das articulações do Programa Cultura Viva, no município de Niterói. Quanto ao processo de descentralização administrativa em políticas culturais em Niterói, poucos estudos foram efetuados, portanto este artigo visa enriquecer estudos acadêmicos nesta área. A partir dos anos 80 e 90 a descentralização passou a ser vista como meio para atingir maior eficiência administrativa, sendo acrescidos a ela os conceitos de democratização, transparência na administração pública e participação popular. Às mudanças descentralizadoras, em geral, são atribuídas, vantagens administrativas como: maior flexibilidade, maior agilidade, melhor adaptação, maior proximidade dos cidadãos, maior capacidade de inovação, criatividade e produtividade. Contudo, há nela também uma dimensão política, uma vez que maior delegação e poder decisório às camadas mais populares podem trazer maior democratização e transparência às escolhas públicas. Além disto, esta dimensão envolve reafirmação do pacto federativo, dando maior competência aos governos subnacionais para decidir seus gastos e investimentos, através da participação democrática. Assim, uma gestão participativa e descentralizada só poderá ocorrer se for acompanhada de uma descentralização política. Questionando se as reformas descentralizadoras que pretenderam tornar a administração pública mais eficiente, a tornaram mais democrática, esta pesquisa visa responder a seguinte questão: a descentralização administrativa acarretou maior participação popular na formulação de políticas e maior eficiência na prestação de serviços culturais? O trabalho adotou um enfoque descritivo que consiste tanto no processo de descentralização administrativa na formulação e implantação de políticas públicas culturais, quanto no grau de participação popular neste processo, levando-se em consideração as particularidades da atuação e articulação da organização estudada. Para este fim, foi elaborada uma pesquisa de campo no início de 2010 no ponto de cultura Campus Avançado, no Ministério da Cultura (MinC) e na Associação de Mulheres do Morro do Preventório, um dos parceiros do ponto de cultura em questão. A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas nesta organização, na comunidade e junto ao poder público. Os dados foram analisados utilizando-se o método análise de conteúdo, sob um viés qualitativo. Os resultados da pesquisa revelam que a descentralização administrativa é um processo que pode garantir a prestação dos serviços, mas não necessariamente torna a prestação destes mais eficiente. De modo semelhante, também não torna o processo de formulação e implantação de políticas mais democrático ou mais participativo, uma vez que a autonomia decisória ainda não se desdobrou até o cidadão de modo mais amplo. Ao final, o artigo sugere uma ampliação do escopo dos entrevistados para que se possam ampliar as percepções sobre o processo de descentralização administrativa e participação popular em políticas públicas culturais.

## Introdução

Embora descentralização seja um tema amplo e por vezes controverso no campo da Administração Pública, há um consenso de que suas primeiras demandas surgiram dentro do marco teórico da nova governança, que na tentativa de reformar o Estado buscava um modelo pós-burocrático na gestão pública.

O modelo centralizador, típico da administração burocrática começou a apresentar sinais de esgotamento já no final da década de 70, época em que estavam sobrecarregadas as funções econômicas e sociais do Estado e se desenvolvia globalmente a economia mundial.

Ocorridas a partir da década de 80, as transformações na esfera pública sofreram forte influência da administração pública gerencial, orientada para a descentralização e delegação de autoridade e de responsabilidade na gestão eficiente do Estado. Neste contexto, surgiram nas décadas de 80 e principalmente 90, tentativas de modernização da administração pública no Brasil sob forte influência da Administração Gerencial e da onda neoliberal. A mais influente delas foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) aprovado em 1995 pelo Governo Federal.

Outras abordagens, surgidas nos anos 90, propunham uma gestão mais participativa, com foco no relacionamento entre os diversos atores envolvidos, de modo a legitimar o processo de decisão de uma forma mais coletiva e completa, o que contribui para um processo colaborativo, com a atuação de diversos atores, beneficiando a interdependência entre cidadãos e Estado.

Dentro deste contexto, se fortaleceram organizações do setor público não-estatal como prestadoras de serviços públicos que podem ser delegados à administração indireta, tais como assistência social, cultura, educação, saúde ou pesquisa.

No que se refere à descentralização administrativa em políticas culturais no município de Niterói, poucos estudos foram realizados. Analisou-se neste artigo a articulação entre descentralização e participação popular na prestação de serviços culturais a fim de enriquecer estudos acadêmicos nesta área, buscando responder à seguinte pergunta: A descentralização administrativa acarretou maior participação popular na formulação de políticas e maior eficiência na prestação de serviços culturais?

Para tanto, foi realizado um estudo de caso junto à organização não governamental e ponto de cultura Campus Avançado, analisando sua articulação com a comunidade local e o poder público. A organização presta serviços culturais na cidade de Niterói, tendo como foco principal a população jovem. A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas nesta organização, na comunidade e junto ao poder público. Os dados foram analisados utilizando-se o método análise de conteúdo, sob um viés qualitativo. Não foram objetos de estudo pontos de cultura como um todo, dado a abrangência destes.

A investigação privilegiou um enfoque descritivo que consistiu tanto no processo de descentralização administrativa na formulação e implantação de políticas públicas culturais, quanto no grau de participação popular e eficiência deste processo, levando-se em consideração as particularidades da atuação de um ponto de cultura. Neste sentido, o estudo contou com um corte transversal, tendo em vista sua realização em um único momento: início de 2010. Embora a estrutura organizacional interna contribua para a gestão do ponto de

cultura em questão, não foi objetivo deste artigo um aprofundamento nos dados específicos de sua composição, tendo em vista que o foco da pesquisa é um estudo sobre sua articulação em políticas públicas culturais, na medida em que pode servir como um instrumento de flexibilização e democratização de serviços culturais.

Nas próximas seções serão apresentadas as principais considerações acerca dos conceitos de descentralização administrativa e participação popular, articulando-os ao surgimento do terceiro setor e dos pontos de cultura; uma breve descrição sobre o ponto de cultura estudado e sua articulação em Niterói; a metodologia adotada para esta pesquisa, e por fim, a discussão dos resultados encontrados.

### **Descentralização Administrativa e Participação Popular**

Durante certo tempo o centralismo administrativo apresentou-se como eficiente para os padrões pouco dinâmicos de uma época. Todavia, com a crise do modelo burocrático e os movimentos de reforma do Estado, acrescidos à revolução tecnológica nos meios de comunicação, que trouxe um novo ritmo às decisões políticas e econômicas, a centralização começa a se tornar ineficiente e obsoleta.

Nos anos 80 e 90, no contexto da abertura política democrática na América Latina, houve uma crescente demanda por participação popular, pela ampliação do espaço político e por uma descentralização da lógica democrática aplicada pelo Estado. Neste sentido, abriram-se possibilidades não só para que o cidadão fosse o alvo direto dos serviços públicos, ou seja, seu cliente, mas também para que este cidadão pudesse se tornar partícipe da construção da governança. Esta nova governança parte do princípio de uma diminuição das regras procedimentais burocráticas em prol de uma legitimação mais direta a partir da participação cidadã por conselhos comunitários (BENTO, 2003).

Neste contexto, surgem pressões por descentralização como meio para atingir maior eficiência administrativa, sendo acrescidos a ela os conceitos de democratização, transparência na administração pública e participação popular. Para Fleury (2006) a associação entre democracia participativa e organização descentralizada de serviços e políticas estava expressa na Constituição Federal de 1988 e foi a marca da reforma brasileira dos anos 80. A descentralização administrativa sugere desconcentração territorial e funcional com maior delegação e poder decisório às camadas mais baixas da hierarquia. Também abarca o exercício da regulação por meio de agências autônomas (BENTO, 2003). Comumente, são atribuídas às mudanças descentralizadoras, vantagens como: maior flexibilidade, maior agilidade, melhor adaptação, maior proximidade dos cidadãos, maior capacidade de inovação, criatividade e produtividade. Nesta configuração, trata-se de substituir o modelo burocrático tradicional, fundado na hierarquia e na centralização da autoridade, pelo modelo gerencial, no qual se prevê a transferência do poder decisório às instâncias mais baixas da administração.

Di Pietro (2009) pontua que a Administração Pública pode ocorrer diretamente por meio de seus próprios órgãos (Administração Direta ou centralização administrativa), ou de forma indireta, transferindo suas atribuições a outras instituições (Administração Indireta ou descentralização administrativa). Este último caso é caracterizado pela transferência de uma atividade que é própria do Estado, um serviço público, a outras entidades, públicas ou privadas. Contudo, o que deve ser delegado é a prestação do serviço e não a responsabilização pela sua efetivação.

Entretanto, a descentralização não se limita somente a uma dimensão administrativa. Dela também faz parte uma dimensão política, uma vez que maior delegação e poder decisório às camadas mais populares podem trazer maior democratização e transparência às escolhas públicas. Além disto, envolve reafirmação do pacto federativo, dando maior competência aos municípios para decidir seus gastos e investimentos, através da participação democrática. Assim, uma gestão participativa e descentralizada só poderá ocorrer se for acompanhada de uma descentralização política que gere maior autonomia para os municípios, que estão em contato mais direto com as necessidades do cidadão (BENTO, 2003).

Para Bresser-Pereira (2009), a reforma do Estado implica mais do que apenas descentralizar: implica em delegar poderes e nesta delegação reside a dimensão política da descentralização. Para o autor, delegar significa transferir legalmente receitas e responsabilidades em níveis subnacionais, uma vez que a prestação de serviços pode ser mais responsável perante os cidadãos quando realizadas em nível local, de forma descentralizada, gerando melhor controle social.

Seguindo semelhante linha de pensamento, Abrucio (2006) define descentralização como um processo claramente político, que resulta na transferência de poder decisório aos governos subnacionais para escolher seus governantes, comandar sua administração e cuidar de sua estrutura tributária e financeira. Esta autonomia está atrelada ao princípio de subsidiariedade, segundo o qual as políticas devem ser, o máximo possível, conduzidas pelos governos mais próximos dos cidadãos, seguindo o pressuposto de que maior proximidade entre governos e cidadãos estimula a *accountability* do sistema político. É uma forma de associar democratização do poder público a um melhor desempenho governamental.

As reformas que pretenderam tornar a administração pública mais eficiente, não necessariamente podem tê-la tornado mais democrática. Bresser-Pereira (2009) afirma que quando a descentralização ocorre sem delegação de poderes, é duvidoso que seja um meio democratizante. Na reconstrução do Estado, além da eficiência, é preciso atentar para a dimensão da governabilidade e isto implica repensar o modelo de relação entre Estado e sociedade, retomando a importância da iniciativa popular e participativa na administração pública, além da possibilidade de discutir e deliberar sobre as questões políticas, desde a formulação de políticas até sua execução. Estas políticas devem ser elaboradas pensando em garantir à população o direito de acesso aos serviços públicos, bem como incentivar a participação de todos nas esferas de decisões públicas, por meio de conselhos e fóruns deliberativos, garantindo uma política pública distanciada dos padrões de clientelismo e patrimonialismo. Para tanto, torna-se imprescindível a repolitização da esfera pública (BENTO, 2003).

Embora tenha suas qualidades, a descentralização também apresenta dificuldades em sua implantação. Primeiramente porque requer renúncia de poder por parte da alta administração a fim de fortalecer os governos locais e exige investimentos para capacitação técnica dos agentes envolvidos. Além disto, ressalta Bento (2003), também é necessária autonomia financeira dos municípios e independência do governo federal em relação ao repasse de verbas, exigindo mudança na cultura política centralizadora, autoritária e patrimonialista, para uma transição efetiva em prol de uma cultura participativa, popular e coletiva. Abrucio (2006) chama atenção para o risco de experiências descentralizadoras não acompanhadas de políticas redistributivas para regiões mais necessitadas, agravarem as desigualdades regionais e a segregação.

## Terceiro Setor e Pontos de Cultura

Uma das principais estratégias de reforma do Estado consiste na transferência para o setor público não estatal, da responsabilidade em prestar um serviço público. Este setor abarca organizações não governamentais, organizações comunitárias de base, cooperativas e algumas associações.

De acordo com Bento (2003), o setor público não estatal surgiu entre as décadas de 60 e 70 como uma tentativa de avançar no clássico debate Estado-mercado e de superar as formas burocráticas, típicas do Estado de Bem-estar social, e suas pesadas críticas, tanto da esquerda, que acusava a atuação estatal de padronizada e massificada, quanto da direita, que clamava por eficiência econômica. Deste último argumento, surgiu a idéia de terceiro setor como uma forma de garantir eficiência, aliviando as demandas do Estado e redefinindo seu papel e suas relações com a sociedade. Embora tenha surgido a partir de uma orientação de eficiência privada, o terceiro setor deve se focar em valores como humanidade, solidariedade, cooperação voluntária, integração social e identidade

Todavia, o terceiro setor pode apresentar problemas que podem comprometer seu potencial democratizante, pois a orientação política, os objetivos e os indicadores podem ainda ser orientados pelo Estado e não construídos de forma democrática e participativa. O ideal da nova governança sugere que o Estado preste serviços sob o controle da sociedade, entretanto, quando a transferência de serviços públicos ao terceiro setor ocorre sem autonomia decisória, o que se observa é a delegação de serviços para organizações não governamentais, sob o controle do Estado. Assim, a sociedade continua sem poder atuar de forma participativa na vida pública.

Na área cultural, além da parceria com o terceiro setor, outras iniciativas têm sido tomadas visando à descentralização dos serviços. Uma delas é o Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, implantado em 2004, que tem por objetivo fortalecer e reconhecer a importância da cultura na sociedade brasileira, valorizando as ações culturais de grupos e comunidades excluídos, ampliando o acesso aos bens culturais, como meio de consolidação de identidades e construção de cidadania. São contempladas iniciativas culturais que envolvam a comunidade em atividades de arte, cultura, cidadania e economia solidária. Essas organizações são selecionadas por meio de edital público e passam a receber recursos do Governo Federal para potencializarem seus trabalhos (IPEA, 2009; MINC<sup>1</sup>).

O programa está distribuído em cinco eixos: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs (Mestre dos Saberes) e Escola Viva. Eixo central do programa, os Pontos de Cultura são unidades de produção, recepção e disseminação cultural em comunidades que se encontram marginalizadas dos circuitos culturais convencionais. Há também os chamados Pontões de Cultura, pontos especiais que estabelecem articulações entre diversos pontos, e as Redes, constituídas pelo poder público municipal ou estadual que fazem a mediação nas transferências de recursos federais para os pontos (IPEA, 2009).

Do ponto de vista administrativo, o programa pretende ser uma solução para os problemas do Ministério da Cultura (MinC) na administração de convênios, a partir da noção de descentralização, entendida neste contexto como o repasse de recursos do MinC para municípios e estados, para que estes possam realizar diretamente os convênios com os Pontos

de Cultura. Assim, a gestão destes convênios fica menos centralizada no governo central e mais delegada às instâncias mais próximas dos pontos.

### **O Campus Avançado**

Sediado em Niterói (RJ) e fundado em outubro de 2000, o Campus Avançado é uma associação de ação social e sem fins lucrativos que tem como missão proporcionar, particularmente às comunidades de baixa renda do município, instrumentos de transformação social pela via da Educação e Cultura.

Inicialmente, sua proposta era voltada somente para uma atuação cultural e artística, contudo, em 2007, impulsionada por um convênio realizado com a Secretaria Municipal de Assistência Social de Niterói, que tinha como meta a realização de uma parceria para implantação de políticas públicas voltadas para jovens em situação de risco social na cidade, a ONG passa a ter como eixo norteador a transformação social. É a partir desse momento que o Campus Avançado passa a ganhar notoriedade no município de Niterói, e também fora dele, como uma das principais instituições a trabalhar com a juventude. É também em 2007 que a ONG passa a ser um Ponto de Cultura, graças à repercussão de um de seus projetos, o Me Vê na TV, contando com a parceria do Ministério da Cultura (MinC). Recentemente o Campus Avançado foi premiado também como Pontão de Cultura e está oficializando esta função.

Seu projeto passou a ter como foco a política social, ao mesmo tempo em que usa a cultura como suporte e meio para atender as demandas sociais. O público alvo da instituição são os jovens que se encontram em situação de risco social, no entanto, também são atendidas outras faixas etárias.

Atua, junto ao poder público - nas esferas municipal, estadual e federal – e às autoridades competentes, incluindo na formulação da agenda das políticas públicas atividades culturais e educacionais, representando o interesse coletivo dos agentes culturais e do conjunto da sociedade beneficiada, direta ou indiretamente, pelos seus serviços. Aproximadamente 95% de seu orçamento anual provêm de recursos públicos.

A fim de representar os interesses da sociedade civil junto ao poder público, o Campus Avançado está articulado com Conselhos Municipais, dentre eles o Conselho Municipal de Juventude, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal Defesa dos Direitos do Idoso, Conselho Municipal de Orçamento Participativo e Conselho Estadual de Juventude, órgãos coletivos com a participação do poder público e da sociedade civil, que auxiliam na elaboração e execução das políticas públicas do Governo Municipal e que se fundamentam no princípio da transparência e da democratização da gestão pública.

Além destes parceiros, o ponto de cultura também conta com o apoio da Prefeitura Municipal de Niterói, através da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Cultura, além da Universidade Federal Fluminense (UFF), dentre diversos outros, incluindo a iniciativa privada, com a qual trabalha por intermédio de lei estadual de incentivo à cultura.

Atualmente, o Campus Avançado desenvolve dez programas para atender às políticas públicas de juventude de Niterói, com foco na educação, cultura e inclusão produtiva. Estes programas consistem em uma série de oficinas socioculturais, todas voltadas para localidades com baixo desenvolvimento e, de alguma forma, marginalizadas.

## Metodologia

A pesquisa realizada neste artigo é exploratória e descritiva, pois busca sondar, descrever e analisar o processo de descentralização administrativa em políticas culturais no município de Niterói. Devido à insuficiência de tempo para percorrer diversas organizações sociais ou pontos de cultura, foi utilizada a metodologia de estudo de caso, optando-se pelo ponto de cultura Campus Avançado, escolhido pelo critério de acessibilidade e representatividade. Embora o estudo tenha como foco a organização, também foram coletados dados junto ao Ministério da Cultura, um dos principais representantes da administração pública em parceria com o ponto e junto à Associação de Mulheres da comunidade Morro do Preventório, dada sua importância como parceira do Campus Avançado na formulação e realização dos projetos. Inicialmente, pensou-se na parceria do ponto de cultura com a Associação de Moradores, contudo, segundo a organização, este não é o canal mais indicado para acessar a comunidade, dado o viés político-partidário destas associações, por meio do qual as negociações são condicionadas. Em função disto, o ponto de cultura conta com outras lideranças que estejam presentes na vida da comunidade e que representem os interesses desta, de alguma forma, junto ao poder público.

A representatividade do Campus Avançado consiste no amplo escopo de suas políticas e projetos e em sua classificação como Ponto e Pontão de Cultura, além de ser considerada a mais representativa ONG de Niterói na área de políticas culturais. Sua relevância para a pesquisa está relacionada com o fato de que uma de suas funções é formular e executar políticas públicas culturais representando os interesses da sociedade civil junto ao poder público. Já a Associação de Mulheres do Morro do Preventório atua como parceira do ponto de cultura em projetos de confecção de artesanato junto às mulheres, mas também está inserida em uma rede de diversos projetos sociais e culturais que acontecem na comunidade, tendo grande acesso aos moradores, o que também é importante para este estudo.

Os sujeitos da pesquisa foram o Secretário Executivo do Campus Avançado, o Chefe da Representação Regional (RJ/ES) do Ministério da Cultura e a Presidente da Associação de Mulheres da comunidade Morro do Preventório, uma vez que estes se encontram em posições estratégicas, com ampla visão das políticas e projetos em questão. Os dados foram coletados na literatura pertinente ao tema e no campo, por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os sujeitos anteriormente citados. As entrevistas foram pautadas pelos seguintes tópicos: formulação e implantação de políticas públicas; autonomia decisória; participação popular; eficiência administrativa; democratização dos serviços; tipos de parcerias com a Administração Pública e formas de controle por parte do Estado e da sociedade.

Os dados coletados foram tratados por meio do método análise de conteúdo, valendo-se de uma perspectiva qualitativa. De acordo com Bardin (2006), o tratamento qualitativo recorre a indicadores não frequenciais que podem sugerir inferências, como por exemplo, a presença ou a ausência de elementos, o que constitui um índice tão ou até mais revelador que a frequência de ocorrência destes elementos. Ainda segundo a autora, a abordagem qualitativa se dá por um procedimento mais maleável e adaptável a índices não previstos, buscando uma adequação ao estudo do implícito, sem perder, no entanto, a rigidez metodológica e o distanciamento científico.

Para tanto, foi utilizada a análise categorial com ênfase nos elementos significativos, relevantes, mas que podem não aparecer frequentemente no material analisado. O segmento de conteúdo a ser considerado como unidade de análise visando à categorização foi o tema. Para a definição das categorias foi escolhida uma grade de análise fechada, com classificações prévias à pesquisa de campo.

Para a categorização, utilizou-se grupamentos com base na pesquisa bibliográfica, anterior à pesquisa de campo, que nos sugeriu as seguintes categorias: a) processo de formulação e implantação de políticas públicas culturais; b) autonomia decisória na escolha das políticas; c) participação popular; d) eficiência administrativa na prestação de serviços; e) flexibilização administrativa; f) democratização dos serviços; g) parcerias com a Administração Pública e h) controle por parte do Estado e da sociedade.

### **Discussão de resultados**

A discussão dos resultados obtidos foi feita por meio de uma análise detalhada das categorias listadas no capítulo anterior.

No que diz respeito ao processo de formulação e implantação de políticas públicas culturais no município de Niterói, os dados revelam que este se dá por demandas do Estado, uma vez que há dependência dos editais públicos para que a grande maioria dos projetos seja financiada, conforme mencionado por um dos entrevistados:

*“A demanda é do Estado, nunca é uma iniciativa das organizações, a organização não chega com um projeto, a não ser quando é com lei de incentivo e aí eu vou a uma dessas empresas governamentais que tenha reserva de dinheiro para isso, aí ela pode aplicar para agregar valor à marca dela, aí sim eu tenho liberdade para fazer qualquer coisa, fora isso, todo edital de recurso público atende a uma demanda do Estado, alguma coisa que o Estado teria obrigação de executar, mas não tem condições, aí ele abre um edital [...] e toda vez que o Estado abre um edital para contratar organizações, ele é questionado pelo Tribunal de Contas pela questão da economicidade [...], via de regra, a gente tem que atender às demandas dos editais.”*

No que se refere à autonomia decisória na escolha das políticas, de acordo com a pesquisa, teoricamente os pontos de cultura têm autonomia para formular suas próprias políticas, já que em geral são instituições privadas que gozam de autonomia jurídica. Contudo, quando há verbas repassadas há que se obedecer às regras do convênio e comumente essas regras interferem na escolha e formulação das políticas. Assim, a escolha está condicionada aos editais estatais.

Já no que diz respeito à participação popular na formulação e implantação de políticas públicas culturais, a pesquisa revela que, ao menos na organização estudada, é comum a prática de ouvir a comunidade, de trocar expectativas, negociar as ações e pensar no ganho que os projetos trarão para os cidadãos, de acordo com o trecho a seguir:

*“Isto é uma característica muito nossa [...] é você ouvir, mas não é só ouvir e aceitar [...] é você trocar com os caras, você ouve, começa com o que eles querem e vai dando um upgrade pra coisa evoluir e a partir do que você ouviu ver como é que você insere essas pessoas no mercado, na sociedade e até mesmo no ganho cidadão disso.”*

Todavia, a comunidade percebe que sua participação não acontece no âmbito da formulação das políticas, envolvendo-se apenas na fase de execução e implantação das mesmas. O próprio processo de descentralização do MinC é tido como insuficiente para garantir transparência e participação popular. Ainda falta ao órgão infra-estrutura e pessoal para assegurar mecanismos de participação e controle social.

No que tange à eficiência administrativa na transferência da prestação de serviços a pontos de cultura, os dados sugerem que de alguma forma os serviços ficaram mais eficientes, já que essas organizações prestam pelo menos algum serviço. Sem elas os mesmos não seriam prestados, pois o Estado não teria condições de estar presente em tantos lugares como é possível com esta parceria. Também foi citado que os serviços prestados, em geral, não são suspensos por problemas burocráticos, como por exemplo, atraso no repasse de verbas por parte do Estado. Isto não significa que os serviços sejam prestados a contento, mas apenas que são realizados conforme as possibilidades das organizações. Além disto, o processo não ficou necessariamente menos burocrático, posto que ainda há uma série de procedimentos administrativos a serem cumpridos, que muitas vezes limita e dificulta a atuação das organizações, principalmente em documentos de prestação de contas. Muito embora aconteçam reuniões e processos coletivos de tomada de decisões, estes não são capazes de garantir eficiência na execução dos projetos.

Segundo um dos entrevistados, a descentralização trouxe maior eficiência à prestação de serviços culturais, pois não é mais o Estado que determina as ações, é a população que faz o que chamamos de cultura. Cabe ao Estado somente propiciar os meios para que esses processos aconteçam e tenham continuidade, onde quer que ocorram. Neste sentido, os serviços são mais eficientes, pois a população consegue ter acesso aos mesmos e garantir este acesso é justamente a finalidade do serviço público.

Outro entrevistado sugere que a descentralização traz maior eficiência na prestação dos serviços pelo fato de haver repasse efetivo de verbas às parcerias localizadas na comunidade, além de minimizar as interferências políticas que haveria caso o serviço fosse prestado pelo Estado, conforme trecho a seguir:

*“Eu prefiro com o Campus Avançado. Aqui eles me dão as coisas direto, lá (no Estado) tem o conchavo político, tem que passar primeiro pela Associação de Moradores da comunidade, que tá devendo, tá com o nome sujo e não tá podendo receber nada [...] Agora lá no governo não ia sair nada, ninguém quer fazer nada: Ah, volta amanhã...”*

Os dados indicam que a flexibilização administrativa, tão almejada com a proposta de reforma do aparelho do Estado, parece ainda ser um objetivo longe de ser alcançado. Ao invés da gestão se tornar mais flexível com a transferência de serviços para a administração indireta, o que se verifica é que o Estado se estendeu, carregando consigo suas amarras burocráticas, para o interior do setor público não-estatal, conforme nos aponta um dos entrevistados:

*“[...] Ou seja, não flexibilizou, você, estado, continua trabalhando dentro dos pontos, só que o dinheiro é teu, quer dizer, nem é teu, é do Governo Federal, tem que prestar contas [...], ou seja, não há flexibilização”.*

Assim, a flexibilização pode manter os mesmos problemas e ainda adicionar um mediador no processo de transferência de serviços e recursos.

Do mesmo modo, a democratização no processo de prestação dos serviços parece também não ser observada, apesar da existência de algum diálogo com a sociedade. Foi citado em entrevista que a própria sociedade não está organizada de modo a querer efetivamente este diálogo com o Estado. Outro entrevistado corrobora que não há maior democratização, pois até há maior divulgação, mas não se pode forçar a participação dos cidadãos nas políticas públicas. Todavia, um dos entrevistados acredita que o processo de governabilidade acaba por trazer maior participação popular e maior democratização na prestação de serviços públicos, pois a sociedade é incorporada na gestão pública, de modo a supervisioná-la:

*“Neste sentido, o aprofundamento democrático requer maior aparato estatal, pois a sociedade civil é incorporada neste processo, incluindo organizações que a represente. É por isto que a proposta do Estado mínimo não resolve, pois o movimento democrático não é no sentido de enxugar o papel do Estado, mas de fortalecê-lo. A incorporação da sociedade, neste processo de governabilidade, acaba por trazer maior participação e maior democratização na gestão pública.”*

Sobre os tipos de parcerias da organização com a Administração Pública, na maioria dos casos são realizados convênios. Apenas com a Secretaria Estadual de Trabalho há um contrato, uma licitação por pregão presencial. Foi mencionado que ambos, convênios e contratos, cerceiam a liberdade de atuação da organização, uma vez que ditam não só o que será feito, mas também como devem fazer, já que se baseiam na suspeita de fraudes. Deste modo, um instrumento que deveria servir para flexibilizar a gestão acaba por dificultá-la e deixá-la rígida.

Por fim, no que diz respeito ao controle por parte do Estado, os dados revelam que há controles financeiros, praticados pelo setor de prestação de contas do MinC e no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU). Além disto, há controles de efetividade, limitados ao programa Cultura Viva, por meio de pesquisas conduzidas pelo IPEA, pelo Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/UERJ) e por consultorias realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU). Já por parte da sociedade, um dos entrevistados menciona que esse controle é inexistente, mesmo porque a população não detém as informações necessárias sobre os projetos e convênios para estabelecer uma supervisão sobre a atuação dos pontos de cultura.

### **Conclusões**

Este artigo analisou de que forma se dá o processo de descentralização administrativa em políticas culturais no município de Niterói, tomando-se o caso do ponto de cultura Campus Avançado e sua parceria junto à comunidade local e ao poder público. O estudo destacou as principais considerações acerca do conceito de descentralização administrativa, entendida não só como meio para atingir maior eficiência, sugerindo desconcentração territorial e funcional com maior delegação e poder decisório às camadas mais baixas da hierarquia, mas também como forma de trazer maior democratização e transparência às escolhas públicas. Outro tema abordado foi a participação popular, fortemente fomentada nos anos 80 e 90, no contexto da abertura política democrática na América Latina, quando se abriram possibilidades não só para que o cidadão fosse alvo direto dos serviços públicos apenas como um cliente, mas também lhe abrindo espaço para se tornar partícipe da construção da governança. Fechando o quadro teórico foi exposto um breve histórico sobre o Terceiro Setor, que surge como uma forma de garantir eficiência, aliviando as demandas do

Estado e redefinindo seu papel e suas relações com a sociedade, além de rápida apresentação do Programa Cultura Viva, que busca a descentralização na gestão cultural.

Os resultados da pesquisa revelam que há uma descentralização no processo de formulação e implantação de políticas culturais no sentido de transferir sua prestação a organizações não governamentais e/ou pontos de cultura.

Observou-se que esta descentralização funciona na medida em que outras instituições, não pertencentes ao Estado, são capazes de prestar os serviços à sociedade e que sem esta parceria os mesmos não ocorreriam. Todavia, no que se refere à eficiência no sentido de tornar os procedimentos e a gestão mais ágil e menos burocratizada, percebe-se que a descentralização não garante necessariamente resultados mais favoráveis, pois as organizações acabam por se transformar em uma extensão do Estado, tendo que adotar procedimentos que tornam a gestão mais morosa e enrijecida. Isto é exigido pelo próprio instrumento que visa mediar a parceria: o convênio, que impede a flexibilização da gestão, uma vez que dita como os processos devem ser realizados. Assim, pode-se dizer que a descentralização até pode garantir a prestação do serviço, mas não que este seja prestado de modo eficiente.

Deve-se ressaltar que a transferência de prestação de serviços a uma instância mais próxima do cidadão, como, por exemplo, uma organização não estatal ou ponto de cultura, não significou que o processo de formulação e execução de políticas se torne mais democrático ou participativo. Embora seja mais comum contar com a participação dos cidadãos na fase de implantação de políticas, o mesmo não é comum de ser observado no momento de decisão sobre as mesmas. A autonomia decisória no processo de elaboração de políticas públicas pode até ter sido delegada a organizações não pertencentes ao Estado, mas ainda não foi delegada ao cidadão. De um lado, talvez porque a sociedade ainda não esteja preparada para esta institucionalidade no interior do Estado, de outro, talvez porque o Estado ainda não esteja preparado para abarcar a sociedade como parte de seu aparato no processo de governabilidade.

Outro pressuposto da descentralização é que esta poderá estimular o controle das atividades do Estado por parte da sociedade, uma vez que acontece por meio de um governo ou instituição mais próxima dos cidadãos. Entretanto, o estudo indicou que não é o controle cidadão que é estimulado, mas sim o controle estatal. Invertendo a lógica esperada, é o Estado que passa a controlar as atividades das organizações, ao invés dos cidadãos fiscalizarem o desempenho destas. Assim, uma ação que deveria gerar maior engajamento por parte dos cidadãos, gera, na prática, um maior controle por parte do Estado, o que é contrário ao movimento de descentralização, que deveria resultar em maior delegação.

Estas questões nos levam a refletir não só sobre o papel do Estado, seja na área de políticas culturais ou em outras, mas principalmente no papel da sociedade no processo de governabilidade. A descentralização não deve ser entendida somente como uma ação que visa transferir atividades do setor estatal para o setor público não estatal, mas sim como um processo que descentraliza o papel de governança do Estado para a sociedade. Para tanto, as organizações sociais ou não governamentais servem apenas como mediadores, mas o ator final é o cidadão, que deve assimilar sua função de partícipe no processo. Contudo, para que esta participação ocorra efetivamente é necessário que a sociedade seja capaz de se repolitizar, passo fundamental no avanço da gestão pública.

Neste artigo foram abordadas questões a partir de uma pesquisa de campo que levou em consideração apenas parte de um universo: um dos pontos de cultura atuantes no município de Niterói. Deste estudo, sugere-se a execução de uma futura pesquisa que contemple, dentre outras possibilidades, uma ampliação do escopo da amostra e dos entrevistados, focando em diferentes organizações, governamentais e não governamentais, que sejam relevantes na área de políticas culturais da cidade em questão, para que se possa comparar diferentes visões e percepções sobre o processo de descentralização administrativa no campo das políticas públicas de cultura.

## Referências

ABRUCIO, FERNANDO LUIZ. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, SONIA (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BENTO, LEONARDO VALLES. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CAMPUS AVANÇADO. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.campusavancado.org.br/somos.php>>. Acesso em: 17 dez. 2009.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FLEURY, SONIA. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. In: FLEURY, SONIA (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. 3 v. Brasília: IPEA, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA (MinC). **Cultura Viva**. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/cultura\\_viva/?page\\_id=9](http://www.cultura.gov.br/cultura_viva/?page_id=9)>. Acesso em 17 dez. 2009.

---

<sup>i</sup> Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/cultura\\_viva/?page\\_id=9](http://www.cultura.gov.br/cultura_viva/?page_id=9)