

ATUAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NA ÁREA DA CULTURA NO BRASIL

Áreas Técnicas de Cultura e de Consórcios¹

Dezembro, 2019

1. Introdução

O presente estudo técnico trata sobre a atuação de consórcios públicos intermunicipais na área da Cultura.

O consórcio público – que, para sua constituição e atuação, deve observar a Lei 11.107/2015 e o Decreto 6.017/2007 – se caracteriza por ser uma pessoa jurídica, constituída como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada exclusivamente por Entes da Federação, tendo o objetivo de estabelecer relações de cooperação federativa para a gestão associada de serviços públicos de interesse comum em diversas áreas, dentre as quais está a da Cultura.

Nesse sentido, os consórcios públicos são reconhecidos como uma importante estratégia para o desenvolvimento dos Municípios envolvidos, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas locais e regionais.

A atuação pode ser, especificamente, em uma área, quando o consórcio público é intitulado de unifinalitário, ou em diversas áreas, para o que se convém nomeá-lo de multifinalitário.

2. Justificativa e objetivo da pesquisa

Apesar de instituído na Constituição Federal em 2012, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) ainda não foi regulamentado conforme requisitado no § 3º do art. 216-A, o que vem refletindo na manifestação do sentimento de frustração em gestores públicos

¹ Publicação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) | <http://www.cnm.org.br> | Presidente: Glademir Aroldi | Supervisor do Núcleo de Desenvolvimento Social: Denilson Magalhães | Analista Técnica de Cultura: Ana Clarissa Fernandes | Consultora de Consórcios: Joanni Aparecida Henrichs | Analista Técnica de Consórcios: Elisa Kandratavicius Alvarez | Supervisor da Central de Dados: João Krebs | Programador da Central de Dados: Jhonatan da Silva Pires | Supervisora da Comunicação: Viviane Cruz | Atendimento Institucional – Fone: (61) 2101-6000 – e-mail: atendimento@cnm.org.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

municipais e agentes culturais da sociedade civil, que, motivados pelo Ministério da Cultura (MinC), se dedicaram desde 2003 para instituir ou aprimorar os elementos que constituiriam ou constituem seus sistemas municipais de cultura, como o conselho, o plano e o fundo municipal de cultura.

Diante disso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem na pauta municipalista prioritária a regulamentação do § 3º do art. 216-A da Carta Magna, que garanta, no âmbito do SNC, a autonomia municipal e o respeito às especificidades dos Municípios, em termos de quantidade populacional e de recursos humanos, estruturais e financeiros, haja vista que proporcionar os meios de acesso à cultura é uma competência constitucional comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelecido pelo art. 23 da Constituição Federal.

Nesse ínterim, percebeu-se a necessidade de conhecer a atuação dos consórcios públicos intermunicipais na área da Cultura em âmbito nacional, bem como constatar a expressão dessa atuação e o seu potencial para a gestão pública de cultura dos Municípios brasileiros e para a futura regulamentação do SNC, subsidiando, portanto, o desenvolvimento dessa pauta municipalista.

3. O processo de aplicação da pesquisa e de redação do estudo técnico

A primeira etapa da pesquisa consistiu na elaboração de questionário pelas áreas técnicas de Cultura e de Consórcios da CNM, que, durante esse processo, receberam e consideraram sugestões do Departamento do Sistema Nacional de Cultura da Secretaria da Diversidade Cultural da Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania; do Colegiado de Consórcios Públicos da Federação Catarinense de Municípios; do Colegiado de Cultura da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí; e do Colegiado de Cultura da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí².

A pesquisa foi submetida a consórcios públicos intermunicipais de todo o Brasil por meio de *e-mail* que indicava endereço de plataforma eletrônica, na qual deveriam ser respondidas as perguntas do referido questionário.

² A esse respeito, acesse a notícia *Sistema Nacional de Cultura é pauta de reunião da CNM com o governo federal*. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/sistema-nacional-de-cultura-e-pauta-de-reuniao-da-cnm-com-o-governo-federal>>. Acesso em: 29 de out. 2019.

O presente estudo técnico foi redigido a partir das respostas fornecidas, no decorrer dos dias 27 de junho a 2 de agosto de 2019, por 187 consórcios públicos intermunicipais.

Nele, acerca desse conjunto de consórcios participantes da pesquisa, são abordadas questões referentes: ao perfil, à localização e à atuação na área da Cultura dos consórcios que a iniciaram.

4. Resultados da pesquisa

4.1 Perfil dos consórcios públicos intermunicipais

Dos 187 consórcios públicos intermunicipais que responderam ao questionário que subsidiou a redação do presente estudo técnico, 102 (54,5%) declararam que nunca tiveram ou não têm mais previsão no seu protocolo de intenções para atuar na área da Cultura, enquanto os demais 85 (45,5%) afirmaram que têm essa atuação prevista, sendo 1 (0,5%) unifinalitário – somente na área da Cultura – e 84 (44,9%) multifinalitário – na área da Cultura, bem como em outras, como, por exemplo, a da saúde e a do meio ambiente.

Tabela 1 – Consórcios que participaram da pesquisa por categoria

Categoria dos consórcios	Total dos consórcios por categoria	% (Total dos consórcios por categoria)
Unifinalitário na área da Cultura	1	0,5%
Multifinalitário que tem como uma de suas áreas de atuação a da Cultura	84	44,9%
Nunca teve ou não tem mais previsão no protocolo de intenções para atuar na área da Cultura	102	54,5%
Total	187	100%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar uma única resposta.

Desses 85 consórcios multifinalitários e unifinalitário, 62 (72,9%) informaram que, apesar da previsão, ainda não iniciaram sua atuação na área da Cultura³. Diferentemente,

³ Recordar-se que as respostas foram fornecidas pelos consórcios entre os dias 27 de junho e 2 de agosto de 2019.

23 (27,1%) desses consórcios declararam que essa atuação foi iniciada nos anos de 1996 a 2019, sendo que: 39,1% afirmaram que ela vem sendo desenvolvida de forma ininterrupta, desde quando foi inaugurada; 30,4% que ela se encontra ativa, mas houve pelo menos uma interrupção, desde quando foi instaurada; e os demais 30,4%, que ela se encontra paralisada, apesar de ter sido desenvolvida anteriormente.

Tabela 2 – Consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura

A atuação do consórcio na área da Cultura já foi iniciada?	Total dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura	% (Total dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura)
Não	62	72,9%
Sim	23	27,1%
Total	85	100%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar uma única resposta.

Tabela 3 – Consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

A atuação do consórcio na área da Cultura, desde o momento em que foi iniciada, vem sendo desenvolvida de que forma?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
A atuação vem sendo desenvolvida de forma ininterrupta	9	39,1%
A atuação teve pelo menos uma interrupção, mas, atualmente, se encontra ativa	7	30,4%
A atuação se encontra paralisada, apesar de, anteriormente, já ter existido	7	30,4%
Total	23	100%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar uma única resposta.

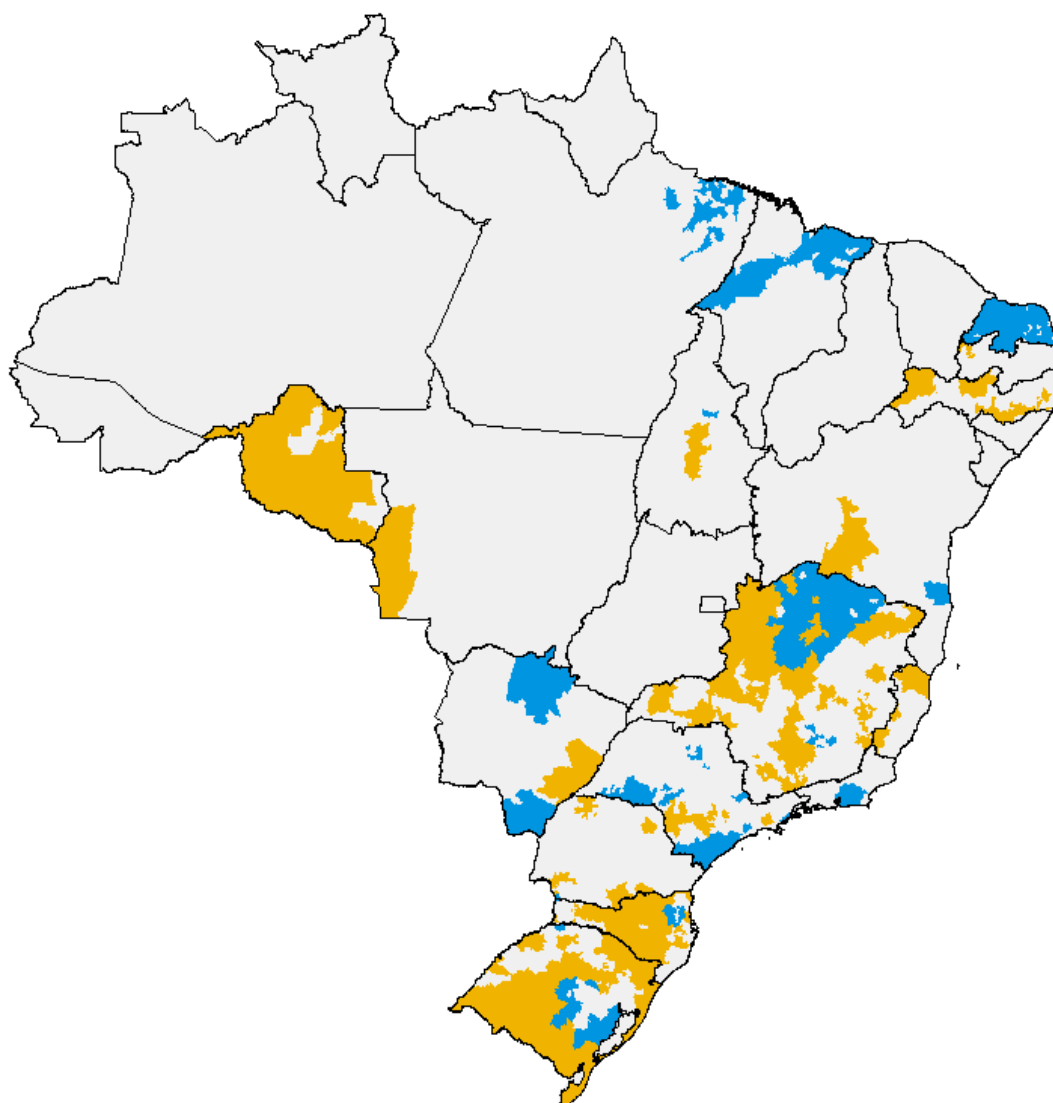
4.2 Localização dos Municípios integrantes dos consórcios públicos intermunicipais que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura



Aos 85 consórcios multifinalitários e unifinalitário participantes da pesquisa, encontram-se consorciados 1.419 Municípios, sendo que 898 (63,3%) fazem parte de consórcios que ainda não iniciaram sua atuação na área da Cultura – indicados em

amarelo no mapa 1; e os demais 521 (36,7%) integram consórcios que inauguraram essa atuação – sinalizados em azul no mesmo mapa⁴.

Dos 1.419 Municípios, 34,5% encontram-se na região Sul, 34,5% no Sudeste, 22,6% no Nordeste, 5,6% no Norte e 3,0% no Centro-Oeste.

Mapa 1 – Municípios integrantes dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura



-  Municípios que fazem parte de consórcios que ainda não iniciaram sua atuação na área da Cultura
-  Municípios que integram consórcios que inauguraram sua atuação na área da Cultura

⁴ Evidencia-se que 105 desses 1.419 Municípios participam de dois ou três consórcios diferentes. Diante disso, quando o Município participa de pelo menos um consórcio com atuação iniciada na área da Cultura, esse é contabilizado no grupo de Municípios que integram consórcios que inauguraram essa atuação.

No Sul, os Municípios que fazem parte de consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura correspondem a 41,1% do total dos Municípios que compõem essa região. Destaca-se que nos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, mais da metade dos Municípios integram consórcios – respectivamente, 58,6% e 54,7%. Nesse aspecto, os Municípios consorciados do Sudeste correspondem a 29,3% do total dos Municípios dessa região. No Nordeste são 17,8%; no Norte, 17,6%; e no Centro-Oeste, 9,0%.

Apesar da região Sul ser a que proporcionalmente possui o maior número de Municípios consorciados – quando comparado o número de Municípios consorciados de cada região com o respectivo número total de Municípios que as compõem –, é nas regiões Nordeste e Norte que se encontram os Estados com os dois maiores índices. No Rio Grande do Norte, 93,4% dos Municípios estão consorciados, enquanto que em Rondônia, 84,6%.

No que se refere aos Municípios que fazem parte de consórcios que não iniciaram sua atuação na área da Cultura – mas que possuem possibilidade de inaugurá-la por terem essa atuação prevista no seu protocolo de intenções –, constatou-se que, no Sul, os Municípios consorciados correspondem a 35,3% do total dos Municípios dessa região.

No Sudeste são 18,3%; no Norte, 11,3%; no Nordeste, 5,8%; e no Centro-Oeste, 3,9%. Ressaltam-se os Estados com os cinco maiores índices, ou seja, que possuem maior potencial de capilaridade: Rondônia, 84,6%; Santa Catarina, 53,2%; Rio Grande do Sul, 44,5%; Espírito Santo, 37,2%; e Pernambuco, 35,9%.

No que diz respeito aos Municípios que fazem parte de consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura, observou-se que, no Nordeste, os Municípios consorciados correspondem a 12,0% do total dos Municípios dessa região.

No Sudeste são 11,0%; no Norte, 6,2%; no Sul, 5,8%; e no Centro-Oeste, 5,2%. Salientam-se os Estados com os cinco maiores índices, isto é, que possuem maior capilaridade: Rio Grande do Norte, 93,4%; Mato Grosso do Sul, 30,4%; Maranhão, 23,0%; Pará, 18,8%; e Rio de Janeiro, 16,3%.

Tabela 4 – Distribuição regional e estadual dos Municípios integrantes dos consórcios que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura

Região	UF	Total de Municípios do Estado	Total de Municípios do Estado que integram consórcios multifinalitários e unifinalitário que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura	% (Total de Municípios do Estado que integram consórcios multifinalitários e unifinalitário que iniciaram ou não sua atuação na área da Cultura / Total de Municípios do Estado)	Total de Municípios do Estado que integram consórcios multifinalitários que não iniciaram sua atuação na área da Cultura (*)	% (Total de Municípios do Estado que integram consórcios multifinalitários que não iniciaram sua atuação na área da Cultura/ Total de Municípios do Estado)	Total de Municípios do Estado que integram consórcios multifinalitários e unifinalitário que iniciaram sua atuação na área da Cultura	% (Total de Municípios do Estado que integram consórcios multifinalitários e unifinalitário que iniciaram sua atuação na área da Cultura/ Total de Municípios do Estado)	Municípios que integram mais de um consórcio multifinalitário (**)
Centro-Oeste	GO	246	0	0%	0	0%	0	0%	0
	MS	79	35	44,3%	11	13,9%	24	30,4%	0
	MT	141	7	5,0%	7	5,0%	0	0%	0
Subtotal		466	42	9,0%	18	3,9%	24	5,2%	0
Nordeste	AL	102	0	0%	0	0%	0	0%	0
	BA	417	38	9,1%	28	6,7%	10	2,4%	0
	CE	184	0	0%	0	0%	0	0%	0
	MA	217	50	23,0%	0	0%	50	23,0%	1
	PB	223	10	4,5%	10	4,5%	0	0%	0
	PE	184	66	35,9%	66	35,9%	0	0%	1
	PI	224	0	0%	0	0%	0	0%	0
	RN	167	156	93,4%	0	0%	156	93,4%	0
SE	75	0	0%	0	0%	0	0%	0	
Subtotal		1.793	320	17,8%	104	5,8%	216	12,0%	2
Norte	AC	22	0	0%	0	0%	0	0%	0
	AM	62	0	0%	0	0%	0	0%	0
	AP	16	0	0%	0	0%	0	0%	0
	PA	144	27	18,8%	0	0%	27	18,8%	0
	RO	52	44	84,6%	44	84,6%	0	0%	0
	RR	15	0	0,0%	0	0%	0	0%	0
	TO	139	8	5,8%	7	5,0%	1	0,7%	0
Subtotal		450	79	17,6%	51	11,3%	28	6,2%	0
Sudeste	ES	78	29	37,2%	29	37,2%	0	0%	0
	MG	853	327	38,3%	241	28,3%	86	10,1%	61
	RJ	92	15	16,3%	0	0%	15	16,3%	0
	SP	645	118	18,3%	35	5,4%	83	12,9%	1
Subtotal		1.668	489	29,3%	305	18,3%	184	11,0%	62
Sul	PR	399	44	11,0%	42	10,5%	2	0,5%	1
	RS	497	272	54,7%	221	44,5%	51	10,3%	29
	SC	295	173	58,6%	157	53,2%	16	5,4%	11
Subtotal		1.191	489	41,1%	420	35,3%	69	5,8%	41
Total		5.568	1.419	25,5%	898	16,1%	521	9,4%	105

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) Desconsidera-se o consórcio unifinalitário que participou da pesquisa porque esse iniciou sua atuação na área da Cultura.

(**) Igualmente, desconsidera-se o consórcio unifinalitário que participou da pesquisa porque os Municípios a ele consorciados não participam de nenhum outro consórcio que participou da pesquisa.

4.3 Atuação dos consórcios públicos intermunicipais que iniciaram sua atuação na área da Cultura

Diversas foram as iniciativas promovidas, nos últimos três anos, pelos 23 consórcios multifinalitários e unifinalitário participantes da pesquisa, que iniciaram sua atuação na área da Cultura. São exemplos: realização de eventos artístico-culturais e de intercâmbio de artistas locais; promoção de atividades de capacitação para agentes culturais e gestores municipais de cultura; feitura de inventários, diagnósticos e outras pesquisas com o intuito de subsidiar a elaboração de planos municipais de cultura e o trabalho de gestores municipais de cultura; realização de eventos para articular gestores municipais de cultura e desenvolver a gestão pública municipal de cultura; fornecimento de assistência técnica para criação e implementação de sistemas, planos, conselhos e fundos municipais de cultura, bem como para realização de conferências municipais de cultura, entre outros.

Os consórcios em questão, de maneira mais recorrente, foram motivados para criar as iniciativas que realizaram, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, por: órgãos gestores municipais de cultura; fóruns/colegiados de gestores municipais de cultura; conselhos municipais de cultura; legislações federais, estaduais e/ou municipais; pesquisas e/ou diagnósticos de cultura; e demandas da população.

Tabela 5 – Motivadores para criação das iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

A criação das iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, foi motivada por:	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Legislação federal, estadual e/ou municipal	8	34,8%
Órgão gestor municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	10	43,5%
Fórum/colegiado de gestores municipais de cultura, do qual faz parte pelo menos um dos gestores de cultura dos Municípios consorciados	10	43,5%

Fórum/colegiado de gestores municipais de cultura vinculado à associação estadual ou microrregional de Municípios	4	17,4%
Conselho municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Conferência municipal de cultura realizada em pelo menos um dos Municípios consorciados	6	26,1%
Plano municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	6	26,1%
Pesquisa e/ou diagnóstico de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Sistema municipal de informações e indicadores culturais de pelo menos um dos Municípios consorciados	7	30,4%
Demanda da população de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Outra(s) motivação(ões)	11	47,8%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

Além disso, esses consórcios estabeleceram, de modo mais frequente, como sendo os objetivos dessas iniciativas: promover o intercâmbio cultural; promover o acesso à cultura; promover a produção cultural; fomentar artistas e agentes culturais; preservar o patrimônio cultural; fortalecer a gestão pública municipal de cultura; e impulsionar o desenvolvimento social.

Tabela 6 – Objetivos das iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

As iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, foram criadas tendo como objetivos?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Desenvolver a atuação de equipamentos culturais	12	52,2%
Articular equipamentos culturais em redes colaborativas	11	47,8%
Preservar o patrimônio cultural	15	65,2%

Fomentar artistas e/ou agentes culturais	17	73,9%
Promover a capacitação de artistas e/ou agentes culturais	11	47,8%
Articular artistas e/ou agentes culturais em redes colaborativas	8	34,8%
Fomentar linguagens artísticas e/ou manifestações culturais	11	47,8%
Promover a produção cultural	15	65,2%
Promover o acesso à cultura	18	78,3%
Ampliar o repertório de conhecimentos	12	52,2%
Promover a sociabilidade	13	56,5%
Combater estereótipos e preconceitos	6	26,1%
Fomentar a transmissão intergeracional de conhecimentos e expressões culturais	7	30,4%
Promover o intercâmbio cultural	19	82,6%
Impulsionar o desenvolvimento social	16	69,6%
Impulsionar o desenvolvimento econômico	11	47,8%
Estimular a geração de emprego e renda	9	39,1%
Fortalecer a gestão pública municipal de cultura	16	69,6%
Promover a capacitação de gestores e/ou conselheiros municipais de cultura	12	52,2%
Desenvolver a integração da gestão pública municipal de cultura com outros setores de políticas públicas	13	56,5%
Desenvolver sistemas municipais de cultura e/ou seus elementos constitutivos (como, por exemplo, conselhos, planos e fundos municipais de cultura)	10	43,5%
Outro(s) objetivo(s)	5	21,7%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

No âmbito das prefeituras dos 521 Municípios consorciados em questão, de maneira mais recorrente, estiveram envolvidos no desenvolvimento dessas iniciativas – no que se refere à elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação: órgãos gestores municipais de cultura, de educação, de esporte e de lazer; e equipamentos culturais municipais.

Tabela 7 – Envolvimento das prefeituras nas iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

O desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, contou com a(s) seguinte(s) participação(ões) interna(s) às prefeituras consorciadas (na elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação):	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Gabinete do(a) prefeito(a) de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Órgão gestor municipal de assistência social de pelo menos um dos Municípios consorciados	5	21,7%
Órgão gestor municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	19	82,6%
Órgão gestor municipal de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados	13	56,5%
Órgão gestor municipal de esporte de pelo menos um dos Municípios consorciados	9	39,1%
Órgão gestor municipal de lazer de pelo menos um dos Municípios consorciados	9	39,1%
Escola municipal de pelo menos um dos Municípios consorciados	8	34,8%
Equipamento cultural municipal de pelo menos um dos Municípios consorciados	11	47,8%
Outro(s) envolvido(s)	5	21,7%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

Ademais, de modo mais frequente, estiveram envolvidos como parceiros no desenvolvimento dessas iniciativas – no que tange à elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação: governo federal, governos estaduais, órgãos gestores estaduais de cultura, câmaras municipais de vereadores, instituições privadas e instituições de ensino.

Tabela 8 – Envolvimento dos parceiros externos às prefeituras nas iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

O desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, contou com o(s) seguinte(s) parceiro(s) externo(s) às prefeituras consorciadas (na elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação):	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Instituição internacional	0	0,0%
Governo Federal	5	21,7%
Órgão gestor federal de cultura (Ministério da Cultura, Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania, Agência Nacional do Cinema, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes, Instituto Brasileiro de Museus e/ou Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional)	3	13,0%
Câmara dos Deputados	2	8,7%
Senado Federal	0	0,0%
Governo Estadual	8	34,8%
Órgão gestor estadual de cultura	6	26,1%
Assembleia Legislativa	2	8,7%
Câmara Municipal de Vereadores de pelo menos um dos municípios consorciados	5	21,7%
Instituição de ensino pública e/ou privada	8	34,8%
Equipamento cultural público e/ou privado	4	17,4%
Instituição privada	8	34,8%
Não contou com parceiro externo às prefeituras dos municípios consorciados	3	13,0%
Outro(s) envolvido(s)	7	30,4%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

No que se refere, especificamente, às associações estaduais e microrregionais de Municípios, 39,1% dos consórcios em questão afirmaram que contaram com apoio –

sobretudo, técnico – dessas entidades municipalistas, no desenvolvimento dessas iniciativas.

Tabela 9 – Envolvimento das entidades municipalistas nas iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

A associação estadual ou microrregional de Municípios existente no território onde atua o consórcio apoiou, nos últimos três anos, o desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Não	14	60,9%
Sim, com apoio financeiro	0	0%
Sim, com apoio político	1	4,3%
Sim, com apoio técnico	8	34,8%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar uma única resposta.

No tocante aos envolvidos nos processos de tomada de decisão referentes a essas iniciativas, indicou-se a participação de prefeitos e de gestores municipais de cultura, bem como, por exemplo, de conselheiros municipais de cultura e de colaboradores desses consórcios.

Tabela 10 – Envolvidos nos processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

Quem foram os envolvidos nos processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Prefeito(s) de algum(ns) Município(s) consorciado(s)	7	30,4%
Prefeitos de todos os Municípios consorciados	10	43,5%
Gestor(es) municipal(is) de cultura de algum(ns) Município(s) consorciado(s)	7	30,4%

Gestores municipais de cultura de todos os Municípios consorciados	10	43,5%
Outro(s) envolvido(s)	6	26,1%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

Os referidos processos de tomada de decisão, de modo mais frequente, aconteceram em assembleias deliberativas de prefeitos e em instâncias deliberativas de gestores municipais de cultura.

Tabela 11 – Onde ocorreram os processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

Onde ocorreram os processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
Assembleia deliberativa de prefeitos dos Municípios consorciados	11	47,8%
Instância(s) deliberativa(s) de gestores municipais de cultura dos Municípios consorciados	13	56,5%
Instância(s) deliberativa(s) de gestores municipais de cultura dos Municípios consorciados vinculada(s) à associação estadual ou microrregional de Municípios	3	13,0%
Outra instância deliberativa interna ao consórcio	7	30,4%
Conselho municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	3	13,0%
Conferência municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	4	17,4%
Outro(s) espaço(s)	3	13,0%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

Destaca-se que planos e conferências municipais de cultura, bem como sistemas municipais de informações e indicadores culturais, não foram apenas motivadores para

criação de iniciativas realizadas pelos consórcios, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, como também foram considerados nos processos de tomada de decisão.

Tabela 12 – Elementos constitutivos de sistemas municipais de cultura considerados nos processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

Os processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, nos últimos três anos, consideraram – quando existentes – os seguintes elementos constitutivos de sistemas municipais de cultura dos Municípios consorciados:	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
conferência municipal de cultura realizada em pelo menos um dos Municípios consorciados	10	43,5%
plano municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados	9	39,1%
sistema municipal de informações e indicadores culturais de pelo menos um dos Municípios consorciados	9	39,1%
outro(s) elemento(s) constitutivo(s)	7	30,4%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar mais de uma resposta.

A maior parte dos consórcios em questão (60,9%) utilizou recursos financeiros oriundos dos respectivos Municípios consorciados para viabilizar o desenvolvimento de iniciativas que realizaram, no âmbito da Cultura, em 2018.

Tabela 13 – Recursos financeiros municipais destinados para viabilizar as iniciativas realizadas pelos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura

O total dos recursos financeiros destinados pelo conjunto de Municípios consorciados para viabilizar o desenvolvimento de iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da Cultura, em 2018, se encontra em qual faixa de valor?	Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta (*)	% (Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura que sinalizaram a opção como resposta/ Total dos consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura)
até R\$ 5 mil	4	17,4%

entre mais de R\$ 5 mil e R\$ 10 mil	1	4,3%
entre mais de R\$ 10 mil e R\$ 20 mil	1	4,3%
entre mais de R\$ 20 mil e R\$ 30 mil	1	4,3%
entre mais de R\$ 30 mil e R\$ 40 mil	0	0%
entre mais de R\$ 40 mil e R\$ 50 mil	0	0%
mais de R\$ 50 mil	7	30,4%
os Municípios consorciados não destinaram recursos financeiros	9	39,1%

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas fornecidas pelos consórcios.

(*) O consórcio podia sinalizar uma única resposta.

5. A pauta municipalista de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura e os consórcios públicos intermunicipais: conclusões do estudo técnico

À luz dos dados evidenciados neste estudo, constatou-se não apenas o significativo número de Municípios consorciados a consórcios que iniciaram sua atuação na área da Cultura, como também de Municípios que fazem parte de consórcios que não inauguraram essa atuação, mas que possuem possibilidade de iniciá-la por a terem prevista no seu protocolo de intenções. Ou seja, o estudo explicitou aquilo que vem sendo desenvolvido, como também o potencial de ampliação dessa atuação.

Além disso, o estudo demonstrou que essa atuação vem viabilizando tanto iniciativas-fim – por exemplo, a realização de eventos artístico-culturais –, como iniciativas-meio da gestão pública municipal de cultura – por exemplo, fornecimento de assistência técnica para criação e implementação de sistemas, planos, conselhos e fundos municipais de cultura, bem como para realização de conferências municipais de cultura.

Conforme apontado na segunda parte deste estudo, a CNM tem como pauta municipalista a regulamentação do § 3º do art. 216-A da Constituição Federal⁵, que

⁵ Através da Emenda Constitucional 71/2012 – que inseriu o art. 216-A na Constituição Federal –, foi instituído o SNC, uma ideia que, inspirada, sobretudo, na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), foi inicialmente gestada, em 2002, e foi sendo, desde então, defendida e disseminada junto aos Municípios e Estados pelo extinto MinC. Apesar de instituído na Carta Magna em 2012, o SNC ainda não foi regulamentado conforme requisitado no § 3º do art. 216-A, o que vem refletindo na manifestação do sentimento de frustração em gestores públicos municipais e agentes culturais da sociedade civil, que, motivados pelo MinC, se dedicaram desde 2003 para instituir ou aprimorar os elementos que constituiriam ou constituem seus sistemas municipais de cultura, como o conselho, o plano e o fundo municipal de cultura.

garanta, no âmbito do SNC, a autonomia municipal e o respeito às especificidades dos Municípios, em termos de quantidade populacional e de recursos humanos, estruturais e financeiros, haja vista que proporcionar os meios de acesso à cultura é uma competência constitucional comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como estabelecido pelo art. 23 da Carta Magna.

Nesse aspecto, o presente estudo colabora com o desenvolvimento dessa pauta municipalista⁶ ao revelar a amplitude da possibilidade da atuação dos consórcios públicos intermunicipais na área da Cultura e consequente importância e potencial desses para a gestão pública de cultura dos Municípios brasileiros.

Diante disso, a CNM compreende que os consórcios públicos intermunicipais devem ser considerados na futura regulamentação do SNC, visando: incentivar os consórcios que não iniciaram sua atuação na área da Cultura a inaugurarem, bem como os consórcios que a iniciaram, a aprimorarem essa atuação; e, além disso, contribuir para uma maior efetividade dos sistemas municipais de cultura e, consequentemente, dos sistemas estaduais e nacional de cultura.

Ao fim, pressupõe-se que uma regulamentação do SNC que incorpore a pauta municipalista supracitada⁷, associada a estímulos do governo federal, no que se refere ao oferecimento de auxílio técnico e financeiro para consórcios públicos intermunicipais, voltado ao desenvolvimento da atuação na área da Cultura, fomentaria essa atuação nos que a inauguraram, nos que a têm prevista no seu protocolo de intenções, bem como em outros que ainda não têm essa previsão e, diante disso, poderiam vir a estabelecê-la.

⁶ Igualmente auxilia no desenvolvimento dessa pauta municipalista, o estudo técnico da CNM *Transferências de Recursos Financeiros Federais do Ministério da Cultura aos Municípios Brasileiros por meio do Siconv (2008 – 2018)*: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/13921>.

⁷ A CNM também entende que é fundamental que seja criada, no âmbito da Cultura, a transferência de recursos financeiros federais aos Municípios, de forma direta – e não apenas por meio de convênios e contratos de repasse –, simplificada, transparente e em plataforma única, que assegure a obrigatoriedade de repasses financeiros regulares, automáticos e equitativos, a fim de que os Municípios tenham melhores condições de estruturar técnica e financeiramente sua gestão pública municipal de cultura, em curto, médio e longo prazo, viabilizando a formulação, a implantação e o desenvolvimento dos sistemas municipais de cultura, de seus respectivos elementos constitutivos e de programas, políticas, projetos e ações culturais locais.

Ana Clarissa Fernandes
Área Técnica de Cultura
Núcleo de Desenvolvimento Social

cultura@cnm.org.br

(61) 2101-6053

Joanni Aparecida Henrichs
Elisa Kandravicius Alvarez
Área Técnica de Consórcios
Núcleo de Governança

consorcios@cnm.org.br

(61) 2101-6018