LUCIANA PIAZZON BARBOSA LIMA

**Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária:
um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo**

São Paulo

2013

LUCIANA PIAZZON BARBOSA LIMA

**Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária:
um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Estudos Culturais da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Ortellado

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2013

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

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

Biblioteca

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Lima, Luciana Piazzon Barbosa

Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária : um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo / Luciana Piazzon Barbosa Lima ; orientador, Pablo Ortellado. – São Paulo, 2013.

322 p.

Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, em 2013.

Versão corrigida.

1. Política cultural – São Paulo. 2. Política cultural – Aspectos legais. 3. Políticas públicas. 4. Acesso cultural. 5. Convênio. I. Ortellado, Pablo, orient. II. Título.

CDD 22.ed.– 306.098161

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa.

Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária: um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo.

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de mestre.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

À FAPESP, pelo financiamento de boa parte desta pesquisa, entre março de 2012 e maio de 2013.

À CAPES, pelo apoio concedido no período inicial de seu desenvolvimento, de junho de 2011 a fevereiro de 2012.

À Escola de Artes, Ciências e Humanidades, por acolher pesquisas pouco disciplinares e iniciativas pouco ortodoxas, o que fez com que, além do aspecto formal, eu me identificasse com a “USP Leste”.

Ao Programa de Pós-graduação em Estudos Culturais, por abrigar projetos como este e dar ênfase à área da cultura, tendo surgido justamente quando eu mergulhava no universo das políticas culturais.

Ao Pablo, pela constante interlocução e vasta confiança, que acabou por transformar essa nossa convivência em uma bela “parceria, mais do que orientação”.

Aos tantos colegas incríveis que me acompanharam nesse processo, da pesquisa no IPEA ao mestrado em Estudos Culturais, passando pela rede de pesquisadores da cultura e por tantas outras aprendizagens - para não voltar aos tempos de RI, período de intensa formação intelectual e política.

Aos ponteiros e ponteiros paulistas, pelo inegável acolhimento nas diversas reuniões, formações e Teias, que me permitiu constantemente observar, participando. E também àqueles que, desconhecidos, pacientemente responderam a mais um dos incômodos questionários.

Ao Célio e à Antonieta, por partilharem comigo sua experiência enquanto gestores do programa e gentilmente colaborarem na montagem deste quebra-cabeça.

Aos queridos amigos de sempre, por tolerarem muitas vezes as minhas ausências e, em tantas outras, estarem ao meu lado. Em especial à Mari, pelos quase quinze anos de amizade.

À minha mãe, pelo incansável estímulo nesse e em tantos outros percursos, e por ter germinado em mim a preocupação com a coisa pública.

Ao Mateus, pelo companheirismo nessa breve longa jornada e, em especial, pelo pontapé inicial dado à Operação Sentido - quando, nos idos de 2009, buscávamos dar sentido às nossas vidas.

Com os Pontos de Cultura estamos promovendo a criação e a integração de uma rede de ações e serviços culturais em todo o país, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades historicamente sem acesso aos instrumentos e mecanismos de fomento cultural.

Célio Turino¹

Há uma desarticulação interna do próprio ministério, não existem alguns parâmetros ou jurisprudência, há uma falta de conhecimento de procedimentos e o jurídico e o administrativo não são adaptados a um projeto como esse [...]. O MinC criou um projeto inovador mas quis colocar dentro de uma estrutura retrógrada.

Coordenadora de um Pontão de Cultura²

---

1 Idealizador do Programa Cultura Viva e então Secretário de Cidadania Cultural do MinC, em evento de lançamento do edital para seleção de 300 novos Pontos de Cultura em São Paulo, em parceria com o governo do estado.

2 Oficina realizada com os Pontões de Cultura do interior de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, em 22 e 23 de novembro de 2010, como parte da “II Pesquisa Avaliativa do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

RESUMO

LIMA, L. P. B. **Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária - um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

O programa Cultura Viva, criado pelo Ministério da Cultura em 2004, constituiu-se como uma experiência inovadora na política cultural brasileira ao apoiar segmentos historicamente marginalizados nesse campo. Por meio do financiamento direto de associações culturais da sociedade civil a partir de suas demandas e sem objetos pré-definidos, o fomento aos Pontos de Cultura acabou por tornar-se um paradigma de política cultural comunitária. No entanto, sua implementação encontrou entraves jurídicos e administrativos que acabaram por se refletir na prestação de contas das instituições beneficiadas. Buscando contribuir com a expansão dos Pontos de Cultura e aprimoramento do programa, esta pesquisa realizou um diagnóstico aprofundado destes problemas de implementação. A partir do levantamento das principais dificuldades encontradas pelos Pontos de Cultura na gestão dos recursos públicos e prestação de contas, a hipótese que norteou o desenvolvimento deste trabalho era a de que o repasse no formato de convênios não se adéqua à perspectiva inclusiva do programa, fazendo com que apenas as instituições dotadas de maior estrutura administrativa e experiência prévia na gestão de recursos públicos não apresentassem problemas na prestação de contas. Além disso, uma hipótese adicional era a de que um formato simplificado de repasse e prestação de contas - nos moldes do implementado pela rede estadual paulista de Pontos de Cultura - contribuiria para a diminuição do problema. Por meio da aplicação de um questionário junto aos Pontos de Cultura do estado de São Paulo, verificamos que a estrutura administrativa das instituições e experiência na gestão de recursos públicos não representaram fatores relevantes para a existência ou não de problemas na prestação de contas. Por outro lado, foram definidores destes problemas o formato de repasse e prestação de contas estabelecido pela parceria com o poder público, a capacitação recebida pelos gestores dos Pontos de Cultura e a comunicação com os órgãos gestores da política. Desmistificando o discurso de que o problema da prestação de contas deve ser atribuído à incapacidade administrativa dos Pontos de Cultura, apontamos para a necessidade de revisão dos instrumentos reguladores do programa e, mais amplamente, das políticas assentadas sobre a parceria do Estado com instituições da sociedade civil.

Palavras-chave: Política cultural; Pontos de Cultura; Cultura Viva; convênios; prestação de contas.

ABSTRACT

LIMA, L. P. B. **Legal and administrative challenges of the community cultural policy - a study of the *Pontos de Cultura* in the state of São Paulo.** 2013. Dissertação (Mestrado) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The Cultura Viva program, created by the Brazilian Ministry of Culture in 2004 is an innovative experiment in cultural policy that included historically marginalized groups in this field. By means of a direct funding to cultural associations' self-demands, with no predefined objects, support for *Pontos de Cultura* (Culture Hotspots) became a reference policy for cultural democracy. Nonetheless, its implementation has found legal and administrative barriers in the difficulties face by recipient institutions to report expenses. Seeking to contribute to the expansion of *Pontos de Cultura* and improvement of the program, this research conducted a detailed study of the implementation issues. From the main difficulties reported by the *Pontos de Cultura* in the management of public resources and expenses reports, the hypothesis that guided the development of this work was that the transfer in the modality of convention does not fit the inclusive perspective of the program, so that only institutions with greater administrative structure and previous experience in the management of public resources could handle appropriately the expenses reports. An additional hypothesis was that a simplified form of convention - along the lines implemented by the state level *Pontos de Cultura* network - would reduce the problem. Through the application of a questionnaire to the *Pontos de Cultura* of the state of São Paulo, we found that the structure of institutions and administrative experience in the management of public funds was not relevant to their capability of doing appropriate expense reports. On the other hand, what did impact this capability was the format of the expense report, the training received by managers of *Pontos de Cultura* and communication with the government bureaucracy. Demystifying the discourse that the problem of doing appropriate expense reports must be assigned to the administrative incapacity of the *Pontos de Cultura*, we point to the need for revision of the regulatory instruments of the program and, more broadly, of the policies settled on the partnership between state institutions and civil society.

Key words: Cultural policy; Pontos de Cultura; Cultura Viva; convention; expenses reports.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Orçamento do Ministério da Cultura - Execução da despesa total (em reais por ano)	102
Gráfico 2 - Participação dos recursos do Cultura Viva no MinC (em valores de 2010) . .	103
Gráfico 3 - Comparativo de quantidades de Pontos, Pontões e Redes, por gestor estadual, federal e municipal (até 2011)	105
Gráfico 4 - Amostra de questionários respondidos	175
Gráfico 5 - Tempo de existência da instituição quando se tornou Ponto de Cultura	177
Gráfico 6 - Orçamento anual da instituição antes do Ponto de Cultura	178
Gráfico 7 - Grau de formação dos responsáveis pela execução do Ponto de Cultura	180
Gráfico 8 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por tempo de existência da instituição.	182
Gráfico 9 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por orçamento anual da instituição	183
Gráfico 10 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela existência ou não de responsável administrativo (Pontos de Cultura - MinC) .	185
Gráfico 11 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela existência ou não de responsável administrativo (Pontos de Cultura - SEC) .	185
Gráfico 12 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela existência ou não de contador ou assessoria contábil (Pontos de Cultura - MinC) .	186
Gráfico 13 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela existência ou não de contador ou assessoria contábil (Pontos de Cultura - SEC) .	186
Gráfico 14 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela existência ou não de assessoria jurídica (Pontos de Cultura - MinC)	187
Gráfico 15 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela existência ou não de assessoria jurídica (Pontos de Cultura - SEC)	187
Gráfico 16 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela escolaridade do gestor (Pontos de Cultura - MinC)	188
Gráfico 17 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas pela escolaridade do gestor (Pontos de Cultura - SEC)	188
Gráfico 18 - Percentual de Pontos de Cultura por experiência prévia na gestão de recursos públicos (Pontos de Cultura - MinC)	190
Gráfico 19 - Percentual de Pontos de Cultura por experiência prévia na gestão de recursos públicos (Pontos de Cultura - SEC)	190
Gráfico 20 - Percentual de Pontos de Cultura que já haviam acessado recursos públicos por número de projetos	191
Gráfico 21 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por	

experiência na gestão de recursos públicos (Pontos de Cultura - MinC). . . .	193
Gráfico 22 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por experiência na gestão de recursos públicos (Pontos de Cultura - SEC) . . .	193
Gráfico 23 - Percentual de Pontos de Cultura que já haviam recebido recursos públicos por instância governamental (Pontos de Cultura - MinC)	194
Gráfico 24 - Percentual de Pontos de Cultura que já haviam recebido recursos públicos por instância governamental (Pontos de Cultura - SEC)	194
Gráfico 25 - Percentual de Pontos de Cultura que já haviam recebido recursos públicos por formato de repasse (Pontos de Cultura - MinC)	195
Gráfico 26 - Percentual de Pontos de Cultura que já haviam recebido recursos públicos por formato de repasse (Pontos de Cultura - SEC)	195
Gráfico 27 - Percentual de Pontos de Cultura que receberam recursos públicos pela existência de problemas na prestação de contas desses recursos (Pontos de Cultura - MinC)	196
Gráfico 28 - Percentual de Pontos de Cultura que receberam recursos públicos pela existência de problemas na prestação de contas desses recursos (Pontos de Cultura - SEC)	196
Gráfico 29 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas . . .	198
Gráfico 30 - Percentual dos Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por tipos de problemas	199
Gráfico 31 - Percentual de Pontos de Cultura que não receberam todas parcelas do projeto	203
Gráfico 32 - Percentual de Pontos de Cultura que tiveram que devolver parte do recurso .	204
Gráfico 33 - Número de Pontos de Cultura que tiveram que devolver recursos por motivo da devolução	205
Gráfico 34 - Percentual de gestores de Pontos de Cultura que desconheciam as regras e procedimentos para execução do projeto	206
Gráfico 35 - Percentual de gestores de Pontos de Cultura que foram capacitados para gestão do convênio/ contrato	208
Gráfico 36 - Percentual de gestores de Pontos de Cultura capacitados por agente fornecedor da capacitação (Pontos de Cultura - MinC)	209
Gráfico 37 - Percentual de gestores de Pontos de Cultura capacitados por agente fornecedor da capacitação (Pontos de Cultura - SEC)	209
Gráfico 38 - Percentual de Pontos de Cultura por categoria de avaliação da capacitação recebida	210
Gráfico 39 - Percentual de Pontos de Cultura que considerou a capacitação recebida suficiente para lidar com as demandas de gestão do projeto	213
Gráfico 40 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por capacitação (Pontos de Cultura - MinC)	215
Gráfico 41 - Percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas por capacitação (Pontos de Cultura - SEC)	215

LISTA DE SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
BAC	Base de Apoio à Cultura
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPPdC	Comissão Paulista de Pontos de Cultura
FGM	Fundação Gregório de Mattos
FUNARTE	Fundação Nacional de Artes
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MinC	Ministério da Cultura
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEATS	Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mobilização Nacional

ProAC	Programa de Ação Cultural
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RPA	Recibo de Profissional Autônomo
SCC	Secretaria de Cidadania Cultural
SCDC	Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural
SEAC	Secretaria de Assuntos Culturais
SEC	Secretaria de Estado da Cultura
SICONV	Sistema de Convênios do Governo Federal
SID	Secretaria de Identidade e Diversidade
SPPC	Secretaria de Programas e Projetos Culturais
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

SUMÁRIO

Introdução	17
1 Dos estudos culturais às políticas culturais: o apoio à cultura comunitária	27
1.1 As políticas culturais como espaço de intervenção crítica dos estudos culturais . . .	27
1.2 Dos conceitos de cultura às políticas culturais	42
1.3 As diferentes modalidades de política cultural e seu histórico no Brasil	57
2 O Programa Cultura Viva: um modelo inovador de política cultural	69
2.1 A entrada do Cultura Viva na agenda das políticas culturais	73
2.2 O desenho institucional e conceitual da política	83
2.3 A expansão dos Pontos de Cultura	101
3 Desafios na implementação dos Pontos de Cultura: um diagnóstico da prestação de contas	109
3.1 Relação Estado-sociedade civil: os diferentes modelos de gestão pública	109
3.2 A implementação do Cultura Viva e a fragilidade institucional dos órgãos gestores	122
3.3 A regulamentação dos convênios e os principais entraves na prestação de contas .	131
3.3.1. Alterações nos Planos de Trabalho	133
3.3.2 Procedimentos de compras e contratações	137
3.3.3 Gestão financeira dos recursos	142
3.3.4 Despesas administrativas	145
3.4 A incompatibilidade dos instrumentos de gestão da administração pública com a proposta inclusiva do programa	153
3.5 Os diferentes formatos da prestação de contas: dos convênios com o MinC à rede estadual de SP	165
4 A estrutura administrativa dos Pontos de Cultura e os diferentes formatos de prestação de contas: resultados da pesquisa empírica	174
4.1 Um panorama dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo	176
4.2 A estrutura administrativa das instituições	181
4.3 A experiência prévia na gestão de recursos públicos	189
4.4 Os diferentes formatos da prestação de contas	197
4.5 A capacitação para a gestão do Ponto de Cultura	207

Considerações Finais	216

Referências Bibliográficas	227

Anexos

Anexo I Questionário enviado para os gestores dos Pontos de Cultura	240
Anexo II Planilhas para prestação de contas dos convênios com o Ministério da Cultura	245
Anexo III Planilha Demonstrativa da Aplicação de Recursos para prestação de contas dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura	258
Anexo IV Minuta do Contrato da SEC-SP com os Pontos de Cultura	259
Anexo V Pareceres da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Cultura	265
Anexo VI Nota Técnica Conjunta N. 2567/2010/CGU-PR e AECI/MINC	281
Anexo VII Parecer n. 116/2011/CONJUR/MINC	318

Introdução

A presente pesquisa tem como objeto o programa Cultura Viva, política cultural criada pelo Ministério da Cultura (MinC) em 2004. A escolha desse tema parte de duas premissas: em primeiro lugar, a compreensão das políticas culturais como espaço de intervenção crítica dos estudos culturais, tendo em vista a atuação do Estado no campo da cultura; em segundo lugar, a proposta inovadora trazida pelo Cultura Viva, que se apresentou como modelo paradigmático de política cultural comunitária, a partir do apoio aos Pontos de Cultura.

Os estudos culturais, enquanto projeto intelectual e político, partem da concepção de que a cultura é um conceito em disputa, que deve ser pautado a partir de uma visão democratizante. Tendo surgido na Inglaterra da década de 50, um dos propósitos fundantes de sua abordagem foi a ampliação deste conceito, levando-se em conta, para além das tradicionais linguagens artísticas, as práticas culturais difusas das diversas camadas sociais. Como espaço de construção de valores, identidades e formas de sociabilidade, a cultura está presente tanto na criação individual e artística quanto nos diferentes modos de vida. A ampliação expressa, assim, a valorização das mais diversas manifestações culturais, vinculadas a diferentes segmentos da sociedade.

Ainda que a atuação do Estado no campo da cultura não estivesse no centro deste debate, argumentamos que ela deve ser discutida nos mesmos termos, dado o potencial de intervenção do Estado na regulação e fomento aos circuitos culturais. Entendendo a política pública como “sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social” (SARAVIA, 2006, p. 29), a discussão em torno do papel do Estado nos parece de suma importância. O Estado, assim como a cultura, constitui também um terreno em disputa.

A política cultural se apresenta, nesse entendimento, como uma das fontes primordiais de promoção do acesso aos meios de produção, difusão e fruição cultural, sobretudo por meio do financiamento público. Tendo em vista a capacidade do Estado na definição de estratégias de fomento às atividades culturais e artísticas, entendemos como prioritária a discussão em torno da agenda de sua atuação no campo da cultura, sobretudo quando se tem em mente a correção de desigualdades geradas pela mera atuação do mercado. O entendimento de que a disputa pelo conceito de cultura deve se refletir também nas estratégias adotadas pelo setor público nos leva, enfim, à compreensão da necessidade de se disputar institucionalmente este

espaço:

[...] llegar a conocer la política cultural e intervenir en ella es una manera importante de participar en la cultura. La resistencia no irá muy lejos a menos que se afiance institucionalmente. Las ventajas obtenidas en la cultura mundial por las mujeres y la gente de color se lograron vinculando el trabajo de los movimientos sociales con las críticas a las políticas y programas estatales según propuestas que pudieran ser puestas en práctica. El acceso a los movimientos sociales y a la articulación gubernamental debe ser nuestro eje. (MILLER; YÚDICE, 2004, p. 52)

Entendemos a noção mais ampla de política cultural como aquela que mobiliza os diversos atores sociais em suas estratégias de luta política (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2001). No entanto, ao dar maior enfoque ao aparato estatal, abordamos as políticas culturais como políticas governamentais, considerando o espaço institucional do Estado como espaço privilegiado dessas disputas.

No campo específico das políticas culturais, a discussão esteve pautada pela ampliação das estratégias de democratização da cultura - que buscavam garantir o acesso universal aos bens culturais legítimos - para a efetivação de uma democracia cultural, que buscava garantir a polifonia no apoio à diversos sistemas culturais. O entendimento da cultura em seu sentido antropológico, na mesma direção da discussão trazida pelo estudos culturais, ampliava o escopo de atuação do Estado no campo da cultura, tornando as políticas mais abrangentes.

Ainda que conceitualmente essa ampliação estivesse razoavelmente consolidada, notava-se, até há bem pouco tempo, uma carência de políticas estruturadas efetivamente dentro dessa perspectiva. No contexto brasileiro, as políticas culturais estiveram historicamente voltadas ao apoio às artes, ao patrimônio e à indústria cultural. Os setores populares estiveram praticamente ausentes ou, quando levados em conta, o foram dentro da perspectiva da mera preservação de expressões culturais consideradas folclóricas ou, ainda, de instrumentalização das culturas populares para a constituição de uma identidade nacional.

Pautado por uma proposta inovadora de apoio a associações culturais da sociedade civil, o programa Cultura Viva parece surgir, no âmbito federal, como uma primeira experiência de política cultural prioritária voltada ao reconhecimento e apoio da diversidade das manifestações culturais, enquanto expressões culturais “vivas”. Por meio do financiamento de práticas culturais comunitárias, sobretudo através dos Pontos de Cultura, o programa fortalecia o papel do Estado dentro da área cultural, em busca de uma maior equidade na distribuição dos recursos públicos.

Os objetivos colocados pelo programa pareciam se pautar, fundamentalmente, pela

ampliação do escopo das políticas culturais com a inclusão de novos atores nesse campo. Nos dizeres de Célio Turino, idealizador do programa e responsável por sua implementação no Ministério da Cultura, tratava-se de “desesconder o Brasil”; acreditar no povo, potencializar o que já existe, firmar pactos e parcerias com ‘os de baixo’” (TURINO, 2009, p. 14), fortalecendo a autonomia e o protagonismo sociocultural. Com a abertura para o financiamento de projetos sem objetos pré-definidos e conforme as demandas de cada localidade, a proposta contida no apoio aos Pontos de Cultura parecia apontar para a constituição de um modelo paradigmático de política cultural comunitária.

Graças às inovações contidas nesta proposta e à visibilidade conquistada pelo programa, o Cultura Viva tornou-se enfim objeto desta pesquisa. A perspectiva de fortalecer a atuação do Estado em parceria com a sociedade civil por meio do apoio a iniciativas culturais já existentes bem como de democratizar a produção cultural por meio da pulverização de recursos para segmentos comumente marginalizados foram elementos determinantes, além do contato inicial com alguns Pontos de Cultura atuantes na cidade de São Paulo.

A partir de uma aproximação efetiva com o Cultura Viva e com a realidade dos Pontos de Cultura, no entanto, surgiu com bastante força a percepção das dificuldades encontradas na realização dessa parceria com o Estado, em especial dados os instrumentos jurídicos e de gestão que regulamentam o uso dos recursos. Ao mesmo tempo em que permitia o desenvolvimento e a expansão de determinadas práticas e manifestações culturais através do financiamento público direto, o Cultura Viva parecia ter suas finalidades comprometidas pelos parâmetros exigidos para a gestão dos recursos públicos. A formulação e o desenho da política não pareciam compatíveis com os mecanismos de sua implementação:

De fato, a valorização da diversidade e o relativismo cultural são pontos fortes, juntos se constituíram na grande inovação para as políticas culturais brasileiras. Entretanto, as ações mais exigentes, aquelas que demandavam organização, processamento político, administrativo e intersetorial foram consistentemente frágeis. [...] a política pública pressupõe a política – poder de consulta, produção e seleção de ideias e valores gerais –, mas também o uso de recursos técnicos, administrativos e de acompanhamento – decretos, leis, normas, portarias, orçamentação, informática, produção de documentos, monitoramento etc. –, o que implica mais do que o preparo e a transferência de recursos. (IPEA, 2011, p. 25).

O trabalho que aqui se apresenta esteve pautado portanto por duas abordagens: por um lado, as inovações trazida pelo programa Cultura Viva, que permitiam compreendê-lo como paradigma de política cultural, a partir da inclusão de novos atores e do alargamento das práticas culturais entendidas como objeto de financiamento público; por outro, os entraves

encontrados nesse tipo de parceria entre o Estado e a sociedade civil, no que diz respeito, em especial, aos instrumentos jurídicos e de gestão³.

Partimos assim não só da importância do Programa Cultura Viva enquanto paradigma de política cultural comunitária como também da percepção de alguns problemas relevantes em sua operacionalização. Baseando-se em uma epistemologia crítica da produção de conhecimento, a pesquisa buscava avaliar as potencialidades e limites desta política, abordando com alguma ênfase os obstáculos que impediam sua plena realização. Tendo em vista, em última instância, a superação destes obstáculos, tornava-se necessária uma abordagem crítica da implementação do programa:

[...] a possibilidade de revolucionar tem inerente como requisito a capacidade de exercício continuado da crítica pelo programa e por seus participantes. A reflexão e a interlocução críticas são aqui imprescindíveis. Pensar, em especial em uma atividade com tanta abertura potencial, exige antes de tudo abandonar verdades prontas. Diversos temas devem ser enfrentados em todas as suas contradições e complexidades. [...] O encantamento natural com as potencialidades dos Pontos de Cultura não pode ser exagerado, nem deve impedir uma vigorosa e qualificada reflexão crítica sobre ele. (RUBIM, 2011, p. 68)

Assim, entendíamos ser necessário olhar criticamente para o Cultura Viva, de modo a propor alternativas aos entraves existentes. O horizonte consistia no aprimoramento deste modelo de política cultural, tendo em vista o acesso da parte de grupos historicamente negligenciados e a efetivação deste tipo de parceria com o poder público, a partir da superação de suas barreiras administrativas.

Concretamente, os problemas se referiam sobretudo a entraves jurídicos e administrativos que dificultavam a relação do Estado com as associações da sociedade civil e que manifestavam-se, em especial, na prestação de contas dos Pontos de Cultura. Nesse sentido, entendíamos que os instrumentos colocados pela administração pública para regulamentação do programa não se adequavam à sua proposta, sendo este um problema que atinge não só o Cultura Viva, mas as políticas que tem como fundamento a interação e participação da sociedade civil, em especial dos setores menos institucionalizados⁴. A investigação partia, portanto, da constatação de que o Programa Cultura Viva era, de fato, um

3 O enfoque nestes dois eixos partia do princípio de que eles seriam complementares, uma vez que teria sido a própria abordagem inclusiva do programa a gerar os seus entraves, no contexto de um Estado não adaptado para a efetivação de políticas imbricadas no relacionamento com atores não-estatais pouco institucionalizados.

4 A partir dessa percepção, buscava-se extrapolar o universo das políticas culturais, podendo servir a análise como referência a políticas públicas em outras áreas, que tenham como perspectiva a abrangência e a incorporação de novos atores no campo das políticas públicas - entendidos estes, vale ressaltar, não apenas como beneficiários passivos das mesmas, mas como sujeitos políticos dotados de autonomia.

projeto inovador, porém inserido em uma estrutura retrógrada.

A partir da análise da regulamentação do programa e dos problemas encontrados na prestação de contas dos Pontos de Cultura, a hipótese era a de que o formato de conveniamento adotado impedia a realização plena da finalidade inclusiva da política, fazendo com que apenas as instituições com maior capacidade administrativa e experiência prévia de interação com o Estado não apresentassem dificuldades na prestação de contas. Além disso, entendíamos que um modelo menos burocratizado de regulamentação diminuiria estes problemas, hipótese que seria trabalhada a partir da experiência dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo (SEC-SP), que adotou um formato de prestação de contas simplificado.

Tendo em vista que as exigências burocráticas para gestão dos recursos e os problemas decorrentes na prestação de contas prejudicavam em especial as instituições contempladas pelo programa, chamamos a atenção para o fato de que o projeto de pesquisa partia de uma demanda dos próprios agentes envolvidos com a política, transformando-se em objeto de investigação a partir da interlocução da pesquisadora com os mesmos, sobretudo em sua participação como assistente de pesquisa no âmbito da “II Pesquisa Avaliativa do Programa Arte, Educação e Cidadania – Cultura Viva”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A partir da definição desse recorte e da percepção do problema no contato com os beneficiários da política, a pesquisa orientou-se, enfim, pela busca de uma real intervenção, indo além de seu caráter estritamente teórico. Tendo em vista o enfrentamento de uma demanda muitas vezes reivindicada pelos Pontos de Cultura, a pesquisa aproximava-se da perspectiva da chamada *pesquisa participante*. Segundo Brandão (BRANDÃO, 1985), a pesquisa participante passa pela definição do objeto a partir de questões pertinentes aos grupos pesquisados e a seus problemas efetivos:

Aqui, a ideia tradicional da observação participante na Antropologia Social pretende chegar ao seu limite. A *participação* não envolve uma atitude do cientista para conhecer melhor a cultura que pesquisa. Ela determina um compromisso que subordina o próprio projeto científico de pesquisa ao projeto político dos grupos populares cuja situação de classe, cultura ou história se quer conhecer porque se quer agir. (BRANDÃO, 1985, p. 12)

A preocupação fundamental nesse caso, e com a qual nos colocamos em sintonia, parece estar em indagar o sentido da produção de conhecimento, bem como seus usos possíveis. Enquanto prática política, a pesquisa participante tem como ideal que os resultados

possam trazer algum retorno junto à realidade dos pesquisados.

Partindo desse princípio, parte da metodologia de pesquisa consistiu na imersão a campo, em busca do contato com a rede dos Pontos de Cultura do estado de São Paulo. Através do acompanhamento de reuniões convocadas pela Comissão Paulista de Pontos de Cultura e de diversos eventos envolvendo os representantes dos Pontos de Cultura, buscamos identificar os principais entraves levantados pelos responsáveis pelos Pontos de Cultura, tendo em vista compreendê-los a partir da percepção dos mesmos⁵.

Com isso, abordamos nosso objeto enquanto realidade social criada a partir da interação entre os atores envolvidos, interação que se dá não apenas entre aqueles ligados diretamente ao universo dos Pontos de Cultura (“ponteiros”, gestores, funcionários públicos etc.), como também entre a pesquisadora e os mesmos. Como pano de fundo metodológico, trazíamos enfim o princípio da imersão a campo como forma de compreender a realidade:

A inserção, como técnica, incorpora o investigador aos grupos populares, não mais de acordo com a antiga relação exploradora de 'sujeito e objeto', mas valorizando a parcela de contribuição dos grupos quanto à informação e à interpretação, bem como seu direito ao uso dos dados e de outros elementos adquiridos na investigação. (BONILLA et al., 1985, p. 138).

Nesse aspecto, partimos do problema levantado tendo em vista diagnosticá-lo de forma mais detalhada, realizando um mapeamento das dificuldades encontradas na interação dos agentes culturais com o poder público, manifestadas em especial no processo de prestação de contas. Isto se realizou, sobretudo, a partir da participação em diversas ações relacionadas diretamente à temática, tanto no âmbito do Ministério da Cultura quanto da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo.

Em primeiro lugar, na ação colaborativa realizada em 2011 entre o Ministério da Cultura e a Comissão Paulista de Pontos de Cultura, que deu origem a um mutirão de prestação de contas cujo objetivo consistiu em levantar as pendências nas prestações de contas dos primeiros Pontos de Cultura conveniados ao MinC⁶. Tal experiência levou à participação e acompanhamento de inúmeras atividades, entre reuniões com os gestores responsáveis pelo programa e representantes dos Pontos de Cultura e plantões na sede da regional do MinC em

5 Aqui, a visão que se tem é a de que os atores diretamente envolvidos com o problema investigado compreendem de forma muito mais próxima sua realidade, tendo presente em sua vivência, no nosso caso, os entraves de implementação dos Pontos de Cultura. Nesse ponto, a pesquisa estruturou-se a partir do recolhimento de relatos, anotações e acesso às atas de reuniões, além da contribuição com ações específicas citadas à diante.

6 Mais informações sobre esta ação podem ser encontradas em: MinC, “Ação colaborativa entre o MinC e Comissão Paulista visa identificar problemas relacionados à prestação de contas de Pontos de Cultura”, disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/acao-colaborativa-entre-e-minc-e-comissao-paulista-visa-identificar-problemas-relacionados-a-prestacao-de-contas-de-pontos-de-cultura/>. Último acesso em 17/08/2011.

São Paulo para atendimento aos Pontos de Cultura⁷.

Além desta ação, houve a participação no grupo de trabalho responsável pela organização da formação para a rede estadual dos Pontos de Cultura, ocorrida em dezembro de 2011⁸. A formação foi organizada de forma compartilhada entre a Secretaria de Estado da Cultura e, novamente, a Comissão Paulista de Pontos de Cultura, tendo contribuído com este trabalho, em especial, o levantamento feito junto aos Pontos de Cultura acerca das dificuldades de execução dos Planos de Trabalho e elaboração do relatório de execução financeira, além de outras dificuldades junto aos órgãos gestores do programa⁹.

Após estes primeiros diagnósticos, que permitiram a compreensão dos problemas existentes na prestação de contas, foram realizadas entrevistas com gestores do poder público vinculados diretamente ao programa. Além da visão dos gestores dos Pontos de Cultura, buscava-se a percepção de outros atores, inseridos no contexto governamental. Nesse sentido, buscou-se a interlocução com ao menos um gestor vinculado à implementação dos Pontos de Cultura conveniados inicialmente ao Ministério da Cultura e um responsável pela gestão da rede estadual vinculada à Secretaria de Estado da Cultura. A realização de duas entrevistas com esses atores contribuiu assim para a reconstrução do histórico do programa e, em particular, da rede estadual paulista, bem como para a compreensão das discussões em torno dos diferentes modelos jurídicos de regulamentação e prestação de contas adotados em ambos os contextos.

Tendo em vista a questão jurídica relacionada aos formatos de repasse e prestação de contas, foram acessados ainda alguns documentos pertinentes à realidade de implementação dos Pontos de Cultura. A discussão apresentada acerca da adoção dos modelos de convênios e prêmios como instrumento de fomento às práticas culturais foi norteadora, tendo sido

7 Como parte desta ação, foi enviado um questionário aos Pontos de Cultura solicitando dados com relação às parcelas recebidas e prestação de contas aprovadas ou não, assim como questionamentos acerca dos problemas encontrados na prestação de contas e diligências recebidas do Ministério da Cultura. Além disso, semanalmente houve plantão na sede da regional do MinC para atendimento aos gestores dos Pontos de Cultura com dúvidas e/ou problemas na prestação de contas. Ainda que a equipe responsável por esta etapa não tivesse os processos em mãos e as prerrogativas para solucioná-los, foi possível mapear os principais entraves relacionados à prestação de contas. A partir deles, pretendeu-se então encontrar possíveis soluções para as pendências, assim como orientar a criação de uma cartilha para padronização dos processos e orientação quanto à gestão dos recursos.

8 As formações dadas à rede estadual estão previstas no próprio instrumento de convênio com o MinC, devendo a secretaria promover ao menos duas formações ao ano. No caso de 2011, como houve troca na gestão dos responsáveis pelo acompanhamento da rede, a formação concentrou-se em dois dias subsequentes, tendo ocorrido em 16 e 17 de dezembro de 2011.

9 Os grupos de trabalho buscaram estabelecer uma metodologia participativa junto aos representantes dos Pontos de Cultura, a partir de perguntas norteadoras dos debates. O primeiro deles tratava da realização de um diagnóstico da rede no que diz respeito às questões de gestão, tendo subsidiado o entendimento do problema de pesquisa.

abordadas algumas de suas diferenças formais e de fato. Por meio de pedidos realizados via lei de acesso à informação ou junto aos gestores responsáveis pelo programa, foram levantados alguns pareceres tanto da consultoria jurídica da Secretaria de Estado da Cultura quanto do Ministério da Cultura e da Controladoria-Geral da União. Apresentados em anexo, estes dizem respeito, no primeiro caso, à adoção do formato de premiação para os Pontos de Cultura da rede estadual e, nos restantes, às premiações concedidas pelo Ministério da Cultura.

Por fim, como parte empírica da pesquisa, foi aplicado um questionário junto aos gestores dos Pontos de Cultura do estado de São Paulo¹⁰. Como pode ser percebido, a realidade do Cultura Viva no estado de São Paulo constituiu o recorte desta análise. Tal recorte foi adotado porque, em primeiro lugar, este é o estado com maior número de Pontos de Cultura do país, totalizando por volta de quinhentos Pontos: trezentos e um criados a partir da descentralização, em 2009 - vinculados diretamente ao governo do estado - e o restante conveniado anteriormente junto ao MinC ou às redes municipais. Esta clivagem, por sua vez, constituiu também razão deste recorte, uma vez que a experiência levada a cabo pela Secretaria de Estado da Cultura trouxe consigo um modelo diferenciado de financiamento, sendo adotado o instrumento dos contratos ao invés da realização de convênios, com formato de prestação de contas simplificado.

Tendo em vista as hipóteses estabelecidas inicialmente pela pesquisa, procuramos verificá-las cm base nas respostas ao questionário, abordando cada um dos aspectos levantados a partir da comparação entre os Pontos de Cultura que tiveram ou não problemas na prestação de contas. O foco da metodologia adotada consistiu assim na análise dos Pontos de Cultura com base em duas categorias: os que tiveram problemas com relação à prestação de contas e aqueles cujas demandas burocráticas não foram um impeditivo na execução dos projetos, permitindo compará-los tanto em relação à sua estrutura administrativa quanto em relação à regulamentação da parceria com o Estado, em especial o formato da prestação de contas.

---

10 A aplicação do questionário foi feita em duas etapas. No caso dos Pontos de Cultura ligados à SEC, o questionário impresso foi distribuído durante um dos encontros de formação da rede paulista a todos os participantes, em dezembro de 2012. Para os que não responderam, o questionário virtual foi enviado novamente por endereço eletrônico, com base nos contatos levantados pelo mapeamento da rede, realizado em 2011. No caso dos primeiros Pontos de Cultura conveniados ao MinC, o questionário foi enviado virtualmente entre janeiro e março de 2013, a partir de bases de dados do MinC e da Comissão Paulista de Pontos de Cultura. Nesse caso, foi necessário realizar ainda uma ampla busca na internet, dada a ausência de uma base de dados completa e precisa. Além disso, a desatualização de alguns desses dados e a ausência de retorno da parte de muitos Pontos de Cultura tornaram necessário também o contato telefônico para obtenção das respostas.

Assim, a aplicação dos questionários teve em vista, por um lado, traçar o perfil das instituições proponentes dos Pontos de Cultura com relação à sua estrutura burocrática e administrativa¹¹, verificando em que medida a regulamentação do programa é ou não compatível com o público a que se propõe atingir. Por outro lado, como parte da frente mais propositiva deste trabalho, ela permitiu a comparação, com base em dados empíricos, dos Pontos de Cultura vinculados à Secretaria de Estado da Cultura frente aos conveniados diretamente com o MinC. A partir da comparação destas duas experiências, buscou-se evidenciar que um formato de prestação de contas simplificado diminui consideravelmente o problema, apontando para a adoção de formas mais flexíveis para a execução dos projetos e comprovação do uso dos recursos, mais próximas à realidade das políticas culturais comunitárias. Com isso, buscou-se não só revelar a tensão existente entre o público-alvo prioritário do programa e seus instrumentos de gestão como, em última instância, propor soluções, a partir do diálogo com os atores envolvidos.

Em termos metodológicos, portanto, a pesquisa fez uso de diversos instrumentos, desde a pesquisa de campo à realização de entrevistas e à aplicação do questionário, além do acesso à documentação jurídica. Tendo como pano de fundo a perspectiva de identificar no plano real as potencialidades e desafios do Programa Cultura Viva, trabalhamos tanto com uma abordagem qualitativa, que privilegia a fala dos atores envolvidos e as questões institucionais, quanto com a questão quantitativa, sobretudo no que diz respeito à identificação do perfil dos Pontos de Cultura.

No que diz respeito à estrutura deste trabalho, apresentamos na primeira metade uma discussão conceitual sobre as inovações trazidas pelo Programa Cultura Viva enquanto experiência de política cultural, tendo em vista os aspectos relevantes de sua formulação, sobretudo em comparação com o histórico das políticas culturais. Já na segunda parte partimos para reflexão acerca dos problemas encontrados na implementação do programa, tendo como foco a apresentação do diagnóstico dos entraves encontrados na gestão dos recursos e nos processos de prestação dos contas, além da apresentação dos resultados da pesquisa empírica.

Assim, o primeiro capítulo traz um reflexão em torno do conceito de cultura e do

---

11 Nesse ponto, as questões passaram, por um lado, pelo tempo de existência das instituições, pelo orçamento anual das mesmas e pelo quadro de recursos humanos que as compõe e, por outro, pelo histórico anterior de projetos desenvolvidos com apoio do Estado, no formato de convênios ou outros tipos de financiamento. Além destas, a segunda parte do questionário incluiu questões sobre a existência de problemas na prestação de contas, a partir da tipologia criada na etapa do diagnóstico.

histórico das políticas culturais no país à luz da proposta colocada pelo Cultura Viva. A partir da discussão trazida pelos estudos culturais, abordamos a ampliação do conceito de cultura como um passo necessário para a constituição das políticas culturais comunitárias. No segundo capítulo, na mesma direção, analisamos as características específicas implicadas no desenho institucional do programa Cultura Viva, abordando ainda o seu surgimento na arena das políticas culturais e a sua expansão. Estes dois capítulos buscam compreender, portanto, as inovações trazidas pelo apoio aos Pontos de Cultura, dando ênfase às potencialidades contidas na proposta do programa.

O terceiro e quarto capítulos, por sua vez, dão ênfase às dificuldades de implementação do programa. O terceiro capítulo apresenta em mais detalhes o problema de pesquisa e realiza o diagnóstico dos principais entraves encontrados pelos Pontos de Cultura, tanto a partir da estrutura institucional dos órgãos gestores do programa, quanto de sua regulamentação. Além disso, apresenta ainda as hipóteses de pesquisa e o diferencial contido no desenho de implementação da rede dos Pontos de Cultura do estado de São Paulo. O quarto capítulo, por fim, analisa os resultados da pesquisa empírica, concentrando-se na estrutura de gestão das instituições proponentes dos Pontos de Cultura e nas implicações dos diferentes formatos de prestação de contas adotados, além do impacto das iniciativas de capacitação. Com isso, busca indicar os elementos determinantes do problema da prestação de contas, tendo em vista sua superação.

Com base nestes levantamentos e reflexões, a realização da pesquisa apontou enfim para a necessidade de aprimoramento do programa, fazendo com que o trabalho, além de teórico, se tornasse também propositivo. Por meio dele, buscamos oferecer uma contribuição para a análise e o avanço desta política cultural, de forma que o procedimento de prestação de contas, entre outras dificuldades quanto à gestão dos recursos públicos, deixem de continuar “matando muita cultura viva¹²”, passando de fato a potencializá-la. Trata-se aqui, portanto, de uma abordagem que busca a retomada do projeto inicial dos estudos culturais, a partir do exercício de uma reflexão vinculada a um projeto de mudança, em conexão com os movimentos sociais e que busca, em última instância, a intervenção social e política.

---

12 Mensagem enviada por representante de um Ponto de Cultura à lista de discussão virtual em 04 de janeiro de 2011.

1 Dos estudos culturais às políticas culturais: o apoio à cultura comunitária

1.1 As políticas culturais como espaço de intervenção crítica dos estudos culturais

Na discussão sobre a especificidade dos estudos culturais e suas formas de atuação para além da academia, tem chamado a atenção o debate em torno dos vínculos e intersecções entre este projeto intelectual e o campo das políticas culturais. Se por um lado há aqueles que argumentam serem as políticas públicas para a cultura um espaço privilegiado de intervenção política (como preconizada pelos estudos culturais), por outro há aqueles que argumentam que há incompatibilidade entre ambos, na medida em que a gestão pública trabalharia com a planificação e a administração da cultura e os estudos culturais a vinculariam, do contrário, às possibilidades de ruptura no que tange às relações de poder.

Segundo os críticos da gestão cultural, as iniciativas vinculadas ao campo das políticas culturais não dariam margem à potencialidade crítica trazida pelos estudos culturais. O cerne deste argumento está em justificar que as práticas vinculadas aos estudos culturais buscariam a transformação social, enquanto as práticas vinculadas à gestão pública buscariam a manutenção do *status quo* e a ampliação da governabilidade. Fazendo um contraponto a essa crítica, buscamos nesta seção inicial indicar de que maneira é possível vincular o projeto intelectual dos estudos culturais às políticas públicas de cultura, sem prejuízo de seu caráter crítico e transformador.

Antes, porém, de nos voltarmos aos argumentos que nos levam a entender as políticas culturais como espaço possível de intervenção dos estudos culturais, é necessário esclarecer alguns dos conceitos e pressupostos que orientam este trabalho, iniciando pela compreensão do que sejam as políticas culturais. Segundo a UNESCO (1969, tradução nossa¹³), a política cultural pode ser definida como “conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado”. Apoiando-nos nessa definição, optamos por trabalhar com uma noção restrita de política cultural, que se limita à atuação do Estado no campo da cultura.

Esta abordagem se diferencia da de outros autores, que atribuem ao campo da política cultural não apenas a ação estatal como também a de outros agentes - sejam as instituições civis e grupos comunitários (CANCLINI, 1987, p. 26), sejam os produtores profissionais, as

---

13 No original: “a body of operational principles, administrative and budgetary practices and procedures which provide a basis for cultural action of the State.”

empresas privadas e as associações voluntárias, que envolvem não apenas a administração pública como o mercado e as comunidades (BRUNNER, 1985). Nesses casos, a noção de política cultural tende a abarcar os circuitos culturais como um todo, que compreendem a produção, a transmissão e o consumo de bens culturais a partir de múltiplas combinações de agentes¹⁴ e instâncias organizativas, para além da administração pública.

A opção pela definição das políticas culturais como campo de ação do Estado não implica, no entanto, que não hajam outros atores envolvidos com as mesmas. A atuação do Estado na cultura, em verdade, só ganha sentido a partir do apoio e interação com a sociedade civil, campo privilegiado da produção, difusão e consumo cultural. Segundo Fabrizio (1980), as ações governamentais se dão necessariamente com a participação das comunidades no seu desenvolvimentos cultural, o que faz com que o Estado deva não controlar os conteúdos da produção cultural, mas garantir os meios para a participação cultural. Assim, invariavelmente a ação do Estado no campo da cultura pressupõe a interlocução com outros atores, até porque, como veremos à diante, em grande medida não é o Estado quem “faz cultura”, mas sim os artistas, grupos comunitários, instituições da sociedade civil e assim por diante.

De qualquer forma, sabemos das limitações implicadas nessa escolha e consideramos que as políticas públicas para a cultura podem ser compreendidas também como parte de uma noção mais ampla de política cultural. Nesse caso, o conceito seria entendido a partir da estratégia política dos diversos atores sociais no espaço de conflito entre diferentes concepções de mundo, representações, significados e práticas culturais - o que corresponderia, enfim, ao “processo pelo qual o cultural se torna fato político” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 17). Dessa perspectiva, a política cultural abarcaria as múltiplas relações entre cultura e política, debruçando-se sobre as “dimensões políticas do cultural” e as “dimensões culturais do político¹⁵”. Este enfoque coloca em evidência, portanto, não as políticas estatais no campo da cultura, mas a inserção cultural e política dos diversos atores sociais, privilegiando, enfim, as relações de poder imbricadas no âmbito da cultura, acima da análise específica da produção e do consumo de bens culturais¹⁶.

---

14 Na abordagem dos circuitos culturais, Brunner (1985) chama atenção para o fato de que estes agentes (produtores profissionais, empresas privadas, agências públicas e associações voluntárias) podem ser tanto participantes como formuladores ou objetos de políticas culturais. A ação estatal em particular pode atuar, com relação aos outros agentes, de modo a subsidiar a produção, regulamentar os circuitos ou organizar a produção e distribuição dos produtos e serviços culturais, sendo prerrogativa de uma política cultural democrática assegurar a diversidade dos circuitos culturais, por meio de reformas ou rearranjos institucionais.

15 Nesse sentido, a política cultural implicaria, em especial, na transformação da cultura política: “as políticas culturais são também postas em ação quando os movimentos intervêm em debates políticos, tentam dar novo significado às interpretações culturais dominantes da política, ou desafiam práticas políticas estabelecidas.” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2001, p. 23)

16 Fazendo um contraponto à essa abordagem, cabe dizer que a ideia de que as políticas culturais estatais se

Ainda que compreendamos a proximidade dessa escolha com a visão mais ampla dos estudos culturais, a adoção da noção restrita de política cultural justifica-se aqui na medida em que nos interessa discutir a validade da intervenção dos estudos culturais no âmbito estatal, além de partirmos do próprio debate existente nesse campo, centrado no âmbito da gestão pública. Ademais, a adoção da noção de política cultural como política pública justifica-se por entendermos que o poder é algo que permeia as relações sociais como um todo - o que inclui, também, os espaços institucionais, recorte de análise estabelecido por esta pesquisa¹⁷.

Partindo, enfim, desse recorte, e na tentativa de compreender o universo das políticas culturais, cabe dizer que estas incluem, segundo Rubim (2007a): um conceito de cultura intrínseco; formulações e ações para implementação; objetivos e metas; delimitação e caracterização dos atores; públicos pretendidos; instrumentos, meios e recursos acionados (tanto humanos quanto legais, materiais e financeiros); e momentos acionados dentro do ciclo da cultura (criação, invenção e inovação; difusão, divulgação e transmissão; circulação, intercâmbios, trocas e cooperação; análise, crítica, estudo, investigação, pesquisa e reflexão; fruição e consumo; conservação e preservação; organização, legislação, gestão e produção; além das possíveis interfaces entre estes vários componentes). A política cultural constitui assim um campo social, com atores, instituições, regras de funcionamento, práticas e valores, que implicam necessariamente em complementaridades e disputas¹⁸.

Além de delimitar o campo das políticas culturais, é importante apresentar ainda a compreensão que trazemos do projeto intelectual e político dos estudos culturais. Alguns dos aspectos consensuais atribuídos a este projeto em sua vertente crítica, segundo Restrepo (2012, p. 135), são a sua vocação política, seu enfoque transdisciplinar, a utilização do contextualismo radical como método e o olhar para as imbricações entre cultura e poder¹⁹.

Para a discussão que nos interessa, chamamos atenção, em primeiro lugar, especificamente para a vocação política dos estudos culturais. Trabalhando sobretudo com

---

restringem à produção e consumo de bens culturais nos parece restritiva, na medida em que não leva em conta o desenvolvimento recente das políticas culturais, a partir da ampliação do conceito de cultura.

17 O sentido restrito de política cultural como ação estatal no campo da cultura, portanto, não se opõe necessariamente à noção ampliada de política cultural, mas está contido na mesma, já que constitui um dos espaços possíveis onde se dão as relações entre cultura e poder.

18 Na próxima seção, ao tratar dos conceitos de cultura subjacentes às políticas culturais, poderemos indicar algumas destas disputas que dizem respeito, em especial, à delimitação da ação governamental nesse campo.

19 Ainda que estas características estejam minimamente consensuadas, sabemos que o próprio campo dos estudos culturais é também um campo em disputa, o que faz com que a defesa de uma ou outra forma de se pensar e atuar de acordo com este projeto intelectual seja também uma escolha política. Além disso, é preciso ter em mente que, no contexto latino-americano e, em especial, brasileiro, os estudos culturais estão ainda por construir-se, o que nos leva à defesa de sua vinculação ao projeto originário de seus precursores, em oposição a uma suposta despolítica atribuída a sua institucionalização, sobretudo no contexto norte-americano (CEVASCO, 2003).

questões contemporâneas, os estudos culturais trazem consigo a necessidade de intervir politicamente, em uma prática intelectual vinculada a questões concretas:

Los estudios culturales, como toda teoría crítica, problematizan el imaginario positivista de un conocimiento por fuera de lo político [...] para considerar que el saber tiene sentido en tanto se articula con la transformación social, con un proyecto político (RESTREPO, 2012, p. 29).

Os estudos culturais preocupam-se assim com o aspecto político da produção do conhecimento, em oposição às perspectivas que reivindicam a neutralidade da ciência. Nesse sentido, ao trabalhar com alguns dos traços distintivos mais interessantes dos estudos culturais, afirma Nelly Richard (2010, p.162):

[...] mencionaría la voluntad de politizar la cuestión del saber y de desbordar los límites de autoreferencialidad del discurso académico vinculando el adentro de la universidad con el afuera de la realidad social y política mediante diversas estrategias de intervención.

Além da perspectiva de uma atuação social e política, destacamos ainda nesse trecho a heterogeneidade dos estudos culturais, que contempla não apenas diferentes abordagens e uma multiplicidade de objetos, como também diferentes estratégias de intervenção. Com isso, um dos enfoques desse projeto intelectual consiste em “pensar la práctica intelectual en su imbricación sociopolítica, interviniendo en escenarios educativos, organizacionales, mediáticos, estatales o muchos otros.” (GRIMSON et al., 2010a, p. 29).

Ao mesmo tempo em que buscam romper com as fronteiras disciplinares, como veremos a seguir, os estudos culturais buscam assim romper com a pureza teórica, envolvendo certa radicalidade não apenas no âmbito acadêmico, como em uma frente externa²⁰. A vocação política dos estudos culturais estaria assim relacionada não apenas à disputas conceituais como também a uma espécie de superação das fronteiras da universidade, em busca de uma produção de conhecimento portadora de uma perspectiva de intervenção social e/ou política concreta. Nesse sentido, argumenta-se que os estudos culturais não são apenas estudos²¹ (MATO, 2002), e não se restringem estritamente ao universo acadêmico:

Considerar a los estudios culturales como una práctica intelectual nos invita a no superponerlos o subsumirlos en lo académico. Esto no quiere decir que los estudios culturales no puedan ni pretendan estar en ése ámbito, sino que

20 Segundo Carvalho (2010, p. 232), “los Estudios Culturales deben innovar teórica y políticamente como respuesta a dos frentes: a un frente interno a la universidad y a un frente externo, allí donde el mundo académico es solamente una parte de la sociedad como un todo (v. Carvalho, 2006).”

21 Na caracterização desse campo, Daniel Mato (2002) sugere, em realidade, a adoção do termo “práticas intelectuais em cultura e poder”, que ampliaria a legitimidade dos saberes para além daqueles produzidos como estudos, incluindo também aqueles que se expressam através de outras formas e que são dotados de componentes reflexivos e de produção de conhecimento.

su horizonte de intervención y de existencia no se puede limitar al establecimiento académico. (RESTREPO, 2012, p. 129)

Para além de sua vocação política, um dos traços que caracterizam historicamente os estudos culturais diz respeito ao questionamento das disciplinas e a busca por uma abordagem interdisciplinar. Ainda que nem todas as pesquisas realizadas sob o rótulo de estudos culturais tenham necessariamente esta perspectiva, estes buscaram reivindicar a interlocução entre diferentes métodos e abordagens, a partir do olhar sobre a complexidade da cultura em sua inserção social:

Es en este punto que el campo emergente de los estudios culturales aparece como espacio de articulación entre las disciplinas. No se trata de una nueva disciplina que viene a reemplazar lo que hacían antes las disciplinas tradicionales de las ciencias sociales, sino de un área común de conocimiento que contribuye a redefinir los límites de esas disciplinas. (CASTRO-GOMEZ, 2003, p. 69)

A crítica às disciplinas estabelecidas parte não só da necessidade da conjunção de diversos olhares para a compreensão da cultura, como também tendo em vista o questionamento de uma suposta objetividade na produção do conhecimento. A produção de conhecimento baseada na perspectiva dos estudos culturais passa assim não só por assumir os interesses subjacentes à realização das pesquisas, como pela busca de uma atuação para além do acúmulo de saberes canônicos e de uma visão distanciada da sociedade, típica das disciplinas tradicionalmente estabelecidas.

O aspecto metodológico das pesquisas desenvolvidas no campo dos estudos culturais caracteriza-se, portanto, por uma definição a partir dos próprios objetos de pesquisa, e não segundo fórmulas colocadas por tradições disciplinares, caracterizando-se - nas palavras de Stuart Hall (2010) - como um “pensamento sem garantias”. A partir da rejeição de teorias pré-definidas para o entendimento da realidade, a perspectiva do trabalho intelectual desenvolvido nesse campo parte, em especial, da realização de trabalhos empíricos. Com isso, os estudos culturais opõe-se ao reducionismo teórico e buscam desenvolver métodos a partir dos contextos concretos em que atuam²².

Por fim, destacamos ainda a abordagem da cultura a partir de suas relações com o poder, em uma visão que compreende a dimensão cultural não como exterioridade, mas como parte das relações sociais. Nesse sentido, Castro-Gómez (2003, p. 70) afirma que:

---

22 Como afirma também Eduardo Restrepo (2012, p.133), “En oposición a este reduccionismo teórico, los estudios culturales se plantearían como un contextualismo radical, como una teorización de lo concreto, como una teoría sin garantías.”

La cultura que 'estudian' los estudios culturales tiene menos que ver con los artefactos culturales en sí mismos (textos, obras de arte, mitos, valores, costumbres, etc.) que con los procesos sociales de producción, distribución y recepción de esos artefactos.

Tendo em vista superar a dicotomia entre as perspectivas materialista e idealista e seus determinismos teóricos, os estudos culturais buscam assim colocar em evidência as relações existentes entre o mundo das ideias e o mundo material, entendendo-os a partir de uma perspectiva dialética. Precursora desta abordagem, a noção de materialismo cultural presente na obra de Raymond Williams indica a investigação dos vínculos existentes entre o universo da cultura e a ordem política, econômica e social (CEVASCO, 2003).

Estas características apresentam-se, portanto, como traços importantes que revelam a especificidade dos estudos culturais. Elas foram aqui elencadas por serem também aspectos fundamentais que nos interessam discutir na abordagem da intersecção dos estudos culturais com o campo das políticas culturais - entendidas, como vimos, como a atuação do Estado no campo da cultura.

Partindo para essa discussão propriamente dita, iniciamos pela compreensão do Estado como espaço de luta política. Ao olhar para os estudos culturais a partir de sua vocação política, um dos principais argumentos que indicam a potencialidade de sua intervenção no âmbito das políticas culturais diz respeito à compreensão do próprio Estado como arena em disputa. Segundo a definição de García Linera (2010, p. 5),

El Estado es una relación y un conjunto de estructuras que es resultado de la lucha política. El Estado es un campo de lucha y una forma de lucha política [...]. La lucha política se está desplegando fuera y dentro del Estado, un Estado dividido por el modo en que los sujetos que gobiernan diferentes niveles y espacios relacionan las estructuras estatales con las estructuras sociales.

Assim, partimos do pressuposto de que a disputa política se dá também internamente às estruturas governamentais. Contra uma visão simplista de que o Estado reflete puramente os interesses da classe dominante ou ainda de que é direcionado por questões meramente técnicas, entendemos que a atuação do Estado não é algo que está dado, sem possibilidade de intervenção. Tendo em mente o contextualismo radical como prerrogativa dos estudos culturais, é preciso analisar o Estado também do ponto de vista contextual, avaliando as possibilidades e limites existentes à realização de transformações a partir “de dentro”.

Por não serem apenas estudos, como vimos, os estudos culturais buscam desenvolver reflexões teóricas em consonância com a necessidade de lidar com questões sociais e políticas

concretas, a partir de contextos específicos. Eles encontram-se, assim, na inter-relação da academia com outros lugares políticos, sendo o Estado um destes lugares em que se dão as disputas na esfera pública. Além disso, se os estudos culturais se pautam pela articulação entre cultura e poder, entendemos ser o Estado um dos espaços privilegiados de exercício do poder, uma vez que conjuga o poder de coerção e legitimação ao poder econômico - materializado, este último, pela cobrança de impostos e administração do orçamento público.

Tendo isto em mente, podemos dizer que uma das principais atribuições do Estado consiste no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, por meio de medidas que envolvem regulamentação e recursos orçamentários. Na definição do conceito de política pública apresentada por Saravia (2006, p. 28),

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

Trata-se, enfim, de decisões de caráter político, que estabelecem objetivos e prioridades a partir de escolhas baseadas em valores e visões da sociedade, bem como dos atores que a compõe. Ainda nessa concepção, pode-se dizer que o Estado é formado portanto não apenas por instituições, mas também por ideias e por uma correlação de forças políticas - o que faz com que ele se constitua enquanto campo de disputa pela reprodução ou transformação da ordem social (GARCÍA LINERA, 2010, p. 5).

Isso se aplica, da mesma forma, no âmbito das políticas culturais. Estas, em específico, constituem um dos eixos de apoio não apenas à produção e circulação de bens e serviços artísticos como também à práticas culturais enraizadas. O financiamento público constitui assim uma das fontes potenciais na promoção do acesso aos meios de produção, difusão e consumo cultural. Nesse sentido, na atuação do Estado na área da cultura há escolhas que implicam em fortalecer, concretamente, determinados paradigmas ou manifestações culturais em detrimento de outros, funcionando as políticas culturais como “motores da diferença”:

As agências públicas de cultura têm funcionado como motores da diferença cultural: mecanismos organizacionais que são oficialmente habilitados para estabelecer distinções entre os valores de diferentes formas de expressão cultural como bases para as decisões de alocação de recursos. (VOLKERLING, 1996, p. 191, tradução nossa²³)

---

23 No original: “Public cultural agencies have functioned as cultural difference-engines: organisational mechanisms that are officially empowered to draw distinctions between the value of different forms of cultural expression as the basis for resource allocation decisions.”

Partindo dessas considerações, podemos dizer que o investimento público está diretamente relacionado à interface entre cultura e poder, sobretudo no que diz respeito às definições conceituais por trás das políticas, que indicam sua abrangência e seu público beneficiário. Para Volkerling (1996, p. 207), o Estado tende a manter uma estratégia de acumulação de capital cultural que beneficia os grupos da sociedade dos quais ele depende do apoio, apresentando uma coalizão de forças políticas por trás das definições da política cultural²⁴. Assim, o apoio a práticas consagradas ou não, viáveis comercialmente ou não, entre outras questões, aparece como fator que se relaciona às forças políticas presentes na sociedade e, em especial, no âmbito do Estado²⁵. Com isso, torna-se evidente a vinculação entre cultura e poder no que diz respeito à atuação do Estado no campo da cultura:

El área de las políticas culturales se ha constituido de modo simultáneo desde múltiples esferas como uno de los campos de intervención en torno a la idea de cultura y poder, y por tanto está particularmente ubicada en la encrucijada entre transformaciones teóricas y cambios en el espacio público. (OCHOA GAUTIER, 2002, p. 214)

Assim, reafirmamos o potencial de intervenção crítica e propositiva dos estudos culturais no contexto das políticas de cultura, o que se efetiva, do ponto de vista da pesquisa aplicada, por meio da formulação e desenho de políticas e, do ponto de vista teórico, pelo tensionamento dos conceitos de cultura que as subsidiam. Na referência às práticas intelectuais que envolvem cultura e poder e que “não estão orientadas apenas à produzir escritos”, Daniel Mato (2002, p. 38) indica a formulação de políticas culturais como uma das possibilidades. Na mesma direção, Mareia Quintero defende que a vitalidade do próprio campo dos estudos culturais está na articulação com práticas fora da universidade, a exemplo da gestão cultural e do desenho de políticas públicas (GRIMSON et al., 2010b, p. 174).

No que diz respeito à formulação, pode-se dizer ainda que a própria concepção das políticas culturais consiste em uma prática cultural, carregada de valores e significados que implicam também em relações de poder. Como afirmava Gilberto Gil (2003) em seu discurso de posse como ministro da cultura: “não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é,

---

24 Como exemplo, o autor argumenta que, no pós-guerra, os principais beneficiários das políticas culturais eram a classe média educada, na medida em que tais políticas se voltavam ao acesso ao consumo cultural para diferenciação de outros grupos da sociedade, tanto por meio dos subsídios econômicos quanto pela formação para aquisição de gostos e hábitos diferenciados.

25 No caso do nosso objeto de estudo - o programa Cultura Viva -, apresentaremos no próximo capítulo os fatores que implicaram em sua constituição enquanto paradigma de política cultural, sendo esta transformação representada por uma nova coalizão política, com diferentes necessidades a serem garantidas pelas políticas culturais.

também, produzir cultura.”.

Com isso, ainda que nos opuséssemos ao entendimento das políticas culturais como campo de intervenção dos estudos culturais, poderíamos dizer que, enquanto prática cultural, elas consistem também em objeto dos mesmos. Desse ponto de vista, entram em pauta como fator de disputa política as próprias concepções de cultura que subsidiam as políticas culturais, podendo ser questionadas, por exemplo, as distinções entre alta e baixa cultura, entre outros aspectos em consonância com a visão dos estudos culturais²⁶.

Além do questionamento das concepções de cultura subjacentes à atuação do Estado nesse campo, há outras questões que permitem pensar a política cultural em consonância com o projeto intelectual e político dos estudos culturais, contrapondo-se à ideia de que estes dois universos seriam incompatíveis. Para os que defendem essa incompatibilidade, existem ao menos dois fatores que afastariam as políticas culturais dos estudos culturais. Em primeiro lugar, a ideia que a gestão cultural transformaria a cultura em objeto, em oposição à noção mais ampla e difusa dos estudos culturais. Em segundo lugar, a ideia de que a gestão pública da cultura implicaria em planificação, organização e governabilidade, características inconciliáveis com as lógicas de ruptura, contestação e problematização imbricadas no projeto dos estudos culturais.

No que diz respeito ao primeiro ponto, ainda que concordemos que a cultura é vista nesse campo muitas vezes de modo objetivado, entendemos que é preciso pensar às margens do vocabulário dominante, como propõe Nelly Richard:

Desplazándonos de lo cultural al tema de las “políticas culturales”, quizás sería interesante que nos preguntáramos si todos estamos de acuerdo con las definiciones que da Georges Yúdice en sus textos más recientes donde la cultura, en tiempo globalizados, aparece principalmente como bien, servicio, mercancía, recurso, expediente, etc.: es decir, algo finalmente subordinado a lógicas de planificación y organización, de distribución, circulación y consumo. Habría que preguntarse, creo, cuáles son los márgenes que dejan los vocabularios dominantes de la gestión para una dimensión de lo cultural que se abre a la disputa entre lo hegemónico y lo contestatario pero que, además, tiene una fuerza simbólico-expresiva y performativa que desborda la simple acción político-cultural. (GRIMSON et al., 2010b, p. 172)

Na direção dessa afirmação, temos como possibilidade, por exemplo, a valorização e o financiamento de processos, ao invés de produtos culturais. Como afirma Cevasco (2001, p. 55): “A cultura como todo um modo de vida envolve processos e não apenas produtos

---

26 Veremos em mais detalhes na próxima seção de que maneira os estudos culturais contribuíram para o tensionamento e ampliação do conceito de cultura, contribuindo também para a ampliação do campo de atuação do Estado na cultura.

culturais.”. Ainda que grande parte das políticas de fomento à cultura estejam pautadas pela lógica da compra de produtos e serviços (da mesma forma que no mercado, porém por meio de subsídio estatal), é possível pensar em políticas que se contrapõe a essa lógica e que buscam o financiamento de processos mais amplos:

A atividade cultural é uma atividade que se desenvolve em um tempo estendido, sendo o produto gerado ou serviço fornecido por esta apenas o resultado final. Estes produtos e serviços são construídos a partir de esforços contantes de criação e pesquisa, assim como de formação dos produtores, o que faz do processo anterior à geração do produto o momento mais rico e importante da produção cultural. Por isso, é necessário valorizar e financiar esse longo momento anterior “oculto” que se constitui como atividade encarnada de sentido, gerando impactos culturais, econômicos e sociais muito além de seus produtos. (ORTELLADO; LIMA, 2013)

Ao propiciar o apoio às atividades culturais contínuas, e não exclusivamente aos possíveis produtos gerados pelas mesmas, esse tipo de política acaba dando um tratamento não mercantil à cultura, constituindo-se enquanto paradigma que se opõe ao primeiro fator de crítica acima apresentado. Nesse mesmo sentido, é possível dizer que houve, mais recentemente,

una ampliación en la concepción general de que la política cultural es un instrumento diseñado solamente para ofrecer servicios culturales y dar acceso a ellos (espectáculos, bibliotecas, teatros, etc.), a una concepción de ésta como un instrumento que puede transformar las relaciones sociales, apoyar la diversidad e incidir en la vida ciudadana. (ROSAS; NIVÓN apud OCHOA GAUTIER, 2002, p. 217).

No que diz respeito à crítica da governabilidade, por sua vez, temos que nem todas as políticas culturais implicam em planificação e controle por parte do Estado, havendo exemplos de programas que se pautam pelo financiamento aberto de práticas culturais autônomas. Estas iniciativas estão voltadas ao apoio às manifestações culturais já em desenvolvimento, a partir de propostas colocadas pelos próprios agentes culturais. Nesse sentido, não é o Estado quem determina o objeto do apoio e financiamento, ele apenas dispõe de recursos para que artistas, coletivos ou instituições da sociedade civil promovam sua ação cultural²⁷.

Nesse tipo de política, portanto, o que se verifica não é a imposição de ações por parte do Estado, mas seu planejamento e execução a partir das demandas das próprias comunidades.

---

27 Turino, na formulação que embasa a experiência do programa Cultura Viva, avalia que: “Um resultado correlato do programa é a experimentação de um processo que visa transformar o papel do Estado e de suas políticas públicas, quando este, paulatinamente, deixa de ser um controlador dos processos sociais para tornar-se facilitador das demandas da sociedade civil.” (TURINO, 2009, p. 38)

Em posicionamento crítico a esse tipo de abordagem, George Yúdice (2006, p. 84) argumenta que, no contexto da luta pelos direitos civis e do estado de bem-estar social, teria havido um aumento da governabilidade, com o espaço da ação política sendo substituído pelo da negociação política, em âmbitos cada vez mais institucionalizados. Ainda que, para o autor, isso implique numa espécie de amenização do ativismo pela busca de alternativas dentro do sistema e da legalidade, entendemos que é possível olhar para esse aspecto como uma espécie de transformação do ativismo, baseado nas reivindicações ao próprio Estado.

Tendo em vista essa perspectiva, cabe o reconhecimento de que é enganosa a concepção das políticas culturais unicamente a partir de um paradigma *top-down* de política pública, que seria imposto de cima para baixo - isto é, do governo para as comunidades:

Quando, na linguagem dos debates culturais contemporâneos, 'comunidade' está em questão, então também está o governo como partes de campos complexos em que as perspectivas de movimentos sociais, e de intelectuais aliados a esses movimentos, e mudanças nos campos institucional e discursivo da política pública, interagem em formas que escapam inteiramente às teorizações que constroem as relações entre os campos da cultura e das políticas culturais em termos da polaridade 'bottom-up'-'top-down'. Uma perspectiva analítica adequada das políticas culturais, então, necessita estar alerta dos padrões dessas interações. Mas então, por isso também, um engajamento prático adequado com as políticas culturais necessita estar alerta do fato de que ser 'para comunidade' pode também significar trabalhar com e por meios governamentais. (BENNET, 1999, p. 491, tradução nossa²⁸)

Isso indica que é possível pensar no fortalecimento das práticas culturais a partir das políticas públicas, o que não significa, por outro lado, que as comunidades não possam ter um desenvolvimento cultural independente do Estado. Aqui, apenas indicamos a possibilidade de potencializar as ações comunitárias a partir do apoio estatal, o que ressalta a complexidade dessas relações e questiona, ainda uma vez, um tipo de visão polarizada²⁹. Assim,

---

28 No original: "When, in the language of contemporary cultural debates, 'community' is at issue, then so also is government as parts of complex fields in which the perspectives of social movements, and of intellectuals allied to those movements, and shifts in the institutional and discursive fields of policy, interact in ways that elude entirely those theorizations which construct the relations between the fields of culture and politics and culture and policy in terms of a 'bottom-up'-'top-down' polarity. An adequate analytical perspective on cultural policy needs, then, to be alert to the patterns of these interactions. But then so, too, does an adequate practical engagement with cultural policy need to be alert to the fact that being 'for community' may also mean working through and by governmental means."

29 Ainda segundo Bennet (1999, p. 491, tradução nossa), "Isso identifica precisamente porque equações que colocam museus e comunidades em um lado de uma divisão como partes de processos de desenvolvimento cultural criativos e 'de baixo para cima' e o Estado ou governo do outro como agentes de formas externas e impostas de formação da política cultural 'de cima para baixo' são enganosas" No original: "This identifies precisely why equations which place museums and communities on one side of a divide as parts of creative, 'bottom-up' processes of cultural development and the state or government on another as the agents of external and imposed forms of 'top-down' cultural policy formation are misleading."

questionamos a ideia de que a cultura necessariamente é sufocada quando relacionada ao planejamento e à administração estatal, visão muitas vezes presente neste debate:

El rechazo que encuentra la idea misma de políticas culturales, sobretudo entre ciertos grupos de artistas e intelectuales en América Latina, frecuentemente viene asociado a la noción de que el término política cultural implica al Estado [...] y por tanto a una esfera de control de lo simbólico no deseada por grupos que desean establecer formas alternativas o de oposición en la relación entre cultura y poder. (OCHOA GAUTIER, 2002, p. 216)

Como vimos, porém, tal rechaço não encontra bases em diversos contextos, uma vez que nem sempre o apoio do Estado implica em formas totalizantes de controle. Além da contraposição à visão chapada das políticas públicas de cultura, é necessário ainda colocar em pauta alguns indicativos da importância da atuação do Estado no campo da cultura. De um ponto de vista progressista, há que se promover políticas tanto de redistribuição geográfica e econômica dos recursos públicos quanto tendo em vista a diminuição das desigualdades simbólicas. No caso do financiamento da cultura, isto ganha relevância sobretudo quando se tem em vista a correção de desigualdades geradas pela mera atuação do mercado.

No entanto, a adoção dessa perspectiva depende, obviamente, do contexto político em questão, uma vez que nem sempre há espaço para esse tipo de intervenção no âmbito estatal. O argumento, portanto, não é o de que as políticas culturais estão necessariamente em conformidade com a perspectiva dos estudos culturais, mas apenas que elas podem ser pensadas a partir deste ponto de vista. Porém, mesmo nos casos em que não há abertura para se implementar ações nesse sentido, é possível ainda tensionar as políticas a partir de uma atuação crítica sobre as mesmas. Com isso, entendemos que o papel dos estudos culturais no campo das políticas culturais seja o de disputá-las em termos de suas concepções, disputando com isso o próprio Estado. Se os estudos culturais buscam construir conhecimento em consonância com algum tipo de transformação social, isso não significa que eles sejam incompatíveis com pensar e pautar as tecnologias de governo pois, como vimos, é possível pensar em práticas governamentais não necessariamente controladoras, em contraposição a uma visão reducionista que essencializa o próprio Estado.

Em resumo, entendemos que, por estarem voltadas à distribuição de recursos estatais - que impactam também na distribuição e valorização de capitais simbólicos - as políticas culturais estão vinculadas à questão do poder, implicando em uma discussão essencialmente política. Em termos do projeto intelectual dos estudos culturais, pode-se afirmar, enfim, que as políticas culturais consistem em uma das formas de compreensão da cultura que

possibilitam agir politicamente. Assim, levar as reflexões colocadas pelas estudos culturais para o âmbito institucional por meio da atuação em torno das políticas culturais faz com que a produção teórica possa estar vinculada a um projeto concreto de intervenção, nesse caso no universo da administração pública.

A partir das questões expostas, pode-se perceber que, ainda que o Estado e as políticas públicas não fossem exatamente uma preocupação central dos precursores dos estudos culturais, os princípios pautados por este projeto intelectual se aplicam ao universo das políticas culturais. Ainda que o termo gestão cultural seja bastante utilizado nessa abordagem, reivindicamos porém a adoção da noção de políticas culturais, exatamente por enfatizar a dimensão política das ações preconizadas pelo Estado. Nesse sentido, insistimos na potencialidade de pensá-las a partir do paradigma dos estudos culturais, em contraposição à visão de que consistem apenas uma atividade pragmática e sem interesse político:

Como consequência, o trabalho com a política pública poderia ser, e com frequência claramente era, visto em todos esses contextos nacionais como uma atividade estritamente pragmática, desprovida de qualquer interesse teórico ou político mais amplo. Também cheirava como um compromisso impalatável com 'o Estado'. Contra esse contexto, o desenvolvimento de um argumento que insistiu na necessidade de localizar um horizonte de política pública dentro dos estudos culturais como uma parte necessária de sua teorização e de um efetivo engajamento prático eficaz com as relações de cultura e poder era um passo necessário, se tais preocupações eram para ser colocadas efetivamente nas agendas dos estudos culturais. (BENNET, 1999, p. 481, tradução nossa³⁰)

A partir destes princípios, entendemos que não só os estudos culturais oferecem um universo rico de reflexões acerca da cultura que pode ser apropriado pelas políticas culturais, como estas podem ser pensadas como uma forma de “intervención fundamentada teóricamente y orientada hacia la transformación” (GRIMSON et al., 2010b, p. 176). Ainda que haja divergências nesse ponto, entendemos que a dimensão contextual defendida pelos estudos culturais se aplica também nesse caso, ao verificarmos, a partir das experiências empíricas, com que políticas culturais estamos lidando e, em última instância, com que Estado.

Ainda que efetivamente não haja homogeneidade com relação ao potencial

---

30 No original: “As a consequence, policy work could be, and too often clearly was, seen in all of those national contexts as a narrowly pragmatic activity lacking any broader theoretical or political interest. It also reeked of a politically unpalatable compromise with ‘the state’. Against this background, the development of an argument which insisted on the need to locate a policy horizon within cultural studies as a necessary part of its theorization of, and effective practical engagement with, relations of culture and power was a necessary step if such concerns were to be placed effectively on the agendas of cultural studies.”

transformador das políticas culturais, nos posicionamos de qualquer forma contra uma espécie de polarização entre o universo da crítica e o das políticas públicas. Com isso, tentamos demonstrar de que modo é possível buscar a crítica da própria atuação do Estado, entendendo que ela é não só compatível como necessária, tendo em vista o fortalecimento de tendências progressistas no âmbito das políticas culturais:

No que diz respeito à intervenção e auto-realização, a própria questão da escolha entre a política pública e a crítica da cultura [...] deve passar a ser uma questão que não admite nenhuma resposta generalizada. Não há princípios a priori para escolher a política pública sobre a crítica da cultura. Nem pode ser feita nenhuma presunção sobre a utilidade social e a efetividade como necessariamente pertencentes uma a outra. A política cultural e a crítica não são hermeticamente fechadas, mas são sistemas porosos; abertos o suficiente para permitir transformação, incorporação e tradução, fluídas o suficiente para permitir uma grande variedade de práticas e prioridades. [...] A política cultural e a crítica são diferentes formas de vida, mas elas com muita frequência necessitam uma a outra, elas usam os discursos uma da outra, emprestando-os descaradamente e redispando-os. (O'REGAN apud BENNET, 1999, p. 483, tradução nossa³¹)

Assim, da mesma forma que o pensamento crítico contribui para o tensionamento das políticas, estas de algum forma contribuem para a efetivação de alguns dos princípios embutidos nas reflexões. A ideia, portanto, não é transformar o projeto intelectual dos estudos culturais em um trabalho burocrático de formulação e execução de políticas, mas sim possibilitar uma atuação que una teoria e prática, a partir da compreensão entre a permeabilidade entre estes dois mundos, como defende Mareia Quintero:

Yo de ninguna manera plantearía a la gestión como una alteridad de los Estudios Culturales, al contrario a mí me parecen complementarios. Pero bueno, esto depende de cómo se conciba la gestión. Desde mi punto de vista es un campo de acción, atravesado ciertamente por disputas de poder y en el cual se juegan cosas que a mí me son relevantes. Me parece que su inserción en la academia es variable, pero puede ser una forma de oxigenar los Estudios Culturales, en la medida en que aporta a la reflexión teórica la experiencia de la práctica. A la vez, pienso que para la gestión los Estudios Culturales son imprescindibles. Justamente para que no se convierta en algo osificado que responda a recetas de eficiencia. (GRIMSON et al., 2010b, p. 174)

A recusa, portanto, é de posicionamentos que rejeitam qualquer tipo de envolvimento

---

31 No original: "As far as intervention and self-conduct are concerned, the very issue of choosing between policy and cultural criticism [...] must turn out to be a question admitting no general answer. There are no a priori principles for choosing policy over cultural criticism. Nor can any presumption be made about social utility and effectiveness as necessarily belonging to one or the other. Cultural policy and criticism are not hermetically sealed but are porous systems; open enough to permit transformation, incorporation and translation, fluid enough to permit a great range of practices and priorities. [...] Cultural policy and criticism are different forms of life, but they often need each other, they use each other's discourses, borrowing them shamelessly and redispensing them."

com o Estado e as políticas públicas, presentes em algumas vertentes dos estudos culturais³². Da mesma forma que na abordagem de outras temáticas, também aqui há que se trabalhar a partir da realidade concreta, avaliando potencialidades e entraves para realização de intervenções transformadoras.

Ainda que isto esteja relacionado a contextos políticos específicos, compreendemos a atuação do Estado no campo da cultura como uma pauta importante a ser disputada, em busca da redistribuição de recursos econômicos e simbólicos e em contraposição à padronização imposta pela indústria cultural. Não estamos, mais uma vez, afirmando que o Estado atua necessariamente nessa perspectiva, pois há inúmeras iniciativas que corroboram a produção mercadológica e inclusive aprofundam as desigualdades nesse campo. Porém, entendendo a atividade estatal como terreno em disputa, defendemos o fortalecimento de políticas que atuem em um sentido redistributivo.

Por outro lado, não imaginamos que esse processo se dê sem tensões, mesmo nos casos em que as políticas são bem-sucedidas. A institucionalidade envolvida nas parcerias com o Estado e a necessidade de se lidar com as questões administrativas e a burocracia governamental certamente trazem alguns entraves. Afirmar, no entanto, que há espaço para práticas culturais transformadoras e para participação na esfera pública a partir do apoio estatal não corresponde a dizer que isso se dê de modo absolutamente incontroverso. Há que se pensar, nesse sentido, para além do campo das políticas culturais, em busca da transformação do próprio Estado e de suas formas institucionais, de modo a que este se torne mais permeável às iniciativas da sociedade civil - não só no âmbito das políticas culturais, como nas mais diversas áreas da política pública.

Diante disto, concluímos tendo em mente que o Estado não é o único espaço político a ser disputado no campo da cultura. Porém, em sendo este um aparato relevante para a distribuição de recursos econômicos e simbólicos, é importante que ele seja colocado em pauta e é nesse sentido que defendemos as políticas culturais como espaço de intervenção crítica dos estudos culturais.

---

32 Nesse ponto, em diálogo com O'Regan, afirma Bennet (1999, p. 483, tradução nossa): "Não obstante seu próprio bom senso em salientar a permeabilidade das relações entre a política cultural e a crítica da cultura, existem versões da crítica da cultura que repousam em uma rejeição de princípio de qualquer engajamento com os cálculos mundanos de processos burocráticos e de política pública.". No original: "*Notwithstanding his own good sense in stressing the permeability of the relations between cultural policy and cultural criticism, there are versions of cultural criticism which do rest on a principled rejection of any engagement with the mundane calculations of bureaucratic procedures and policy processes.*"

1.2 Dos conceitos de cultura às políticas culturais

Tendo apresentado a discussão sobre as possíveis interfaces entre os estudos culturais e as políticas culturais, passamos à análise das disputas em torno dos conceitos de cultura, tendo em vista suas implicações no universo destas políticas. Dedicamos um dos eixos deste trabalho a essa questão por compreender que a concepção e o sentido que se dão à ideia de cultura trazem fortes influências para as estratégias adotadas em termos de política cultural. Considerando esta uma das principais contribuições dos estudos culturais ao universo das políticas públicas de cultura, investigamos de que forma os recortes e significados atribuídos ao conceito de cultura acabam por orientar as ações efetivas do Estado nesse âmbito.

Em “Palavras-chave – um vocabulário de cultura e sociedade”, Raymond Williams argumenta que a utilização da linguagem está vinculada às condições sociais, econômicas e políticas. Isso faz com que os sentidos atribuídos a determinados conceitos se alterem historicamente, alterando também seus usos:

Nas questões de referência e aplicabilidade, analiticamente subjacentes a qualquer uso específico, é necessário insistir que os problemas mais ativos de significado estão sempre primordialmente embutidos nas relações reais, e que tanto os significados quanto as relações são caracteristicamente diversos e variáveis, dentro das estruturas de ordens sociais específicas e dos processos de mudança social e histórica. (WILLIAMS, 2007, p. 39)

A partir da discussão acerca do conceito de cultura, buscaremos demonstrar de que modo a compreensão do mesmo é não só determinado a partir destas relações reais, mas apresenta reflexos sobre as escolhas que giram em torno das políticas culturais. Fazemos esta análise, novamente, sob influência da abordagem clássica dos estudos culturais ingleses, que, segundo CEVASCO (2001, p. 55) “parte do princípio de que a cultura é um conceito crucial que tem que ser reapropriado para usos mais democráticos”. Nossa atenção se volta, portanto, à maneira como esta reapropriação tem se dado, também em relação às políticas culturais.

Ainda que na prática se verifiquem comumente contradições em torno da delimitação dos conceitos e dos respectivos objetivos das políticas culturais, a ideia de que a noção de cultura acionada apresenta influências para além do debate conceitual é bastante consensual. Para Rubim (2007a, p. 40), as políticas culturais trazem sempre uma noção de cultura, um conceito intrínseco e subjacente que tem profunda incidência sobre a amplitude destas:

Fundamental constatar que toda política cultural traz embutida, de modo explícito ou não, uma concepção a ser privilegiada de cultura. Esclarecer o conceito de cultura imanente à política cultural é um procedimento analítico

vigoroso para o estudo aprimorado deste campo. A amplitude do conceito de cultura utilizado não apenas delinea a extensão do objeto das políticas culturais, mas comporta questões a serem enfrentadas por tais políticas, como as conexões pretendidas e realizadas entre modalidades de cultura, sejam elas: erudita, popular e midiática ou local, regional, nacional, macro-regional e global. Em um estágio societário em que tais conexões entre modalidades de cultura tornam-se recorrentes, a concepção de cultura inscrita nas políticas culturais adquire um lugar analítico relevante.

Assim, admite-se a importância dessa discussão conceitual não apenas para o debate teórico, sendo relevante, sobretudo, para a compreensão das políticas adotadas pelo Estado na área da cultura. Ainda que a discussão em torno do conceito seja antiga, ela ganha maior relevância concreta a partir do desenvolvimento do campo da política cultural:

Desde que as pessoas começaram a pensar, especialmente a partir dos anos 60, e em um número cada vez maior de países, no desenvolvimento e implementação de políticas que afetam aspectos particulares da situação cultural, o debate sobre a definição de cultura, que observadores superficiais podem considerar como de mero interesse acadêmico, assumiu uma nova atualidade. Definir a cultura nos permitiria avaliar as principais diretrizes de uma política em relação à natureza específica da sociedade na qual ela é desenvolvida. Também indiretamente tornaria possível determinar a extensão do campo possível de ação das autoridades governamentais, em uma esfera que é altamente sensível, do ponto de vista dos interesses sociopolíticos envolvidos, e difícil de compreender em sua especificidade, graças à importância de seus aspectos qualitativos ou do caráter individual, não institucional (ou não econômico) de parte das práticas e políticas a este respeito, uma parte cuja dimensão em relação ao todo irá variar, dependendo do tipo de sociedade ou grupo social. (FABRIZIO, 1980, p. 3, tradução nossa³³)

Tendo isso em mente, nos voltamos à discussão incitada pelos estudos culturais que, ao colocar o conceito em disputa, buscaram ampliá-lo de uma visão restrita à alta cultura para uma concepção mais abrangente, que levasse em conta as formas de saber e manifestações culturais de diversas camadas sociais. Na discussão do conceito de cultura em si, ainda em “Palavras-chave” Williams (2007) nos revela de que maneira seu significado foi se alterando historicamente, passando do cultivo da natureza ao cultivo da mente, implicando em um

---

33 No original: “Ever since people first began to give thought, especially from the 60s on, and in an steadily increasing number of countries, to the working out and implementation [...] of policies affecting particular aspects of cultural situation, the debate on the definition of culture, which superficial observers might regard as of merely academic interest, has taken on a new topicality. Defining culture would enable us to appraise the major guidelines of a policy in relation to the specific nature of the society in which it is developed. It would also indirectly make it possible to determine the extent of the possible field of action of government authorities, in a sphere that is highly sensitive, from the point of view of socio-political stakes involved, and difficult to comprehend in its specificity, owing to the importance of its qualitative aspects or the individual, non-institutional (or non-economic) character of part of the practices and policies in this respect, a part whose size in relation to the whole will vary depending on the type of society or social group.”

processo de desenvolvimento intelectual e estético e chegando mesmo à noção de bens que vão sendo adquiridos, e que distinguem os homens entre si. Em outro aspecto, na direção do romantismo e da antropologia, Williams apresenta também a noção de cultura como um modo particular de vida, naquilo que este se liga ao universo do simbólico - que, por sua vez, não está desvinculado das formas de organização social.

A partir desta abordagem inicial, nos interessa aqui distinguir entre a cultura como o universo das artes e humanidades e a cultura como experiência ordinária (WILLIAMS, 1989a), seguindo o caminho proposto pelo mesmo autor. Predominante no contexto em que ele escreve, a compreensão da cultura como belas-artes se refere a um sentido bastante especializado, uma esfera separada da vida cotidiana onde se produzem as grandes obras da humanidade, ou ainda uma esfera superior onde se buscam preservar os valores humanos, em contraponto à vulgarização da vida material³⁴. Vinculada a um universo bastante exclusivo, nessa abordagem a cultura se apresenta como algo extraordinário, restrito à classe artística e seus consumidores especializados. Como cultura de minoria (CEVASCO, 2003, p. 42), esta aparece fundamentalmente como alicerce para a distinção social, ligada a uma espécie de “aristocracia do espírito” e fora do alcance das pessoas comuns.

Este constitui, aliás, o cerne da crítica colocada pelos estudos culturais, bem como da reflexão proposta por Pierre Bourdieu na década de 70 (BOURDIEU, 2007). Ao discutir o funcionamento do campo simbólico e suas relações com o campo econômico, o autor explicita de que modo a cultura se apresenta como mecanismo de diferenciação. Partindo da compreensão de que a arte se estrutura a partir do domínio de códigos específicos e pressupõe o acúmulo de capital cultural, o autor indica que seu consumo implica na disponibilidade de tempo e recursos acessíveis apenas às classes privilegiadas. Deste modo, sua apropriação encontra-se vinculada, sobretudo, ao nível de instrução e origem social. O consumo da arte - entendida como aquilo que se distancia do comum - acaba funcionando então como reforço da estrutura de classes:

À hierarquia socialmente reconhecida das artes - e, no interior de cada uma delas -, dos gêneros, escolas ou épocas, corresponde a hierarquia social dos consumidores. Eis o que predispõe os gostos a funcionar como marcadores privilegiados de 'classe'. (BOURDIEU, 2007, p. 9)

---

34 Essa segunda abordagem advém, em especial, das obras de Matthew Arnold e F. R. Leavis, críticos literários ingleses considerados por Williams como influências marcantes, que possibilitaram, também, o entendimento e crítica dessa visão restritiva. Na concepção de ambos os autores, a minoria portadora da cultura teria como missão a preservação dos valores humanos em contraposição ao materialismo vulgar dos membros da classe média ascendente, em meio à sociedade de massas industrializada (CEVASCO, 200, p. 42).

A crítica de Bourdieu é entendida por Williams como parte de um esforço para legitimar uma estética anti-formalista, assim como valorizar as práticas e aspirações da classe trabalhadora³⁵ (WILLIAMS; GARNHAM: 1980). Tendo em vista contrapor-se a uma visão restritiva, Williams (1989b, p. 34, tradução nossa³⁶) reivindica a noção de cultura como experiência ordinária, ligada aos processos de imaginação criativa, formação de significados e valores e compreensão do mundo, processos esses que todos experienciam, independente dos espaços específicos e contextos nos quais estão inseridos:

Relacionada a esta ênfase estava a afirmação de que a cultura é ordinária: de que não há uma classe especial, ou grupo de homens, que estão envolvidos na criação de significados e valores, tanto em um sentido geral quanto especificamente na arte e na crença.

Desse ponto de vista, a cultura consiste em uma atividade humana primária, que estrutura formas, instituições, relações, significados e propósitos e está relacionada não apenas à criação individual, como também ao treinamento para a convivência social e a todo um modo de vida. A cultura ordinária indica assim que os valores e significados estão presentes não só nas artes como nas instituições sociais, derrubando com isso o ideal aristocratizante da cultura. A noção de que a cultura é algo que se acumula, como vimos, é bastante excludente, fazendo com que esteja restrita a poucos, os produtores de cultura (nas palavras do autor, “a classe artística”). Por outro lado, aquela que a entende como o conjunto de crenças e valores que permitem ao homem a compreensão do mundo é inclusiva, uma vez que todos vivenciam, necessariamente, este processo.

Com isso, as artes seriam uma forma específica de esforço criativo, dentre tantas outras que são parte do processo geral de descoberta, criação e comunicação. A criatividade não é, portanto, algo excepcional e desvinculado da esfera da organização social, não estando restrita ao universo das elites ou dos grandes artistas. Tendo em mente que, enquanto artes e humanidades a cultura esteve historicamente relacionada à classe dominante, a adoção desta concepção ampliada implica, em última instância, na não exclusão de outras formas de expressão não consagradas e de outras práticas dentro do universo do simbólico.

A compreensão de Williams, porém, não implica no desprezo ao universo das artes. A

---

35 Esse movimento de valorização do universo das classes trabalhadoras, vale dizer, caracterizou-se como um movimento amplo no campo dos Estudos Culturais, não se restringindo à obra de Williams. Edward Thompson (1987; 1998), por exemplo, no âmbito da história, tem como foco de seu trabalho a análise da cultura popular e aspectos ligados a classe operária inglesa.

36 No original: “*Related to this stress was the assertion that culture is ordinary: that there is not a special class, or group of men, who are involved in the creation of meanings and values, either in a general sense or in specific art and belief.*”

ampliação do conceito apenas se opõe a uma apropriação excludente que considera apenas os produtos do trabalho intelectual e artístico de determinado grupo social. Mesmo estes produtos, argumenta o autor, são parte do modo de vida, não sendo ambas as concepções excludentes e incompatíveis³⁷:

Usamos a palavra cultura nesses dois sentidos: para significar todo um modo de vida - os significados comuns; para significar as artes e o aprendizado - os processos especiais de descoberta e esforço criativo. Alguns escritores reservam a palavra para um ou para o outro sentido; eu insisto em ambos, e na importância de sua conjunção. (WILLIAMS, 1989a, p. 4, tradução nossa³⁸)

A definição ampliada de cultura apresenta-se assim como a conjunção das práticas cotidianas com os processos especiais das artes e do aprendizado. Nessa transição de uma concepção restritiva, vinculada exclusivamente ao universo das artes consagradas, a uma concepção que abarque os modos de vida assim como o trabalho intelectual e artístico, o autor permite levar em conta as formas de organização social, de expressão e da produção simbólica de diversas camadas sociais³⁹. A questão consiste, portanto, em desmontar hierarquias existentes para ampliação democratizante do conceito. A crítica apresenta-se, sobretudo, como oposição a uma tradição seletiva definida pela classe dominante, que desconsidera os elementos simbólicos das camadas populares:

Não há, nessas versões conservadoras, lugar para uma tradição, por exemplo, da classe trabalhadora. A cultura, nesse sentido restritivo das artes, sempre foi produzida pela ou para uma classe dominante. Isso impede a teoria da cultura de dar conta da complexidade da prática, que inclui muito mais do que se costuma designar por tradição, o nome que damos ao resultado de um processo seletivo. Designar como cultura somente as produções dos grandes artistas exclui todas as outras formas de expressão e de formação de significados e valores. (CEVASCO, 2001, p. 51)

Partindo desse princípio, Williams se opõe à ideia de que cultura é exclusivamente

---

37 Em última instância, o autor é contrário à ideia mesma de uma criação individual, pois mesmo os indivíduos estão inseridos em um contexto mais amplo permeado por determinadas relações sociais, econômicas etc., o que faz com que a própria produção artística esteja relacionada a determinada realidade social.

38 No original: “We use the word culture in theses two senses: to mean a whole way of life - the common meanings; to mean the arts and learning - the special processes of discovery and creative effort. Some writers reserve the word for one or other of these senses; I insist on both, and on the significance of their conjunction.”

39 Essa ampliação foi bastante importante para quebrar hierarquias e desestabilizar a noção de cultura como alta cultura, porém não indica o entendimento de que outras camadas sociais não participem também, além da formação do modo de vida e das instituições sociais, dos processos especiais de criação artística. Ainda que o autor não trate a questão dessa maneira, cabe esclarecer que ampliar o conceito de cultura não corresponde a dizer que o universo das expressões artísticas está restrito à elite, mas sim, naquele contexto histórico, às artes consagradas. Contemporaneamente essa questão tem gerado grandes debates, além de polêmicas relevantes no que diz respeito ao que deve ser considerado, ou não, objeto artístico. Não entraremos aqui especificamente nesse debate, buscando apenas evidenciar que uma política cultural democrática implica necessariamente na adoção de uma concepção ampliada de cultura.

burguesa, ainda que o marxismo seja uma referência importante para o autor. Isso não significa dizer que ele não reconhece que há desigualdade no acesso às oportunidades educacionais e à produção artística por parte das camadas menos privilegiadas⁴⁰, mas apenas que ele não despreza a cultura da classe trabalhadora e se opõe fortemente à noção de que as massas são ignorantes ou desprovidas de cultura (WILLIAMS, 1969). Para além disso, acredita que as instituições vinculadas a esse estrato social trazem ideias coletivas de desenvolvimento e um modo de vida guiado pela solidariedade, que é reivindicado como uma contribuição importante para uma cultura em comum.

A cultura em comum constitui enfim o horizonte de luta enxergado por Williams, uma espécie de projeto utópico e político que tem como base para sua constituição a noção de cultura ordinária. A constituição de uma cultura comum pressupõe um processo de participação dos mais diversos atores na formação cultural e baseia-se não só na ideia de que todos devem ter acesso às diferentes manifestações culturais, como também a de que todos fazem cultura e devem ter acesso aos canais de comunicação e produção cultural, garantindo com isso a pluralidade de valores e formas de vida⁴¹: “Ao falar em uma cultura comum, se está reivindicando, precisamente, aquele processo livre, contributivo e comum de participação na criação dos significados e valores.” (WILLIAMS, 1989b, p. 38, tradução nossa⁴²).

O universo da cultura em comum, vale ressaltar, não implicaria em uma cultura unificada ou homogênea. Em realidade, este seria ainda mais heterogêneo⁴³, na medida em que formado a partir do acesso de todos aos meios de criação e difusão de significados e

---

40 O autor não parece desprezar a importância do acesso a determinadas linguagens e conhecimentos ligados ao universo consagrado, uma vez que é esse repertório em comum que permite as condições de uma real participação social: “deve ser o caso de que toda a tradição do que foi pensado e valorizado, uma tradição que foi captada como uma possessão de uma minoria, é de fato uma herança humana comum sem a qual a participação de qualquer ser humano seria aleijada ou desfavorecida” (WILLIAMS, 1989b, p. 37). No entanto, ele argumenta que este repertório não deve ser entendido como a mera possibilidade de ascensão individual ou a posse de uma minoria, e é nesse sentido que ele não despreza outras formas de saber e expressão. A seguir, veremos de que forma estas duas perspectivas se relacionam às perspectivas da democratização e da democracia cultural, sendo esta ampliação o que parece caracterizar, também, o diferencial do nosso objeto de estudo.

41 Nesse sentido, afirma o autor: “Se é de toda verdade que a criação de significados é uma atividade que envolve todos os homens, então se é obrigado a ficar chocado por qualquer sociedade que, em sua cultura mais explícita, ou suprima os significados e valores de grupos inteiros, ou falhe para estender a esses grupos a possibilidade de articular e comunicar esses significados.” (WILLIAMS, 1989b: 35, tradução nossa). Daí que entendemos ser esta uma das principais questões a serem enfrentadas pelas políticas culturais.

42 No original: “*In speaking of a common culture, one is asking, precisely, for that free, contributive and common process of participation in the creation of meanings and values.*”

43 Nesse sentido, faremos posteriormente uma discussão sobre a diversidade que, no contexto atual, tem surgido como conceito-chave para reivindicação da pluralidade e da polifonia, embasando a atuação do Estado no campo da cultura.

valores - seja no âmbito geral dos modos de vida, seja no universo específico do trabalho intelectual e artístico. Nesse sentido, cabe retomar ainda uma vez o argumento do próprio autor de que:

[...] uma cultura comum não é, em nenhum nível, uma cultura igual. Mas pressupõe, sempre, a igualdade do ser, sem a qual a experiência comum não pode ser valorizada. Uma cultura comum não pode opor restrições absolutas ao acesso a qualquer das suas atividades: este é o sentido real do princípio de igualdade de oportunidades.⁴⁴ (WILLIAMS, 1969, p. 326)

Com isso, a cultura comum não traz consigo uma espécie de prescrição de significados e valores, determinados a priori. Williams acredita que os significados são indeterminados e devem ser criados no decorrer dos processos, a partir da abertura de todos os canais de expressão e comunicação para todos os membros da sociedade. Para constituir-se o horizonte da cultura comum é necessário, portanto, ampliar estes canais permitindo todo tipo de oferta cultural e artística. Isso corresponde, assim, a promover as condições para a realização cultural, o que é diferente, vale dizer, de prescrevê-la⁴⁵. Na direção de uma cultura comum, segundo o autor,

[...] não devemos, portanto, tentar determinar de antemão o que deveria ser oferecido, mas desobstruir os canais e permitir que sejam feitos todos os tipos de ofertas, tendo o cuidado de dar amplo espaço para o difícil, tempo suficiente para o que for original, de modo que seja um desenvolvimento real, e não apenas a confirmação ampliada de antigas regras. (WILLIAMS, 1989a, p. 16, tradução nossa⁴⁶).

Ou seja, a noção de cultura comum baseia-se não só na ideia de que todos devem ter acesso às diferentes manifestações culturais, como também a de que todos devem ter acesso aos meios de produção e difusão cultural. Também nesta direção, com enfoque na atuação do Estado, Fabrizio (1980, p. 12, tradução nossa) nos indica que:

Enquanto democraticamente afirmar a identidade nacional e assegurar a promoção do desenvolvimento cultural integrado, o Estado deve encorajar uma ampla variedade de correntes e iniciativas e providenciar os meios necessários, não apenas para o acesso, como também para participação livre e ativa de indivíduos e grupos na vida cultural. O que deve ser planejado não

44 Na direção desta defesa, trataremos também a seguir da importância do Estado enquanto garantidor de tal acesso, assim como do reconhecimento das diversas manifestações e práticas culturais, sendo de fundamental importância sua atuação enquanto promotor desta “igualdade de oportunidades” de que trata o autor.

45 Essa consideração se tornará relevante quando tratarmos da atuação do Estado no campo da cultura. No capítulo seguinte, utilizaremos o conceito de ação cultural para tratar de processo análogo a este ideal, tendo em vista que, no caso do Cultura Viva, o Estado cria condições para que os grupos e entidades desenvolvam suas atividades, mas são estes que as definem, ao proporem seus projetos e planos de trabalho para os editais.

46 No original: “(...)we should not, therefore, try to determine in advance what should be offered, but clear the channels and let all the offerings be made, taking care to give the difficult full space, the original full time, so that it is a real growth, and not just a wider confirmation of old rules”

é o conteúdo da vida cultural, mas sim as formas e meios de assegurar essa participação e promover esse desenvolvimento. Promover o pluralismo cultural significa levar em conta as culturas locais e regionais e todas as culturas minoritárias, e tentar trazer certos grupos [...] de volta para o *mainstream* da vida nacional.⁴⁷

Retomando a perspectiva de que os conceitos estão inseridos em relações sociais reais e implicam em determinados usos, passamos à discussão das possíveis formas de ação implicadas em cada definição. Para Williams, a compreensão restritiva da cultura dava abertura apenas a duas possibilidades: a manutenção dos elementos considerados parte da cultura da humanidade como uma reserva para poucos, na visão conservadora; ou, na visão democratizante, sua distribuição por meio de uma prática difusionista, que busca a mera extensão destes mesmos elementos a outras camadas sociais. No sentido contrário, afirmar que a cultura é de todos:

Equivale, por conseguinte, a discordar radicalmente de duas formas de ação abertas para quem parte de uma visão de cultura como algo extraordinário. Tais ações, estas sim fadadas ao fracasso, são as duas saídas impossíveis da visão liberal de cultura: na visão progressista, o difusionismo - generalizar a alta cultura como a de todas as classes, redimindo o privilégio pela distribuição diferenciada entre desiguais e, na versão conservadora, o elitismo, a cultura como reserva onde só uma minoria faz o que quer. (CEVASCO, 2001, p. 48)

Estas formas de atuação partem da noção de que a cultura se restringe apenas ao universo das artes e a determinada classe social, podendo, no máximo, ser distribuída. O projeto proposto por Williams, no entanto, visa não a extensão e difusão de valores específicos, mas a remoção de obstáculos para que todos sejam produtores destes valores e contribuam para a constituição da cultura comum:

Não seria uma cultura comum [...] se algum segmento existente da experiência, articulado em uma forma particular, fosse simplesmente estendido - ensinado - para outros, de modo que eles tenham esse como uma posse comum. Do que segue, a partir da ênfase original, que a cultura de um povo somente pode ser o que todos os seus membros estão empenhados em criar no ato de viver: que uma cultura comum não é a extensão generalizada do que uma minoria quer dizer e acredita, mas a criação de uma condição em que as pessoas como um todo participem na articulação dos significados e valores, e nas conseqüentes decisões entre este ou aquele significado ou

---

47 No original: “While democratically asserting the national identity and ensuring the promotion of integrated cultural development, the State must encourage a wide variety of currents and initiatives and provide the means necessary, not only for the access, but also for the free and active participation of individuals and groups in cultural life. What should be planned is not the content of cultural life, but rather ways and means of securing such participation and promoting such development. Fostering cultural pluralism means taking account of local and regional cultures and all minority cultures, and trying to bring certain groups [...] back into the mainstream of national life”

valor. (WILLIAMS, 1989b, p. 36, tradução nossa⁴⁸)

Isso envolveria, do ponto de vista prático, a remoção dos obstáculos materiais à participação, permitindo que todos atuem não só como receptores, mas também transmissores desses significados e valores. Em termos de intervenção social vinculada à reflexão teórica, a proposta fundamental de Williams consiste portanto na democratização do conceito de cultura, e é a partir da defesa destes múltiplos sentidos que ele busca realizar seu projeto intelectual.

Em termos de intervenção social concreta, Williams (1989a) traz ainda outras indicações, como o reconhecimento da educação como ordinária, com a necessidade de ampliação do acesso para todos e reorganização dos conteúdos a partir de valores comuns; a existência de uma política cultural financiada pela sociedade, com mais recursos públicos para financiar a produção artística e a educação de forma não concentradora; e a transformação dos modos de organizar a produção cultural⁴⁹, de forma a ampliar o acesso e fazer com que os consumidores possam se transformar também em produtores, em busca de uma cultura livre e variada e de canais de comunicação que não sofram com o risco da estandardização ou do controle.

Ampliando essa discussão e tendo em vista apresentar de forma mais concreta a disputa em torno do conceito de cultura, podemos traçar um olhar mais próximo do que ela representa no campo das políticas culturais. Sabemos que é possível acionar diferentes conceitos para cada tipo de política, implicando em uma grande variedade de concepções. No entanto, ainda que seja impossível definir um conceito que abranja os diferentes períodos históricos e os diferentes objetivos das políticas culturais, é possível afirmar que, no contexto internacional, certo consenso foi sendo construído quanto à adoção de um conceito abrangente, dito antropológico:

A esse respeito, a consideração dada a essa questão desde Veneza por várias conferências inter-governamentais mostra claramente que há agora unanimidade em favor de uma definição sócio-antropológica em oposição a

---

48 No original: “It would not be a common culture [...] if some existing segment of experience, articulated in a particular way, were simply extended - taught - to others, so that they had it as a common possession. For it follows, from the original emphasis, that the culture of a people can only be what all its members are engaged in creating in the act of living: that a common culture is not the general extension of what a minority mean and believe, but the creation of a condition in which the people as a whole participate in the articulation of meanings and values, and in the consequent decisions between this meaning and that, this value and that.”

49 Nesse aspecto, Williams traz a contribuição de que tais modos não são eternos, mas sim constituintes das relações sociais. Com isso, ele coloca que historicamente houve modos autoritários e paternalistas, e que, no momento em que escreve, predomina o comercial. Estes podem ser comparados, como veremos na seção seguinte, ao histórico das políticas culturais no Brasil.

uma abordagem estética, a qual é rejeitada com base em seu caráter elitista e por ser específica demais para permitir adequá-la a todos os tipos de culturas e descrever todas as características existenciais, isto é, características concretas que efetivamente formam uma cultura. (FABRIZIO, 1980, p. 3, tradução nossa⁵⁰)

Tal conceito vem sendo adotado, assim, exatamente dada sua ampla abordagem - que inclui, no universo da cultura, tanto os modos de vida e de produção quanto os sistemas de valores, crenças e opiniões (FABRIZIO, 1980, p. 4). Nesse aspecto, torna-se necessário vincular as formas de expressão culturais concretas (manifestações, atividades e produtos culturais) com os sistemas de valores e modos de vida subjacentes às mesmas, além de se levar em conta o aspecto socioeconômico, que atenta para os modos de produção e organização social que elas refletem. Nessa direção, a Declaração do México sobre as Políticas Culturais - documento resultante da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais da UNESCO realizada em 1982 - apresenta logo de início a concepção de que:

en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (UNESCO, 1982)

Quando nos referimos ao sentido antropológico de cultura, sabemos que dentro do campo da antropologia não há apenas um conceito de cultura e tampouco uma abordagem única do que este abarque ou inclua. Tal denominação é empregada, no entanto, pois a antropologia buscou ampliar, já no século XIX, a compreensão do conceito de cultura para além das artes, incluindo o conjunto das realizações humanas, os costumes, as leis, as crenças, os comportamentos, os modos de vida, os saberes e fazeres, os valores, as ideias, e assim por diante. Nesse sentido, ela foi propulsora da adoção desse conceito ampliado, defendido posteriormente também pela tradição dos estudos culturais.

Também na direção das críticas feitas ao uso deste conceito, entendemos as dificuldades relacionadas à operacionalização de uma noção antropológica que, ao incluir praticamente todas as formas e manifestações relacionadas ao universo do simbólico, impede uma delimitação mais clara do campo de atuação das políticas culturais (que, como agravante,

---

50 No original: “In this respect, the further consideration given to this question since Venice by various intergovernmental conferences clearly shows that there is now unanimity in favor of a socio-anthropological definition as opposed to any aesthetic approach, which is rejected on grounds of its elitist character and for being too specific to enable it to fit all types of cultures and describe all the existential, i.e. concrete features which actually go to make up a culture.”

apresentam-se em geral vinculadas a estruturas institucionais precárias). Como nos indica Fabrizio (1980, p.13), ao tentar operacionalizar a ideia de que todo o universo do simbólico é compreendido como cultura, pode-se levar a crer que, ou o Estado precisaria intervir em todos os aspectos da vida pública e privada, ampliando sua atuação, ou a questão do acesso e participação é um falso problema, e a intervenção do Estado seria inútil na medida em que a cultura se igualaria à vida cotidiana. Assim, na operacionalização das políticas torna-se necessária uma definição para além da noção antropológica, que possibilite delimitar o campo e estabelecer os limites, trazendo o conceito para proporções mais manejáveis.

No entanto, ainda que haja críticas quanto à adoção deste conceito, optamos por apresentá-lo por compreender que uma política cultural democrática e inclusiva implica necessariamente na ruptura com as concepções restritivas, ampliando a atuação do Estado para além do financiamento à cultura consagrada. A partir da discussão colocada, reforçamos por fim o entendimento da cultura como um conceito em disputa:

Como se vê, mais do que um conceito a ser usado, cultura, como tantas outras palavras, traz nas suas extensões e ambigüidades a história de disputas em torno da fixação de seu sentido para cumprir determinada função social. (CEVASCO, 2001, p. 46)

Voltando à temática central deste trabalho, podemos dizer que tais disputas se reproduzem também no campo das políticas culturais, que por sua vez cumprem também determinadas funções sociais. As diferentes concepções abordadas anteriormente, portanto, dão origem a diferentes alternativas em termos de políticas culturais, o que faz com que a defesa de um ou outro ideal constitua em si uma escolha política. Partindo do pressuposto de que a compreensão do conceito de cultura orienta as estratégias e definições que giram em torno das políticas culturais, passamos enfim da disputa em torno do conceito de cultura à disputa pelo próprio Estado, no âmbito destas políticas.

Retomando as duas formas de compreensão da cultura apresentadas anteriormente por Raymond Williams, podemos dizer que elas trazem diferentes implicações em termos de intervenção política. A compreensão da cultura como as artes e humanidades acaba por se apresentar, em termos das políticas culturais, por meio do mero apoio à produção cultural consagrada ou, quando muito, pela democratização de bens e serviços culturais geralmente consumidos pela elite. Como apontado por Cevasco (2001, p.52),

Essas duas concepções embasam diferentes tipos de ação que enquadram as diversas formas de se pensar uma política cultural - se a criatividade é excepcional ela tem que ser preservada na tradição de uma minoria, isso para

quem olha a questão de um ponto de vista conservador. Para quem tiver preocupações democratizantes, restam duas opções: reverter o processo - com o viés populista e antiintelectualista de se considerar o popular como o 'autêntico' a ser oposto ao elitismo da alta cultura, privando assim o 'popular' de parte de sua herança cultural; ou, no viés do 'Estado de bem-estar cultural', privilegiar os procedimentos de disseminação da alta cultura, forçando todos a gostar de procedimentos para os quais não foram educados.

Dessa segunda perspectiva, as políticas efetivamente implementadas basearam-se na circulação da produção cultural consagrada em regiões menos privilegiadas; na diminuição das barreiras de preço por meio de subsídio estatal a ingressos e entradas; e nas práticas de mediação para o acesso ao consumo cultural. Enquanto experiência concreta, tornou-se clássico o exemplo das Casas de Cultura francesas, que propunham a descentralização das exposições e espetáculos bem como a realização de atividades de formação e educação artística, criadas na década de 60 por iniciativa do Ministro André Malraux. Além destas, ficaram conhecidas também as tentativas de ampliação de público nos museus, sobretudo pela redução das barreiras de preço e diversificação das exposições⁵¹.

Em contraponto a essa visão, ou como uma ampliação da mesma, a concepção mais abrangente da cultura buscava não a conservação ou a extensão de valores e formas de expressão específicos, mas a remoção de obstáculos para que todos possam produzir e difundir suas manifestações culturais, na direção da cultura comum proposta por Williams. Nesse caso, ao invés de termos um Estado atuando apenas tendo em vista a produção, o consumo e a difusão de determinado paradigma, propõe-se o reconhecimento e respeito à diferentes formas de expressão, provenientes de diversos grupos sociais.

Pautando-se pela garantia da polifonia, essa forma de atuação acabou por colocar em pauta o deslocamento da ideia de democratização cultural - que indicava apenas a necessidade de que todos tivessem acesso aos bens e práticas culturais considerados legítimos - à de democracia cultural, que, segundo Botelho (2001, p.81), “tem por princípio favorecer a expressão de subculturas particulares e fornecer aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para eles mesmos se cultivarem, segundo suas próprias necessidades e

---

51 Esse tipo de iniciativa sofreu fortes críticas posteriormente pois, além de partir de uma concepção elitista de cultura, mostrara-se ineficaz. O estudo de Bourdieu acerca do público dos museus, intitulado “O amor pela arte - os museus de arte na Europa e seu público”, indica que as iniciativas de promoção do acesso aos museus apenas ampliavam o consumo daqueles que já frequentavam esse tipo de instituição, não alterando a estrutura social de seu público com uma maior frequência de representantes das classes populares (BOURDIEU; DARBEL, 2007). Nesse contexto, a perspectiva de democratizar o acesso à cultura para outras camadas sociais acabava não sendo atingida, já que dependia, segundo o autor, de uma série de outros fatores, vinculados à formação para o consumo cultural.

exigências.”⁵².

Isso representou uma importante mudança de paradigma no âmbito das políticas culturais, na medida em que buscou garantir o respeito e o acesso aos meios de produção e difusão cultural a uma pluralidade de sistemas culturais:

Puesto que no hay una sola cultura legítima, la política cultural no debe dedicarse a difundir sólo la hegemónica sino a promover el desarrollo de todas las que sean representativas de los grupos que componen una sociedad. (CANCLINI, 1987, p. 50)

Em consonância com esse processo, encontra-se de alguma forma o rechaço à divisão entre alta e baixa cultura, que coloca em cheque a hierarquização entre diferentes práticas e manifestações culturais. Isso acaba por trazer consequências também na distribuição de recursos públicos, implicando, enfim, em disputas na esfera pública:

Esta pluralización del texto cultural y sus posibilidades ha generado conflictos. En la práctica del diseño de las políticas culturales existe una lucha entre el objeto cultural como válido por sus dimensiones estéticas y lo simbólico como válido por la mediación que hace posible a través de su movilización (como mediador de un proceso social y cultural). [...] Así, la tensión en los modos de definir la noción misma de política cultural se traduce en luchas concretas en la esfera pública. (OCHOA GAUTIER, 2002, p. 217)

Enquanto experiência concreta que de alguma forma se desenvolveu em torno dos princípios colocados por essa discussão, temos o exemplo das políticas culturais implementadas pelo Partido Trabalhista em Londres na década de 80. Nesse caso, as iniciativas governamentais buscaram apoiar projetos baseados nas comunidades, tendo em vista uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos. Segundo Bianchini (1987), o governo passou a financiar a cultura das minorias, a exemplo dos negros, imigrantes, irlandeses, gays, mulheres, idosos e jovens, privilegiando movimentos coletivos acima dos artistas individuais, assim como garantindo a expressividade de formas de expressão tradicionalmente negligenciadas pelo Estado. Tais políticas, ainda que tenham tido forte impacto no período no sentido de dar uma maior visibilidade às manifestações culturais comunitárias, consistiram em uma iniciativa local e de curta duração, tendo sido sufocada com a mudança do governo da municipalidade⁵³.

52 Aqui cabe a ressalva de que a perspectiva da democracia cultural não exclui as iniciativas de democratização da cultura, porém chamamos atenção para o caráter dessa ampliação pois é ela que constitui o diferencial das políticas de valorização das práticas culturais comunitárias, como é o caso do Cultura Viva.

53 É possível identificar que esse tipo de política se assemelha, mais recentemente e em nosso contexto, à proposta do Cultura Viva. No entanto, podemos ousar dizer que esta se tratou, em realidade, da primeira experiência ampla e difundida de política baseada na perspectiva da valorização das práticas culturais

Isso nos leva, enfim, a admitir que toda essa discussão conceitual implica na identificação de dois importantes paradigmas dentro do campo das políticas culturais: o da democratização da cultura e o da democracia cultural. Sendo considerados estes os modelos clássicos das políticas culturais modernas, diversos autores apresentam essa distinção. Michael Volkerling (1996), por exemplo, ao traçar uma evolução das políticas culturais, apresenta dois períodos iniciais: um período fundacional - de 1945 a 1965 -, caracterizado pelas tentativas de universalização da alta cultura; e um segundo período - de 1965 a 1985 -, caracterizado pela aproximação entre as expressões culturais e as necessidades comunitárias⁵⁴. Enquanto no pós-guerra havia a tentativa de identificação da alta cultura a um caráter nacional, as políticas correspondentes ao segundo período teriam surgido da crítica do privilégio adquirido por certas tradições em detrimento de outras igualmente válidas, e do questionamento dos critérios de excelência atribuídos às manifestações culturais. Enquanto as políticas iniciais se focavam nos artistas e produtores profissionais e resultaram basicamente na diferenciação de uma classe média, posteriormente buscou-se ampliar a participação, tendo em vista o desenvolvimento cultural das comunidades de acordo com suas próprias concepções e modos de vida, no contexto de uma sociedade multicultural.

Do mesmo modo, Kevin Mulcahy (2006), ao tratar das definições e abordagens teóricas das políticas culturais, apresenta o paradigma da democratização cultural como aquele em que os governos buscam promover uma maior acessibilidade às obras significativas, ampliando a disponibilidade da “excelência cultural” por meio de ingressos subsidiados para performances e exposições, educação pública para o consumo estético e circulação de ações promovidas por instituições nacionais. Já a democracia cultural, também surgida da crítica ao elitismo deste tipo de política, buscaria levar em conta a diversidade das necessidades culturais da população, proporcionando oportunidades para a ação cultural nos seus próprios termos⁵⁵.

No contexto latino-americano, a discussão conceitual aparece sobretudo na década de 80 - ainda que, de fato, políticas embasadas em uma abordagem pluralista somente tenham

---

comunitárias e da democracia cultural, como veremos no próximo capítulo.

54 Além destes dois períodos, Volkerling apresenta ainda um período de reação, a partir de 1985, que se caracteriza pela ênfase no mercado e nas parcerias dos governos com a iniciativa privada, e um período de incorporação, que apresenta-se na década de 90 representado pela espetacularização e glorificação do nacional.

55 Aqui, é importante dizer que o autor atribui esse tipo de política não a uma visão abrangente da cultura por si só, mas também ao jogo político que influi sobre as políticas culturais: “Uma importante lição que os advogados do apoio à ‘alta cultura’ tiveram que aprender foi a de que é politicamente vantajoso expandir a definição de cultura para incluir formas de arte e atividades mais populares.” (MULCAHY apud CUMMINGS and KATZ, 1987, p. 357, tradução nossa).

ganhado força a partir dos anos 2000⁵⁶. No texto de introdução do livro “Políticas culturales en America Latina”, Canclini (1987) apresenta as diversas formas políticas da ação cultural historicamente presentes no contexto latino-americano. O paradigma da democratização da cultura é entendido como a distribuição e popularização da alta cultura por meio de iniciativas estatais ou da sociedade civil e grupos artísticos, que buscaram certa aproximação com os setores populares. A indicação de uma concepção elitista do patrimônio simbólico por trás dessa proposta é feita pelo autor, bem como sua caracterização como certa imposição paternalista⁵⁷. A partir dessa crítica, Canclini apresenta o que ele chama de democracia participativa, que busca promover o desenvolvimento de todas as culturas por meio de ações contínuas (ao invés de pontuais) e de iniciativas que não reduzem a cultura ao seu componente estético, mas envolvem também o social, o político, o recreativo e assim por diante. Nesse sentido,

Además de transmitir conocimientos y desarrollar la sensibilidad, procura mejorar las condiciones sociales para desenvolver la creatividad colectiva. Se intenta que los propios sujetos produzcan el arte y la cultura necesarios para resolver sus problemas y afirmar o renovar su identidad. (CANCLINI, 1987, p. 51)

Nesse mesmo período, ao tratar das políticas culturais a nível municipal, Ezequiel Ander-Egg afirma que a democratização da cultura teria como finalidade ampliar o acesso do grande público à vida artística, promovendo a circulação da produção cultural por meio das instituições e equipamentos culturais e fortalecendo as práticas de formação cultural para o consumo. Já a democracia cultural buscaria propiciar não apenas o acesso aos bens culturais, como aos instrumentos necessários para um desenvolvimento cultural autônomo, que garantisse a participação dos indivíduos, grupos e comunidades na realização das atividades culturais:

Si desde la perspectiva de la democratización cultural, el derecho a la cultura significa, antes que nada, ofrecer a cada persona acceso a la cultura, desde la perspectiva de la democracia cultural, este derecho se realiza ante todo fomentando la participación en los procesos socioculturales. (Ander-Egg, 1987, p. 47)

---

56 Nesse sentido, o programa Cultura Viva tem enorme contribuição, tendo relevância não apenas no contexto brasileiro, como em sua expansão latino-americana. A adoção da proposta dos Pontos de Cultura por outros países do continente representa uma das experiências de maior abrangência desse paradigma, constituindo-o como um modelo de política cultural propriamente latino-americano.

57 Em “Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade”, ainda que este não seja o tema central abordado pelo autor, ele chega a fazer também uma discussão sobre as políticas culturais, na medida em que, ao analisar o fracasso das tentativas de difusão da cultura erudita (seja por parte dos artistas, seja da indústria cultural), ele aponta que a saída talvez seja não apenas democratizar o acesso à alta cultura, mas garantir o reconhecimento de outras formas marginais (CANCLINI, 2008, p. 155).

É inegável, portanto, a existência de uma ampla literatura sobre estas duas perspectivas clássicas no desenvolvimento das políticas culturais. Convém, no entanto, questionar que exemplos concretos de política buscaram abranger ambas as concepções, trazendo como diferencial o apoio às práticas culturais comunitárias. Este diferencial pode ser considerado, sem exclusão da perspectiva da formação e do acesso ao consumo cultural, uma das características centrais das políticas que incorporam algumas das reflexões dos estudos culturais, sobretudo no que diz respeito à compreensão do conceito de cultura - o que nos interessará, mais à diante, para discussão de nosso objeto de estudo.

1.3 As diferentes modalidades de política cultural e seu histórico no Brasil

Antes de passarmos propriamente à análise do programa Cultura Viva, buscaremos nessa seção indicar o lugar que ele ocupa dentro do espectro das políticas culturais, bem como seu diferencial frente às iniciativas anteriormente desenvolvidas no âmbito do Estado brasileiro. Abordamos acima as discussões em torno dos conceitos de cultura e suas implicações para as políticas culturais, chegando enfim aos modelos clássicos de políticas voltados à produção e circulação das manifestações culturais. Sabemos que, no entanto, além das propostas voltadas à difusão da cultura consagrada (democratização da cultura) e à valorização das práticas culturais comunitárias (democracia cultural), há outras modalidades de políticas culturais, voltadas sobretudo à preservação do patrimônio e à regulação econômica da cultura.

Na tentativa de sistematizar as modalidades de atuação do Estado no campo da cultura, consideramos a existência de três gerações de políticas culturais (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013): as políticas de consolidação da identidade e preservação do patrimônio (primeira geração); as políticas de intervenção e regulação econômica do setor cultural (segunda geração); e as políticas de produção e difusão cultural (terceira geração). As políticas clássicas de democratização e democracia cultural seriam duas modalidades, portanto, da terceira geração, voltadas para produção e difusão da cultura consagrada (no primeiro caso) e das práticas culturais populares e comunitárias (no segundo).

Trata-se, assim, de um universo bastante abrangente e variado, muitas vezes incompreendido pelos próprios agentes ou estudiosos das políticas culturais. Diante desse cenário, é importante dizer que alguns esforços foram feitos na tentativa de organizar e/ou

historicizar a evolução da atuação do Estado no campo da cultura (FABRIZIO, 1980; CUMMINGS e KATZ, 1987; CANCLINI, 1987; VOLKERLING, 1996; MILLER e YÚDICE, 2004; MULCAHY, 2006; BAYARDO, 2008). No entanto, sendo este um campo relativamente novo, ainda é preciso construir uma visão geral destas possibilidades, que leve em conta tanto os conceitos de cultura subjacentes às políticas culturais como seus objetivos, instrumentos de intervenção e indicadores, na tentativa de dar uma visão sistemática às mesmas.

Não tendo em mente a exploração desta tarefa no âmbito deste trabalho, buscamos aqui apenas contextualizar o debate na tentativa de localizar minimamente o nosso objeto de estudo dentro do campo das políticas culturais. A partir da categorização acima exposta, indicamos que ele insere-se, em realidade, na modalidade das políticas de democracia cultural que, tendo em vista a produção e difusão das expressões culturais, buscam apoiar e reconhecer práticas culturais comunitárias. A partir disso, buscamos localizá-lo, também, em relação ao histórico das políticas culturais no Brasil, com atenção, em especial, para o seu diferencial frente às mesmas.

Em uma das formulações mais conhecidas acerca desse histórico, Rubim apresenta a trajetória da atuação do Estado brasileiro na cultura a partir de três tristes tradições, sintetizadas pelas noções de ausência, autoritarismo e instabilidade (RUBIM, 2007b). A primeira delas, vinculada às ausências governamentais, estaria representada pelo acúmulo de ações pontuais, pela inexistência de uma visão sistemática por parte do Estado e por sua inoperância - características manifestadas, em especial, entre o final do século XIX e início do XX além de, mais recentemente, pelas políticas de isenção fiscal. A segunda destas tradições, por sua vez, aparece dada a forte relação entre os governos autoritários e as políticas culturais no país, considerados estes, em geral, períodos bastante relevantes para a constituição dessa políticas - seja no governo Vargas, a partir da década de 30, seja na ditadura militar instaurada em 1964. Por fim, a terceira delas, a instabilidade, estaria ligada à própria falta de institucionalidade das políticas culturais em nosso país, submetidas tanto às transições governamentais quanto à ausência de órgãos próprios de gestão⁵⁸.

Em alguns aspectos convergentes à conceituação de Rubim, porém com maior ênfase nas ideologias estatais por trás das políticas culturais, Chauí considera que historicamente as

---

58 O Ministério da Cultura foi criado apenas em 1985, tendo sido extinto em 1990 durante o governo Collor e recriado em 1992. Nesse período, além da instabilidade institucional, houve também forte instabilidade em torno de seus dirigentes, tendo a pasta contado com dez diferentes dirigentes durante seus nove primeiros anos (RUBIM, 2007b, p. 108).

políticas culturais em nosso país se pautaram por três concepções (CHAUI, 2006). Na primeira delas, vinculada à tradição autoritária, o Estado buscava atuar como produtor cultural, difundindo formas e conteúdos representativos de uma cultura oficial e submetendo a cultura à ideologia do regime político; na segunda, ligada à tradição populista, tratava-se de utilizar a cultura como instrumento de educação das massas, transformando as manifestações populares a partir de uma visão redentora e devolvendo-as ao povo; e, por fim, de acordo com a tradição neoliberal, o papel do Estado é minimizado, atuando este, sobretudo, por meio das políticas de incentivo fiscal e a partir dos modelos de gestão da iniciativa privada.

Ainda que não nos interesse aqui reconstruir em detalhes o histórico das políticas culturais no Brasil abordando seus principais períodos⁵⁹, a discussão nos interessa na medida em que, tendo em vista uma panorâmica do setor, podemos chamar atenção para o diferencial de nosso objeto de estudo frente às políticas anteriormente adotadas. Tendo em mente este objetivo, nos centramos em especial nas experiências que de algum modo buscaram um diálogo com o universo das manifestações culturais populares, e que evidenciam de que forma alguns dos aspectos presentes na formulação do Cultura Viva estiveram tratados anteriormente.

Na abordagem desse histórico, no entanto, é necessário afirmar, em primeiro lugar, que as políticas culturais no Brasil estiveram voltadas quase que exclusivamente à promoção das artes e proteção do patrimônio, além do fortalecimento da indústria cultural. Retomando as gerações de políticas culturais apontadas anteriormente, reconstruímos de forma breve o conteúdo das políticas culturais no país, chamando atenção para seu caráter elitista.

Com relação às políticas de patrimônio, surgem já entre fins do século XIX e início do XX iniciativas voltadas à preservação dos patrimônios históricos e artísticos nacionais, com a criação de museus, bibliotecas nacionais, construção de monumentos e tombamento de bens arquitetônicos, tendo como finalidade a construção de uma identidade nacional. No que diz respeito às artes, historicamente adotam-se políticas de apoio tanto à produção quanto à difusão da cultura consagrada, seja pela atuação direta do Estado no apoio a corpos artísticos estáveis, seja no apoio a iniciativas da sociedade civil por meio do fomento à produção artística. Por fim, no campo da indústria cultural e da regulação econômica da cultura, adotam-se políticas de proteção à indústria nacional a partir medidas como a criação de cotas para a produção nacional ou o fortalecimento de empresas estatais. Nesse sentido, temos

---

⁵⁹ Para uma abordagem sistemática que periodiza o histórico das políticas culturais no Brasil, ver: CALABRE, 2009a.

como exemplos paradigmáticos: a atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) - criado em 1937⁶⁰ -, no caso das políticas de patrimônio; a atuação da Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), criada em 1975, no caso das políticas para as artes; e a Embrafilme, criada em 1969, no caso da indústria cinematográfica.

Em uma abordagem crítica desse histórico, pode-se dizer que, por um lado, as políticas de apoio às indústrias culturais beneficiaram apenas as empresas nacionais e, por outro, as políticas de preservação do patrimônio e incentivo às artes foram historicamente concebidas na chave das elites. A título de exemplificação, a afirmativa pode ser compreendida, no caso do patrimônio, a partir da abordagem da atuação do IPHAN:

A trajetória do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é emblemática. Desde sua fundação, em 1937, até o final dos anos 1970, o IPHAN só tombou como patrimônio cultural bens de pedra e cal vinculados às classes dominantes: palácios, fortes e igrejas, em geral católicas e de estética barroca. O patrimônio, material e imaterial, associado aos setores oprimidos e excluídos foi sistematicamente não reconhecido e desconsiderado. (RUBIM, 2011, p. 49).

No que diz respeito às artes, novamente temos um histórico bastante elitista. Desde a época imperial, as concessões estiveram voltadas quase que exclusivamente a artistas reconhecidos, inicialmente a partir do acesso direto às instâncias governamentais e ao Imperador (MOISÉS, 2001, p. 20), e posteriormente pela institucionalização das políticas de fomento, com os critérios de distribuição de recursos ligados à análise de mérito (estabelecido este, obviamente, a partir dos parâmetros consagrados). Vimos anteriormente de que forma as concepções de cultura que embasam as políticas culturais têm merecido fortes debates mais recentemente, mas seu entendimento restrito ao universo das belas-artes foi efetivamente predominante nesse contexto, implicando em apoios governamentais fortemente vinculados ao paradigma da alta cultura.

Em contraposição a esse histórico, temos, enquanto realidade sociocultural, um cenário riquíssimo ligado às manifestações das culturas populares, que abarcam desde manifestações ancestrais ligadas à cultura tradicional de diferentes grupos étnicos, até as mais recentes associações culturais comunitárias, surgidas com o fortalecimento da participação da sociedade civil no contexto neoliberal das últimas décadas (DAGNINO, 2002). No trato da cultura dos setores populares, no entanto, as políticas culturais no Brasil foram bastante restritas, e trabalharam majoritariamente na chave do patrimônio.

Ao observarmos o universo das culturas populares em suas relações com o Estado

---

60 Chamado inicialmente de Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN).

brasileiro, podemos dizer que sua aparição esteve relacionada, em grande parte das vezes, às tentativas de se forjar uma identidade nacional. As iniciativas governamentais nesse campo buscaram, em geral, a criação de uma identidade a partir da “nacionalização” de componentes populares, sendo exemplos desse tipo de estímulo a consolidação da imagem do carnaval e do futebol, bem como a mitologia verde-amarela. Como abordado por Chaui (1986), estas iniciativas consistiram em tentativas de anular divisões sociais internas, sendo parte de processos contraditórios de criação de identidades imaginárias e de uma atuação ideológica direcionada a tais fins. Segundo a autora (1986, p. 116), “há no Popular algumas determinações que o distinguem do Nacional, dificultando sua assimilação imediata a este último, tanto assim que a 'nacionalização' do popular [...] exige um longo processo de domesticação e, muitas vezes, 'políticas culturais.'”.

Além dessa perspectiva utilitarista, grande parte das iniciativas e ações relacionadas ao universo das manifestações populares no âmbito das políticas culturais brasileiras estiveram vinculadas ao registro folclórico e à realização de inventários e de mapeamentos culturais. Tais iniciativas não se voltavam, portanto, à produção e expressão cultural propriamente dita, o que fazia com que a atuação do Estado diante das culturas populares estivesse ligada mais a uma lógica de preservação da diversidade das manifestações culturais que de seu fortalecimento e expansão.

Nesse ponto, é paradigmática a experiência de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da cidade de São Paulo, considerada um marco das políticas culturais brasileiras. Já na década de 30 - período em que as iniciativas de preservação voltavam-se unicamente ao patrimônio das elites - tal gestão buscou direcionar o olhar do Estado para as manifestações populares, levando em conta a diversidade dos saberes e fazeres de outros segmentos da população. Tendo se efetivado em especial com a realização da Missão de Pesquisas Folclóricas, tal perspectiva foi levada ainda ao nível federal na proposição do anteprojeto de proteção ao patrimônio artístico nacional. Ainda que seja inegável a contribuição desse tipo de iniciativa para a valorização da diversidade das manifestações culturais, estas vincularam-se, como dissemos, apenas à perspectiva do registro e resgate das tradições populares:

No Anteprojeto o objetivo de dar conta de todo o universo cultural está consignado no campo da preservação, conservação e na respectiva ação educativa necessária para difundir os acervos. Desta forma, a ação cultural propriamente dita não se vê contemplada, pois não estava no âmbito da solicitação que lhe fora feita [a Mário de Andrade], que era a de um desenho institucional (e conceitual) para um serviço de proteção ao patrimônio. (BOTELHO, 2007, p. 118)

Mesmo nesse ponto, vale dizer, a ação de preservação não esteve guiada pelo anteprojeto de Mário de Andrade, tendo a atuação do então SPHAN se pautado predominantemente pela preservação do patrimônio das classes dirigentes. A perspectiva de trabalhar com a memória dos grupos populares teria assim alguma ressonância somente no decorrer das décadas de 40 e 50, quando aparecem as primeiras políticas voltadas ao estudo e preservação no campo do folclore, entre elas a criação da Comissão Nacional do Folclore, em 1946 e, posteriormente, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (CALABRE, 2009a). Tais iniciativas eram formadas por grandes estudiosos brasileiros e tinham como foco, ainda uma vez, a realização de estudos e pesquisas folclóricas, levantamento de documentação e edição de obras folclóricas, realização de congressos e exposições e proteção às artes populares, trazendo apenas uma pequena abertura para o estímulo a grupos folclóricos organizados.

Tendo em vista a abordagem da cultura das camadas populares como manifestações culturais folclóricas, cabe o questionamento da noção de folclore, entendido este, a partir de uma vertente crítica, como “[...] algo para ser visto como um espetáculo ou um assunto para estudos acadêmicos que é, em última análise, cultura morta.”⁶¹ (FABRIZIO, 1980, p. 6). Nos interessa diferenciar, aqui, esse histórico (ainda que relevante), das propostas mais recentes de promoção das culturas populares. Isso porque determinadas visões sobre as culturas populares tendem a olhar para esse tipo de manifestação como algo pertencente ao passado, que deve ser preservado como uma espécie de “cultura em conserva”, na expressão cunhada por Roger Bastide.

As iniciativas governamentais baseadas nessa visão, portanto, buscaram o registro e proteção de manifestações “museificadas”, e não propriamente o incentivo a manifestações consideradas “vivas”⁶². Com relação a esta questão, é importante frisar que as culturas tradicionais e populares devem ser consideradas representativas de grupos e comunidades existentes na atualidade, e não reminiscências de um passado retrógrado, conforme argumenta Florestan Fernandes no questionamento da noção de folclore existente:

Como expressão da experiência, o fato folclórico é sempre atual, isto é, encontra-se em constante reatualização. Portanto, sua concepção como sobrevivência, como anacronismo ou vestígio de um passado mais ou menos

61 No original: “[...] something to be seen as a spectacle or a subject for academic studies that is, in the final analysis, dead culture.”

62 Daí, na comparação com nosso objeto de estudo, chamarmos atenção para o própria nomenclatura adotada: “Cultura Viva”, que dá ênfase aos Pontos de Cultura como espaços vivos de produção e difusão cultural.

remoto, reflete o etnocentrismo ou outro preconceito do observador estranho à coletividade, que o leva a reputar como mortos ou em via de desaparecimento os modos de sentir, agir e pensar desta. (FERNANDES, 2003, p. 25).

A compreensão criticada por Florestan, que encara determinadas práticas como meras “sobrevivências”, aproxima-se assim de uma concepção evolucionista, ao classificar as diferentes culturas em etapas do progresso e do desenvolvimento civilizacional. Levando essa concepção ao extremo e afastando-nos das iniciativas de preservação, a avaliação de Alfredo Bosi (1992, p. 323) é a de que:

A tendência dos estudos sociológicos convencionais, de filiação evolucionista, é rotular de residuais todas as manifestações habitualmente chamadas folclóricas. [...] Certa vertente culta, ocidentalizante, de fundo colonizador, estigmatiza a cultura popular como fóssil correspondente a estados de primitivismo, atraso, demora, subdesenvolvimento. Para essa perspectiva, o fatal (que coincide, no fim, com o seu ideal mais caro) é o puro desaparecimento desses resíduos, e a integração de todos os seus sujeitos nas duas formas institucionais mais poderosas: a cultura para as massas e a cultura escolar. Trata-se de uma visão linearmente evolucionista que advoga, com a autoridade da ciência oficial, a causa dos vencedores.

Além de refutar a compreensão das manifestações culturais populares como sobrevivências, não podemos, por outro lado, incutir no erro de sua essencialização. Isso porque tais práticas trazem consigo necessariamente a interação com outras camadas e o intercâmbio cultural entre diversas realidades e grupos sociais, ou até mesmo com o Estado. Isso se torna relevante na medida em que, em nossa avaliação, a concepção por trás do programa Cultura Viva traz consigo esse ideal, na medida em que propõe a interação entre diversas linguagens e a perspectiva de um entrelaçamento de contextos, por exemplo por meio da articulação em rede entre os Pontos de Cultura ou mesmo do uso de tecnologias digitais.

Retomando o debate sobre as iniciativas anteriores a esse objeto no âmbito das políticas culturais brasileiras, podemos citar também como um marco importante, e para além das iniciativas de preservação, a gestão de Marilena Chaui na cidade de São Paulo. A partir da reivindicação da cultura como direito, a atuação da Secretaria Municipal de Cultura nesse período buscou se pautar pela adoção de uma concepção ampliada de cultura, que incorporasse as práticas culturais cotidianas para além das linguagens artísticas, e por uma ampliação dos destinatários das políticas, entendidos não apenas como os segmentos artísticos, mas como a população como um todo⁶³. Pautada pela noção de cidadania cultural,

63 Ainda que constitua um marco na cidade de São Paulo, anteriormente à esta gestão a perspectiva da descentralização da cultura e da participação já estivera presente, seja na gestão de Mário Chamie (1979-1983), com a tentativa de irradiação cultural a partir do chamado Projeto Periferia, seja na gestão de Gianfrancesco

tal gestão buscou olhar para as políticas culturais como instrumento para garantia do direito à cultura, seja o direito à fruição cultural e à informação, seja à produção cultural e participação no âmbito da cultura (CHAUI, 1992).

A partir da perspectiva de descentralizar as iniciativas culturais governamentais e democratizá-las, uma das marcas dessa gestão foi a criação das Casas de Cultura⁶⁴, centros de produção cultural voltados à irradiação das manifestações culturais locais e recepção da produção cultural de outras regiões. Ainda que o modelo historicamente estivesse voltado mais à difusão e formação cultural dentro das linguagens artísticas, algumas iniciativas surgiram de forma a estabelecer um maior diálogo com as práticas culturais locais. Nesse sentido, torna-se possível estabelecer vínculos entre a proposta dessa gestão e o Programa Cultura Viva:

Pode-se sustentar aqui que o Programa Cultura Viva é um ressignificação da política cultural paulistana, ampliando os objetivos e aprofundando as raízes das discussões sobre o papel do Estado na cultura, na não distinção entre cultura popular ou erudita, mas sim, como diz Chauí, entre a criatividade inovadora e a repetição cultural de massa e, também, na criação de novas formas de participação dos agentes culturais representantes da sociedade civil na arena de disputa que conforma o aparelho de Estado. (GUERREIRO, 2011, p. 190)

Esta perspectiva que se aproxima da proposta do Cultura Viva esteve presente, portanto, em algumas gestões municipais - não só no caso de São Paulo como também em Salvador, por exemplo por meio das iniciativas de valorização da cultura negra e apoio aos terreiros de candomblé, durante a década de 80 (KÖPPE; ALBINATI, 2005). Além destas, algumas propostas pontuais surgiram também no âmbito federal, tendo se restringido, no entanto, mais ao debate das questões concernentes à estas manifestações que a ações efetivas de apoio aos setores populares. Na gestão de Eduardo Portela no MEC, por exemplo, registra-se discursivamente a necessidade de atenção aos setores periféricos:

As ações a serem implementadas deveriam ter como objetivo a incorporação das práticas culturais do conjunto da população e, em especial as dos grupos periféricos, às políticas públicas de cultura. São constantes as referências à necessidade do atendimento das populações marginalizadas, da adequação das ações do governo às particularidades regionais e da implementação de

---

Guarnieri (1984-1985), que buscara a ampliação dos espaços culturais, a valorização da cultura popular e a desmarginalização da produção cultural, por meio do projeto Cultura da Cidade, “que tinha como objetivo propiciar espaços para produções artísticas ditas 'alternativas', ampliando as possibilidades de expressão cultural da população da cidade.” (SOUZA, 2011, p. 55).

⁶⁴ O modelo das Casas de Cultura fora adotado em pequena dimensão pelo governo federal no início da década de 70, com a criação de 17 unidades em parceria com os municípios contemplados (CALABRE, 2009a, p. 73). No entanto, o ideário das Casas de Cultura apenas ganha força na cidade de São Paulo, durante a gestão de Marilena Chauí já na década de 90.

uma política cultural de base popular. (CALABRE, 2009a, p. 95)

No entanto, a questão não apresenta grandes avanços em termos efetivos, tendo se restringido apenas a algumas iniciativas da Secretaria de Assuntos Culturais (SEAC), sobretudo no apoio à experiências de pesquisa participante e dos chamados “projetos exemplares”⁶⁵ (MICELI, 1984, p. 109).

Mais recentemente, ainda que a Constituição Federal de 88 estabeleça o apoio, incentivo e proteção das manifestações culturais, em especial das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (BRASIL, 1988, art. 215º, § 1º), é possível indicar que isto não vinha ocorrendo e, nota-se, mesmo após sua promulgação, uma carência de políticas culturais voltadas especialmente a estes segmentos. Ainda que o debate em torno das culturas de segmentos excluídos da população tivesse se fortalecido no processo de redemocratização, as iniciativas de apoio às mesmas eram ainda bastante restritas e vinculadas a pequenas ações de órgãos vinculados, a exemplo da Fundação Cultural Palmares no apoio à cultura afro-brasileira.

A abertura do Ministério para um conjunto de ações e manifestações até então não abarcadas no campo das políticas públicas teria se dado, assim, com maior ênfase, a partir da gestão de Gilberto Gil, tanto por meio dos Pontos de Cultura, quanto das iniciativas vinculadas à Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural (SID)⁶⁶. Com isso, pode-se dizer que as políticas embasadas em uma abordagem pluralista somente ganharam força a partir dos anos 2000: a criação do Cultura Viva parece representar assim a primeira experiência de grande impacto baseada na ideia da democracia cultural⁶⁷.

Ainda assim, é preciso dizer que, apesar de esforços na direção desta reformulação, a

65 Os “projetos exemplares” eram iniciativas a serem implementadas em parceria com as secretarias estaduais de cultura em apoio a populações de baixa renda, a partir das diretrizes de descentralização, democratização, deselitização e planejamento participativo (MICELI, 1984, p. 110). A realização dessas iniciativas, no entanto, se restringiu a favelas do Recife, Fortaleza e Rio de Janeiro, tendo resultado mais na coleta de dados que na efetivação das demandas culturais da população.

66 A Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural foi criada no início da gestão de Gilberto Gil, em 2003, e extinta em 2010 a partir de sua fusão com a Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), na gestão de Ana de Holanda.

67 A realização de uma efetiva democracia cultural pressupõe, como vimos, a adoção de uma concepção ampliada de cultura, que abarque os fazeres e saberes populares para além do universo das belas-artes. A adoção desta visão no plano das políticas culturais a nível federal ocorreu, segundo Botelho (2007), em três momentos fundamentais: na década de 30, a partir da contribuição de Mário de Andrade na concepção do projeto de proteção ao patrimônio artístico nacional; no final da década de 70 e início dos 80, na concepção das “Diretrizes para operacionalização da política cultural no MEC”; e, nos anos 2000, com a gestão do ministro Gilberto Gil. Nos dois primeiros momentos, no entanto, à direção conceitual não correspondeu necessariamente a adoção de medidas concretas, a não ser, em alguns casos, do ponto de vista patrimonial, como discutido anteriormente.

política cultural hegemônica mantém-se pautada pelas leis de renúncia fiscal⁶⁸. Retomando a abordagem histórica, é possível afirmar que o MinC, a partir de sua institucionalização, teve como foco principalmente a criação e consolidação das políticas de incentivo fiscal. Esse tipo de política se realiza pela vinculação do Estado à iniciativa privada, caracterizando-se principalmente pela concessão de isenção tributária. Partindo de uma tradição liberal, por meio da renúncia doadores privados não apenas deduzem as “doações” de seus impostos, como definem o destino do financiamento. Desse modo, esse tipo de intervenção se caracteriza pelo recuo do Estado no campo da cultura e pela ênfase no mercado, apontando para uma maior tendência privatista.

O formato de incentivo à cultura via renúncia é oriundo do paradigma clássico norte-americano e, ainda que sua origem remonte à tradição dos sistemas de incentivos fiscais norte-americanos do início do século XX, ele ganha força em diversos países sobretudo nas décadas de 80 e 90, a partir da expansão do neoliberalismo. Segundo a periodização das políticas culturais estabelecida por Volkerling, esse momento constitui o chamado período de “reação”⁶⁹:

Nesta fase, o discurso dominante enfatiza o mercado, e os destinatários das políticas culturais são vistos como consumidores. O escopo das ações é agora internacional, e a tendência privatista que se instala, busca a associação entre governo e iniciativa privada. (DURAND, 2000)

A criação destes mecanismos, vale dizer, ocorreu paralelamente à redução do orçamento público direto para a cultura e do próprio aparato estatal, chegando inclusive ao fechamento de órgãos públicos vinculados à área. Além disso, acabou por fortalecer ações rentáveis, de interesse massivo e caráter eventual:

A redução dos fundos públicos e as exigências de produtividade impostas pela tecnocracia monetarista em todas as áreas, leva o Estado a reduzir as ações 'não rentáveis' e os eventos que 'não se auto-financiam' (o teatro, a música e as artes plásticas, especialmente em suas linhas experimentais) e concentra a política cultural na promoção de grandes espetáculos de interesse massivo. (CANCLINI, 1987, p. 45)

Nesse período difundem-se, portanto, as práticas do marketing cultural por meio da concessão de benefícios fiscais - o que pode ser observado, no caso brasileiro, pela criação da

68 Apesar das tentativas de descentralização de recursos realizadas nos últimos anos, as leis de incentivo fiscal ainda se mostram predominantes, fazendo com que o orçamento destinado à cultura por meio da isenção fiscal corresponda ainda a 80% do valor total de recursos públicos destinados à área, segundo RUBIM (2011, p. 43).

69 Na tipologia de Volkerling (1996), o período de reação consistiu no surto neoliberal que caracterizou o recuo do Estado em matéria de políticas sociais. Nesse mesmo sentido, Chauí (2006) e Canclini (1987) caracterizam esse tipo de política, a partir do contexto latino-americano, como a posição neoliberal e a privatização neoconservadora, respectivamente.

Lei Sarney em 1986 (substituída posteriormente pela Lei Rouanet, de 1991). Sobre esse contexto, a caracterização de Moisés (2001, p. 33) é a de que:

Buscando atrair investimentos privados para o financiamento da cultura, através de abatimentos do imposto de renda devido pelas empresas, o Estado abria suas decisões na área ao mercado e, ao mesmo tempo, procurava ligar seus gastos públicos às demandas da sociedade, estimulando os produtores e empresários a entender-se diretamente para fomentar a cultura através do uso de incentivos fiscais. O modelo de mecenato privado criado em 1986 baseava-se, assim, em uma concepção bastante liberal, que queria prescindir de qualquer interveniência do Estado no processo de tomada de decisão dos financiamentos, à exceção da exigência de cadastramento no Ministério da Cultura das empresas de produção cultural que operavam no país e desejavam se beneficiar da lei.

Ainda que a avaliação do autor seja a de que o mecanismo produzia um padrão de relações mais democrático, na medida em que permitia que as decisões fossem tomadas levando em conta opiniões para além das burocracias estatais - incluindo as comissões e conselhos que aprovam os projetos e as empresas que decidem apoiá-los -, a avaliação predominante é a de que ele acabou para ampliar ainda mais as desigualdades no campo do financiamento à cultura.

Além da redução orçamentária e institucional já apontada, este é considerado como um modelo bastante problemático na medida em que acaba, como afirma Calabre (2005), “repassando para a iniciativa privada a responsabilidade de decisão sobre os rumos da produção cultural”. Uma vez que são as empresas privadas que tomam as decisões acerca do investimento na cultura, raramente as leis de incentivo fiscal garantem o acesso aos recursos públicos a determinados grupos e comunidades, colaborando ainda com a concentração dos investimentos em determinadas regiões. Com isso, o predomínio dos mecanismos fiscais acaba, muitas vezes, por reproduzir mais do mesmo e é nesse sentido que retomamos, ainda uma vez, a centralidade de se colocar a política cultural em disputa⁷⁰.

Além da concentração geográfica de recursos, apresentam-se ainda como tendências na efetivação desse tipo de política: o apoio à práticas consagradas e de mercado; o aumento do consumo da elite (uma vez que as empresas financiadoras tendem a privilegiar projetos voltados a seus clientes); a baixa produtividade (uma vez que apenas 2% dos projetos aprovados conseguem efetivamente captar recursos); e uma ausência de contrapartidas por

---

⁷⁰ É preciso aqui fazer a ressalva de que esta tendência não define necessariamente todos os projetos, porém a lógica é certamente concentradora, fazendo com que apenas uma pequena porcentagem dos proponentes consigam efetivamente captar os recursos e que a grande maioria destes esteja vinculada ao eixo Rio-São Paulo. Daí a importância da defesa de iniciativas propiciadas via orçamento direto, que tem potencial para atingir outros públicos e regiões.

parte das empresas (SANTOS, 2011, p. 165). Tendo em vista ser a nossa compreensão de que seja papel do Estado atuar exatamente no sentido oposto - na diminuição das assimetrias na alocação de recursos na área da cultura, na descentralização geográfica e social e na garantia de equilíbrio em contraposição às desigualdades geradas pelo mercado - entendemos ser de suma importância o questionamento deste padrão:

Sem uma inversão radical na política de financiamento, as políticas de diversidade cultural e regional do ministério são colocadas em xeque, porque o predomínio gigantesco das leis de incentivo, ainda hoje, não se configura como modalidade adequada de financiamento, para garantir tais políticas. O conflito entre políticas implantadas e modos de financiamento é evidente. (RUBIM, 2010, p. 85)

Ainda assim, podemos dizer que o Programa Cultura Viva, ao trabalhar com recursos do orçamento direto e no apoio a grupos e associações existentes, buscou de alguma forma se contrapor a estas formas de atuação historicamente construídas. Com maior ênfase em uma melhor distribuição dos recursos, o apoio àqueles que se encontravam fora dos circuitos de mercado através de políticas de editais buscou garantir não apenas o acesso à cultura mas, em especial, à produção cultural. Com isso, a intenção correspondeu, de alguma forma, a uma tentativa de fortalecimento e retomada da atuação do Estado no campo da cultura, em contraposição à tendência ligada ao predomínio do mercado e à lógica da indústria cultural.

A partir da panorâmica apresentada, podemos afirmar que o Estado brasileiro apresenta iniciativas anteriores voltadas aos setores populares mas, além de esparsas e pontuais, elas estiveram muitas vezes ligadas apenas à chave da preservação ou da difusão cultural. A questão que nos interessa ressaltar é, portanto, a de que estas não tiveram a relevância ou centralidade atribuídas mais recentemente, seja em termos discursivos e conceituais, seja em termos orçamentários. Entendemos assim a mudança efetuada no Ministério da Cultura a partir de 2003 como um marco para a abordagem da diversidade cultural no âmbito das políticas culturais brasileiras, tendo sido os Pontos de Cultura parte importante desse processo.

O programa Cultura Viva, assim, buscou superar não apenas a noção restrita de cultura e a atuação estatal centrada nas artes e no patrimônio, como criou um paradigma de apoio às práticas culturais comunitárias que ultrapassa as iniciativas de subordinação da cultura popular aos interesses do Estado ou a perspectiva de sua mera preservação, apontando, com isso, para a ampliação do direito ao fazer cultural.

2 O Programa Cultura Viva: um modelo inovador de política cultural

O Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva foi criado pelo Ministério da Cultura em 2004 por meio da Portaria Nº. 156, de 06 de julho do mesmo ano. O Cultura Viva surge, como veremos, a partir da convergência de uma série de fatores políticos e institucionais, que permitem sua entrada na agenda da política cultural a nível federal. A título de introdução, aqui apresentamos brevemente o desenho institucional do programa, deixando para a próxima seção a discussão acerca do histórico de sua constituição.

Tendo como principal objetivo “ampliar e garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural” (MINC, 2004a, p. 18)⁷¹, o Cultura Viva busca incentivar e promover iniciativas culturais, sobretudo da sociedade civil, por meio do financiamento público direto. Materializado pela transferência de recursos a projetos selecionados via editais, o programa organiza-se a partir da parceria entre o poder público e associações não-governamentais, no sentido de potencializar ações culturais existentes sobretudo em contextos de vulnerabilidade. Segundo o Manifesto pela Cultura Viva, lançado em maio de 2010 no contexto da proposição de uma lei que o tornasse política de Estado e garantisse sua continuidade, o programa:

Incentiva a preservação e promove a diversidade cultural brasileira, contemplando manifestações culturais de todo o país, reconhecendo a cultura em toda a sua complexidade, desde as que ocorrem nas grandes cidades, em favelas e periferias, às que se encontram em pequenos municípios, ou em aldeias indígenas, assentamentos rurais, comunidades quilombolas e universidades.⁷²

Na época da criação do programa, apontavam-se como problemas da área cultural que justificavam sua constituição: a ausência de estímulos para o uso de potencialidades artísticas e culturais locais como experiência lúdica e de integração social; a carência de meios para divulgação das produções e expressões culturais locais; as dificuldades de acesso das comunidades à produção artística; a dificuldade de acesso à cultura digital; e as limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais (IPEA, 2006, p. 108). Ou seja, alegava-se a falta de estímulos para a produção e circulação das manifestações culturais de caráter local e comunitário.

---

71 Para descrição completa dos objetivos e público alvo do programa, ver: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/cultura-viva/objetivos-e-publico/>

72 Disponível em: <http://www.culturaviva.org.br/>.

Como solução viável para lidar com estas questões, propôs-se a institucionalização de uma política que tinha como foco o apoio a iniciativas culturais sem fins lucrativos, em que o Ministério da Cultura entraria com os conceitos da política, disponibilizaria recursos financeiros e equipamentos, faria o acompanhamento dos projetos, a articulação institucional e estimularia a articulação em rede, e as organizações beneficiadas - os chamados “parceiros locais” - entrariam com a proposição das ações, os espaços para realizá-las e a gestão dos projetos (MINC, 2005d, p. 9). O programa voltava-se, portanto, ao apoio às iniciativas comunitárias, sobretudo por meio dos Pontos de Cultura.

Ainda que os recursos destinados ao programa contemplassem diversas ações e iniciativas com diferentes focos e objetivos específicos, sua ação estruturante é o apoio aos Pontos de Cultura. Os Pontos de Cultura são organizações sem fins lucrativos que desenvolvem ações socioculturais de diversos tipos e que, ao serem selecionadas pelos editais, recebem o apoio e reconhecimento por parte do Estado. Segundo definição do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Cultura Viva (PL 1.378/2011), os Pontos de Cultura são “núcleos de cultura, juridicamente constituídos como entidades não governamentais sem fins lucrativos e que desenvolvem ações culturais continuadas na comunidade em que estão inseridos;” (art. 4º).

Por meio da parceria com o Estado, cada Ponto de Cultura recebe, ao longo de três anos, o correspondente a 60 mil reais⁷³, os quais devem ser aplicados na execução de suas atividades de acordo com plano de trabalho específico e definido pelos mesmos. Segundo Turino (2009, p. 64), idealizador do programa:

Ponto de Cultura é um conceito de política pública. São organizações culturais da sociedade que ganham força e reconhecimento institucional ao estabelecer uma parceria, um pacto, com o Estado. Aqui há uma sutil distinção de preposição: o Ponto de Cultura não pode ser para as pessoas e sim, das pessoas. [...] Como um elo na articulação em rede, o Ponto de Cultura não é um equipamento cultural do governo nem um serviço e seu foco não está na carência, na ausência de bens e serviços, e sim na potência, na capacidade de agir de pessoas e grupos. Ponto de Cultura é Cultura em processo, desenvolvida com autonomia e protagonismo social.

A seleção para tornar-se Ponto de Cultura é feita a partir dos projetos apresentados

---

⁷³ Somando três parcelas de 60 mil reais, cada projeto recebe, no total, o valor de 180 mil reais. Inicialmente, cabe dizer, o repasse de recursos aos Pontos de Cultura era realizado em cinco parcelas semestrais que totalizavam 185 mil reais a serem investidos no período de dois anos e meio, o que foi alterado posteriormente dadas as complicações nos fluxos de repasse de recursos e prestação de contas, dificuldades de implementação do programa que serão analisadas no capítulo seguinte. Mais recentemente, após o processo de redesenho do programa, a proposta é de que os valores repassados aos Pontos de Cultura sejam variáveis e que os repasses sejam feitos em uma única parcela, comprometendo a dinâmica inicialmente proposta.

para concorrência nos editais - o programa funciona, portanto, através do chamamento público via editais, ao qual se segue o envio dos projetos por parte dos proponentes e a seleção daqueles que serão contemplados por uma comissão avaliadora. Não há, assim, um modelo único para tornar-se Ponto de Cultura, buscando-se respeitar a dinâmica própria das comunidades e instituições. Com isso, o programa traz como horizonte o estímulo a grupos e associações culturais já existentes e pouco valorizados, para, nos dizeres de Gil (2003) - Ministro da Cultura à época de sua criação -, “fazer uma espécie de ‘do-in’ antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país.”. A proposta consiste, assim, em reconhecer e apoiar práticas culturais que já existem e que, no entanto, tem pouca visibilidade e apoio para se desenvolverem.

Nesse sentido, de acordo com os princípios do programa, os Pontos de Cultura deveriam localizar-se prioritariamente em comunidades com pouca disponibilidade de serviços públicos e de equipamentos culturais, a exemplo das grandes periferias urbanas, áreas rurais, quilombolas, aldeias indígenas, entre outros. O programa buscava, com isso, atingir agentes culturais que pouco acesso tem a outras fontes de recurso e que em geral não tem suas práticas reconhecidas, inclusive da parte do poder público. A busca pela inserção de novos sujeitos no âmbito das políticas culturais parece ser assim o diferencial do Cultura Viva, sendo esse diferencial - assim como as dificuldades em sua realização -, objeto central desta pesquisa.

Além dos Pontos de Cultura, o Programa Cultura Viva criou ainda, inicialmente, uma série de ações que versam sobre temas específicos, tais quais a Cultura Digital, voltada para a difusão da produção cultural dos Pontos de Cultura e sua articulação por meio das redes sociais virtuais; a Escola Viva, que promoveria a interação entre a escola formal e os Pontos de Cultura; a Ação Griô, voltada para a valorização da tradição oral e dos fazeres e saberes dos mestres e griôs; o Agente Cultura Viva, que buscava a formação de agentes culturais nos Pontos de Cultura através da concessão de bolsas a jovens; a Economia Viva, com foco na comercialização de serviços e produtos e geração de renda; e a Cultura e Saúde, que beneficiou instituições que atuam na interlocução entre estas duas áreas (MINC, 2010a)⁷⁴.

Além destas ações, o programa trazia como perspectiva a formação de uma rede

---

⁷⁴ Cabe dizer, aqui, que a importância tomada por cada uma das ações dentro do universo do programa é bastante variada, havendo desde aquelas implementadas apenas por meio de um edital de premiação, como a Economia Viva, até aquelas inseridas diretamente nas ações dos Pontos de Cultura, como a Cultura Digital. Ainda que algumas tenham estado presentes desde o início do programa, há outras que foram sendo criadas ao longo de sua história, e de novas demandas que foram surgindo. Grande parte delas, no entanto, não tiveram continuidade.

orgânica de interação entre os diversos pontos, no intuito de promover a troca, o compartilhamento e a disseminação das iniciativas, seja em âmbito territorial ou temático. Para isso, contava com a figura dos Pontões de Cultura, instituições selecionadas também por meio de edital e que deveriam se constituir enquanto nós articuladores da rede, tornando-se responsáveis pela formação e articulação dos Pontos de Cultura e pela difusão de suas práticas (MINC, 2010a)⁷⁵. Por fim, o programa promovia também diversas premiações e eventos que tinham como objetivo promover a articulação da rede, a exemplo dos prêmios Tuxaua, Ponto a Ponto, Interações Estéticas e Areté⁷⁶ e das Teias Regionais e Nacional⁷⁷.

Apesar de considerar importante a apresentação geral e entendimento do contexto mais amplo abarcado pelo Cultura Viva, centraremos nossa análise na figura dos Pontos de Cultura. Essa escolha se dá por entendermos que são estes a ação estruturante do programa, a partir do qual se desenvolvem outras ações específicas. Os Pontos de Cultura são, na concepção de Turino, a base de articulação do programa. Em suas palavras, “O Cultura Viva é concebido como uma rede orgânica de gestão, agitação e criação cultural e terá por base de articulação o Ponto de Cultura.” (TURINO, 2009, p. 85).

Além disso, a escolha dos Pontos de Cultura se deu por serem eles eixos privilegiados na mediação da relação entre o Estado e as comunidades. A implementação do programa por meio da articulação com entidades pre-existentes, a partir da realização de uma parceria com órgãos públicos de cultura, trouxe consigo a perspectiva da gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil. Se por um lado esta contribuiu para o aprofundamento da democracia e ampliação da participação social no âmbito das políticas públicas, por outro trouxe consigo alguns dos problemas de gestão, dos quais iremos tratar mais à diante. De qualquer modo, é a partir das parcerias que se estabelecem entre o Estado e as entidades reconhecidas como Ponto de Cultura que teremos uma melhor abordagem das questões concernentes a esse tipo de política pública, objeto central de nossa análise.

75 De acordo com Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Cultura Viva, são objetivos dos Pontões de Cultura: “a) promover a articulação entre os Pontos de Cultura; b) formar redes de capacitação e de mobilização; c) desenvolver programação integrada entre Pontos de Cultura por região.” (PL 1.378, art 5º, item II). Além dos Pontos e Pontões, há também os Pontinhos de Cultura, cujas ações são voltadas especialmente para a cultura lúdica infantil. Tanto os Pontões quanto os Pontinhos, no entanto, não serão objeto de análise desta pesquisa.

76 O prêmio Tuxaua investe em articuladores regionais que atuam nas mais diversas linguagens, o Ponto-a-ponto possibilita a realização de intercâmbios entre os Pontos de Cultura, o Interações Estéticas promove a troca entre artistas e Pontos de Cultura, e o Areté realiza eventos e encontros para troca de experiências e saberes entre diversos atores da rede. Além destes, temos o Prêmio Asas e o Prêmio Cultura Viva, que constituem uma forma de reconhecimento de projetos de destaque inseridos no escopo do programa.

77 Foram criadas, ainda, outras instâncias para tal articulação, como os Fóruns Estaduais e Nacional dos Pontos de Cultura e a Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC).

Sobre tais parcerias, é preciso dizer que, inicialmente, o poder público era representado exclusivamente pelo Ministério da Cultura. Com a necessidade de expansão do programa, porém, em 2008 deu-se início a uma política de descentralização através do Programa Mais Cultura. Por meio dessa política, outros entes federados - na atribuição das secretarias de cultura estaduais e municipais -, assumiram parte do processo, realizando a elaboração dos editais, a seleção das entidades, o conveniamento e a prestação de contas, oferecendo ainda como contrapartida parte dos recursos para criação dos Pontos de Cultura. Isso se tornará relevante para nossa discussão na medida em que a inclusão de outros agentes no processo alterou em partes esse modelo de gestão e parceria, por vezes gerando novas complicações com a duplicidade de normas e convênios (MEDEIROS; LIMA, 2011), por outras buscando alternativas para os burocráticos instrumentos jurídicos e de gestão. Este último ponto aparecerá em mais detalhes ao tratarmos do caso da rede estadual de São Paulo, que buscou um formato de prestação de contas simplificado e tornou-se central para este estudo. Por ora, no entanto, ficamos com a contextualização do processo de descentralização como parte do histórico do programa e de sua estratégia de expansão.

2.1 A entrada do Cultura Viva na agenda das políticas culturais

A criação do Programa Cultura Viva, como vimos, ocorre em 2004. Ainda que algumas das discussões que o embasam sejam anteriores a esse período, é na convergência de diversos fatores que se torna possível a sua implementação. Nesta seção buscaremos compreender de que forma estas discussões no campo da política cultural ganham uma dimensão relevante na esfera pública e de que modo o programa acaba por entrar na agenda federal. A abordagem se dá, portanto, em torno do processo de formação da agenda e formulação da política pública.

Para isso, chamamos atenção para o contexto em que se insere a criação do programa, pautado tanto pelo contexto institucional e político no Brasil, em que tinha início o governo Lula e no Ministério da Cultura assumia Gilberto Gil, quanto pela discussão internacional em torno da valorização da diversidade cultural.

Em termos do contexto político nacional, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República e a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, no início do ano de 2003, representou uma mudança de perspectiva não só no campo da

política cultural como das políticas públicas como um todo. Em nossa análise, atribuímos essa mudança especialmente a três fatores: em primeiro lugar, a busca por uma maior atuação governamental, em contraposição à perspectiva do Estado como mero agente regulador, protagonizada pelos governos anteriores; em segundo, dado o incentivo a novas formas de participação cidadã no âmbito das políticas públicas; e, por fim, dada uma maior orientação destas políticas para as classes populares.

No campo específico das políticas culturais, esses fatores também estiveram presentes, tendo sido pautados inclusive no documento intitulado “A Imaginação a Serviço do Brasil”, apresentado como programa de governo para a cultura da Coligação Lula Presidente (formada pelos partidos do PT, PCdoB, PL, PMN e PCB). No que diz respeito à recuperação da papel fundamental do Estado e à valorização de sua atuação no campo da cultura, lê-se na apresentação do documento:

Está expresso nesse texto o compromisso com Políticas Públicas de Cultura entendidas como um direito básico do cidadão. Como um direito republicano tão importante como o direito ao voto, à moradia digna, à saúde, à educação, à aposentadoria. [...] Portanto, o que propomos aqui é a recuperação do papel da esfera pública de suas tarefas indutoras e reguladoras da produção e difusão cultural, a formação do gosto e a qualificação dos nossos artistas em todas as linguagens. (PT, 2003: 6)

Com relação ao tema da participação, o novo governo buscava se direcionar pelo fortalecimento de formas de participação cidadã, para além do processo eleitoral e da democracia representativa. A criação de fóruns e conselhos, a realização de audiências públicas e, em especial, a realização das conferências foram algumas das iniciativas que visaram incluir a sociedade civil nas discussões e formulação das políticas públicas. No campo da cultura, realizou-se, pela primeira vez, uma Conferência Nacional de Cultura em dezembro de 2005⁷⁸, que reuniu os governos federal, estaduais e municipais e representantes da sociedade civil para discussão das políticas públicas de cultura e formulação das diretrizes para o Plano Nacional de Cultura. Além da influência na formulação, buscou-se incluir a sociedade civil na execução das políticas públicas de cultura, em especial tendo em vista a inclusão de setores populares:

Ela se deu por meio de um chamamento à participação das organizações não-governamentais e de movimentos populares para uma proposta de gestão compartilhada da cultura, comprometendo o Ministério da Cultura com um 'Estado de bem-estar social' por meio de ações governamentais de compensações sociais, reconhecendo uma dívida do Estado para com as

---

⁷⁸ Além desta, em março de 2010 ocorreu também a II Conferência Nacional de Cultura, cuja tema foi “Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento”.

populações de baixa renda, jovens e adultos e outros atores excluídos da sociedade. (ANDRIES, 2010, p. 24)

Nesse sentido, tal participação convergiu com a perspectiva de se atingir as camadas populares e setores em geral não abarcados pelas políticas culturais. A proposta pautava-se pela destinação dos recursos públicos a agentes culturais antes não valorizados e o direcionamento da política pública para a inclusão, em sintonia com um projeto político que compreendia a atuação do Estado como mecanismo para diminuição das desigualdades, também no campo da cultura:

Dessa forma, pensar as potencialidades da cultura do ponto de vista econômico exige pensar a capacidade distributiva de um projeto dessa natureza, partindo da ideia de que qualquer projeto de fomento econômico num país marcado pela desigualdade social, principalmente no âmbito da cultura, deve ser uma possibilidade concreta de inversão de prioridades. Fazer, por meio de garantias institucionais e financeiras, dos recursos advindos da produção cultural de amplas camadas e setores da sociedade brasileira - hoje ainda excluídos ou sequer reconhecidos - agentes importantes para o desenvolvimento da política cultural do país. (PT, 2003, p. 13)

Ao tratarmos do público-alvo prioritário do Cultura Viva na seção a seguir, veremos de que forma tal questão esteve presente na formulação do programa. De qualquer modo, a proposta mais ampla buscava ampliar o escopo de atuação da política cultural, fazendo com que esta deixasse de estar voltada exclusivamente ao público de artistas para direcioná-la à sociedade como um todo, em especial os setores em maior situação de vulnerabilidade e em geral não contemplados pelas políticas públicas. Tendo em vista uma perspectiva de redistribuição e ainda no documento “A Imaginação a Serviço do Brasil”, afirmava-se que:

O que está em jogo aqui – e a política cultural passa a ter papel central de denúncia e esclarecimento – é que pensar em redistribuição ou em equidade de oportunidades de renda significa, antes de tudo, reconhecer o outro como sujeito pleno, de direitos iguais. Redistribuição e justiça estão intimamente ligadas ao movimento de reconhecer e, nesse sentido, a cultura na sua ação política cumpre o papel de tornar isso possível, de incluir num plano de 'dignidade igual para todos' segmentos diversos e tradicionalmente marginalizados. (PT, 2003: 15)

Para além destes fatores relacionados a um projeto político mais amplo, observamos ainda, nesse contexto, a tentativa de valorização do próprio campo da política cultural. Isso já havia sido colocado em pauta anteriormente quando, no documento “Política cultural”, na década de 80, importantes quadros do PT haviam reivindicado a centralidade da cultura, ao criticar a pouca atenção dada pelo partido ao tema, considerado como “uma espécie de luxo,

de supérfluo ou de sobremesa das coisas 'sérias', isto é, a economia e a política” (CHAUI et al., 1984, p. 16). Nessa nova etapa, no entanto, o entendimento da cultura como fator relevante para um projeto de desenvolvimento justificou, inclusive, a defesa de sua inclusão na “cesta básica” dos brasileiros (PT, 2003, p. 10).

Isso se manifestou em grande parte em termos discursivos, mas também pela própria ampliação do orçamento para a área, que passou de 0,14% do orçamento federal em 2003 para cerca de 1% em 2010 (RUBIM, 2011, p. 79). Ainda que insuficiente, pode-se dizer que a pasta ganhou visibilidade e importância, caracterizando-se o período pela própria ascensão do tema das políticas culturais na agenda pública federal, historicamente não considerado como um tema prioritário.

Em sintonia com essa perspectiva de valorização da área da cultura, temos como outro fator fundamental no contexto de criação do programa Cultura Viva a escolha de Gilberto Gil para ocupar o cargo de Ministro da Cultura. Músico de carreira, integrante do movimento tropicalista que marcou a cena cultural brasileira na década de 60, Gil era figura pública conhecida anteriormente à nomeação. O músico trazia uma carga simbólica relevante para a área e, ainda que a sua nomeação tenha recebido duras críticas inicialmente, é possível afirmar que muito do que se avançou na área deveu-se à sua notoriedade. Em termos simbólicos, enquanto fator relevante para a formulação e proposição do Cultura Viva havia também o legado do tropicalismo, que trazia consigo a perspectiva da experimentação, da mistura de diferentes expressões e tradições culturais e mesmo do diálogo entre tradição e inovação (DUNN, 2009)⁷⁹.

Como argumentos a seu favor, contava ainda a experiência de Gil enquanto gestor público no final da década de 80 - na presidência da Fundação Gregório de Mattos (FGM)⁸⁰ durante a gestão de Mário Kertész na Prefeitura de Salvador - e, posteriormente, enquanto vereador desta mesma cidade. Já nessa época, Gil preconizou iniciativas de apoio a produções culturais marginalizadas e teve uma atuação voltada à práticas pouco reconhecidas, por exemplo por meio da recuperação de casas de candomblé e a valorização das manifestações afro-brasileiras. Marcaram, em sua gestão neste órgão, a ampliação do conceito de cultura e o

---

79 Em entrevista para o site Tropicália, Gil chegou a afirmar que: “[...] tudo o que enfatiza o sentido democrático da convivência dos diversos modos de manifestação cultural e tem o impulso de aventura é tropicalista.” (COSTA, 2011, p. 26), afirmação que apresenta-se em sintonia com a proposta do Cultura Viva, como veremos à diante.

80 A Fundação Gregório de Mattos, órgão autônomo da prefeitura constituído como autarquia em 1986, tornou-se responsável pelo fomento à cultura na cidade de Salvador, assumindo papel e adquirindo status de secretaria de cultura.

direcionamento da política cultural municipal não apenas para a classe artística, mas para os cidadãos como um todo (KOPPE; ALBINATI, 2005). Para além disso, Gil trouxe ainda como elementos comuns à sua atuação posterior no Ministério a perspectiva de unir as expressões tradicionais a aspectos relacionados à dita modernidade, em sintonia com a herança tropicalista:

É interessante destacar alguns aspectos que se mostram comuns aos períodos em que o artista ocupou cargos no poder público. O alargamento do conceito de cultura, a aposta na diversidade, na chamada cultura da periferia e na inovação, bem como o diálogo entre patrimônio e tecnologias de ponta – itens que já foram destacados ao se abordar a gestão de Gil como secretário de cultura em Salvador – prenunciavam algumas das escolhas que iriam, futuramente, moldar sua gestão no Ministério da Cultura. (COSTA, 2011, p. 32)

O ministro trazia consigo, portanto, uma bagagem de abordagens heterodoxas, materializadas em suas experiências anteriores - seja como artista, seja como gestor público⁸¹. Além disso, e em sintonia com o contexto político já tratado, Gil trazia consigo, desde o início, uma perspectiva que buscava uma maior atuação do Estado no âmbito da cultura. Já em seu discurso de posse do cargo de ministro, afirmava:

[...] o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado. É claro que as leis e os mecanismos de incentivos fiscais são da maior importância. Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que em matéria de cultura, assim como em saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. (GIL, 2003).

---

81 Sobre as motivações que o levaram a aceitar o cargo, afirma Gil em entrevista à Eliane Costa: “Surgiu logo a questão de que o enfrentamento de uma gestão ministerial com a mera perspectiva clássica, com a mera perspectiva convencional, não era nada suficientemente estimulante para que eu fosse encarar essa possibilidade. [...] As questões principais que giravam em torno de gestão cultural institucional no Brasil estavam praticamente restritas à visão clássica de patrimônio e incentivo às artes... Basicamente esses eram os dois grandes eixos da preocupação histórica recente com gestão cultural no Brasil. [...] E a perspectiva de pequenos orçamentos, falta de recursos, uma falta de tradição de apoio profundo da Presidência e dos Ministérios afins, ao trabalho do Ministério da Cultura... um Ministério esvaziado historicamente, um Ministério pequeno... tudo isso fazia com que não fosse atrativo, propriamente, ir pra lá, dentro dessa perspectiva. Mas, ao mesmo tempo, havia essas outras questões... Havia as questões novas da propriedade intelectual, a questão da diversidade cultural, o diferencial dos países emergentes, em geral, todos eles, resultantes da colonização europeia... Esse deslocamento do processo civilizacional mundial pra um protagonismo desses novos países, dessas novas culturas... Enfim, tudo isso eram temas novos. E as novas tecnologias, evidentemente... O papel extraordinário, a mutação, o sentimento da mutação, a extraordinária aceleração tecnológica dos últimos tempos... tudo isso como tematização nova pra cultura... a economia da cultura... todas essas grandes questões novas que não estiveram até então propriamente tematizadas, colocadas no Ministério da Cultura, ou em qualquer outra área cultural do país. E daí, foi tudo isso então, essas conversas, que me deram a perspectiva de ir, exatamente, na heterodoxia: – Vou ser um ministro heterodoxo! E fui. Fui lá pra isso.” (COSTA, 2009, p. 22)

O Estado, no entanto, não deveria atuar segundo a tradição autoritária, de maneira intervencionista ou a partir de uma espécie de dirigismo, mas sim de uma perspectiva democrática, em sintonia com as ações da sociedade civil e tendo como perspectiva uma melhor distribuição de recursos. O entendimento que tinha o ministro, nesse sentido, era o de que o Estado deveria atuar não como produtor de cultura, mas no apoio à criação e à garantia de condições de acesso universal aos bens simbólicos, o que fazia com que a cultura fosse considerada a partir de três dimensões: a simbólica, a cidadã e a econômica (MINC, 2010b).

Enquanto expressão simbólica, a cultura é constituída pelos processos criativos, modos de vida, visões de mundo, valores, crenças e práticas dos mais diversos segmentos, abarcando tanto expressões consagradas quanto aquelas desenvolvidas para além dos espaços tradicionalmente compreendidos como culturais. Já na dimensão cidadã reconhece-se a cultura como direito, devendo-se garantir o acesso tanto à produção quanto à fruição cultural a todos os cidadãos, além da participação no âmbito das políticas públicas. Por fim, a dimensão econômica permitiu compreendê-la enquanto vetor do desenvolvimento e fonte de geração de trabalho e renda.

Estes três eixos caracterizaram a concepção da política cultural no período, que foi marcada, como afirmou o próprio ministro, pela abrangência (MINC, 2010c). A mistura de múltiplas linguagens e tradições, a experimentação, a inserção da temática da diversidade em paralelo à da cultura digital e outras combinações nesse sentido foram considerados aspectos marcantes dessa gestão:

A gestão de Gilberto Gil alargou o entendimento de cultura, cultura como produção simbólica, como cidadania e como economia; não mais cultura como sinônimo de belas-artes e refinamento, ou eventos isolados, ou como produto de mercado, um mero negócio. Uma cultura abrangente, presente em tudo e em todos. (TURINO, 2009, p. 186)

Acerca deste último ponto, é preciso reforçar a proposta de direcionamento da ação estatal àqueles segmentos historicamente excluídos, que pouco acesso tinham às políticas públicas. Ainda uma vez complementando o contexto político mais geral, a concepção do próprio ministro parecia ir na direção do entendimento de que as políticas públicas devem direcionar-se, prioritariamente, à redução das desigualdades, como explicitado em seu discurso de posse: “Temos de completar a construção da nação. De incorporar os segmentos excluídos. De reduzir as desigualdades que nos atormentam.” (GIL, 2003). Daí a necessidade do fortalecimento dos fundos públicos para uma distribuição descentralizada, em

contraposição à concentração geográfica e de acesso promovida pelas políticas de renúncia fiscal.

A conjunção destas perspectivas de fortalecimento da atuação estatal nas políticas de cultura, da ampliação de seu escopo e abrangência e do direcionamento dos recursos públicos de maneira a ampliar o acesso à produção, fruição e consumo cultural constituem assim fatores relacionados ao contexto político e institucional interno que viabilizaram a proposição de um programa como o Cultura Viva. Além disso, a valorização da área da cultura diante da presença de Gilberto Gil na pasta garantiram ainda a relativa visibilidade dada ao MinC durante o período.

Paralelamente a isto, em âmbito internacional, tiveram influência na criação do programa os debates que ocorriam acerca da temática da diversidade cultural, sobretudo em torno da UNESCO. A partir dessa instituição, pautava-se a importância de se garantir e promover a diversidade cultural, tendo em vista combater as tendências homogeneizantes produzidas em um contexto de globalização. Com o levantamento dessa pauta, buscava-se o fortalecimento de outras formas de expressão e de manifestação culturais, que se diferenciam tanto das práticas consagradas, vinculadas a determinados segmentos sociais, quanto da cultura de massa, voltada a grandes públicos e produzida industrialmente. Nesse sentido, os debates reafirmavam a importância do papel do Estado na proteção e promoção da diversidade, tendo a discussão culminado na aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005⁸².

Segundo a Convenção, a “‘Diversidade Cultural’ refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão” (UNESCO, 2005, art. 4º, item 1). Isso inclui, portanto, não só as formas de vida e de expressão consideradas hegemônicas como aquelas ditas marginalizadas. A convenção traz, assim, como um de seus princípios diretores, o princípio do acesso equitativo, a ser garantido a uma pluralidade de sistemas culturais:

O acesso equitativo a uma rica e diversificada gama de expressões culturais provenientes de todo o mundo e o acesso das culturas aos meios de expressão e de difusão constituem importantes elementos para a valorização da diversidade cultural e o incentivo ao entendimento mútuo. (UNESCO, 2005, art. 2º, item 7).

Como forma de garantia deste acesso, os Estados-parte que assinam a Convenção

---

82 A Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485 de 2006. O país foi não só um dos signatários da Convenção, mas também um dos países que encabeçou seu processo de aprovação, que foi realizada em Paris em 20 de outubro de 2005.

comprometem-se a formular e implementar políticas culturais e adotar medidas para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais⁸³. Afirmar-se, com isso, a necessidade de se criar mecanismos que garantam o acesso aos meios de produção, difusão e distribuição das atividades, bens e serviços culturais, por exemplo através do apoio financeiro público (UNESCO, 2005, art. 6º, item 2, d). Além disso, reconhece-se o papel fundamental desempenhado pela sociedade civil e recomenda-se aos Estados-parte que encorajem a participação ativa da mesma em seus esforços (UNESCO, 2005, art. 11º).

No contexto brasileiro, a preocupação em torno desse debate apresentava-se desde antes do início do governo, afirmando-se, já no programa de políticas públicas para a cultura da Coligação Lula Presidente:

O Brasil não pode ficar ausente dessa agenda e deve considerar a valorização da diversidade de seu patrimônio cultural como um dos elementos fundamentais de seu projeto nacional de desenvolvimento, tanto do ponto de vista interno, vis-à-vis de nossas diferenças e desigualdades regionais, como também externo, no que tange ao lugar e ao papel que o Brasil deve desempenhar no concerto das nações, especialmente na América Latina. (PT, 2003, p. 12)

Assim, uma série de debates e mudanças no contexto nacional e internacional contribuíram para que, enquanto problema, a política cultural fosse alçada à agenda das políticas públicas, fazendo com que o governo passasse a considerar uma real atuação diferenciada neste campo, voltada à promoção da democracia e da diversidade cultural.

Para compreender o surgimento do Programa Cultura Viva, no entanto, deve-se levar em conta ainda alguns fatores, para além do contexto político. Ao tratar do processo de formação da política pública a partir de um modelo de múltiplos fluxos, Kindgon considera que a proeminência de uma agenda de decisão⁸⁴ em geral se apresenta a partir da convergência de três fluxos: o fluxo de problemas (*problems*), o fluxo de propostas (*policies*) e o fluxo das condições políticas (*politics*).

Abordamos anteriormente as condições políticas que caracterizaram o momento de criação do programa, assim como possibilitaram uma maior atenção dada ao campo das políticas culturais. Com relação ao fluxo de problemas, foram considerados enquanto tal o

83 Os Estados comprometem-se ainda a enviar, a cada quatro anos, relatório à UNESCO informando sobre as medidas adotadas para promoção da diversidade cultural (UNESCO, 2005, art. 9º, item a). O Estado brasileiro enviou, em abril de 2012, por meio do Ministério da Cultura, o seu relatório periódico quadrienal, do qual consta o Programa Cultura Viva como uma das iniciativas para promoção da diversidade, totalizando o valor de R\$ 237.408.969,45 investidos (MINC, 2012b).

84 Aqui, vale dizer, o autor faz uma distinção entre a agenda governamental (*governmental agenda*), que compreende todos os assuntos que tem a atenção do governo, e a agenda de decisão (*decision agenda*), que seleciona, entre estes, aqueles que de fato serão levados a uma decisão.

baixo acesso da população a espaços e eventos culturais, o baixo número de equipamentos disponíveis para a população, a ausência de políticas para formação cultural continuada, a inexistência de ações governamentais de fomento e valorização da produção artística comunitária, a baixa difusão da produção cultural de grupos e comunidades e a desvalorização de suas manifestações culturais (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 46). Além disso, a partir da análise das políticas prevalentes - fundamentadas na predominância das leis de incentivo fiscal - notava-se: a concentração regional e temática do financiamento, a partir dos poucos recursos disponíveis; a má distribuição de recursos e de ações culturais em todo o território nacional; a produção cultural limitada a alguns (poucos) segmentos culturais, considerados “clássicos” ou viáveis comercialmente; o baixo acesso dos grupos e comunidades aos recursos públicos; entre outros⁸⁵.

Tendo em vista que, de acordo com o modelo de Kingdon, é na conjunção entre os três fluxos que se produzem as janelas de oportunidade (*policy windows*) responsáveis pela promoção de grandes alterações na agenda, cabe abordarmos, por fim, o fluxo de propostas. Isso porque, para compreender o processo de formulação das políticas públicas, deve-se levar em conta também o acúmulo de conhecimentos e discussões em torno de determinada área, pois é por meio desse acúmulo que são geradas as alternativas de política a serem efetivamente consideradas.

No contexto de formulação do programa Cultura Viva, a discussão pautava-se, inicialmente, pela proposta da construção de centros culturais pré-moldados nas comunidades, as chamadas Bases de Apoio à Cultura (BACs). De acordo com o desenho desta política, o Estado disponibilizaria um espaço ou equipamento cultural para a região, estando indefinido seu modelo de gestão. Ainda que tal alternativa estivesse voltada à garantia do acesso cultural em contextos periféricos e comunidades em situação de maior vulnerabilidade, o financiamento estaria voltado a grandes investimentos concentrados em equipamentos culturais públicos, priorizando, portanto, a estrutura e o espaço físico sobre as práticas culturais.

A proposta recebeu duras críticas, sobretudo com relação ao alto investimento de recursos (que, por sua vez, não garantia o estímulo às atividades) e com relação às possíveis dificuldades de manutenção. Além disso, a proposta chegou a receber acusações envolvendo

---

⁸⁵ Segundo Kingdon, não bastam as condições dadas a respeito de determinada situação, é preciso que os atores envolvidos no jogo a considerem enquanto problemática e sintam que devem fazer algo a respeito (KINGDON, 1995, p. 109), e é nesse sentido que o fluxo de problemas está também relacionado ao fluxo das condições políticas.

os processos de licitação para a construção das BACs que, afinal, não chegaram a ser implementadas⁸⁶.

Em contraponto à este modelo, surge a proposta colocada pelo Programa Cultura Viva, cuja ação fundamental pautava-se pela pulverização de pequenos montantes de recurso a associações e grupos culturais já existentes, criando o apoio aos Pontos de Cultura. De acordo com esta proposta, o financiamento seria destinado sem objetos pré-concebidos, incluindo a possibilidade de manutenção de determinados fazeres culturais já existentes e a valorização dos agentes culturais, a partir de suas próprias demandas.

Tendo em vista a definição da proposta de política a ser implementada, alguns fatores são considerados por Kingdon como sendo determinantes: em primeiro lugar, as considerações acerca da viabilidade técnica das propostas, de sua exequibilidade orçamentária, da compatibilidade com os valores dominantes, o clima nacional e o suporte político, e da receptividade entre os tomadores de decisão eleitos. Nos dizeres do próprio autor,

As propostas que atendem a diversos critérios aumentam suas chances de sobrevivência. Elas são tecnicamente viáveis - elaboradas e capazes de ser implementadas. Elas são aceitáveis à luz dos valores detidos pelos membros da comunidade política. Estes valores incluem não apenas noções acerca do papel e tamanho do governo, mas também conceitos de equidade e eficiência. (KINGDON, 1995: 143, tradução nossa⁸⁷)

Pode-se dizer, no caso do Cultura Viva, que esses fatores convergiram, uma vez que o programa se mostrava alinhado com a perspectiva do novo governo e, em termos orçamentários, propunha-se a fazer mais com menos recursos⁸⁸.

Ainda que as propostas sejam frutos de trocas permanentes entre uma comunidade de especialistas, Kingdon considera como fator relevante para que a proposta seja efetivamente considerada a existência da figura do empreendedor da política (*policy entrepreneur*). Nesse caso, destacamos a atuação de Célio Turino, historiador de formação com histórico na área da

---

86 Nas gestões do Ministério da Cultura vinculadas ao governo Dilma, no entanto, tem sido retomada a perspectiva da construção de grandes equipamentos pelo Estado, sobretudo por meio das Praças dos Esportes e da Cultura, inicialmente conhecidas como “Praças do PAC” por estarem inseridas no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), mais recentemente denominadas Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs das Artes).

87 No original: “*Proposals that meet several criteria enhance their chance of survival. They are technically feasible – worked out and capable of being implemented. They are acceptable in the light of the values held by members of the policy community. These values include not only notions of the proper role and size of government, but also concepts of equity and efficiency.*”

88 Aqui cabe a consideração de que, posteriormente, a questão da viabilidade técnica e orçamentária se mostraram problemáticas, o que será importante para nossa análise sobre a implementação.

gestão pública⁸⁹. Tendo atuado tanto na Secretaria de Cultura da cidade de Campinas como na Secretaria do Lazer da cidade de São Paulo, ele chega ao Ministério da Cultura para assumir a Secretaria da Cidadania Cultural (SCC)⁹⁰. Além do acúmulo de reflexões acerca da atuação do Estado no campo da cultura, Turino foi determinante para a formulação da alternativa encontrada pelo programa, ao trazer consigo a experiência da Rede de Casas de Cultura de Campinas, criadas durante sua gestão no início dos anos 90. Estas foram espaços comunitários apoiados pelo poder público a partir do aproveitamento de estruturas já existentes e geridos em parceria com as comunidades. As Casas de Cultura, ainda que primordialmente concebidas enquanto ação governamental e voltadas à criação e manutenção de espaços, serviram de base para a concepção dos Pontos de Cultura⁹¹.

Entendemos assim que a criação do Cultura Viva viabilizou-se a partir de diversos fatores, vinculados tanto ao contexto nacional quanto internacional, somando-se à isso a conjunção de figuras relevantes no cenário político e do campo específico das políticas culturais. Para além das condições políticas propriamente ditas, outros fatores estiveram ligados também à compreensão de problemas existentes no âmbito das políticas culturais – o problema da diversidade e do acesso à produção e fruição cultural – e à formulação de uma proposta efetiva para lidar com os mesmos. Concluindo o histórico de surgimento do Cultura Viva e de sua entrada na agenda das políticas públicas, passamos agora a uma análise mais aprofundada das inovações trazidas pelo programa.

2.2 O desenho institucional e conceitual da política

Uma das questões fundamentais a serem tratadas no âmbito desta pesquisa diz respeito às inovações trazidas pelo Programa Cultura Viva que, não parece exagerado indicar, tornaram-o uma espécie de paradigma dentro do campo das políticas culturais. Nesta seção,

---

89 Em suas considerações sobre os participantes do processo, Kingdon indica que muitas vezes os atores envolvidos nas comunidades de especialistas transitam entre o universo da academia e da gestão pública, sendo já tenue, mesmo nos casos em que isso não ocorre, as linhas entre os participantes internos e externos ao governo (KINGDON, 199, p. 45).

90 A SCC, quando assume Turino, denominava-se Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC). Posteriormente, a partir da fusão com a antiga Secretaria da Diversidade Cultural (SID), no início de 2011, esta passou a se chamar Secretaria da Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC).

91 A expressão Ponto de Cultura fora usada pela primeira vez também em Campinas na década de 80, quando da criação de dois Pontos de Cultura na cidade pela gestão de Antonio Augusto Arantes na Secretaria de Cultura, onde já trabalhava Célio Turino.

apresentamos algumas destas questões, discutindo-as tanto do ponto de vista conceitual quanto a partir das práticas dos Pontos de Cultura. A proposta consiste em compreender em que medida o programa surge como um diferencial frente aos padrões historicamente estabelecidos, e quais as implicações contidas em suas proposições.

Enquanto aspectos relevantes que caracterizam esse diferencial no campo da política cultural, consideramos aqui, em especial: o financiamento de associações culturais existentes, a partir de suas demandas e sem objetos pré-definidos; o financiamento da cultura como processo, e não por meio do produto cultural; a adoção de um conceito ampliado de cultura, que inclui as mais diversas linguagens e formas de expressão cultural; o público-alvo a que se destina; e, por fim, a perspectiva da articulação em rede.

Partindo destes pontos, é preciso dizer, em primeiro lugar, que o Cultura Viva consiste em um programa de financiamento aberto, uma vez que são os contemplados pela política que definem o que será feito a partir do apoio recebido. Ao concorrerem ao edital, os proponentes estruturam um plano de trabalho contendo as ações a serem realizadas, as metas a serem cumpridas e o orçamento a ser utilizado, o que faz com que o programa dê espaço para as propostas das próprias associações. Ao perguntar aos agentes culturais o que desejam realizar com os recursos, o programa leva em conta as especificidades locais e a atuação de cada instituição:

Em lugar de determinar (ou impor) ações e condutas locais, o programa estimula a criatividade, potencializando desejos e criando um ambiente propício ao resgate da cidadania pelo reconhecimento da importância da cultura produzida em cada localidade. (MINC, 2005d, p. 18)

Trata-se de abrir os canais para que os próprios agentes culturais possam se expressar, não prescrevendo as atividades culturais a serem desenvolvidas. A proposta do programa vai assim na direção da perspectiva da ação cultural, conforme conceituada por Teixeira Coelho (2001, p. 14): uma ação que se realiza pela criação de condições para que as pessoas inventem seus próprios fins e se tornem sujeitos da cultura, e não apenas seus objetos ou consumidores.

Para Coelho, a ação cultural diferencia-se da chamada fabricação cultural - muito presente nas iniciativas estatais -, na qual os objetivos são dados a priori e a intervenção volta-se exclusivamente para a promoção do consumo passivo daquilo que é previamente definido. Contrapondo-se à essa visão, uma das características fundamentais do Cultura Viva é o reconhecimento das comunidades e do público abarcado não apenas como consumidores de cultura, mas também enquanto produtores culturais. Nesse sentido, ele se opõe às práticas

dirigistas e à lógica que tem como pano de fundo a perspectiva de levar determinada cultura às comunidades, muitas vezes representada pela difusão de bens e produtos artísticos ou pela instalação de equipamentos culturais públicos.

Ainda na conceituação de Coelho, a ação cultural é pautada pela indefinição de meios e fins, o que faz com que o financiamento das associações culturais sem objetos pré-definidos esteja intimamente relacionada a esta perspectiva:

A ação cultural é concebida como um processo que, embora tenha um início claro, específico e contextualizado, não possui um fim estabelecido, nem etapas a serem cumpridas. Segundo essa compreensão, o agente cultural gera um processo e não um objeto; ele estimula um processo cujo fim ele não controla e nem pode prever, mas tem liberdade de inventar. (VILUTIS, 2009, p. 26)

Ainda que o programa Cultura Viva esteja sintonizado com a proposta de ação cultural, deve-se fazer a ressalva de que não há um fim estabelecido previamente por parte do Estado, mas tem de haver um planejamento por parte das instituições contempladas, ao prever as etapas a serem realizadas em seu plano de trabalho. Em sendo assim, o apoio aos Pontos de Cultura pode ser considerado uma experiência de ação cultural do ponto de vista do Estado para com as instituições, mas nem sempre das instituições para com o público com o qual trabalham⁹².

Nesse ponto, é importante ressaltar que a estruturação de planos de trabalho, ainda que importante do ponto de vista da previsão da destinação dos recursos públicos, de algum modo engessa esse processo, uma vez que deve-se prever início, meio e fim para as ações. Como veremos à diante na discussão acerca dos entraves relacionados à implementação do programa, a rigidez dos planos de trabalho acaba muitas vezes por prejudicar a própria dinâmica cultural e o desenvolvimento das atividades nas comunidades⁹³.

Ainda assim, como foi dito, a estruturação destes planos é feita a partir da especificidades das próprias associações culturais, não havendo a imposição de ações nem de um modelo pré-concebido por parte do Estado. Deve-se considerar, portanto, esta como uma das inovações fundamentais inscritas na proposta do Cultura Viva. Nos dizeres de Célio

92 Para compreender em que medida as instituições selecionadas atuam dentro da lógica da ação cultural teríamos que analisar as práticas pedagógicas usadas pelos Pontos de Cultura, visando a compreensão das dinâmicas e do papel dos educadores ou agentes culturais e sua interação com a comunidade, sobretudo em casos em que a instituição proponente não tem uma origem comunitária. Isto, no entanto, está fora do escopo deste trabalho e necessitaria uma pesquisa centrada nessa questão específica.

93 A abordagem destas e outras questões envolvendo a definição dos planos de trabalho serão tratadas em mais detalhes no eixo da pesquisa que tratará das dificuldades envolvendo a execução dos projetos e implementação do programa, uma vez que a proposição inicial dos planos de trabalho para o edital implica em seu cumprimento à risca, sendo considerado no processo de prestação de contas.

Turino (2009, p. 76):

Diferente dos velhos caminhos que, mesmo quando se apresentam como novos, estão previamente definidos nas cartilhas de gestão, planejamento e gerência para a administração pública, o Cultura Viva não apresenta receitas a serem seguidas e, ao estimular e potencializar as energias sociais e culturais já existentes, valoriza a experiência social.

Desse ponto de vista, os Pontos de Cultura são espaços não apenas de recepção e fruição cultural como também de irradiação e produção. Ao tratar do programa em entrevista à coluna “Conversa com a Presidenta”, de julho de 2011, Dilma Rousseff afirmara que: “O apoio aos Pontos de Cultura é o reconhecimento de que o povo é não apenas receptor, mas também protagonista, produtor e difusor de cultura e arte. Esses núcleos contribuem de forma significativa para o exercício pleno da cidadania” (BLOG DO PLANALTO, 2011)

O Ponto de Cultura constitui, portanto, um espaço que liga o artista, o público e a comunidade ao agente financiador - no caso, o Estado. Ainda que na visão de Coelho a ação cultural acabe por acionar um processo que, de outro modo, não seria viável ou espontâneo, para ele “não se trata de dirigir o processo [...], mas de criar as condições para que as pessoas se dirijam” (COELHO, 2001, p. 58). Assim, entendemos aqui a atuação do Estado como necessária e fundamental, em sintonia com a lógica da ação cultural e não pautada por práticas dirigistas. É nesse aspecto que podemos considerar a proposta do Cultura Viva como uma espécie de acupuntura social, em que, conforme a perspectiva de Gil, o Estado aciona pontos vitais:

O Programa Cultura Viva é, sobretudo, uma política pública de mobilização e encantamento social. Mais que um conjunto de obras físicas e equipamentos, implica a potencialização das energias criadoras do povo brasileiro. Não pode ser considerado apenas um simples ‘deixar fazer’, pois provém de uma instigação, de uma emulação, que é o próprio do-in antropológico. Mas os rumos, as escolhas, as definições ao longo do processo, são livres. (MINC, 2005d, p. 9).

Trata-se, assim, de uma parceria realizada entre o Estado e a sociedade civil, em que o primeiro oferece condições para que esta possa se desenvolver de acordo com sua própria dinâmica. Em termos de investimento estatal no campo da cultura, o programa busca a pulverização de recursos em estruturas já existentes, em grande escala e com baixo custo unitário, ao invés da concentração de recursos em poucos equipamentos públicos com alto nível de investimento. Ele se caracteriza, assim, como uma política de descentralização na área da cultura.

Em consequência desse modelo, pode-se dizer que o programa traz consigo a

necessidade de compartilhar decisões, recursos e responsabilidades. No contexto do Cultura Viva, adotou-se o termo de gestão compartilhada para caracterizar essa proposta, no sentido de que a execução da política envolve tanto o Estado quanto a sociedade civil:

A aplicação do conceito de gestão compartilhada e transformadora para os Pontos de Cultura tem por objetivo estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre Estado e sociedade. No lugar de impor uma programação cultural ou chamar os grupos para dizerem o que querem (ou necessitam), perguntamos como querem. [...] Invertemos a forma de abordagem dos grupos sociais e o Ministério da Cultura disse quanto podia oferecer e os proponentes definiam, a partir de seu ponto de vista e de suas necessidades, como aplicariam os recursos. (TURINO, 2009, p. 63)

Nesse sentido, a lógica do financiamento aberto relaciona-se à perspectiva do financiamento de processos, uma vez que, ao valorizar as associações em suas dinâmicas próprias, valorizam-se as atividades culturais independentemente dos possíveis produtos que possam vir a ser gerados por estas. Em grande parte das iniciativas de fomento estatal existentes, o financiamento destina-se seja à produção seja à circulação de obras e produtos, estando o escopo dos projetos definidos pelos próprios editais. Assim, financia-se a gravação de um CD, a produção de uma peça de teatro, a circulação de uma exposição ou espetáculo de dança, estando tal recorte definido previamente em editais geralmente estruturados por linguagens e voltados para projetos de curta duração.

No caso do Cultura Viva, do contrário, propõe-se o financiamento de atividades continuamente ao longo de três anos, caracterizando com isso um financiamento de mais longo prazo e alterando a própria lógica da política. Isso não só porque os proponentes definem o uso dos recursos de acordo com suas necessidade próprias e áreas de atuação como porque não resulta necessariamente deste apoio estatal um produto cultural. Os Pontos de Cultura, assim, atuam fortemente na lógica da formação e da promoção de ações continuadas.

Se nos moldes tradicionais de financiamento define-se em edital o objeto do apoio, na proposta do Cultura Viva este fica em aberto, devendo os proponentes estabelecerem-no. Com isso, o financiamento estatal dá uma maior abertura à definição das ações e ao uso a ser feito dos recursos, permitindo o financiamento dos processos existentes em cada contexto beneficiado, incluindo o ciclo completo de criação, difusão e fruição artística, além da própria formação. Nesse aspecto, o apoio é pautado mais pela valorização do processo e das atividades culturais desenvolvidas no território do que pelos produtos culturais ou artísticos:

Es necesario, para comprender integralmente la naturaleza y las prácticas de estos colectivos y experiencias, entender que en su desarrollo existe un modo particular de acción en el territorio y en el espacio público, con un específico

modo de producción de obras y contenidos que no encuentran su sentido final en los circuitos y las jerarquizaciones instituidas en cada disciplina o lenguaje artístico o comunicacional trabajado, sino que se articulan en procesos comunitarios y colectivos cuyo objeto final es la transformación misma del espacio compartido y de las visiones de los actores interpelados, en una experiencia integral en el territorio. Esto hace que sus tareas y sus 'productos' formen parte de procesos de desarrollo comunitario y de democratización en lo local, con importantes impactos en la reconstrucción del tejido social y del crecimiento de las capacidades ciudadanas en materia de organización colaborativa y cooperativa. (PUEBLO HACE CULTURA, 2012b, p. 3)

A proposta segue assim a perspectiva da abrangência, não definindo o escopo das atividades nem restringindo-as em termos de linguagem ou tipo de ação. Com essa abordagem, e tendo em mente que são as instituições que propõe as ações a serem desenvolvidas enquanto Pontos de Cultura, reconhecemos aqui a grande diversidade de iniciativas presentes no âmbito do programa, o que se relaciona ainda à adoção de um conceito ampliado de cultura, dito antropológico. Conforme reafirmado pelo discurso do idealizador do programa, Célio Turino (2009, p. 79), a ampliação deste conceito esteve em sintonia com as preocupações do programa: “Para além da preocupação exclusiva com a beleza, busca-se tudo aquilo que permita a afirmação cultural da subjetividade das pessoas, grupos e classes sociais.”.

Entendemos esta como uma inovação trazida pelo Cultura Viva na medida em que permitiu o apoio e financiamento não só das tradicionais linguagens artísticas, como também de diferentes práticas ligadas ao cotidiano e às manifestações culturais de diferentes segmentos da população. Segundo Rubim (2011, p. 49):

A adoção da noção ‘antropológica’ permite que o ministério deixe de ter seu raio de atuação circunscrito ao patrimônio (material) e às artes (reconhecidas) e abra suas fronteiras para as culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, de orientação sexual, das periferias, audiovisuais, das redes e tecnologias digitais etc.

Já nos referimos, no capítulo anterior, às dificuldades relacionadas à adoção desse conceito antropológico, bem como o longo histórico desta discussão conceitual anterior à formulação do Cultura Viva. Tendo em vista ampliar o entendimento de em que medida ela impacta no âmbito da iniciativa do programa, é preciso discutir o significado desta ampliação na compreensão da cultura, uma vez que a abrangência do conceito adotado, como vimos no primeiro capítulo, acaba por definir os parâmetros do financiamento colocado pela política cultural.

Nesse ponto, convém diferenciar a cultura em suas diferentes dimensões - antropológica e sociológica -, que correspondem, respectivamente, à cultura no plano do cotidiano e à cultura enquanto fenômeno especializado. Segundo Isaura Botelho (2001, p. 74), o conceito abrangente de cultura vincula-se à sua dimensão antropológica: “Na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas.”

Por outro lado, há também um conceito mais limitado, que trata da cultura em um âmbito especializado, quando esta se volta à produção de sentido através de meios específicos de expressão e se destina a um público determinado. Em sua dimensão sociológica, a cultura restringe-se, portanto, à expressão simbólica em sentido estrito e vincula-se socialmente a instituições e circuitos organizados, sejam eles profissionais ou amadores⁹⁴.

A partir dessa discussão, podemos dizer que o Cultura Viva promove ações vinculadas tanto a uma dimensão sociológica de cultura (ligada à produção, difusão e fruição de bens simbólicos) como antropológica, sobretudo a partir do reconhecimento dos saberes e fazeres de diversos segmentos da população. A confusão que se faz nesse ponto é a de que, ao priorizar atores não vinculados à cultura consagrada e por não atuar exclusivamente no campo das artes, o programa trabalharia unicamente com uma dimensão antropológica. Uma explicação possível para essa distorção, ainda baseando-nos na visão da autora, é a de que

Embora uma das principais limitações das políticas culturais seja o fato de nunca alcançarem, por si mesmas, a cultura em sua dimensão antropológica, esta dimensão é, no entanto, geralmente eleita como a mais nobre, já que é identificada como a mais democrática, em que todos são produtores de cultura [...]. Por isso mesmo, ela acaba sendo privilegiada pelo discurso político (BOTELHO, 2001, p. 75)

Assim, ainda que a dimensão antropológica apareça mais claramente no discurso que envolve o Cultura Viva, podemos dizer que ele abarca, nas práticas dos Pontos de Cultura, ambas as dimensões⁹⁵. Como na concepção de Williams a cultura como modo de vida não exclui o universo específico da criação simbólica, também aqui a valorização das práticas

94 Pode-se dizer que essas duas dimensões correspondem, na visão de Williams anteriormente abordada, à cultura como modo de vida e ao campo das artes e humanidades.

95 A noção antropológica de cultura é reivindicada por caracterizar o aspecto mais inovador do programa, frente a um padrão de políticas voltadas exclusivamente às artes consagradas. Sua adoção caracteriza certamente a formação de um discurso que busque embasar a disputa por reconhecimento e recursos o que, em realidade, não o deslegitima, mas reforça a importância de seu papel frente à democratização das políticas culturais. Tendo isso em mente, é preciso reconhecer que os discursos, na mesma direção dos conceitos, são mobilizados politicamente com vistas a determinados fins, o que nem por isso os descaracteriza mas coloca-os, fundamentalmente, como parte das disputas.

culturais cotidianas não exclui as manifestações artístico-culturais propriamente ditas. Por outro lado, cabe a avaliação de que a diferenciação entre as dimensões antropológica e sociológica não corresponde à distinção tradicionalmente feita entre o campo da cultura popular e da cultura erudita. Em muitos casos, em verdade, não é possível distinguir entre ambas as dimensões a partir da manifestação cultural em si, mas tal distinção depende, fundamentalmente, do contexto em que ela se dá - assim, por exemplo, uma dança popular pode ser entendida em sua dimensão antropológica quando realizada em contextos festivos ou religiosos da própria comunidade, ou pode caracterizar-se a partir de uma dimensão sociológica quando executada para um público específico, a título de exibição.

Com isso, vale dizer ainda que o programa Cultura Viva não é uma ação voltada somente às culturas populares, cabendo também em seu escopo de financiamento as tradicionais linguagens artísticas. Nesse sentido, ele se fundamenta na ampliação da noção restrita às artes, e não em sua contraposição⁹⁶. Assim, há Pontos de Cultura que trabalham com aspectos relacionados ao desenvolvimento local, à práticas ligadas à economia solidária e à difusão de determinados saberes e fazeres da cultura popular, assim como outros mais vinculados à produção estética e à interação com a educação formal (IPEA, 2011, parte II). A esse respeito, afirma Turino (2009, p.56):

Incomoda-me a idéia, por vezes apressada, de associar Ponto de Cultura à cultura popular ou ações sócio-educativas para crianças e jovens da periferia. Ponto de Cultura é isto, como também é arte erudita, pesquisa em linguagens, renovação estética e tudo mais que couber na cultura.

A ausência de uma preocupação exclusiva com a questão estética, portanto, não corresponde ao não financiamento da produção estritamente artística mas, pelo contrário, a conjunção de ambos os sentidos de alguma forma se efetiva nas práticas relacionadas aos Pontos de Cultura. Com isso, entendemos que a adoção do conceito antropológico de cultura não necessariamente promove um corte entre experiência cotidiana e experiência estética, mas amplia o campo de atuação da política cultural e permite abarcá-las mutuamente. Isso faz com que o Cultura Viva inclua, portanto, linguagens das mais diversas, que vão da tradição oral à cultura digital, passando pelo campo das linguagens artísticas e chegando até mesmo às múltiplas possibilidades de experimentação entre estas. Nesse aspecto, pode-se arriscar dizer que o programa atinge toda sua potencialidade exatamente nos Pontos de Cultura que

---

⁹⁶ Um exemplo bastante claro dessa questão refere-se às ações ligadas ao prêmio “Interações Estéticas”, que é vinculado ao programa e busca promover a interação entre artistas profissionais e os Pontos de Cultura. Ainda que este seja exemplar nessa discussão, cabe dizer que ela se aplica também às práticas dos próprios Pontos de Cultura, não havendo recorte das ações apoiadas pelo tipo de prática ou linguagem desenvolvida.

promovem estes processos de experimentação, interligando diversas práticas e múltiplas linguagens.

A título de exemplificação, cabe dizer que pudemos encontrar, dentro do escopo da rede de Pontos de Cultura do estado de São Paulo, aqueles que trabalham tanto com as linguagens do teatro, da dança, da música, da literatura e do audiovisual - tradicionalmente objeto de financiamento público por meio de políticas segmentadas -, quanto aqueles que trabalham prioritariamente com práticas as mais variadas, como: artesanato, culinária, arte-educação, contação de histórias, metarreciclagem, comunicação, grafite, capoeira, moda, marcenaria, turismo, práticas agro-florestais, resgate da memória local, cultura da infância, arte sacra, entre outras. Além destes, há ainda aqueles que promovem iniciativas de apoio à produção cultural - como confecção de figurinos e cenários, iluminação e sonorização - ou de gestão e elaboração de projetos⁹⁷.

Ainda na direção de compreender a amplitude de práticas financiadas pelo programa, deve-se chamar atenção para o fato de que, mesmo dentro do campo das linguagens artísticas, há uma ampla variedade de manifestações levadas a cabo pelos Pontos de Cultura. No campo da música, por exemplo, temos desde aqueles que trabalham com música erudita, orquestra e canto coral até aqueles ligados à percussão, viola caipira, tambor de crioula, passando ainda por fanfarras, baterias de escola de samba e bandas de coreto. Na dança, encontramos do break ao balé clássico, além das tradicionais manifestações da cultura popular como maculelê, puxada de rede, coco, samba de roda, maracatu, samba de bumbo, afoxé, catira, jongo, congada, folia de reis, moçambique e assim por diante.

Tal variedade de práticas expressa-se, muitas vezes, não apenas dentro da rede de Pontos de Cultura como um todo, mas dentro das atividades de um mesmo Ponto de Cultura. Seja nos casos em que o trabalho centra-se em uma única linguagem, seja naqueles que atuam a partir de múltiplas linguagens, encontramos - ainda no âmbito da rede paulista de Pontos de Cultura -, casos em que, em um mesmo Ponto de Cultura, há atividades ligadas à viola e ao rap; ao violino e ao hip hop; à formação de orquestra e maracatu; à dança contemporânea e

---

97 Todos os exemplos citados são retirados do mapeamento realizado em 2011 pela Secretaria de Estado da Cultura em parceria com a Comissão Paulista de Pontos de Cultura, e que deu origem ao “Catálogo da Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo – 2010 a 2012”, que cobre as práticas dos 301 pontos vinculados à SEC-SP. O mapeamento, vale dizer, foi realizado a partir de um questionário enviado a todos os Pontos de Cultura acerca de suas atividades, projeto e público-alvo, e é o primeiro banco de dados criado a partir de informações fornecidas pelos próprios membros da rede. Apesar das várias tentativas de se criar um banco de dados com informações de todos os Pontos de Cultura a nível nacional, o programa carece de um instrumento como este até os dias de hoje, e nem mesmo o Ministério da Cultura possui tais informações de forma completa e atualizada.

afro-brasileira, ou ainda, muito comum graças à aquisição de equipamentos multimídia, ao audiovisual e à cultura popular tradicional. A questão por trás destas experiências, além dos resultados em termos estéticos e simbólicos, parece ser a própria quebra de hierarquias e das tradicionais divisões entre cultura erudita e popular.

Ao abarcar práticas ligadas ao que chamamos de belas-artes bem como aquelas vinculadas às tradições populares⁹⁸, o programa se pauta novamente pela abrangência, ainda que sua maior inovação, como vimos, esteja fundamentada no apoio às manifestações populares e às possibilidades de experimentação entre ambas. Trata-se, em realidade, da valorização de diferentes formas de expressão e modos de vida, buscando contrapor-se à hierarquização entre estes e trazendo, como valor essencial, o respeito à diversidade.

A partir destas considerações, podemos dizer que o Cultura Viva estimula tanto propostas de acesso às práticas culturais consagradas quanto a valorização de iniciativas culturais pouco reconhecidas. Retomando a referência aos paradigmas clássicos das políticas culturais, o apoio aos Pontos de Cultura busca não apenas ampliar o acesso aos bens e manifestações culturais como também aos meios de produção e expressão. Com isso, ele não se opõe aos processos de democratização da cultura, mas procura ir além, buscando a realização plena de uma democracia cultural. Retomando a discussão colocada no primeiro capítulo, afirma Botelho (2001, p. 82) acerca da democracia cultural:

Hoje, parece claro que a democratização cultural não é induzir os 100% da população a fazerem determinadas coisas, mas sim oferecer a todos – colocando os meios à disposição – a possibilidade de escolher entre gostar ou não de algumas delas, o que é chamado de democracia cultural. Como já mencionado, isso exige uma mudança de foco fundamental, ou seja, não se trata de colocar a cultura (que cultura?) ao alcance de todos, mas de fazer com que todos os grupos possam viver sua própria cultura.

Isso implica, assim, em oferecer não apenas oportunidades para o consumo cultural, como também para a criação cultural e artística:

Se a democracia cultural pressupõe a possibilidade de diversificação das opções de práticas culturais dos cidadãos [...], as iniciativas relacionadas ao acesso ao consumo de diferentes produtos culturais e à formação de públicos são, sem dúvida, centrais. Mas não são as únicas questões a serem trabalhadas [...]. Um caminho complementar bastante interessante, e que de alguma forma representa 'um passo além' da questão da formação de públicos, é o de pensar todo cidadão como produtor de cultura, de significados e de símbolos. Em outras palavras, pensar políticas e ações que

---

98 Nesse aspecto, podemos citar ainda como exemplo os Pontos de Cultura que trabalham com música e tem atividades voltadas à produção de instrumentos. Há casos que abarcam a construção de violinos assim como a construção de tambores ligados à cultura afro-brasileira, colocando em evidência que não se trata de contrapor uma forma à outra, mas possibilitar o acesso à fruição e produção em ambas.

considerem o “cidadão comum” não só como potencial público, mas também como potencial produtor/criador. [...] nas palavras de Nivón Bolán (2006): numa democracia cultural, o fomento à criatividade e às diferentes culturas de cada grupo social têm tanta importância quanto a difusão das obras e do patrimônio. A participação criativa dos cidadãos, nesse paradigma, é um complemento indispensável para a questão do acesso. (VASCONCELOS-OLIVEIRA, 2012, p. 3)

O diferencial desse tipo de política parece consistir, portanto, na perspectiva de democratização da formação e da produção cultural. Segundo Domingues (2008, p. 131), “[...] o Cultura Viva inverte a lógica do que fora firmado como democratização da cultura; não mais o acesso aos bens produzidos, mas aos meios de produção.”. Com isso, a proposta novamente se aproxima da concepção de Williams (1989b) anteriormente explorada, sobretudo no que diz respeito à necessidade de ampliação dos canais de oferta e participação de todos na constituição de uma cultura comum.

Retomando os objetivos colocados pelo programa, temos o acesso à produção, ao consumo e à difusão cultural como pilares, seja através do apoio a grupos artísticos e à formação de novos produtores, seja pela formação de público, pela realização de eventos gratuitos e pelo registro das ações. Enquanto atividades efetivamente realizadas pelos Pontos de Cultura, é possível verificar desde o oferecimento de oficinas e realização de debates, palestras, encontros, mostras e festivais, à criação de espetáculos e exposições, além da circulação de unidades móveis (por exemplo, contendo livros e brinquedos). As ações propostas pelos Pontos de Cultura, portanto, contemplam desde a formação de público e a educação artística à difusão e formação de artistas, agentes culturais e educadores.

Além das questões já discutidas, cabe dizer que, para além das diferentes práticas e manifestações culturais, o Cultura Viva inclui também diferentes sujeitos. Passando para a discussão do público-alvo a que se destina o programa, é importante dizer que este buscou a inclusão de novos atores no cenário das políticas culturais:

Ao concentrar sua atuação nos grupos historicamente alijados das políticas públicas (seja por recorte socioeconômico ou no campo da pesquisa e experimentação estética), o Ponto de Cultura potencializa iniciativas já em andamento, criando condições para um desenvolvimento alternativo e autônomo, de modo a garantir sustentabilidade na produção da cultura. (TURINO, 2009, p. 70)

A preocupação com a inclusão de novos sujeitos no campo das políticas culturais aparece assim, sobretudo, na tentativa de se abarcar as práticas culturais comunitárias historicamente negligenciadas. Ainda que se possa questionar a sustentabilidade alcançada

pelos Pontos de Cultura, é inegável que o Cultura Viva buscou incluir no campo da política pública agentes culturais anteriormente marginalizados. Isso está expresso desde a definição do público-alvo prioritário, quando da instituição do programa. Conforme explicitado pela Portaria N°156,

O programa CULTURA VIVA se destina a populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural. (BRASIL, 2004, art. 3º)⁹⁹

O que nos cabe chamar a atenção é que, na própria definição jurídica e conceitual do programa, há a preocupação com a inclusão de novos sujeitos no campo das políticas culturais¹⁰⁰. Tal preocupação estivera presente, vale dizer, já no documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”:

É essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística. (PT, 2002, item 35)

A política pública, como sabemos, implica necessariamente não só em processos de ações ou omissões - as não-decisões (BARACH; BARATZ, 1963) - como também em processos de seleção e exclusão, entre a delimitação daquilo que está dentro e aquilo que está fora de seu escopo. No caso do Cultura Viva e da discussão em torno do campo das políticas culturais, podemos dizer que houve por meio do programa a tentativa de inclusão daqueles que estavam fora, estando aí um de seus aspectos mais inovadores que revelam a potencialidade do apoio aos Pontos de Cultura:

O intenso processo de redemocratização do País exigiu o abandono de histórica visão elitizada e concentradora. Visão que desembocava numa política cultural voltada para manifestações consagradas - atividades de pequena parcela da população. Ao formular programas inéditos, como o Cultura Viva, passou-se a incluir a diversidade cultural brasileira no escopo das ações de fomento, incluindo o complexo índio e o negro-mestiço e envolvendo todas as linguagens e formações. (MINC, 2004a, p. 11)

99 A Portaria N° 156, de 06 de julho de 2004 é depois alterada pela Portaria N°. 82, de 18 de maio de 2005. No artigo referente ao público-alvo do programa, esta passa a citar também os gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais. Já no site do Ministério da Cultura, incluem-se ainda neste rol adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social e habitantes de regiões e municípios com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental brasileiro.

100 A inclusão de novos atores no rol das políticas culturais e o perfil deste sujeitos tornou-se questão central para o nosso problema de pesquisa, uma vez que a nossa hipótese era a de que apenas aqueles proponentes que tinham experiência prévia na gestão de recursos públicos e maior capacidade administrativa não tiveram problemas na execução dos projetos e prestação de contas, havendo aí uma contradição fundamental entre o desenho do programa e o desenho de sua implementação.

Tratando-se de uma política voltada à cidadania cultural, o Cultura Viva compreende a cultura como um direito, devendo este ser garantido para todos os cidadãos. Uma vez que a construção da cidadania depende necessariamente de uma base igualitária, é necessário que tal direito seja defendido e implementado com foco naqueles que tem sido marginalizados nesse campo. Enquanto aspecto concernente à construção da cidadania no âmbito da cultura, temos o direito à cultura sendo considerado hoje como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, garantido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 215: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988).

Sabemos, no entanto, que há ainda certa indefinição com relação a em que consistem concretamente os direitos culturais. De acordo com Souza (2012), existem quatro pilares estruturantes dos direitos culturais: o direito à participação, o direito de acesso, o direito à pluralidade e à diversidade e o direito à memória. O programa Cultura Viva, além de garantir uma maior participação social no âmbito das políticas públicas, atua também, sobretudo, em sintonia com os pilares do acesso e da diversidade, estando entre seus objetivos “fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídos e ampliando o acesso aos bens culturais”¹⁰¹.

Retomando a referência à rede de Pontos de Cultura do estado de São Paulo para exemplificação, encontramos projetos voltados a pessoas com deficiência física e intelectual, moradores de rua, sem teto, adolescentes em medidas sócio-educativas, escolas públicas, imigrantes, favelados, assentados, quilombolas, LGBTQ, entre outros. Para além destes, há ainda iniciativas de promoção da cultura africana e afro-brasileira e da cultura indígena, assim como de diversas outras origens, a exemplo das tradições italiana e alemã, japonesa e de imigrantes latino-americanos (SÃO PAULO, 2011a).

Com relação à faixa etária atingida pelo programa, ainda que inicialmente a proposta estivesse voltada à juventude, há projetos que vão desde o público infantil à terceira idade, passando ainda por iniciativas de adolescentes, jovens e adultos e incluindo por vezes práticas intergeracionais. A amplitude, portanto, apresenta-se não só nas práticas como também no público a que se destina o Cultura Viva. A diversidade abarcada pela programa se mostra, mais uma vez, presente nesse contexto.

---

101 Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/secretaria/>.

No que diz respeito ao acesso à política, no entanto, é preciso levar em conta as exigências colocadas do ponto de vista jurídico e administrativo. Isso porque o perfil dos Pontos de Cultura pode ser considerado bastante variado não só pela existência de diferentes linguagens, pelo tipo de público com o qual trabalham e pelo tipo de ação que realizam, mas também pela estrutura de suas instituições proponentes e gestoras. Assim, deve-se levar em conta não apenas a diversidade do público-alvo abarcado pelo Cultura Viva como a diversidade no perfil institucional das instituições proponentes dos Pontos de Cultura, que vão desde associações comunitárias à grandes organizações não-governamentais e universidades - fator que se tornará bastante relevante na abordagem de nosso problema.

Para concluir a abordagem do caráter inovador atribuído ao programa, podemos dizer que são questões centrais a ampliação das linguagens e objetos de financiamento e a perspectiva de se beneficiarem os mais diversos segmentos sociais. O programa inclui, assim, desde práticas experimentais que se encontram fora da lógica de mercado até artistas populares, além da promoção das inúmeras trocas possíveis entre os mais diversos perfis. Aqui, cabe dizer, há uma preocupação com a diversidade inclusive dentro da rede constituída pelos Pontos de Cultura, uma vez que no próprio processo de seleção das propostas e definição da distribuição dos recursos leva-se em conta esta questão:

Como fizemos para chegar a uma rede tão diversa e complementar? Primeiro, a comparação entre propostas do mesmo estado, assim evitávamos o privilégio para estados com mais tradição na formulação de projetos e recebimento de recursos. Para tanto, foi criada uma equação composta por dados sobre população, IDH e propostas enviadas; após a combinação desses dados é definido um índice que leva à proporcionalidade de Pontos para cada unidade da federação. Na sequência, uma seleção por linguagens artísticas, temas. Depois, o recorte por públicos. Pontos de Cultura com ênfase em juventude há em todos os estados, mas nem todos os estados enviam propostas para idosos, indígenas, cegos, trabalhadores rurais, gênero: no conjunto da rede de Pontos estes são subconjuntos que também devem estar presentes. (TURINO, 2009, p. 150)

A concepção do Programa, portanto, propõe inclusive a interação entre os diversos Pontos e a perspectiva de um entrelaçamento de linguagens e contextos, por meio da articulação em rede. A perspectiva da articulação em rede baseou-se conceitualmente nas noções de interculturalidade e desenvolvimento por aproximação. Estas consistem na interação e contaminação entre as diferentes perspectivas e abordagens a partir dos diversos contatos e trocas, no caso estabelecidos entre os Pontos de Cultura:

Pontos aparentemente díspares, com diferentes temáticas, linguagem, público ou território, ao entrelaçarem-se, criam Zonas de Desenvolvimento por

Aproximação [...]. O ‘Desenvolvimento por Aproximação’ faz com que um Ponto de Cultura com ênfase em gênero influencie um outro, de Cultura Popular, mesmo sem que tenham um contato direto entre si. A cultura tradicional também foi inventada um dia, incorpora preconceitos, ideologias, comportamentos machistas. Ao promover a idéia da emancipação da mulher, o Ponto de Cultura em Gênero pode estar alterando comportamentos e pontos de vista em um Ponto de Cultura Popular como o Congo ou Moçambique. E o Ponto de Cultura com ênfase na tradição popular pode também influenciar um outro, de Cultura Digital, ou Hip Hop. Ao tomar contato com a Cultura Tradicional, os meninos da Cultura Digital podem perceber que, para além da tecnologia, a essência do software livre está na ‘partilha’, na generosidade intelectual, no trabalho colaborativo, características presentes nas festas e na cultura popular. (TURINO, 2009, p. 178)

O programa busca abrir caminho, portanto, não apenas para a afirmação das identidades e o respeito à diversidade, como para as diferentes trocas entre identidades e alteridades variadas. Desse modo, ele se contrapõe à lógica comumente presente no campo das políticas culturais, pautada pela disputa por recursos entre diferentes linguagens.

A articulação em rede se materializa, enfim, pela formação de múltiplas teias. As teias representam, além dos encontros regionais e nacionais, as articulações criadas pelos Pontos de Cultura no desenvolvimento de suas atividades, unindo-se tanto em redes locais e territoriais como por afinidades temáticas. Além disso, tal articulação tem como aspecto fundamental também o uso de tecnologias digitais - acerca destas tecnologias, cabe chamar atenção para o fato de que, dentro do valor total recebido pelos Pontos de Cultura, uma parcela de no mínimo 20 mil reais deve ser usada para compra de um kit multimídia, conjunto de equipamentos que permita o registro das ações, a produção audiovisual e sua difusão¹⁰². Aqui cabe dizer, porém, que o acesso à tecnologia é tratado não só na perspectiva de inclusão digital, pois, para além do acesso à infraestrutura tecnológica - computadores e internet - tem-se em mente os diversos usos possíveis a serem feitos desta. Entende-se assim que com o kit multimídia fica garantido o acesso aos meios de produção de conteúdo cultural em novos formatos, possibilitando sua difusão e compartilhamento¹⁰³:

[...] o MinC promovia, além da ampliação do acesso destes públicos à informação e aos serviços disponíveis na rede, também o acesso de novos

102 O kit multimídia é em geral composto de microcomputadores, equipamentos para edição de áudio e imagem, câmera fotográfica, filmadora e equipamento de som. No início do programa, vale dizer, o MinC comprava e entregava kits padronizados a todos os Pontos de Cultura. No entanto, isto foi alterado e eles passaram a definir e realizar a compra de seus equipamentos, a partir de necessidades específicas.

103 Mesmo o nome dado a esse eixo do programa, “Cultura Digital”, diferencia-se da perspectiva da mera “inclusão digital”, como é tratada por outros órgãos de governo, promovendo-se, com isso, um alargamento conceitual propositado. Para mais informações sobre a proposta de uso de tecnologias dentro do escopo do programa, ver: COSTA, 2011.

protagonistas aos meios de produção de conteúdos culturais brasileiros em mídia digital – portanto com possibilidade de circular na internet. (COSTA, 2011, p. 63)

Temos aqui, novamente, a conjunção de duas perspectivas: a ampliação do acesso aos bens e ao consumo cultural e a ampliação do acesso aos meios de produção cultural. Retomando a discussão acerca da diversidade cultural, os tratados da UNESCO colocam como necessário não só a garantia do acesso às diferentes expressões culturais como também o acesso de todas as culturas aos meios apropriados de expressão. Nesse sentido, o programa aparece mais uma vez em sintonia com este propósito, garantindo o acesso às manifestações culturais e oferecendo possibilidades de criação e experimentação.

O Cultura Viva não é, portanto, um programa voltado exclusivamente à cultura popular tradicional - ainda que ela esteja no rol dos contemplados pelo mesmo. Da mesma forma, não consiste em uma política de mera inclusão social, que tende a instrumentalizar a cultura mediante o apelo à resolução de problemas sociais. Em sua discussão sobre a “conveniência da cultura”, George Yúdice (2006) nos alerta para o fato de que, em um contexto de redução dos investimentos estatais e necessidade de legitimação dos mesmos com base em sua utilidade, a cultura tende a ser entendida como recurso, valorizada apenas quando relacionada à resolução de problemas. A partir dessa abordagem, os investimentos culturais se justificariam somente quando voltados à resolução de conflitos sociais e/ou promoção do desenvolvimento econômico, indicando algum tipo de retorno para além de suas funções propriamente simbólicas. Citando Santana (1999), o autor afirma que: “‘a cultura pela cultura’, seja lá o que isso represente, nunca receberá fomentos a não ser que possa oferecer uma forma indireta de retorno.” (SANTANA apud YÚDICE, 2006, p. 32).

Essa não parece, no entanto, a perspectiva colocada pelo Cultura Viva. Do ponto de vista de seu desenho e concepção, a política é voltada para a garantia dos direitos culturais e participação da diversidade de atores e manifestações culturais no âmbito da política pública. Citando ainda uma vez Célio Turino, podemos indicar a perspectiva presente na idealização do programa:

Inicialmente as pessoas achavam que o Ponto de Cultura era um programa de cidadania, ou voltado para a cultura popular. Isso me incomodava, mas eu deixava correr porque havia uma abertura dando uma ideia de inclusão. Nós não trabalhamos com o conceito de inclusão social. Como você vai incluir culturalmente alguém? Não inclui! Todo mundo tem a sua cultura e a faz. Temos é que interagir. Trabalhamos com o conceito de emancipação, e não com o da inclusão. (SILVA; MIDDLEJ, 2011, p. 162)

Nesse sentido, os conceitos-chave reivindicados por Turino para explicar as bases em que foi concebido o programa estão ligados à promoção da autonomia, do protagonismo e do empoderamento sociocultural dos agentes beneficiados:

Uma política pública tem de ir além da mera oferta de oficinas artísticas, espaços e produtos culturais; precisa ser entendida em um sentido amplo, expresso em um programa que respeite a autonomia dos agentes sociais, fortaleça seu protagonismo e gere empoderamento social. (TURINO, 2009, p. 130)

Na prática dos Pontos de Cultura, no entanto, a questão apresenta-se de forma mais complexa. Pela própria diversidade de iniciativas contempladas pelo programa, temos desde iniciativas autônomas que buscam o fortalecimento e expansão de suas manifestações culturais à instituições que atuam na perspectiva da inclusão, a partir do oferecimento de uma espécie de “menu” de atividades socioculturais para um determinado público-alvo beneficiário. Há, assim, o risco dessa instrumentalização da cultura na seleção e implementação das propostas contempladas pelo programa. No caso dos Pontos de Cultura da rede estadual paulista, por exemplo, pudemos notar que aparece com bastante força na descrição de alguns dos projetos o discurso da cultura como ferramenta para lidar com situações de vulnerabilidade social, de violência, criminalidade e assim por diante (SÃO PAULO, 2011a).

Isso parece se dar, porém, mais no entendimento de algumas das instituições contempladas pelo programa do que propriamente pelo desenho institucional da política. A perspectiva do Cultura Viva, em realidade, o diferencia de outros programas voltados à inclusão de atores no campo das políticas culturais. Como exemplo paradigmático temos, no caso do estado de São Paulo, o Projeto Guri que, enquanto iniciativa propriamente estatal - vinculada à Secretaria de Estado da Cultura e executada por meio de duas OSs - justifica-se enquanto programa sociocultural, que promove a formação de crianças, adolescentes e jovens através de cursos de iniciação musical. Tendo como uma das estratégias para a consecução de seus objetivos “Criar formas de garantir acesso e permanência de crianças, adolescentes e jovens, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade e risco social, às atividades, materiais e espaços de atuação da AAPG [...]” (ASSOCIAÇÃO AMIGOS DO PROJETO GURI, 2010, art. 4º, item IV), esse tipo de perspectiva de alguma forma acaba por dar origem a ações de cunho assistencialista. Entendendo os beneficiários como público-alvo de suas ações, tal perspectiva se contrapõe à lógica da ação cultural - prevalecente, como vimos, na formulação do programa Cultura Viva:

Essa visão reforça a compreensão de que não é objetivo da ação cultural atuar no sentido da recuperação social, do desenvolvimento de determinadas atividades para ocupação do tempo livre, da preparação profissional, da redução da violência, entre outras possibilidades, pois esses são mecanismos de controle com vistas à instrumentalização da cultura. (VILUTIS, 2009, p. 30).

Não buscamos, com essa discussão, menosprezar os impactos gerados por esse tipo de iniciativa, que contribuem para a formação cultural de públicos diversos e mesmo promovem a profissionalização de novos atores. No entanto, buscamos diferenciá-las da perspectiva colocada pelo Cultura Viva, que apoia as associações culturais a partir de suas próprias demandas e entende os beneficiários da política não como público, mas como agentes culturais. Ainda que, como discutimos anteriormente, a perspectiva da ação cultural não esteja presente na prática de todas as instituições, enquanto iniciativa do poder público o programa visa a participação da sociedade civil na definição da política pública.

Partindo dessas considerações, entendemos que a melhor forma de conceituar o Cultura Viva talvez seja caracterizando-o como uma política de apoio à cultura comunitária. Caracterizada por seus vínculos locais, a cultura comunitária se manifesta através de práticas culturais que buscam a valorização e ocupação de espaços públicos, a formação cultural de diversos sujeitos, o fortalecimento da participação cidadã, o protagonismo de mulheres, jovens e adolescentes, a recuperação das identidades e da memória local, o vínculo com os princípios da economia solidária, a criação simbólica que valoriza a pluralidade e a garantia do direito de expressão (PUEBLO HACE CULTURA, 2012b; CULTURA VIVA COMUNITARIA, 2013).

As experiências de práticas culturais comunitárias se apresentam, concretamente, pela existência de centros culturais, bibliotecas populares, grupos de teatro comunitário, circo, dança ou literatura, bandas musicais, coletivos de hip-hop, grafite, produção audiovisual, cultura digital, fotografia, rádios comunitárias, resgate de práticas ancestrais, arte de rua, entre outras experiências que manifestam, em comum, a preocupação com os contextos locais em sua produção cultural e artística: “Su diversidad es la muestra más clara de su origen popular; y su vinculación con los problemas de cada barrio o lugar pueden leerse en sus creaciones, ya sean musicales, teatrales, poéticas o plásticas.” (PUEBLO HACE CULTURA, 2010)

Com isso, podemos dizer que, ao lidar com as injustiças socioeconômicas e com a exclusão cultural pelo apoio financeiro e valorização da identidade de atores historicamente alijados do campo das políticas culturais, o Cultura Viva busca beneficiar públicos específicos

tendo em vista, em última instância, a correção das desigualdades decorrentes de uma lógica “espontânea” - derivada dos mecanismos de mercado -, e de uma lógica elitista, presente em grande parte das políticas culturais de cunho difusionista.

Ainda que alguns dos fatores acima tratados já estivessem presentes em experiências anteriores, é na conjunção de todos eles que o programa ganha visibilidade, ampliando seus impactos para além de uma experiência pontual e apresentando-se inclusive como modelo de política cultural, sendo copiado em diversos países latino-americanos. A seguir, discutimos alguns dos impactos do Cultura Viva e o que possibilitou sua expansão tanto no contexto nacional, quanto para outros países do continente.

2.3 A expansão dos Pontos de Cultura

Ao abordarmos os impactos gerados pelo Cultura Viva, podemos afirmar que a contribuição dada pelo apoio aos Pontos de Cultura foi bastante variada, a depender do perfil de cada proponente - em especial, dado o tamanho das instituições e a relevância dos projetos contemplados no âmbito das mesmas. No geral, no entanto, pode-se identificar alguns padrões de impacto gerado, como o reforço de ações já existentes e ampliação de sua escala, em termos de território ou público-alvo; o fortalecimento da articulação comunitária ou das relações para com as comunidades; a articulação em rede; o aumento da visibilidade da instituição e do número de parcerias; entre outros.

Ainda que seja importante a investigação mais detida com relação a estes impactos em uma abordagem mais qualitativa, é possível encontrar estudos nesse sentido a partir de experiências específicas de Pontos de Cultura (IPEA, 2011). O que nos interessa tratar aqui, portanto, são alguns dos dados de caráter nacional, que possam indicar a grandeza tomada pelo programa desde a sua criação. A abordagem centra-se, assim, nos elementos que indicam a sua expansão, sobretudo durante os primeiros anos.

Com relação ao contexto nacional, podemos identificar ao menos três fatores relevantes para expansão do Cultura Viva: a ampliação do orçamento do Ministério da Cultura; a ampliação do orçamento do programa em si; e a descentralização por meio das parcerias com estados e municípios. Na avaliação desta expansão, consideramos especialmente o período que vai da criação do Cultura Viva ao ano de 2010, entendendo que, a

partir de 2011, ele tem passado por um período de avaliação e reformulação, que tem impedido sua expansão e o lançamento de novos editais.

Iniciando pelos dados orçamentários do Ministério da Cultura, nota-se uma ampliação orçamentária considerável, indicando a maior relevância dada à área da cultura durante a gestão Lula, sintonizada com os fatores já tratados. Considerando o período de 2003 a 2010, temos que a dotação orçamentária do Ministério da Cultura ampliou-se de cerca de 390 milhões para cerca de 2,2 bilhões, isto é, sendo quase cinco vezes maior. Em termos dos valores efetivamente pagos, o crescimento diminui proporcionalmente mas, ainda assim, passa de cerca de 230 milhões para 920 milhões, quadruplicando o montante de recursos investidos.

Gráfico 1

Fonte: Siga Brasil (Senado Federal). Elaboração pela autora.

Além dos dados agregados apresentados no gráfico acima, nota-se uma ampliação no valor não só das aplicações diretas como também das transferências de recursos direcionadas a instituições privadas, indicando que houve aumento do apoio concedido pelo ministério a ações desenvolvidas pela sociedade civil, como é o caso do Programa Cultura Viva.

Passando para avaliação do próprio programa, podemos notar o crescimento do orçamento dentro do contexto ministerial. De 2004 para 2005, já nos primeiros anos do Cultura Viva, o orçamento destinado ao programa passou de R\$ 4 milhões e para R\$ 49,4 milhões, multiplicando-se em mais de dez vezes de um ano para o outro (IPEA, 2006, p. 109), evidenciando, portanto, a prioridade dada ao mesmo desde o início de sua implementação.

Nesse ponto, cabe dizer que o aumento deu-se, em grande parte, também graças ao apoio concedido pelo Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares aprovadas pela Comissão de Educação e Cultura no valor de quase quatro vezes o orçamento previsto pela União (TURINO, 2009, p. 157)¹⁰⁴.

Ainda que o papel desempenhado pelo Congresso possa ser destacado nesse momento, é importante mostrar a relevância e grau de prioridade que o Cultura Viva acaba por tomar dentro do contexto do próprio Ministério da Cultura. Incluindo todas as ações do programa, o orçamento passou de R\$14.899.029,00 em 2004 para R\$141.943.722,00 em 2008 (MINC, 2010, p. 40), ampliando-se em dez vezes em apenas 5 anos de existência. Em termos percentuais, em 2004 o programa era responsável por pouco mais de 1% do orçamento do ministério. Em 2007, este valor chega a mais de 13%, sendo esta ampliação muito significativa frente a outros programas em execução à época¹⁰⁵.

Gráfico 2 - Participação dos recursos do Cultura Viva no MinC (em valores de 2010)

Fonte: IPEA, 2012 (gráfico 1).

Isso evidencia o apoio político que o programa vinha ganhando internamente no âmbito do executivo, seja pelos diferenciais contidos em sua proposta, seja pela visibilidade

104 Ainda que o Congresso não tenha sido determinante para a criação da agenda do programa, este contribuiu fortemente, neste período, com a questão orçamentária. Atualmente o papel do Congresso tem se vinculado mais à iniciativa de tornar o programa uma política de Estado, por meio do estabelecimento da Lei Cultura Viva, que foi aprovada recentemente na Câmara dos Deputados. Ele poderia ter influência, ainda, sobre as dificuldades de implementação a serem tratadas na segunda parte deste trabalho, pela criação de um novo marco legal que regulamente esse tipo de parceria entre Estado e sociedade civil. Isto, no entanto, não tem sido discutido no âmbito do Congresso, e começa a aparecer ainda lentamente junto à Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com um grupo de organizações da sociedade civil, como veremos à diante.

105 A partir de 2008 há uma redução neste percentual, o que está relacionado à expansão do programa por meio das parcerias com estados e municípios, como veremos a seguir.

conquistada:

O programa Cultura Viva deslocou o uso de recursos financeiros do equipamento (espaço construído) para o apoio às associações que já desempenhavam papéis na produção das artes e que interagiam com as comunidades. O apoio político dentro do MinC se evidenciou com o aumento gradual de recursos financeiros. O projeto era bem atraente, pois apoiava muitas associações com poucos recursos relativamente. Fazia mais com menos, além de associar atuação do Estado com a lógica da ação cultural. (IPEA, 2011, p. 28)

Com relação aos repasses aos Pontos de Cultura, o orçamento passou de R\$3.723.288,00 em 2004 para R\$45.317.189,00 em 2006 (MINC, 2004a, p. 29). Em número de Pontos de Cultura contemplados pelo programa, houve uma ampliação de 442 pontos em 2005 para 2.466 em 2008 (MinC, 2010a, p. 40), sendo que, de 2007 para 2008, há um salto significativo de 742 Pontos de Cultura para os 2.466. Ainda que o orçamento destinado ao programa não apresente ampliação proporcional, isso se deu graças ao processo de descentralização da implantação dos Pontos de Cultura, por meio de sua inserção no Programa Mais Cultura. Criaram-se, a partir desse período, as redes estaduais e municipais de Pontos de Cultura, em uma parceria do Ministério da Cultura com outros entes federados:

Além destas medidas internas, uma outra, mais estruturante, representou um grande passo em termos de agilização: a descentralização dos editais e convênios. Com o programa Mais Cultura, desde o final de 2007, priorizamos este mecanismo. O ministério transfere recursos e são os estados ou municípios grandes que lançam editais e transferem recursos para as entidades, além de fazer o acompanhamento. Há muitas vantagens neste processo: o primeiro é o fato de Ponto de Cultura tornar-se política de Estado, realizada pelos diversos entes federados, independente de governo ou partidos; também agrega novos recursos, quando contrapartida financeira deixa de ser das entidades e é assumida pelos governos estaduais ou municipais; além de tornar a seleção e acompanhamento mais próxima da realidade local. (TURINO, 2009, p. 167)

Por meio destas parcerias, o MinC tornou-se responsável pelo investimento de dois terços dos recursos necessários à criação das redes de Pontos, e as secretarias de cultura estaduais e municipais passaram a entrar com o restante. Além disso, elas assumiram a própria implementação dos Pontos de Cultura, realizando desde o lançamento dos editais de seleção ao monitoramento da prestação de contas. Deste modo, o MinC passa a realizar o repasse de recursos às secretarias estaduais e municipais e estas aos Pontos de Cultura, permitindo ampliar a capacidade de expansão do programa - já que o MinC, por si só, já não dava conta da quantidade de processos envolvendo os contemplados.

Como se pode ver pelo gráfico a seguir, a descentralização do programa realmente

representou uma ampliação do número de instituições contempladas, tendo sido o MinC responsável, até o ano de 2012, pela implementação de 712 Pontos de Cultura, as redes municipais por 730 e as redes estaduais por 2118 (MINC, 2012c). Nota-se, assim, que aproximadamente 80% dos Pontos de Cultura apoiados em todo o país estão sob a alçada das redes municipais e estaduais.

Gráfico 3

Fonte: MinC, 2012c.

Se por um lado a descentralização possibilitou esta expansão, ampliou a capacidade de implantação dos Pontos de Cultura ao compartilhar responsabilidades com outros entes federados e facilitou de alguma forma o diálogo das instituições contempladas com o poder público pela questão da proximidade, por outro trouxe novos desafios à gestão do programa, seja pela criação de novas etapas na cadeia de conveniamento (do MinC com os estados e municípios e destes para com os Pontos de Cultura), seja pela divergência de normas entre os diferentes entes federados (IPEA, 2011). Além disso, argumenta-se que a ampliação via descentralização gerou certo enfraquecimento conceitual do programa, além de maiores riscos relacionados à ingerências político-partidárias.

Trazemos novamente esta discussão em mais detalhes não só para compreensão da expansão do programa e ampliação do número de Pontos de Cultura, como também para

contextualizar a análise que faremos acerca das diferenças entre os processos dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC e aqueles vinculados diretamente à Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo.

Sabemos que o número de Pontos abarcados pelas redes locais é bastante variável, em dependendo da capacidade de financiamento e execução dos órgãos gestores responsáveis. No caso de São Paulo, recorte que adotamos na pesquisa, temos 225 Pontos de Cultura implementados pelo Ministério da Cultura nos primeiros anos do programa e pelas redes municipais e intermunicipais¹⁰⁶ (MINC, 2012c) e 301 Pontos de Cultura pela rede estadual. Nesse sentido, temos hoje no estado por volta de 526 Pontos de Cultura, levando em conta que alguns dos que tiveram financiamento do MinC posteriormente se inseriram na rede estadual.

Segundo dados de 2012, há em todo o país 3560 Pontos de Cultura já implementados (MINC, 2012c). O planejamento, no entanto, inclui sua expansão para 15 mil Pontos de Cultura até 2020, sendo esta inclusive uma das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Cultura (MINC, 2012e, p. 72). Considerando o total de Pontos de Cultura apoiados em todo o Brasil até 2012, o estado de São Paulo representa aproximadamente 14% destes, sendo o estado da federação que recebeu maior montante de recursos de repasses do MinC em valores absolutos (MINC, 2012c). Em termos de recursos/habitante, o investimento foi de R\$2,44/habitante, ficando abaixo do Rio de Janeiro (R\$3,89/habitante) entre os estados da região sudeste e sendo superado ainda por todos os estados das regiões centro-oeste, norte (exceto Amapá) e nordeste (exceto Maranhão). Nota-se, portanto, uma preocupação com a desconcentração geográfica de recursos por meio do programa. Isso, no entanto, não faz com que, em termos absolutos, São Paulo não seja o estado mais relevante do ponto de vista dos investimentos e número de Pontos de Cultura - o que se explica, em especial, por conta da capacidade de implementação das redes estaduais e municipais.

A partir desse panorama geral de ampliação do programa dentro do contexto nacional, cabe ainda uma consideração acerca de sua expansão para a América Latina. O Cultura Viva tem sido adotado como modelo em diversos contextos, e os próprios movimentos culturais da região tem reivindicado a implantação de Pontos de Cultura em suas localidades. O modelo já

---

106 As redes municipais foram formadas, inicialmente, pela seleção de propostas por meio do edital 4 (MinC, 2005c), que viabilizou a constituição das redes municipais de Campinas, Diadema, Indaiatuba, Osasco e Santo André. A partir da descentralização do programa, as redes municipais formaram-se por meio de convênio direto com o Ministério da Cultura, tendo sido criadas nas cidades de Amparo, Araras, Botucatu, Embu, Guarulhos, Hortolândia, Jacareí, Jales, Mogi das Cruzes, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo, São Carlos e São Vicente, existindo ainda uma rede intermunicipal do Grande ABC Paulista, ligada ao Pontão de Cultura “Setecidades”.

foi implementado em 3 outros países da América Latina: a Argentina adotou-o como política nacional, totalizando 247 Pontos de Cultura já apoiados¹⁰⁷; no Peru, o Ministério da Cultura começou a implementá-lo a nível nacional, enquanto a municipalidade de Lima teve proposta apoiada no legislativo; e, na Colômbia, as cidades de Medellín e Bogotá adotaram-no. Por fim, além do já efetivamente implementado, o apoio aos Pontos de Cultura está em pauta em diversos outros países - como Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Uruguai¹⁰⁸ -, sendo reivindicado por uma série de redes e organizações da sociedade civil agregados em torno de uma ampla plataforma de mobilização e articulação: a Plataforma Puente Cultura Viva Comunitária¹⁰⁹.

A Plataforma teve sua origem em diversas redes latino-americanas, que coincidiram, à época do Fórum Social Mundial de Belém em 2009, em abordar o modelo da política brasileira de apoio aos Pontos de Cultura como proposta para a região. Desde então, foram realizadas diversas iniciativas de caráter continental, como a constituição de um espaço de formação virtual; a realização da Semana Continental Cultura Viva Comunitária em abril de 2012; a Caravana pela Vida Rumo à Rio+20, em junho de 2012; e, finalmente, o I Congresso Latino-americano de Cultura Viva Comunitária que, tendo ocorrido entre 17 e 22 de maio de 2013 em La Paz, reuniu não apenas militantes, coletivos e organizações culturais, como também gestores públicos, legisladores e universidades de 17 países da região.

Esta ampla mobilização tem gerado uma articulação entre diversos grupos e movimentos em torno de uma Campanha Continental pela “Cultura Viva Comunitária”, que reivindica o mínimo de 0,1% dos orçamentos públicos nacionais para iniciativas como estas. Em documento gerado durante a Cúpula dos Povos, esta aparece como uma das principais reivindicações:

Como parte fundamental do caminho que fazem nossos povos na criação de uma democracia participativa e integral, propomos que os governos do continente latinoamericano assegurem um orçamento mínimo de 0,1% dos PIBs nacionais para a implementação de políticas públicas que fortaleçam as

107 Programa Puntos de Cultura. Disponível em: <http://puntosdecultura.cultura.gob.ar/>. Acesso em: 08/05/2013.

108 Disponível em: <http://culturavivacomunitaria.org/cv/category/organizaciones/>. Acesso em: 30 de abril de 2013.

109 A Plataforma Puente coloca-se como espaço de articulação em torno dessas reivindicações, e congrega diversas redes de arte e cultura dos vários países da América Latina, entre elas: Rede Latino-americana de Arte para a Transformação Social (RLATS), Articulação Latino-americana Cultura e Política (ALACP), Rede Latino-americana de Teatro em Comunidade, Associação Latino-americana de Educação Radiofônica (ALER), Rede Maraca, Rede Mesoamericana, Rede Brasileira de Arte Educadores (ABRA), Rede Latino-americana de Gestores Culturais, Comissão Nacional de Pontos de Cultura do Brasil, Terra dos Homes Alemã, Hivos, Rede Afroambiental e Rede Nacional dos Povos de Terreiros, além de organizações dos diversos países envolvidos (Site da Plataforma Puente). Disponível em: <http://culturavivacomunitaria.org/cv/category/organizaciones/>. Acesso em: 30 de abril de 2013)

experiências culturais comunitárias, autogestivas e independentes, em uma perspectiva de desenvolvimento local, economia social, acesso aos meios de produção e difusão cultural, direitos e cuidados com os bens comuns e com o habitat das comunidades. (PLATAFORMA PUENTE, 2012)

Como estratégias no percurso de expansão do Cultura Viva e dos Pontos de Cultura, prevê-se a proposição de legislações nacionais de construção participativa, a difusão do conceito da Cultura Viva Comunitária, o fortalecimento da comunicação, a produção e sistematização de conhecimentos em torno a estas iniciativas, a formação política e técnica e a articulação de redes. O desafio consiste, enfim, em “Construir las políticas públicas a partir de las manifestaciones culturales vivas, desde el trabajo y experiencia desplegada por las organizaciones comunitarias.”¹¹⁰. A difusão deste modelo pelo continente e sua reivindicação nos mais diversos países nos mostram, por fim, as potencialidades contidas na proposta de apoio à cultura comunitária, bastante adequada, sobretudo, ao contexto das manifestações culturais latino-americanas.

---

110 Desafios e estratégias da Plataforma Puente Cultura Viva Comunitária. Disponível em: <http://culturavivacomunitaria.org/>. Acesso em: 30 de abril de 2013.

3 Desafios na implementação dos Pontos de Cultura: um diagnóstico da prestação de contas

Vimos no capítulo anterior como o programa Cultura Viva surge na arena política brasileira, quais são seus princípios e características e como se deu sua expansão, refletindo em especial sobre os motivos que o constituíram enquanto paradigma dentro do campo das políticas culturais. Passamos agora para a análise de alguns dos desafios que caracterizaram sua implementação, buscando realizar uma reflexão crítica deste processo, que permita não só identificar os problemas existentes como dê embasamento para a proposição de alternativas. Antes de passarmos à descrição dos principais entraves de implementação da política, iniciamos com uma breve reflexão acerca dos diferentes modelos de gestão pública, buscando contextualizar a proposta colocada pelo programa no que diz respeito à relação entre o poder público e as instituições da sociedade civil.

3.1 Relação Estado-sociedade civil: os diferentes modelos de gestão pública

Como vimos no primeiro capítulo, a discussão sobre a política pública passa, em primeiro lugar, pela compreensão do Estado como esfera de luta e arena de poder, que envolve não apenas os órgãos governamentais como também múltiplos atores não-estatais. Em sendo assim, a gestão pública envolve um universo mais amplo do que as estruturas governamentais, incluindo as atividades do mercado e das comunidades. Na definição de Bucci (2002, p. 241), “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”.

No tocante à coordenação dos meios estatais às atividades privadas, nossa discussão se centra no aspecto da administração pública que envolve a participação da sociedade civil nas políticas públicas e o estabelecimento de suas relações com o Estado. Sabemos que tais relações são também objetos de política - portanto múltiplas e inconstantes - porém podemos identificar, de forma geral, a ampliação da relevância da sociedade civil dentro do campo das políticas públicas, sobretudo nas últimas duas décadas.

Isso se deve a alguns fatores relacionados ao contexto econômico, social e político do

período. Estruturalmente, identifica-se que a atuação da sociedade civil ganha relevância em paralelo à diminuição da atuação do Estado no campo social, processo desencadeado pela falência do Estado-providência e do modelo de Bem Estar Social (SANTOS, 2010; DAGNINO, 2002). Segundo os críticos deste movimento, esse processo constitui uma desresponsabilização do Estado de suas funções, caracterizando uma espécie de *desestatização do Estado nacional*:

Consiste numa nova articulação entre a regulação estatal e não estatal, entre o público e o privado, uma nova divisão do trabalho regulatório entre o Estado, o mercado e a comunidade. Isto ocorre tanto no domínio das políticas econômicas, como sobretudo no domínio das políticas sociais, pela transformação da providência estatal [...] em providência residual e minimalista a que se juntam, sob diferentes formas de complementariedade, outras formas de providência societal, de serviços sociais produzidos no mercado – a protecção contratada no mercado – ou no chamado terceiro setor, privado mas não lucrativo, a protecção relacional comunitária. Entre estas formas de regulação da protecção social criam-se vários tipos de relações contratuais ou outras em que o Estado por vezes é apenas um *primus inter pares*. Uma forma de regulação mais interdependente, menos hierárquica e mais descentralizada, mas também menos distributiva e mais precária. (SANTOS, 2010, p. 290)

Na visão de Sousa Santos, se inicialmente esse processo se dá a partir da ideia de que o Estado é irreformável - devendo portanto ser reduzido às suas funções exclusivas -, em um segundo momento tem-se a perspectiva de um Estado reformável, que pode apresentar-se como Estado-empresário - em parceria com o setor privado e sob a égide da privatização e da eficiência -, ou como Estado-novíssimo-movimento-social, a partir da articulação entre Estado e comunidade (SANTOS, 2010). Ainda que tenhamos em mente, nesse contexto, a hegemonia do mercado como instrumento de regulação social, o autor argumenta que o surgimento do chamado terceiro setor é concomitante à lacuna deixada pelo Estado-providência¹¹¹, tendo em vista, sobretudo, a garantia dos direitos de segunda e terceira geração - entre os quais, cabe dizer, encontram-se também os direitos culturais.

Paralelamente a este processo de desresponsabilização estatal, na análise da ampliação da importância da sociedade civil na esfera da gestão pública, não podemos deixar de levar em conta a atuação dos movimentos sociais, em busca da politização das questões públicas e da democratização do Estado. Nesse ponto, torna-se relevante considerar a atuação dos movimentos populares, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de

¹¹¹ No artigo em questão, Santos diferencia o surgimento do terceiro setor nos países centrais e nos países periféricos e semiperiféricos, uma vez que, nestes últimos, ele teria se dado predominantemente pela promoção da ajuda internacional. Ainda assim, em ambos os casos este se caracteriza pelo provimento de serviços básicos em substituição à falência das políticas estatais.

esquerda e centro-esquerda e as Organizações Não Governamentais (ONGs). No contexto brasileiro em específico, este processo se dá sobretudo na década de 80, em torno da oposição ao Estado autoritário e no decorrer do processo de transição democrática. Segundo Dagnino (2002, p. 13):

Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da 'participação da sociedade civil'

Trata-se, portanto, de um processo generalizado de revitalização da sociedade civil e descentralização das políticas públicas, cujo marco formal é atingido no país pela Constituição Federal de 88. Para além destes fatores mais amplos e estruturais, é possível indicar também um outro fator relevante para ampliação da participação no âmbito das políticas públicas, que envolve os diferentes projetos políticos colocados em jogo. Vimos anteriormente, na análise dos aspectos que contribuíram para criação de um programa nos moldes do Cultura Viva, em que medida a ascensão de um novo governo no âmbito federal trouxe consigo uma perspectiva de maior interlocução com a sociedade civil. Nesse sentido, a autora não deixa de chamar atenção para o fato de que: “A adesão a esse novo 'paradigma' se dá, evidentemente, de forma diferenciada. [...] A questão da participação da sociedade civil é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa” (DAGNINO, 2002, p. 13)

Veremos a seguir de que forma estes diferentes projetos políticos irão implicar em diferentes formas de associação com a sociedade civil e diferentes modelos de gestão pública. O que cabe por ora dizer é que os fatores elencados acima implicaram em uma descentralização das políticas públicas, que se deu concomitantemente à ampliação das instituições da sociedade civil, inseridas no chamado terceiro setor. Ainda que haja questionamentos em torno deste termo, o terceiro setor corresponde ao campo privilegiado de atuação da sociedade civil, dentro do qual localiza-se uma ampla variedade de organizações de diversos perfis:

'Terceiro setor' é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas,

associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc. (SANTOS, 2010, p. 350)

No caso brasileiro, comumente adota-se o amplo termo de organizações não-governamentais para denominar as instituições pertencentes ao terceiro setor. Juridicamente, no entanto, elas se dividem entre associações e fundações. Em pesquisa realizada em 2005 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), foram identificadas 338 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no país, sendo estas definidas como organizações institucionalizadas, privadas, não distribuidoras de lucro, auto-administradas, e voluntárias (IBGE et al., 2008)¹¹². Este número representa, segundo a mesma pesquisa, 5,6% do total de entidades públicas e privadas de todo o país, porcentagem que nos dá uma ideia da dimensão que a atuação do setor vem tomando dentro do contexto nacional. Nesse aspecto, cabe chamar atenção para o fato de que, dentre o total, 67,8% das instituições foram criadas após 1990, na direção das transformações e fatores acima elencados.

No que diz respeito ao campo específico que nos interessa pelo objeto deste estudo, foram identificadas aproximadamente 15 mil instituições relacionadas à Cultura e Arte, o que corresponde a 4,4% do total (IBGE et al., 2008, tabela 7). Isso não significa, no entanto, que seja esta seja a quantidade total de instituições que desenvolvem ações no campo da cultura e da arte, uma vez que ela se restringe apenas àquelas que prioritariamente trabalham nessas áreas. No caso do programa Cultura Viva, cabe a ressalva de que, dada a variedade de práticas dos Pontos de Cultura e a amplitude de áreas de atuação garantidas pelo financiamento, muitas das instituições incluem-se também prioritariamente nos campos do desenvolvimento e defesa de direitos (17,8%), assistência social (11,6%), educação (5,9%), meio ambiente (0,8%), entre outras categorias adotadas pela pesquisa.

A partir destas considerações, podemos perceber a dificuldade de vincular a análise

---

112 Estes foram os critérios adotados pela pesquisa para enquadrar as instituições no campo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos - FASFIL: "(i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros - podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fins; (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores." (IBGE et al., 2008)

dos dados por categoria de atuação, dada as múltiplas ações desenvolvidas pelas diversas instituições, bem como a multiplicidade de atores inseridos nesse campo. De acordo com um estudo internacional sobre o terceiro setor que une dados agregados de 35 países, por exemplo, as organizações culturais chegam a representar 19% do total, tendo um peso representativo nas áreas consideradas de atividades expressivas (SALAMON; SOKOLOWSKI; LIST, 2004).

Independente desta questão, no entanto, os dados demonstram uma ampliação do setor e de sua importância para a garantia de serviços de caráter público, o que ocorre muitas vezes em parceria com o Estado. Ainda de acordo com o estudo acima citado, realizado por pesquisadores da Universidade de John Hopkins, 35% do financiamento total do terceiro setor é realizado pelo Estado (SALAMON; SOKOLOWSKI; LIST, 2004). Ao passo em que o Estado se apresenta como um importante financiador destas atividades, o dado indica que as entidades ampliaram sua relevância enquanto parceiras na formulação e execução de políticas públicas, sendo esta hoje uma realidade que está dada.

Além dos fatores já tratados, as parcerias com a sociedade civil justificam-se também pelo fato de que muitas vezes a atuação das associações sem fins lucrativos conseguem atingir áreas e setores onde o Estado tem grandes dificuldades de alcançar. Isso ocorre, em especial, nos casos em que elas têm uma atuação de base comunitária ou no campo de temáticas específicas, como no caso da cultura. O chamado terceiro setor tem cumprido assim com um importante papel na entrega das políticas públicas, tornando-se fundamental o amadurecimento dos paradigmas que regem a sua relação com o Estado. No que diz respeito a esses paradigmas, podemos indicar a existência de dois projetos em disputa, que se manifestam concretamente por meio de dois modelos diferenciados de gestão pública: o gerencial e o societal (PAULA, 2005a).

O modelo gerencial parte da crítica da organização burocrática estatal pelo setor privado e relaciona-se aos ideais do gerencialismo e da nova administração pública, cuja implementação consolidou-se, em especial, a partir das experiências dos governos Thatcher (na Inglaterra) e Reagan (nos Estados Unidos). Ele aponta para uma maior flexibilização burocrática e pela descentralização da administração pública, centrando-se na divisão entre as atividades exclusivas do Estado – que envolvem a legislação, a regulação, a formulação e a fiscalização das políticas públicas – e as atividades não-exclusivas, que correspondem a serviços e atividades de apoio e que são, por sua vez, transferidos para iniciativa privada, por

meio da terceirização dos serviços ou da contratação de Organizações Sociais (OSs).

O modelo societal, por outro lado, surge da perspectiva de maior diálogo com a sociedade civil, a partir da reivindicação dos próprios movimentos sociais. No contexto brasileiro,

O tema da participação social é o cerne dessa vertente e atingiu seu ápice no momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial de relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil. [...]. Apesar de sua heterogeneidade, o campo dos movimentos centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia de 'público' como sinônimo de 'estatal'. (PAULA, 2005a, p. 154)

O modelo societal constitui assim um projeto de reinvenção político-institucional que traz consigo uma perspectiva participativa. A partir da ampliação do conceito de esfera pública, ele tende a incluir na gestão de políticas públicas uma esfera não-estatal, que se materializa em experiências como a dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores de políticas públicas e de orçamento participativo. Ele busca, portanto, a criação de instrumentos de compartilhamento das decisões que dizem respeito à política pública: “O conceito de esfera pública não-estatal aqui apresentado envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.” (PAULA, 2005a, p. 156)

Ambos os modelos citados emergem e ganham força no contexto da década de 90, ainda que a vertente societal tenha se destacado em experiências de nível local (como a de Porto Alegre) e a gerencial na esfera federal, com a Reforma do Estado¹¹³. Da mesma forma, ambos são projetos descentralizadores e propõe a maior inserção da sociedade civil na administração pública, e se dizem, portanto, portadores de um novo modelo de gestão pública que busca a ampliação da democracia no país.

Eles se diferenciam, porém, quanto aos formatos institucionais e graus de participação, constituindo, em realidade, dois projetos políticos não só em desenvolvimento como em disputa. Nesse sentido, no que diz respeito à interface da atuação governamental com as

---

113 Segundo a autora, o governo Lula gerou uma expectativa de adoção do modelo societal a nível federal, porém acabou por dar continuidade à práticas gerencialistas em diversos campos. Isso não significa, porém, que não houve avanços na perspectiva de participação em algumas áreas como no caso da cultura, em que não só se criaram programas como o Cultura Viva como houve uma maior abertura para um diálogo mais amplo, por exemplo por meio da realização das conferências de cultura.

entidades da sociedade civil, cabe um balanço crítico do significado da participação, evidenciando pontos de tensão. Isso porque, se por um lado o fenômeno de ampliação das relações entre sociedade civil e Estado propiciou a construção de espaços participativos, o compartilhamento de projetos e o fortalecimento de iniciativas democratizantes, por outro indicou um sentido de complementariedade muitas vezes duvidoso:

Distinta do compartilhamento de um projeto político, a *complementariedade*, por assim dizer, *instrumental*, entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, que parece conferir a alguns encontros um grau razoável de sucesso e estabilidade, é uma questão central cuja complexidade merece um tratamento mais detalhado. Sua centralidade se relaciona com o fato de que ela tem se construído nos últimos anos como uma estratégia do Estado para implementação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento de suas responsabilidades sociais. Nesse sentido, ela faz parte de um campo marcado por uma *confluência perversa* entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou recuo de cada um desses projetos. (DAGNINO, 2002, p. 288)

Como indica Dagnino, temos portanto, diante deste fenômeno, não apenas processos que ocorrem de forma paralela como caracterizam, necessariamente, perspectivas antagônicas. Tais perspectivas, por sua vez, se relacionam não só ao próprio contexto que levou ao fortalecimento da sociedade civil, como também aos diferentes modelos de gestão pública tratados.

Para um balanço destes modelos, Paula nos indica três dimensões a serem consideradas na análise da gestão pública: a econômico-financeira; a institucional-administrativa; e a sociopolítica. Partindo dessa distinção, a autora afirma que a vertente gerencial deu maior ênfase às duas primeiras dimensões, anulando a dimensão sociopolítica e não dando conta das questões políticas que envolvem as relações do Estado com a sociedade civil¹¹⁴. O argumento nesse caso é o de que, ainda que haja uma presença forte da sociedade civil, esta aparece na vertente gerencial como mera executora dos serviços e ações, não tendo participação nos processos de formulação das políticas públicas e concentrando-se o processo de decisão nas entidades governamentais, em especial órgãos centrais da administração

---

114 Ainda segundo a autora, isso se deve, em especial, a dois fatores: em primeiro lugar, devido à sintonia com uma visão que diferencia a política da administração, entendendo-as como dois campos distintos; em segundo, dada a adoção de modelos privados, que não necessitam levar em consideração a dimensão pública.

pública.

Já no caso da vertente societal, esta teria dado maior ênfase à dimensão sociopolítica, buscando garantir a participação e o compartilhamento de decisões. Por outro lado, ela parece enfrentar alguns desafios no que diz respeito à sua institucionalização: da parte do Estado pela instabilidade das iniciativas (que dependem de processos políticos) e pela falta de transparência das informações referentes à gestão pública; da parte da sociedade civil, devido à exigência de qualificação técnica e administrativa, uma vez que a participação exige o domínio de conhecimentos especializados nos procedimentos relativos à gestão pública. Na análise de uma série de experiências que envolvem a participação da sociedade civil nas políticas públicas, afirma Dagnino (2002, p. 284):

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente dos setores subalternos, em geral não dispõe. Entender um orçamento, uma planilha de custos [...], há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.

Retomando o argumento de Paula, o modelo societal carece de caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política tanto dos cidadãos quanto dos funcionários públicos, sendo esta apontada pela autora como um dos pontos que ainda demandam reflexão (PAULA, 2005a, p. 179). Mesmo que não identifiquemos o Cultura Viva como um exemplo paradigmático deste modelo, iremos verificar a seguir como estes desafios levantados nas mais diversas experiências de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil se apresentam também no caso do programa. Por ora, no entanto, buscamos evidenciar as principais características das vertentes gerencial e societal da administração pública, que indicam, por sua vez, uma maior ou menor proximidade com as perspectivas da complementariedade instrumental e da ampliação da cidadania, no que diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade civil.

Para além desta análise da gestão pública como um todo, devemos considerar ainda a especificidade do campo da cultura. Isso porque, no universo das políticas culturais, como vimos, a parceria com atores não-estatais é necessariamente uma constante. No caso das políticas públicas do campo da cultura, o Estado atua como promotor da produção, difusão e consumo culturais, seja através dos equipamentos públicos, seja através do financiamento por

meio de editais ou leis de incentivo à cultura. Não são os agentes estatais, portanto, que criam os bens ou serviços culturais: ao Estado cabe apenas o planejamento, regulamentação e financiamento de ações que visam a promoção dos circuitos culturais (BRUNNER, 1985). Nesse sentido, retomamos novamente a visão de Gilberto Gil (2003) que, já em seu discurso de posse, afirmara:

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. (GIL, 2003)

A política cultural pressupõe, portanto, a existência de agentes não-estatais que são, efetivamente, os realizadores das diferentes manifestações artísticas e portadores das diferentes formas de expressão cultural, podendo ser estes artistas individuais, grupos, instituições ou comunidades. No que diz respeito à especificidade de nosso objeto e ao modelo adotado pelo Cultura Viva, vimos de que forma se dá a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil, cabendo ao poder público o financiamento e acompanhamento dos projetos e aos Pontos de Cultura sua proposição e execução.

Retomando as origens deste formato de atuação estatal no campo da cultura, o apoio a atividades privadas selecionadas por meio de editais é apontado como característica central do modelo inglês de financiamento à cultura. Surgido na Grã-Bretanha sobretudo por iniciativa do *Arts Council*, o modelo se caracteriza pela seleção de iniciativas não-governamentais por uma comissão de especialistas, evitando a ingerência do Estado nas definições acerca da distribuição dos recursos. Além de baseado na experiência do modelo de financiamento universitário, seu surgimento foi fortemente influenciado por Keynes (UPCHURCH, 2011), que buscava o ideal da gestão dos recursos públicos a partir de um certo distanciamento dos interesses do governo (daí ter se chamado de “*arm's lenght policy model*”).

O que nos interessa dizer é que este modelo de seleção de iniciativas da sociedade civil por meio de uma comissão de especialistas manifesta-se, contemporaneamente, nas experiências das políticas de editais, que tiveram forte ampliação no âmbito das políticas culturais federais a partir da gestão de Gil no Ministério da Cultura. É nele, portanto, que se baseia o modelo adotado pelo programa Cultura Viva, que prevê a participação dos agentes culturais na proposição das ações e projetos para o financiamento estatal.

No que diz respeito à experiência do programa, portanto, entendemos que é possível ampliar a atuação estatal em parceria com a sociedade civil sem que isso se caracterize como

mera transferência ou privatização de serviços públicos, mas a partir da ampliação da participação e da perspectiva de gestão compartilhada:

Neste nível propositivo, o programa adota o que mais recentemente os cientistas políticos chamam da construção de uma nova cidadania (DAGNINO, 1994). Emancipada de um essencialismo liberal que transfere à sociedade civil responsabilidades até então do Estado, agora minimizado em suas funções, a sociedade civil é chamada a figurar como sujeito ativo de um processo que tem no Estado e nas políticas públicas, pilares indispensáveis. (BARROS; ZIVIANI, 2010, p. 66)

Ao garantir o apoio estatal ao mesmo tempo em que dá abertura para a definição das ações por parte dos Pontos de Cultura, o Cultura Viva está mais próximo, portanto, de uma perspectiva societal, uma vez que é compartilhada não apenas a execução das ações, como parte de sua formulação. Sabemos que isso ocorre sobretudo no âmbito local¹¹⁵, em especial na formulação dos planos de trabalho. Ainda assim, o modelo corresponde a uma abertura à participação de grande impacto no processo de definição da política:

Esta sutil mudança de abordagem é significativa porque promove um processo inverso no diálogo e na relação entre Estado e Sociedade, promovendo a passagem de um Estado que impõe para um Estado que dispõe. Mesmo sabendo que os recursos ainda são insuficientes, o Cultura Viva ensaia uma nova forma de se relacionar com a sociedade, com respeito às decisões de quem recebe, de quem acredita e de quem faz. Esta nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade abre uma fresta, uma pequena fenda para um novo paradigma de Estado. (TURINO, 2009, p. 132)

Neste aspecto, o Cultura Viva apresenta um diferencial que aponta não só para uma participação mais efetiva da sociedade civil, como para transformação do próprio Estado:

Dentro do marco de reformulação do papel do Estado na cultura, o programa Cultura Viva se propôs a estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia na relação entre Estado e Sociedade orientados pela articulação dos conceitos de empoderamento, autonomia e protagonismo social. (VILUTIS, 2009, p. 82)

Tendo isso em mente, cabe identificar de que modo essa relação se coloca dentro do contexto mais amplo de relações possíveis envolvendo a participação da sociedade civil. Segundo Dagnino, há entre Estado e sociedade civil duas categorias de encontros: a primeira diz respeito às relações formalizadas e estáveis que envolvem previsão em lei, como no caso dos conselhos; já a segunda diz respeito a relações menos formalizadas, cujos objetivos e procedimentos são variáveis e em grande parte dos casos definidos conjunturalmente, como é

¹¹⁵ No aspecto mais amplo de planejamento e formulação do próprio programa e de suas ações, há experiências exitosas na construção do próprio Cultura Viva ao longo do processo, porém em termos da implementação da política pública entende-se que ainda é preciso criar mecanismos mais efetivos de participação, que sejam institucionalizados e não dependam das mudanças a que está sujeito o setor governamental.

característica das relações do Estado com as associações sem fins lucrativos (DAGNINO, 2002, p. 14). Podemos dizer que o Cultura Viva insere-se dentro dessa segunda categoria, o que não deixa, no entanto, de indicar sua importância não só enquanto paradigma inovador de política cultural, como da ação pública como um todo:

O Programa tem uma conotação comunitarista e prenuncia um novo paradigma de política pública cultural, muito pouco explorada e desenvolvida em experiências concretas de reorganização da atuação do Estado. Esse paradigma pressupõe uma ampla base de organização e de iniciativas autônomas da sociedade civil, que repercute na dinamização da ação pública estatal. (IPEA, 2005, p. 102)

Retomando aqui a discussão acerca da possibilidade de se repensar a administração pública a partir da experiência colocada pelo programa, cabe dizer que a proposta estabelecida pelo Cultura Viva traz como pano de fundo a democratização do próprio Estado e dos mecanismos de gestão:

O Programa também reformula os papéis e a atuação do Estado, ao procurar ampliar os espaços públicos de compartilhamento de decisões e execução de políticas com a sociedade, estando, portanto, adequados às proposições de democratização, participação e transparência na gestão dos recursos. (IPEA, 2005, p. 101)

Sabemos das inúmeras dificuldades para concretização desta perspectiva, porém consideramos seu apontamento como necessário, uma vez que a democratização do Estado coloca-se como elemento central de nossa discussão. Ao identificar os entraves existentes na relação do Estado com a sociedade civil – neste estudo a partir da análise da implementação do Cultura Viva e dos problemas evidenciados pela prestação de contas dos Pontos de Cultura -, estamos não apenas buscando o aprimoramento do programa, como analisando os desafios que envolvem uma experiência de gestão compartilhada:

O programa aposta na potencialização do que já existe, apresentando inclusive uma perspectiva de repensar o Estado e suas definições e funções, permitindo que por suas portas entre novos e tradicionais sujeitos sociais, dividindo espaços e possibilidades, partilhando poder e conhecimento. (SANTOS, 2011, p. 170)

Com isto, este trabalho torna-se uma espécie de estudo de caso de uma questão mais ampla que aponta para a necessidade de se repensar o próprio Estado, no que se refere à sua relação com a sociedade civil e à integração de novos sujeitos:

O programa Cultura Viva procura apresentar uma abordagem de gestão que leve em conta os 'pequenos' e localizados contextos sociais, ajudando a repensar os programas de políticas públicas que tendem a definir contextos preestabelecidos, fixos e de tendências anacrônicas. Um resultado correlato

do programa é a experimentação de um processo que visa transformar o papel do Estado e de suas políticas públicas quando este, paulatinamente, deixa de ser um controlador dos processos para tornar-se um facilitador das demandas da sociedade civil. (MINC, 2005d, p. 38)

A abordagem se centra então nos instrumentos dos quais o Estado se utiliza na realização de parcerias com a sociedade civil dentro do campo das políticas públicas, em especial com relação aos setores menos institucionalizados. Nesse ponto, agrega-se à essa perspectiva mais ampla o público a que se destina o programa. Como vimos, a proposta do Cultura Viva consiste em atingir setores anteriormente não reconhecidos dentro do rol das políticas culturais - setores estes, portanto, não necessariamente familiarizados aos procedimentos da gestão pública. Na visão de Rubim (2011, p. 45):

A opção pela diversidade como um dos princípios orientadores das políticas culturais nacionais reforça esta possibilidade de democratização, ainda que traga tensões, pois o Estado realmente existente tem dificuldades enormes para se relacionar com setores sociais excluídos. Tal atitude está impregnada historicamente no Estado brasileiro e dificulta sua interação com todos os seus cidadãos. Sem dúvida sua superação é um desafio colocado em cena.

Assim, se por um lado o modelo adotado pelo programa buscou a valorização da atividade autônoma e a democratização da relação entre o Estado e entes da sociedade civil, por outro há a constatação de que a gestão e as questões institucionais não obtiveram a ênfase necessária, constituindo limites na operacionalização do Cultura Viva. Na avaliação realizada pelo IPEA (2011, p.59), a reconfiguração da lógica da política não implicou em uma reconfiguração do desenho institucional e dos instrumentos operacionais das políticas, não só no caso do programa como no contexto geral do governo Lula:

Seria equivocado suprimir da análise as perspectivas políticas, mas não menos equivocado retirar desta as estratégias globais e opções políticas efetivas. Isto é, a afirmação de um quadro valorativo global, que se compõe de ideias, como a democratização e a participação não implica necessariamente, como não implicou nos últimos anos, decisões fortes no sentido da institucionalização de formas democráticas alternativas.

Nesse sentido, compreendemos que as políticas públicas estão permeadas por dois aspectos, concomitantemente: o político e o técnico. O caráter político advém da correlação de forças no poder, que implicam nos princípios e valores que orientam a formulação das políticas assim como nos processos de decisão que lhe são subjacentes. Já o caráter técnico advém dos mecanismos adotados na gestão das políticas, a estrutura administrativa responsável pela mesma, as normas indicadas e sua regulamentação - em suma, sua orientação jurídica e institucional. Tendo em vista a correlação destes dois aspectos, é importante que

ambos sejam levados em conta no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Segundo Bucci (2002, p. 244),

Sem uma gestão eficiente do aparelho de Estado no Brasil não é possível romper o círculo vicioso que impede o desenvolvimento do País. Por outro lado, as soluções exclusivamente técnicas, centradas no aspecto da gestão, que não contemplem os problemas da dominação política em sua magnitude real - os quais nunca deixaram de pesar sobre a organização e o funcionamento do aparelho administrativo do Estado - serão necessariamente insatisfatórias. O problema jurídico-administrativo do Brasil, embora tenha elementos gerenciais, não é exclusivamente de gestão; é primordialmente um problema político. Por outro lado, é preciso desconfiar das soluções exclusivamente políticas. Não basta um resultado eleitoral que expresse uma nova correlação de forças na sociedade. Quando essa nova relação de forças se estabelecer, será decisiva para seu sucesso a conformação institucional que ela venha a imprimir ao processo de tomada de decisões, no funcionamento concreto do aparelho de Estado.

Assim, entendemos que ambos os aspectos não só são fundamentais para a gestão pública como estão relacionados, contendo a técnica e a política implicações mútuas na formulação e execução de políticas públicas. Esta discussão ganha relevância ao compreendermos que as exigências relacionadas ao aspecto técnico acabam muitas vezes por gerar políticas pouco abrangentes e cuja lógica de financiamento é concentradora, na medida em que apenas os atores dotados de maior capacidade de gestão conseguem acessá-las sem maiores prejuízos.

Com isso, não só o fortalecimento de formas participativas na administração pública, como também a criação de novos parâmetros institucionais em sintonia com as mesmas são tarefas fundamentais sobre as quais se deve avançar, tendo em mente uma atuação democrática do Estado. Para tanto, deve-se levar em conta, como já foi dito, a perspectiva compartilhada entre as esferas técnica e política, para que as limitações no âmbito da primeira não venham a se sobrepor aos objetivos da segunda:

[...] um dos desafios da gestão pública democrática é identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e as ações políticas necessárias à implementação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo em cada situação qual vai ser o papel dos cidadãos e dos burocratas. É importante notar que as políticas públicas são construções políticas e técnicas, que envolvem interesses, valores e meios de execução e devem ser tratadas a partir dessa perspectiva. (PAULA, 2005a, p. 159)

A partir destas considerações, cabe dizer que a questão ganha relevância sobretudo no recente contexto político, em que a criminalização de instituições da sociedade civil - em grande parte sob a alegação de irregularidades na prestação de contas -, tem gerado

orientações para restrição das políticas de repasse de recursos às mesmas¹¹⁶.

3.2 A implementação do Cultura Viva e a fragilidade institucional dos órgãos gestores

Ao abordar a política pública no que tange as relações entre Estado e sociedade civil e os modelos de gestão pública, buscamos compreender como se dá a inserção do Cultura Viva nesse contexto. Levando em consideração essa discussão, passamos agora ao entendimento dos desafios envolvendo a implementação do programa, entendendo estes como decorrência da própria perspectiva de inclusão das organizações da sociedade civil no âmbito das políticas públicas, e da insuficiência do aparato estatal em lidar com a mesma.

Nesta seção, iremos identificar alguns dos problemas da administração pública no que diz respeito à operacionalização das políticas, a partir da análise do processo de implementação do Cultura Viva. Ainda que o estudo esteja baseado na experiência deste programa, os desafios se referem a uma questão mais ampla: a ausência de arranjos institucionais adequados para esse tipo de política, que busca a ampliação da participação cidadã e, mais especificamente, a inclusão de novos sujeitos no campo das políticas públicas.

Nesses termos, um aspecto relevante a considerar, em primeiro lugar, é que a política pública só se realiza quando entra em contato com aqueles a quem se destina, o que faz com que o sucesso da política dependa fortemente da interação que se estabelece com os seus beneficiários. Este fator, ainda que óbvio, é determinado fortemente pelo processo de implementação da política, apresentando maiores desafios nos casos em que o próprio desenho da política pressupõe forte interação, como é o caso do Cultura Viva.

Seguindo de alguma forma o caminho do ciclo de políticas públicas, nos centraremos aqui nos problemas colocados pela fase de implementação do programa. Enquanto instrumental teórico formulado a partir da divisão do processo das políticas públicas em fases e estágios mais ou menos definidos, o ciclo das políticas públicas corresponde às seguintes

---

116 Um exemplo dessa orientação foi a publicação do Decreto Nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, que suspendeu as transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos pelo período de 30 dias para avaliação da regularidade de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, entre outras medidas para impedir que instituições em situação irregular acessem recursos públicos. Aqui, admite-se que a aplicação dos recursos sem desvio de finalidade deva ser uma preocupação do governo. Contudo, ela não pode prejudicar as instituições como um todo, seja pelo bloqueio provisório de repasses àquelas que tem cumprido com regularidade as parcerias, seja ao bloqueio definitivo àquelas que apresentaram algum tipo de irregularidade exclusivamente contábil, pelo excesso de demandas burocráticas, falta de conhecimento ou mesmo má orientação por parte do poder público (como é o caso de muitos Pontos de Cultura).

etapas: estabelecimento da agenda; formação da política (formulação e decisão); implementação; e avaliação¹¹⁷. Sabemos das limitações dessa abordagem sequencial, no sentido de que as etapas não são tão claras e o processo não é linear, porém entendemos ser o instrumental útil para localizar o nosso problema.

Ainda que dentro do campo da ciência política a ênfase tenha recaído historicamente nos processos de decisão, a literatura sobre implementação surge na década de 70 a partir da percepção de que esta etapa é fundamental, e altera também os resultados da política. Isso porque o processo de transformação da política em ação não se caracteriza pela mera execução do que foi a decisão, sendo necessariamente um processo problemático. Nesse sentido, ao analisar a operacionalização das políticas públicas, diversos autores passam a perceber que a implementação pode vir, inclusive, a subverter os objetivos originalmente estabelecidos (HOGWOOD; GUNN, 1993, p. 235).

O reconhecimento de que há fatores para além do desenho da política e da etapa de decisão que de fato importam indica que as políticas se constroem também de baixo para cima, havendo elementos que a alteram e a influenciam ao longo do processo¹¹⁸. A partir dessa percepção, surge a discussão sobre a inexistência de uma implementação perfeita, que se revela aqui relevante para a análise do Cultura Viva. Precusores dessa abordagem, Hogwood e Gunn (HOGWOOD; GUNN, 1993) apresentam uma série de pré-condições que deveriam ser satisfeitas para que a implementação não alterasse os resultados da política, não representando entraves à plena consecução de seus objetivos. No texto “*Why ‘perfect implementation’ is unattainable*”, indicam que, para isso: 1) as circunstâncias exteriores à agência implementadora não imporiam constrangimentos; 2) o tempo adequado e os recursos suficientes estariam disponíveis; 3) o tempo e os recursos estariam disponíveis na combinação, ordem e temporalidade necessárias; 4) a política seria baseada em teorias válidas de causa e efeito; 5) as relações entre causa e efeito seriam diretas e conhecidas, sem a presença de fatores intervenientes; 6) as relações de dependência com outras políticas seriam mínimas; 7) haveria um entendimento e uma aceitação sobre os objetivos da política nos vários escalões ou esferas de poder; 8) as tarefas seriam claramente especificadas e

---

117 Essa abordagem tem suas raízes nas reflexões de Woodrow Wilson e de Max Weber, que buscaram distinguir entre a política e a administração pública e a política e a burocracia, respectivamente (HILL; HUPE, 2009, p. 115). A partir dessa distinção, nos anos 50 a discussão sobre os estágios da política pública é formalizada, passando a influenciar grande parte da literatura das políticas públicas.

118 Tal visão caracterizou o paradigma *bottom-up*, que se contrapunha à ideia de que as definições ocorrem apenas de cima para baixo, do paradigma *top-down*, predominante na discussão sobre políticas públicas até então.

estabelecidas na sequência correta; 9) haveria comunicação e coordenação perfeitas entre os vários elementos e agências envolvidos no programa; e 10) aqueles que detêm autoridade obteriam aceitação plena¹¹⁹. Como se pode notar, este não é um cenário factível, uma vez que estamos lidando com processos políticos, tanto na interação entre o Estado e a sociedade civil como dentro do ambiente governamental.

No caso do Cultura Viva, a inexistência de algumas das condições acima tratadas chamaram maior atenção, levando-nos a abordá-las em mais detalhes. Destacam-se aqui, principalmente: a insuficiência e inadequação dos fluxos de recursos (orçamentários e humanos) e as dificuldades concernentes à comunicação e à especificação clara de procedimentos e tarefas.

Com relação aos fluxos orçamentários, foram constantes as intempéries nos repasses das parcelas, decorrentes de dificuldades de gestão fiscal vinculadas à complexidade do fluxos de recursos na estrutura da administração pública. Encontrada também no contexto de outras políticas, a instabilidade nos repasses acaba por comprometer o andamento dos projetos apoiados. Uma vez que as instituições realizam um planejamento para a execução de suas ações, implicando em recursos humanos e financeiros, os recorrentes atrasos nos repasses das parcelas acabam por comprometer muitas vezes o seu desenvolvimento.

Em levantamento feito junto aos Pontos de Cultura da rede estadual paulista durante encontro de formação ocorrido em dezembro de 2011, por exemplo, foram relatados como problemas decorrentes dos atrasos nos repasses: a paralisação e atraso das atividades planejadas; a perda de profissionais envolvidos com os projetos ou sua não-remuneração; a evasão de participantes e queda na credibilidade das instituições; dificuldades no cumprimento de pagamentos; realização de despesas posteriores acrescidas de juros; entre outros fatores que geraram forte insegurança entre os gestores dos Pontos, funcionários e a comunidade (SÃO PAULO, 2012). Isso ocorreu com bastante frequência com os Pontos de Cultura, tendo o atraso nos repasses de recursos sido considerado por estes, desde a primeira avaliação do programa, como o principal problema enfrentado (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 37)¹²⁰.

Em alguns casos, os atrasos no pagamento das parcelas foram também decorrentes da

119 Nesse último aspecto, haveria uma aproximação do ideal weberiano, que compreendia a burocracia como mera responsável por aplicar aquilo que era decidido, não havendo interpenetração entre o político e o burocrático.

120 Em 2011, por exemplo, parte dos Pontos de Cultura da rede estadual paulista ficou alguns meses sem receber a segunda parcela do convênio, tendo ocorrido uma forte mobilização para garantir o repasse, que levou os Pontos de Cultura a realizarem uma caravana à Brasília em 22 de fevereiro daquele ano.

falta de agilidade do Ministério da Cultura na análise das prestações de contas. Isto se relaciona, por sua vez, à insuficiência de recursos humanos para atuar na gestão do programa, dentro dos órgãos governamentais. A pequena estrutura organizacional do Ministério da Cultura e o baixo número de servidores envolvidos diretamente com o Cultura Viva, além da rotatividade dos técnicos, forte terceirização e baixos salários, geraram uma capacidade de atendimento inferior à demanda. Como agravante, a expansão do programa não veio acompanhada de uma contrapartida interna, prejudicando, ainda mais, a capacidade de acompanhamento dos projetos. A estrutura, assim, esteve muito aquém do necessário para sanar as dúvidas dos Pontos de Cultura e responder não só à análise de prestação de contas, como aos constantes pedidos de alteração nos planos de trabalho. Além desta sobrecarga, identificou-se ainda a falta de qualificação dos gestores, sobretudo no que diz respeito aos procedimentos de prestação de contas.

Tais problemas na gestão pública, cabe dizer, não são privilégio do Ministério da Cultura - embora, no caso deste órgão elas efetivamente pareçam agravadas. Em pesquisa acerca do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil, realizada no âmbito do projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça, um dos fatores apontados como parte dos problemas desse sistema diz respeito às “deficiências estruturais dos órgãos repassadores”. Como indicado em documento do Tribunal de Contas de 2006, citado pela pesquisa:

A recorrência dessas falhas na transferência de recursos federais por convênios e contratos de repasse aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. (BRASIL 2012 apud ACÓRDÃO 788/2006 – Plenário. AC-0788-20/06-P. Grupo I / Classe VII / Plenário. Processo: 003.777/2002-4. Natureza: Representação)

Também em decorrência da insuficiência de recursos humanos, indicam-se ainda as dificuldades de comunicação, bastante presentes no caso do Cultura Viva. Além dos recorrentes relatos dos Pontos de Cultura acerca destas dificuldades, em agosto de 2011 o mutirão de prestação de contas - iniciativa colaborativa da Comissão Paulista de Pontos de Cultura com o Ministério da Cultura que buscava identificar os principais problemas encontrados pelos Pontos de Cultura -, apontou as dificuldades de comunicação com o ministério como parte relevante dos entraves nas prestações de contas¹²¹. Na realização desse

---

121 Tendo surgido diante da necessidade de se resolver uma série de pendências envolvendo as prestações de contas dos Pontos de Cultura conveniados ao ministério, o mutirão consistiu em uma parceria entre a Comissão

diagnóstico, foram identificadas as seguintes situações: envio de prestação de contas e falta de retorno da parte do MinC; envio de prestação de contas não localizada (perda); demora na aprovação da prestação de contas; falta de um canal de comunicação eficaz que permita um diálogo permanente com as instituições e orientação quanto às dúvidas que surgem no decorrer da execução dos projetos; dificuldades em conseguir informações e retornos (p.ex. sobre alterações nos planos de trabalho e pedidos de prorrogação da vigência do convênio); lentidão ou ausência de respostas pedidas seja via cartas, e-mails ou telefone; falta de padronização dos processos e das orientações; fornecimento de informações incorretas; informações dadas sem formalização (por telefone, por exemplo); trocas constantes de equipe no MinC, dificultando o acompanhamento dos projetos; e centralização da gestão em Brasília, gerando alto volume de gastos com telefonemas e correio (COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA, 2011).

Ainda que as dificuldades de comunicação tenham sido amenizadas a partir da descentralização do programa e das parcerias com as secretarias de cultura, o diagnóstico aparece também no contexto da rede dos 301 Pontos de Cultura vinculados à Secretaria de Estado da Cultura. Ainda na formação realizada em dezembro de 2011, no levantamento das dificuldades de execução dos projetos realizado no âmbito de grupos de trabalho com representantes dos Pontos de Cultura, foram apontadas: a demora na aprovação das alterações nos planos de trabalho e nas autorizações para uso dos rendimentos dos recursos, a ausência de respostas às solicitações, o extravio de documentos e a falta de um acompanhamento mais próximo dos projetos por parte da equipe (SÃO PAULO, 2012). Grande parte destas dificuldades relacionavam-se, assim, novamente à reduzida equipe destinada à gestão dos Pontos de Cultura, que se agrava ainda quando das mudanças de gestão e descontinuidade dos funcionários responsáveis pelo acompanhamento do programa.

Além da estrutura de recursos humanos incompatível com as demandas de gestão, as dificuldades de obter informações se agravaram também dada a falta de especificação clara dos procedimentos a serem cumpridos pelos Pontos de Cultura. Nesse aspecto, chamou a atenção a ausência de uma normativa consolidada que regesse a implementação do programa. No caso dos Pontos ligados à rede estadual, isso foi decorrência de uma certa indefinição quanto ao formato de repasse estabelecido - como veremos à diante, a regulamentação

---

Paulista de Pontos de Cultura e o Ministério da Cultura. Realizado em julho de 2011, ele consistiu no levantamento dos problemas existentes a partir do envio de um questionário digital aos Pontos de Cultura e na realização de plantões de atendimento presencial na sede da Regional do Ministério da Cultura em São Paulo.

jurídica do programa previa o modelo de premiação, o instrumento adotado para o estabelecimento da parceria com as organizações foi o contrato e as orientações quanto ao uso dos recursos e prestação de contas, a partir de dado momento, basearam-se na regulamentação dos convênios.

No caso dos Pontos de Cultura ligados diretamente ao MinC, por sua vez, isso foi decorrência de um problema mais amplo em torno da adoção dos convênios como instrumento de fomento às organizações da sociedade civil. Ainda na pesquisa sobre o sistema de convênios realizada pelo Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC-SP com apoio do Ministério da Justiça no âmbito do projeto “Pensando o Direito”, o diagnóstico apontou alguns fatores como responsáveis pela insegurança jurídica em torno desse modelo:

O estudo de legislação, doutrina e jurisprudência do TCU permitiu-nos identificar os seguintes fatores como causas de insegurança jurídica e reforço da lógica procedimental nos convênios: ausência de regulamentação do convênio com a sociedade civil em nível legal; sucessivas alterações nas normas regulamentadoras; ausência de definição sobre o objeto dos convênios firmados; dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas incidentes; planejamento público insatisfatório para celebração dos convênios; e o SICONV como forma de controle. (BRASIL, 2012a, p. 37)

A insegurança jurídica e a ausência de padronização dos processos gerou ainda, em alguns casos, o fornecimento de informações incorretas ou inadequadas. Isso foi evidenciado não só por meio do mutirão de prestação de contas dos Pontos de Cultura como trata-se, mais uma vez, de um aspecto mais amplo da gestão dos convênios com o poder público. A mesma pesquisa apontou ainda, segundo a percepção de gestores das organizações da sociedade civil, que “Os entendimentos e as orientações das áreas técnica e de prestação de contas dos órgãos costumam ser contraditórios entre si, o que dificulta muito a escolha da organização sem fins lucrativos sobre como agir em determinadas situações, sobre as quais a Lei é omissa.” (BRASIL, 2012a, p. 42).

A dificuldade em estabelecer padrões de ação e procedimentos e as divergências na interpretação das normas são questões, portanto, a serem levadas em conta, que trazem como consequência o reforço da lógica procedimental na análise das prestações de contas e um maior rigor formalista no controle das parcerias estabelecidas com a sociedade civil - prejudicando, em geral, as instituições contempladas pelas políticas.

Este último aspecto esteve fortemente relacionado à interação que se deu entre os gestores dos Pontos de Cultura e os gestores públicos, sobretudo dos setores responsáveis pela análise da prestação de contas. Levando em conta a influência das chamadas “burocracias de

nível de rua” (LIPSKY, 1980), responsáveis pela interação direta com os beneficiários da política, observamos de que maneira estas se apresentam como elemento definidor do encaminhamento dos processos, uma vez que é por meio delas que se dá a comunicação burocrática com a sociedade. Na avaliação de Turino (2009, p. 154)

A conjugação entre esses dois fatores (necessidade de gestão regulada por regras e instabilidade funcional) gera um pântano burocrático. Servidores sem estrutura e conhecimento sentem-se inseguros em assumir posições, preferindo postergar decisões ou mesmo rejeitar pequenas soluções que poderiam dar andamento a processos.

Além da lentidão gerada por esse aspecto, são inúmeros os relatos de que, mediante a insegurança jurídica, os servidores preferem assumir uma posição conservadora diante das questões, tendo em vista evitar possíveis processos de co-responsabilização. Esta avaliação é confirmada novamente pela pesquisa sobre o sistema de convênios já citada que, em entrevista com gestores públicos de diversas áreas, apontou que “existe forte receio de agir de forma contrária à lei e do gestor vir a ser responsabilizado administrativamente” (BRASIL, 2012a, p. 43).

Tratam-se, portanto, de elementos oriundos do pântano jurídico que gira em torno do modelo dos convênios e da falta de regulamentação específica das relações do poder público com a sociedade civil. Além disso, acrescenta-se ainda a percepção da inadequação das normas existentes à realidade da sociedade civil. Conforme observa Turino (2009, p. 155), mais uma vez:

Há instruções normativas que regulam convênios, mas elas não são absolutamente conclusivas, dando margem a interpretações. O problema é o receio em assumir uma decisão. A cultura burocrática passa a responsabilidade adiante, provocando um 'ir e vir' de documentos e pareceres [...]. Há também a dificuldade resultante da definição de leis, decretos e normas não amparados na experiência real. As normas deveriam funcionar como uma roupa que deve se adequar às medidas de quem vai vesti-la e não como armaduras às quais estruturas vivas precisam se adequar.

Para além destas dificuldades já presentes em outros processos de implementação e relacionadas à lógica do Estado e suas condições operacionais (financeiras, humanas, de comunicação e normativas), alguns entraves específicos emergiram do desenho particular estabelecido pelo Cultura Viva. Ao buscar envolver atores pouco familiarizados com a linguagem e exigências burocráticas e com a gestão de recursos públicos, as dificuldades encontradas na realização desta parceria entre o Estado e a sociedade civil pareceram potencializar-se. Os desafios na implementação do programa foram, assim, de alguma forma

colocados também pela própria inovação contida na proposta da política:

Os maiores problemas do Programa Cultura Viva e seu projeto Pontos de Cultura são paradoxalmente suas maiores virtudes. Eles expressam a novidade potencial inscrita no programa: a abertura escancarada do Estado para modalidades de cultura antes sistematicamente excluídas e, por conseguinte, o acolhimento de novos atores culturais. (RUBIM, 2010, p. 65)

Além dos desafios normalmente colocados pela implementação desse tipo de política, havia ainda a especificidade do objeto. O diagnóstico, portanto, é o de que o instrumental de operacionalização das parcerias dificultou ainda mais a capacidade de englobar estes novos atores, que muitas vezes desconhecem os procedimentos estatais e de gestão de recursos públicos. Sabemos que o universo dos Pontos de Cultura é bastante heterogêneo, havendo enormes diferenças na dimensão e capacidade administrativa das instituições e na importância dos projetos dentro do contexto de cada proponente.

Ainda assim, tendo em vista a proposta do programa de atingir grupos e associações comunitárias, sobretudo ligados a contextos periféricos, os instrumentos jurídicos e administrativos adotados certamente não se mostraram adequados. Em pesquisa realizada pelo IPEA, um dos elementos desfavoráveis identificados na implementação do programa foi a “inexistência de norma legal que fundamentasse especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização ou institucionalização” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 31)¹²². Nesse ponto, cabe dizer que o desenho da política passa não só pelo desenho da solução formulada para os problemas apontados, mas também de seus mecanismos de implementação. Ainda que as propostas tenham de ser analisadas a partir de sua viabilidade técnica, como vimos, no caso do Cultura Viva o desenho não foi estabelecido tendo em mente o problema do *gap* institucional das organizações da sociedade civil e o excesso de exigências propugnado pelo modelo proposto.

Embora se diga que essa questão poderia ter sido melhor trabalhada quando do desenho da própria implementação do programa, ao analisarmos o surgimento da política devemos levar em conta o dilema da proposição de diferentes condições de implementação e o momento político em que se abriu a janela de oportunidade. Isso porque, quando de sua criação, a adoção dos convênios como instrumental jurídico foi a única opção apontada pela assessoria do Ministério da Cultura. Segundo depoimento de Turino (2009, p. 45),

¹²² A pesquisa do IPEA registra depoimentos contundentes nos quais a distinção entre formulação e implementação é bastante notável: “É preciso mudar a parte burocrática, ela amarra a filosofia da coisa”; “Como teoria, está. O problema é a gestão”; “Em termos de filosofia, a proposta está adequada; porém na operacionalização, os requisitos legais tornam difícil a realização das atividades” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 36).

O modelo de convênio entre governo e entidades não é apropriado à emergência de novos atores sociais, suas regras são inadaptáveis à vida real. [...] Mesmo assim foi o caminho adotado, pois naquele momento era a única alternativa disponível. Um modelo burocrático mais eficaz teria sido melhor, mas não havia tempo, nem seria possível idealizá-lo sem que houvesse uma experiência concreta.

Em entrevista realizada em março de 2013, o antigo Secretário de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura reafirmou a avaliação, indicando que, quando da criação do Cultura Viva, era necessária uma resposta rápida (“talvez rápida demais?”) para colocar o programa em ação. Havia a discussão em torno do modelo das Bases de Apoio à Cultura e era preciso oferecer uma alternativa, que implicasse em menor montante de recursos e maior protagonismo da sociedade civil. Além disso, havia a barreira do financiamento de mais longo prazo em múltiplos repasses e, quando foram aceitos os convênios plurianuais, essa foi considerada a única saída.

Diante desse cenário, é possível avaliar que esperar pela criação de novos instrumentos legais talvez inviabilizasse a implementação do projeto¹²³. Os convênios de cooperação são, do ponto de vista jurídico, o instrumento padrão adotado na realização de repasses do poder público à entidades da sociedade civil, sendo indicados nos casos em que há convergência de interesses e as partes buscam objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração¹²⁴ (DI PIETRO, 2002). Trata-se, porém, de uma adaptação de um instrumento destinado originalmente à realização de parcerias entre os entes federados, isto é, entre a União, Estados e Municípios¹²⁵, havendo a percepção de que ele traz consigo um excesso de regras e procedimentos quanto ao uso dos recursos que se mostra inadequada à relação com a sociedade civil e à natureza das instituições privadas. Assim, além da especificidade do público-alvo, o instrumento dos convênios é considerado inapropriado a esse tipo de política de maneira mais ampla, o que se agrava, no Cultura Viva, pela própria lógica de financiamento do programa:

O Programa foi elaborado de maneira a permitir o livre gerenciamento das

123 Ainda na visão de Turino, isso implicou em um dilema para os que enfrentaram a questão inicialmente mas, não fosse isso, talvez não teria sido possível implementar a política: “Quem vive o choque, padece mais, mas sem isso não seria possível idealizar e apresentar uma nova norma e vingar, não teria nem saído, não teria tido nem cinquenta Pontos de Cultura no Brasil. Foi a dor do parto aí, alguns tiveram mais que outros, é uma contradição.” (Entrevista concedida em 14/03/2013)

124 Nesse aspecto, os convênios diferenciam-se juridicamente dos contratos, uma vez que estes últimos são instrumentos adotados nos casos em que, apesar da realização do acordo, há divergência de interesses e objetivos, sendo a verba repassada vinculada à natureza de preço ou remuneração.

125 Para se ter uma ideia de como o instrumento foi desenhado tendo em mente os órgãos públicos, no próprio artigo 116 da Lei 8.666 § 2º diz-se: “assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva”. (BRASIL, 1993, art. 116º, §2º).

atividades. O edital prevê alguns pré-requisitos, que ao serem cumpridos e ter o projeto aprovado os gestores tem liberdade de utilização dos recursos. A forma de utilização dos recursos estará vinculada a proposta de atividades apresentada no projeto, o acompanhamento da utilização dos recursos é feito de maneira pontual. Os maiores problemas surgem no final do convênio. Este procedimento tem seu lado positivo e o negativo, na medida em que a autonomia das decisões é um elemento importante, mas, efetivamente limitado, pelas regras legalmente estabelecidas de utilização de recursos públicos. A principal consequência é uma inadequação da proposta de gerenciamento de recursos financeiros estabelecida pelo Programa às formas tradicionais de investimento público, convênios e repasses. (CALABRE, 2009b, p. 37)

Os fatores acima citados implicaram, portanto, em grandes entraves na implementação do Cultura Viva, repercutindo em especial na prestação de contas dos Pontos de Cultura. A insuficiência no acompanhamento do poder público e as exigências colocadas para a gestão dos recursos geraram inúmeros problemas às instituições proponentes. As prestações de contas se tornaram uma constante ameaça à descontinuidade dos projetos, para além do risco de devolução dos recursos e da inadimplência das instituições frente ao poder público. Com isso, ainda que a insegurança e os entraves estejam relacionados, em especial, à estrutura da gestão pública e à inadequação dos instrumentos jurídicos e administrativos à propostas como a do Cultura Viva, o resultado acabou por recair sobre os Pontos de Cultura, em prejuízo das instituições proponentes e do desenvolvimento de seus projetos.

A partir da compreensão do problema, buscamos identificar, mapear e analisar esta questão, trazendo como contribuição uma crítica necessária à atuação do Estado, isso não só dada a incompatibilidade com relação aos objetivos do programa, mas também dada a necessidade do aprimoramento destes mecanismos no que diz respeito à relação do Estado com a sociedade civil, dado o contexto mais amplo da políticas e da administração pública.

3.3 A regulamentação dos convênios e os principais entraves na prestação de contas

Vimos até aqui de que modo as dificuldades na implementação do programa Cultura Viva estiveram centradas nas próprias dificuldades de gestão do poder público e nas questões de ordem jurídica e instrumental, que acabaram por se refletir, em especial, no processo de prestação de contas dos Pontos de Cultura. Partindo destas considerações, adotamos o modelo dos convênios e os problemas originados por sua regulamentação como foco de nossa análise.

Ainda que estejamos centrados na experiência do programa Cultura Viva, a análise aplica-se ao plano mais geral das políticas públicas envolvendo forte interação entre o Estado e a sociedade civil, sobretudo àquelas voltadas aos setores menos institucionalizados.

Tendo em vista uma avaliação mais precisa das dificuldades envolvendo a implementação deste tipo de política, nesta seção iremos apresentar os principais fatores que levam aos entraves na prestação de contas, realizando um diagnóstico mais detalhado do problema. Acreditamos que olhar para questões específicas nos ajuda a compreender as falhas existentes no instrumental jurídico e administrativo que rege as parcerias da administração pública com instituições da sociedade civil e aponta, em última instância, para o seu aprimoramento.

O diagnóstico que aqui se apresenta foi realizado a partir de múltiplas interações com os principais atores envolvidos com o programa, isto é, os gestores dos Pontos de Cultura. Estas se deram desde as oficinas, entrevistas e pesquisas de campo realizadas no âmbito da II Pesquisa Avaliativa do programa Cultura Viva (realizada no âmbito do IPEA), até os relatos compartilhados nos diversos encontros e reuniões dos Pontos de Cultura do estado de São Paulo¹²⁶. Além disso, e em especial, no âmbito do mutirão de prestação de contas realizado por meio da parceria entre a Comissão Paulista de Pontos de Cultura (CPPdC) e o MinC entre julho e agosto de 2011 e durante a formação dada pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo (SEC-SP) - também em parceria com a CPPdC - à rede estadual dos Pontos de Cultura, em dezembro do mesmo ano. Por fim, a análise baseia-se também em documentos do MinC e da SEC-SP, sobretudo de orientação sobre a prestação de contas aos Pontos de Cultura (SÃO PAULO, 2010).

Para abordagem do problema, partimos do levantamento de casos específicos para a construção de uma tipologia de casos exemplares, que sirvam para orientar as possíveis soluções que possam dar conta dos entraves. Ao descrevermos os problemas mais comuns nas prestações de contas, poderemos ter uma noção mais clara sobretudo das inúmeras dificuldades existentes na execução dos planos de trabalho e comprovação do uso dos

---

126 Aqui, destacam-se as diversas reuniões realizadas pela Comissão Paulista de Pontos de Cultura no período, incluindo as reuniões realizadas: na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 10/05/2011; durante a Teia Regional de Embu das Artes, em 22/05/2011; no Pontão de Cultura Nina Griô em Campinas, entre os dias 06 e 07/08/2011; no Instituto Pombas Urbanas (SP), em 11/09/2011; na FUNARTE, em 27/09/2011; na Ação Educativa, em 28/01/2012; e no Pontão de Cultura Conselho do Samba, em 14/04/2012. Além destas, incluem-se ainda as inúmeras reuniões de organização e avaliação da formação promovida pela Secretaria de Estado da Cultura, ocorridas sobretudo no período de setembro a dezembro de 2011 no Ponto de Cultura Bela Vista Bela. E ainda algumas das reuniões entre a Comissão Paulista de Pontos de Cultura e representantes do poder público, tanto do MinC quanto da SEC.

recursos.

Passando enfim para a abordagem da regulamentação, vale ressaltar que nos baseamos aqui na análise do mecanismo dos convênios¹²⁷, regido nos termos das Leis Federal nº 8.666/93 e 8.313/1991, da Instrução Normativa STN 01/1997, do Decreto 6.170/07 e da Portaria Interministerial 127/08 (substituída recentemente pela Portaria 507/11). Na tentativa de facilitar a compreensão dos problemas descritos e organizar nossa abordagem, optamos por classificá-los em quatro categorias: planos de trabalho; compras e contratações; gestão financeira; e despesas administrativas.

3.3.1 Alterações nos Planos de Trabalho

Os planos de trabalho são os instrumentos anexados aos convênios que justificam e explicitam os termos da parceria, devendo conter: as razões que justifiquem a celebração do convênio; a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; as etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim; o plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto; o cronograma de desembolso; e a declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública (BRASIL, 1997, art. 2º). São documentos, portanto, que explicitam os termos da parceria e estabelecessem, em detalhes, o objeto do convênio.

No que diz respeito aos planos de trabalho, notamos três tipos de entraves, que dizem respeito à sua elaboração, às alterações no decorrer do processo de execução dos projetos e aos prazos de vigência. Com relação à elaboração e submissão dos planos aos editais, foram indicadas algumas dificuldades no planejamento das ações e em sua descrição, que passam pela classificação incorreta das receitas no plano de aplicação, pelo projeto técnico com informações genéricas ou insuficientes ou pelo preenchimento inadequado das planilhas.

O próprio formato de submissão das propostas aos editais aparece como um primeiro desafio a ser levado em conta, uma vez que é exigido não apenas o preenchimento de um formulário de inscrição com informações sobre o projeto¹²⁸ como a caracterização completa

127 Ainda que no caso da Secretaria de Estado da Cultura não seja adotado propriamente o instrumento dos convênios na relação que se estabelece entre a mesma e os Pontos de Cultura, veremos posteriormente como tais regras se aplicam, no geral, também neste caso, ainda que haja diferenças no formato da prestação de contas.

128 O formulário contém a indicação da área de atuação do projeto, local, público-alvo, objetivos, justificativa, equipe necessária à sua execução, parcerias, entre outras informações. Além deste, é necessário ainda a submissão de um relatório de atividades da instituição proponente e uma declaração de que a entidade atua na

de todos os itens necessários à execução do mesmo, incluindo sua descrição, quantidades, valores e natureza das despesas. Segundo o art. 116 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

§1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; (BRASIL, 1993, art. 116º)

Trata-se, portanto, de elaboração detalhada do planejamento que exige a definição de todas as etapas a serem desenvolvidas e que comprometerá todo o desenvolvimento do projeto, implicando ainda no preenchimento de uma série de documentos e prerrogativas. Para além desta fase inicial, um dos grandes entraves que geraram problemas na prestação de contas dos Pontos de Cultura diz respeito às necessidades de alterações dos planos de trabalho ao longo da execução dos projetos. Os trabalhos de criação e formação, em especial com as comunidades, exigem muitas vezes mudanças de estratégias, a partir das atividades inicialmente planejadas. Em se tratando de ações culturais, o processo é necessariamente dinâmico e assim muitas vezes o desenvolvimento das atividades tem de ser alterado:

Uma dificuldade que se junta ao leque já apresentado é a de que a relação com as comunidades por vezes pede mudanças de estratégias que exigem revisão de planos inicialmente traçados e, muitas vezes, os pontos, apesar das regras estabelecidas pelo MinC, vão encontrando soluções tendo em mente respeitar essas dinâmicas das comunidades. Eles procuram traduzir a seu modo as diretrizes e as exigências do programa, mas o processo cultural é dinâmico – “vivo” –, possui movimento próprio e por vezes difícil de seguir exatamente como planejado no princípio. As ações se desmobilizam ou se articulam de outra forma, exigindo jogo de cintura e flexibilidade. Fato que pode se transformar também em um complicador no momento da prestação de contas, causando entraves entre o que foi realizado e o que está sendo solicitado. Principalmente entre o que foi proposto/planejado e o que foi/será executado de fato. Nem sempre a adesão do público favorece a realização do projeto segundo sua concepção inicial, o que exige adaptação das ações durante o processo, e faz que as alterações nos planos de trabalho sejam, assim, um dos grandes geradores de problemas no momento da prestação de contas. (IPEA, 2011, p. 84)

Isso ocorre, em especial, pois as alterações nos planos de trabalho tem de ser formalizadas junto ao concedente, isto é, o órgão da administração pública responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio. Segundo o artigo 37 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT Nº 127 de 29 de maio de 2008, que

---

área cultural há pelo menos dois anos e não está inadimplente perante os órgãos contratantes.

estabelece normas para execução do disposto no Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e que, por sua vez, dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse,

O convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou contratante em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado. (BRASIL, 2007, art. 37º)

Exige-se assim da parte dos convenientes - ou seja, das instituições com a qual a administração federal pactua - o envio de uma carta contendo a justificativa para a inclusão ou exclusão de cada item, assim como os planos de trabalho original e alterado para que seja feita a autorização. As alterações, assim, somente podem ser efetuadas após a formalização da autorização. No entanto, ainda que as mudanças tenham de ser formalizadas entre as partes conveniadas, a lentidão do processo e da comunicação - seja com o Ministério da Cultura, seja com as secretarias de cultura no caso dos Pontos criados a partir da descentralização do programa -, não corresponde às demandas e necessidades dos projetos¹²⁹. Com isso, muitas vezes o andamento do projeto exige o remanejamento de metas ou despesas, a economia em um dos itens e reaplicação para outros fins, a alteração dos equipamentos e serviços ou das quantidades necessárias, além dos casos em que há remanejamento de despesas de um ano para outro - o que, não havendo autorização formal, gera problemas na prestação de contas. Há outros casos, ainda, em que os planos tem de ser alterados dado o tempo transcorrido entre o envio e aprovação do projeto e o repasse dos recursos, que geram diferenças consideráveis nos orçamentos inicialmente estabelecidos ou mesmo no planejamento das atividades:

Um dos pontos de tensão verificado nos discursos e no dia a dia dos Pontos de Cultura é caracterizado pela dinamicidade do cotidiano e da própria cultura e a sua relação com os planos de trabalho. Alguns gestores chegaram a apontar como um empecilho, a dificuldade de implementação do plano de trabalho. O grande intervalo de tempo entre o planejamento e a execução das atividades torna alguns dos equipamentos previstos inicialmente obsoletos e, portanto, desnecessários. Acredita-se que as diferentes estruturas e complexidades dos pontos deveriam ter modelos de gerenciamento igualmente diferenciados, de modo a respeitar sua singularidade gerencial. (BARROS; ZIVIANI, 2010, p. 81)

Ou seja, o que foi planejado por vezes mais de um ano antes do recebimento dos recursos perde sentido ou se torna desatualizado para a conjuntura em que efetivamente tem início o projeto. Assim, há necessidade de readequação das ações ou mesmo dos orçamentos,

---

¹²⁹ Para lidar com isso, houve relatos de que muitas vezes a autorização acabou por ser feita por telefone, não sendo formalizada, implicando posteriormente em problemas na prestação de contas.

fator que se agrava quando dos atrasos de repasses da parte do poder público¹³⁰. Após o atraso no repasse do recurso do MinC à rede estadual de Pontos de Cultura, no início de 2011, afirmou a gestora de um Ponto de Cultura:

E a notícia é essa - trabalhe dentro da proposta aprovada. Porém temos que fazer adequações necessárias a realidade vivida em cada Ponto... e ajustar o que não deu certo. Ao invés de facilitarem o processo, ficamos travados a burocracias que não fazem o menor sentido. (e-mail enviado para lista de discussão dos pontos em 29/04/2011)

Além disso, no que diz respeito às alterações nos planos de trabalho ocorrem ainda alguns problemas dada a divisão entre a natureza das despesas. Isso porque há muitos casos de remanejamento de recursos entre despesas de capital e de custeio, o que não é permitido. Muitas vezes, no entanto, os problemas ocorrem pela própria dificuldade de compreensão do que compreende as despesas de capital e de custeio¹³¹. Com relação a este aspecto, muitos dos Pontos de Cultura argumentam que essa divisão e a definição dos valores correspondentes acabam por prejudicar o melhor desenvolvimento dos projetos, uma vez que estes possuem natureza e necessidades diversas. A este respeito, propõe-se uma maior flexibilidade com a possibilidade de alteração de uma porcentagem das despesas entre capital e custeio, o que poderia ser feito sem descaracterizar a própria natureza do programa, que tem no investimento em capital um de seus componentes fundamentais.

De qualquer modo, todo este processo de alterações e idas e vindas de planos de trabalho faz ainda com que, por vezes, a versão do plano de trabalho executado acabe sendo diferente da versão em vigência, sobretudo nos casos em que há mudança na equipe gestora do Ponto de Cultura ou quando há demora na autorização da parte do poder público. Por fim, há ainda problemas com os pedidos de alteração fora do prazo (menos de trinta dias antes do término da vigência do convênio) ou posteriores à realização da alteração, ou ainda autorizações de readequação não formalizadas, por exemplo feitas por telefone.

Com relação aos prazos de vigência dos convênios, por fim, é preciso dizer que a execução dos planos de trabalho tem que ser finalizada antes do vencimento do convênio.

130 Novamente retomando a pesquisa sobre o sistema de convênio realizada pelo Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor (NEATS), uma das reclamações dos gestores de organizações da sociedade civil, que coincide com as reclamações dos Pontos de Cultura, é a de que “Os entes públicos, via de regra, atrasam na liberação das parcelas e não há previsão de indenização nem atualização monetária dos valores orçados no momento da elaboração do Plano de Trabalho.” (BRASIL, 2012a: 39)

131 As despesas de capital são aquelas realizadas com materiais e equipamentos permanentes que aumentam o patrimônio da instituição, a exemplo dos equipamentos multimídia, mobiliário e alguns instrumentos musicais. As despesas de custeio são aquelas realizadas com bens de consumo que não são duráveis e não agregam valor patrimonial à instituição, ou com a realização de atividades e serviços, a exemplo dos gastos com alimentação, transporte, serviços, materiais pedagógicos etc.

Nesse sentido, há problemas na prestação de contas quando há pagamentos de despesas fora do prazo de vigência, atrasos na execução e cumprimento do objeto ou quando o convênio expira antes da finalização de processos de compra. Aqui há novamente que se fazer uma ressalva no sentido de que o prazo de vigência dos convênios conta a partir da assinatura dos mesmos, e não da realização dos depósitos em conta, o que muitas vezes é feito com meses de atraso em prejuízo da execução, além dos casos em que não é feita a prorrogação da vigência apesar do envio de justificativas ou dos atrasos nos repasses.

3.3.2 Procedimentos de compras e contratações

Partindo para a questão das compras de bens e contratação de serviços, os maiores desafios estiveram ligados à realização das licitações, que regulamentam os procedimentos para aquisição de bens e serviços. A realização destes procedimentos é exigido com base no princípio da isonomia, que visa a seleção da proposta mais vantajosa tendo em mente os objetivos da legalidade, impessoalidade e publicidade. Apesar de adequados para a boa gestão de recursos públicos, a legislação vigente - pautada pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei 8.666 de 21 de junho de 1993) - foi pensada para regulamentação de grandes obras e realização de compras e serviços pelo Estado, que tem em geral uma dimensão muito diferente das parcerias com a sociedade civil. Ainda assim, ela se aplica também nos casos em que os recursos públicos são utilizados por entes privados conveniados ao poder público, estando submetidos ao regime da lei:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. (BRASIL, 1993, art. 116º)

Regulamentadas pelo Decreto Nº. 5.504 de 5 de agosto de 2005, no início do programa as compras e contratações por parte de organizações da sociedade civil conveniadas ao poder público eram vinculadas à realização de pregão eletrônico (BRASIL, 2005). No entanto, o Decreto Nº. 6.170 de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, estabeleceu:

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato. (BRASIL, 2007, art. 11º)

O mesmo é estabelecido pelo artigo 45 da Portaria 127/2008¹³², que dispõe sobre as normas para execução deste decreto. A portaria estabelece ainda que a cotação prévia de preços deve ser feita necessariamente pelo Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), exceto quando o valor for inferior a R\$8.000,00 (oito mil reais). No caso dos Pontos de Cultura, isso se aplica, em especial, à compra dos equipamentos do kit multimídia¹³³. Com relação a este processo, as divergências ficam por conta da realização da licitação por item ou por preço global. No primeiro caso, assume-se que a aquisição por item caracteriza aquisição fracionada do objeto, que altera a modalidade de licitação quando o orçamento fica abaixo dos R\$8.000,00. Por outro lado, argumenta-se que nem sempre os fornecedores possuem a especificação de todos os itens do kit ou que sua compra conjunta não garante o melhor preço, uma vez que, em não possuindo algum dos itens, os fornecedores acabam por comprá-los de outros fornecedores, repassando os custos ao comprador. Na maioria das vezes, no entanto, estas questões acabam por gerar problemas na prestação de contas dos Pontos de Cultura.

O problema apareceu nos casos em que não foi feito o pregão eletrônico (para os mais antigos) ou a cotação de preços, ou ainda quando esta não foi documentada e formalizada corretamente de acordo com as exigências estabelecidas pela Portaria 127/2008 (feita por telefone, sem assinatura, etc.). Além do desconhecimento das regras que geram problemas na realização dos procedimentos, são comuns ainda os casos em que há tentativa de realização de licitação e que não se encontram fornecedores interessados, seja pela especificidade dos produtos seja pelo valor pouco relevante. Por fim, alguns entraves aparecem ainda quando é alegada a inexigibilidade de licitação de acordo com o artigo 25 da Lei 8.666 e esta não é considerada adequada, o que ocorre em especial quando é feita alegação de emergência.

---

132 “Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.” (BRASIL, 2008a, art. 45º). A portaria 127, vale dizer, foi substituída pela Portaria 507/2011, no entanto o estabelecido permanece.

133 Este corresponde, como já foi dito, a uma parcela de no mínimo R\$20.000,00 que deve ser investida em capital, para compra de câmeras de vídeo e fotográficas, computadores, gravadores e outros instrumentos audiovisuais, ou seja, de equipamentos que permitam o registro das práticas e sua difusão. Com relação aos kits, um outro problema ocorre, não relacionado à compra dos equipamentos, mas à sua manutenção e posse definitiva. Isso porque os equipamentos são considerados patrimônio do estado ou município e, ainda que na maioria dos casos estes efetuem um termo de doação ao final do convênio, em algumas redes os Pontos de Cultura acabam tendo de devolvê-los. Além de descaracterizar a proposta do programa, isso faz ainda com que as instituições tenham que se responsabilizar pelo patrimônio público durante a vigência do convênio, sem, no entanto, terem recursos para pagamento de seguro e garantia da segurança dos equipamentos.

Para os valores abaixo do piso de R\$8.000,00, estabelece-se como regra a realização de pesquisa de mercado, com a cotação de três orçamentos de diferentes fornecedores, cabendo a exceção apenas nos casos em que há um único fornecedor do bem ou serviço. Com isso, torna-se necessário levantar três orçamentos formais em papel timbrado para cada compra efetuada, devendo conter a descrição detalhada dos itens, o preço unitário e total de cada item, o valor total do orçamento, a qualificação da empresa fornecedora (incluindo endereço e CNPJ) e a data e assinatura do responsável, sendo observada ainda a validade da proposta e a regularização do fornecedor, incluindo-se as certidões negativas de débitos com a União. Para comprovação, o gestor deve guardar todas as propostas recebidas e, ao final, anexar a nota fiscal com a compra na proposta vencedora, sendo esta necessariamente a de menor valor.

Essa exigência foi apontada pelos Pontos de Cultura como um dificultador na gestão dos recursos, sobretudo nos casos em que os bens ou serviços demandados são muito específicos e devido ao contexto informal em que atuam grande parte das instituições. As dificuldades, portanto, relacionam-se sobretudo a dois aspectos: a especificidade dos objetos - que lhes dá poucas opções em termos de fornecedores -, e a informalidade das empresas, que muitas vezes não possuem nem mesmo papel timbrado. A realização de três orçamentos torna-se um entrave na medida em que a atuação dos Pontos de Cultura faz com que estes necessitem muitas vezes de bens bastante específicos (como materiais para construção de instrumentos e indumentárias, para produção artesanal, entre outros) e, além disso, grande parte destes estão localizados em regiões vulneráveis, cujas práticas muitas vezes estão ligadas ao mercado informal - que esbarram não só na necessidade de levantamento de preços como também na comprovação dos gastos.

Dado esse contexto, o cumprimento das prerrogativas tem exigido dos Pontos a adoção de soluções alternativas, como nos casos em que o próprio gestor do Ponto de Cultura prepara o orçamento e leva para que o vendedor o carimbe ou em que este passa o modelo ao fornecedor, anexando à prestação de contas ofício do próprio Ponto justificando a adoção da medida. Segundo relato de um gestor de Ponto de Cultura na oficina de prestação de contas que ocorreu na Teia Regional dos Pontos de Cultura da capital em junho de 2012, esta foi a saída adotada para a compra de instrumentos de um *luthier*, que não possuía o formato de orçamento indicado. Com relação à adoção da medida, não parece ter ocorrido problemas na prestação de contas até o momento, porém há insegurança quanto à sua validade, isso para

além do fato de que tais saídas tem dependido fortemente de um aprendizado - muitas vezes árduo - que vem se consolidando entre os participantes do programa.

Com relação à questão da informalidade e da dificuldade em se obter os orçamentos, os órgãos gestores do poder público tem sugerido a mudança de fornecedores e o levantamento de preços em mercados mais formalizados. Isso, no entanto, faz com que se privilegiem os grandes fornecedores, o que, em termos de sustentabilidade e desenvolvimento local, acaba prejudicando o potencial de impacto da política. A questão da formalização consiste assim em um entrave ao uso dos recursos nas próprias comunidades, fazendo com que os gestores tenham de ir a regiões mais centrais para realizar as compras referentes aos recursos dos convênios.

Para além desse fator, a exigência acaba por gerar uma sobrecarga de trabalho bastante relevante, fazendo com que os responsáveis pelos Pontos de Cultura tenham de dedicar grande parte de seu tempo às atividades de gestão. Nesta mesma oficina de prestação de contas ocorrida durante a Teia Regional da capital em junho de 2012, tivemos o exemplo emblemático de um Ponto de Cultura que relatou encontrar dificuldades para conseguir os três orçamentos para compra de livros infantis. Necessitando mais de quatrocentos exemplares de livros diferentes, o responsável pela compra não conseguia encontrar todos os itens junto ao menos três fornecedores. Nesse caso, foi indicado que ele fizesse um ofício justificando a não existência de três orçamentos e que a compra se baseasse no valor mais barato do conjunto da obra. Ou seja, ele deveria comprar de um único fornecedor e justificar que a compra conjunta dos itens garantia a economicidade, graças à quantidade de itens (que estimulava maiores descontos) ou mesmo devido ao pagamento de um único frete de entrega. Ainda aqui, porém, houve divergências quanto à validade dessa medida, e chegou a ser sugerido que o mais garantido seria fazer o levantamento por item - o que corresponderia a realizar por volta de 1200 orçamentos, isto é, três para cada título.

Assim, indica-se que os procedimentos e exigências para compras e contratações parecem descabidos com relação aos valores e ao público almejado pelo programa. Além das dificuldades encontradas na realização da cotação prévia de preços ou pesquisa de mercado, encontram-se problemas também nos documentos comprovantes de liquidação das compras e contratações. Nesse ponto deve-se atentar para uma série de detalhes que, em não sendo cumpridos, implicam em problemas na prestação de contas. Entre eles estão a referência obrigatória ao número do convênio, a data compatível com a execução do projeto, a emissão

das notas em nome da instituição conveniada (e não da pessoa física realizadora da compra), a compatibilidade com o objeto social das empresas contratadas, a especificação completa dos itens e descrição correta das mercadorias e serviços, consoantes com o plano de trabalho. A não observância de qualquer um destes dados na emissão das notas ou recibos acaba por gerar sua não aceitação.

Já na contratação dos serviços, os principais problemas relacionam-se à contratação de pessoal, havendo muitas dúvidas com relação às modalidades de contratação (CLT, RPA, MEI etc) e regulamentação trabalhista, além da tributação. A questão dos encargos trabalhistas é apontada como problema não só pela falta de previsão nos planos de trabalho como devido ao recolhimento de impostos sobre a remuneração que já é baixa, que implica, muitas vezes, na perda de profissionais. Além disso, chama atenção a dificuldade na contratação de artistas e grupos não institucionalizados e de pessoas físicas que não possuem nota fiscal. Nas ações realizadas pelos Pontos de Cultura, são comuns os pagamentos de cachês e as propostas de realização de oficinas nas mais diversas áreas. Nesses casos, sofre-se sobretudo com a questão da informalidade, uma vez que as atividades muitas vezes levam à contratação, para prestação de serviços, de públicos que não possuem toda a documentação, não são formalizados ou filiados à cooperativas.

Em alguns dos relatos trazidos em uma das reuniões entre Pontos de Cultura, realizada em setembro de 2011, apareceram casos relacionados a essa questão. Em um deles, o Ponto de Cultura previa a capacitação de meninos de rua, buscando contratá-los em suas atividades. Em outro caso, tratava-se de um trabalho comunitário com várias costureiras, que não possuíam nota fiscal. Neste último, o problema fora solucionado pela emissão de uma nota de MEI possuída por uma delas e correspondente divisão do valor entre todas as envolvidas. Ainda que a solução encontrada dê conta da questão formal, ela certamente indica para a necessidade de adequação dos instrumentos administrativos.

Além da informalidade, a necessidade de contratação dosicineiros ou coordenadores dos projetos passa também pelas dificuldades inerentes ao processo licitatório. Isso porque exige-se a observância das normas que garantem a publicidade e impessoalidade, como a divulgação das vagas e comprovação de qualificação profissional e curricular por parte dos candidatos. Estes, no entanto, muitas vezes têm um envolvimento voluntário com tais atividades e com as instituições muito anterior ao estabelecimento do convênio, fora os casos em que os profissionais não possuem uma comprovação de experiência formal ou acadêmica.

Sobre as dificuldade no processo de contratação de profissionais, afirma a pesquisa de avaliação do programa Cultura Viva:

Um exemplo dessa questão aparece quando da discussão a respeito da contratação de equipe por parte dos pontos de cultura. A legislação existente sobre convênios pede que nesse caso seja feita licitação, para divulgação das vagas e análise de candidatos, de modo que a escolha seja feita por meio da comprovação da qualificação e experiência profissional dos candidatos. Os pontos de cultura, por sua vez, argumentam que muitas vezes há profissionais engajados anteriormente com a instituição e as atividades, muitas vezes voluntariamente, outras vezes formalmente contratados, o que por si só deveria justificar sua contratação e envolvimento no projeto. Há casos, ainda, em que os profissionais destinados, por exemplo, a ministrar uma oficina não possuem um currículo formal e comprovação de experiência, como no caso dos mestres da cultura popular. Além desse aspecto, na maioria das vezes, determinado artista é contratado em detrimento de outro pelas especificidades e particularidades do seu trabalho, que não estão invariavelmente vinculadas ao preço que se paga. (IPEA, 2011, p. 83)

Além dessa dificuldade, um outro fator que gera entraves na prestação de contas diz respeito ao pagamento retroativo de prestadores de serviço ou de profissionais envolvidos com os projetos. Isso ocorre, em especial, quando há o atraso no repasses dos recursos, o que leva muitos profissionais a trabalharem por meses sem receber, em caráter voluntário. Em levantamento feito junto a representantes de Pontos de Cultura da rede estadual na formação realizada em dezembro de 2011, estes afirmaram que um dos maiores problemas quando do atraso dos repasses diz respeito ao cumprimento dos pagamentos dos profissionais, que gera evasão dos mesmos ou sua não remuneração por longos períodos (SÃO PAULO, 2012).

Por fim, alguns problemas aparecem também pelo uso dos recursos para pagamento de despesas não permitidas - como a manutenção ou concerto de equipamentos e despesas de publicidade - ou pela sua aquisição de forma não adequada, como no caso dos recursos de alimentação comprados por itens.

3.3.3 Gestão financeira dos recursos

A gestão financeira dos recursos do convênio é um outro fator que gera problemas na prestação de contas dos Pontos de Cultura, seja pela questão da aplicação dos recursos e uso de seus rendimentos, seja por conta das tarifas bancárias ou formas de pagamento. No primeiro caso, há a obrigatoriedade de aplicação dos recursos do convênio na conta específica criada para geri-lo, conforme o artigo 42 da Portaria 127:

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados: I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores; (BRASIL, 2008a, art. 42º, § 1º)

Aqui, há muitas vezes falta de clareza acerca dos prazos e procedimentos para aplicação dos recursos e uma rigidez por vezes injustificável. Em um dos casos analisados durante o mutirão de prestação de contas realizado na regional do MinC em 2011, por exemplo, o Ponto de Cultura teve de devolver parte do recurso pois não havia aplicado o correspondente ao valor de R\$20 mil, a ser destinada à compra do kit multimídia. A expectativa era a de que esta fosse realizada em menos de um mês, o que justificaria mantê-lo na conta dados os prazos para retirada dos recursos da aplicação. No entanto, graças aos procedimentos para compra dos equipamentos, o processo demorou acima do previsto, e o Ponto de Cultura teve de arcar com os juros desse período de não-aplicação.

Nesse aspecto, o problema se dá não só pela não aplicação dos recursos, como pelo posterior uso de seus rendimentos. Segundo orientações do MinC, para que seja feito uso dos rendimentos é necessário enviar uma carta contendo os doze extratos bancários do ano com os rendimentos em destaque, assim como um plano de trabalho e um termo de referência específicos para o uso destes recursos, que deverão ser aprovados e autorizados formalmente pelo concedente. Os recursos dos rendimentos devem ser aplicados integralmente no objeto do convênio e, após sua utilização, deve-se prestar contas da mesma forma que os recursos repassados inicialmente:

§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras somente poderão ser aplicados no objeto do convênio, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos. (BRASIL, 2008a, art. 42º, § 2º)

Com relação a esse aspecto, os problemas aparecem quando não é feito o pedido para utilização dos rendimentos, quando seu uso é aplicado para despesas fora do objeto do convênio ou quando não é feita a comprovação do uso dos rendimentos da aplicação. No que diz respeito a essa questão, é importante apontar para a necessidade de capacitação dos gestores dos convênios e do fornecimento destas informações, uma vez que nem todos estão familiarizados a este tipo de procedimentos. Aqui podemos citar mais um caso de um dos

Pontos de Cultura que levou seu processo à regional do MinC durante o mutirão de prestação de contas. Mesmo com a documentação organizada, a instituição recebeu diligência do MinC e teve de devolver por volta de R\$2.500,00 por conta da prestação de contas do uso do rendimento da aplicação¹³⁴.

Além dessa questão, há ainda problemas bancários, relacionados à cobrança de taxas administrativas. Segundo o artigo 42 da Portaria 127/2008, as contas bancárias criadas a partir de convênios e contratos de repasse estão isentas da cobrança de tarifas bancárias (BRASIL, 2008a, art. 42º, § 5º). No entanto, ainda que seja feita a solicitação de dispensa conforme a regulamentação, em grande parte das vezes há cobrança de taxas da parte dos bancos, que desconhecem a normativa ou entendem que a mesma garante a isenção apenas à órgãos públicos, não sendo válida para organizações não-governamentais. Com isso, muitos das instituições acabam tendo de pagá-las ainda que em seus projetos não estejam garantidos recursos para tal e, na realidade, o pagamento não seja permitido a partir dos recursos do próprio convênio, o que, por sua vez, vincula-se ao fato de que ele próprio deveria garantir a isenção.

Aqui torna-se emblemático o exemplo das divergências na interpretação das normas, não só no caso dos bancos, que não a aceitam, como no caso decorrente da própria prestação de contas. Algumas das soluções adotadas pelos gestores dos Pontos de Cultura tem sido o pagamento das tarifas bancárias como despesas administrativas (como parte dos recursos do convênio) ou ainda a partir dos rendimentos da aplicação dos recursos. No entanto, a aceitação ou não destas saídas não está consolidada e tem sido objeto de debates, ficando sujeita à análise técnica favorável ou não dos responsáveis.

Além das tarifas, há ainda problemas semelhantes que advém do pagamento de multas, uma vez que de acordo com a regulamentação fica proibida a realização de despesas não só com taxas bancárias como também multas, juros ou correção monetária (BRASIL, 2008a, art. 39º, VII). Aqui, admite-se a exceção nos casos em que as multas são decorrentes dos atrasos nas transferências de recursos pelo órgão concedente, porém boa parte dos entraves nesse ponto advém de impostos não recolhidos ou pagos em atraso.

---

134 Nesse caso, vale chamar atenção para o fato de que a instituição era bastante estruturada em termos de gestão, com funcionários próprios dedicados às questões financeiras e administrativas. Porém, com o andamento da execução do convênio do Ponto de Cultura, acabaram tendo de contratar uma consultora externa para acompanhamento do processo. Ainda assim, o convênio que datava de 2005 até o momento da realização do mutirão não havia sido encerrado. Segundo relato da gestora do Ponto de Cultura, eles haviam enviado a última resposta às diligências há mais de um ano, porém a instituição permanecia inadimplente no sistema, aguardando carta de quitação.

Por fim, quanto às formas de pagamento, muitos dos entraves na prestação de contas surgem quando há transferência para outras contas não específicas do convênio ou quando a conta do convênio é utilizada para o recebimento e gestão de prêmios. O mesmo ocorre quando da retirada de recursos com posterior ressarcimento ou devido à falta de conciliação bancária entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados. Entendemos que as regras quanto à utilização do recurso servem para facilitar o monitoramento dos gastos e a comprovação da prestação de contas, porém, nesse ponto, grande parte dos casos não dizem respeito à mal versação de recursos públicos ou desvios de finalidade, mas seguem as demandas colocadas pela dinamicidade do processo e da atuação das instituições proponentes.

3.3.4 Despesas administrativas

A partir da exposição das questões acima e constatação da complexidade da gestão dos convênios, é necessário passar ao tema da demanda administrativa atribuída às instituições proponentes dos Pontos de Cultura a partir da realização dos convênios. Um dos problemas de grande relevância nesse aspecto é a estrutura exigida para corresponder a estas demandas, estrutura que nem sempre é viabilizada pelo próprio apoio recebido.

Isso porque, na regulamentação dos convênios, há um limite máximo para o pagamento de despesas administrativas, tais como: aluguel, água, luz, telefone, contador, advogado, secretária e assim por diante¹³⁵. Segundo artigo 39 da Portaria 127/2008,

Observado o limite de 5% do valor do objeto, os recursos do convênio ou contrato de repasse poderão custear despesas administrativas das entidades privadas sem fins lucrativos, obedecidas as seguintes exigências: I - estar expressamente previsto no plano de trabalho; II - estar diretamente relacionadas ao objeto do convênio ou contrato de repasse; e III - não sejam custeadas com recursos de outros convênios ou contratos de repasse. (BRASIL, 2008a, art. 39º)

Uma vez que muitos dos Pontos de Cultura haviam excedido o limite de 5% ou necessitavam fazê-lo, o aprendizado gerado pela experiência alterou tal limite pela Portaria 342 de 05 de novembro de 2008. Por meio desta portaria, foi ampliada a permissão destes gastos para o limite de 15% do total dos recursos repassados, de acordo com o artigo 39:

Os convênios ou contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e

---

¹³⁵ Aqui, cabe a observação da dificuldade muitas vezes existente na definição do que caracteriza ou não despesa administrativa.

demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho. (NR) (BRASIL, 2008b, art. 39º)

Reconhece-se aqui que esta ampliação contribuiu com a questão dos custos administrativos, porém, ainda assim, é patente a percepção de que os projetos ficam comprometidos quando da não existência de uma estrutura administrativa por trás e para além dos convênios, e de parte da equipe dedicada a estas funções:

A aprovação do uso de 15% dos recursos com gastos administrativos pode ter contribuído com essa problemática, mas ainda há a convicção e um diagnóstico generalizado de que, se os pontos não têm uma estrutura mais ampla por trás – conhecimentos prévios sobre a gestão de recursos públicos, parte da equipe destinada a estas funções entre outros fatores –, o projeto não acontece, ou é paralisado devido às dificuldades na prestação de contas. (IPEA, 2011, p. 83)

São inúmeros os casos de grupos ou coletivos que não tinham uma estrutura jurídica, administrativa e contábil e tiveram que criá-la para gerir o projeto, ainda que isto não estivesse contemplado por seus planos de trabalho. Assim, a prerrogativa de contemplar associações comunitárias mediante o apoio não convergiu com as necessidades colocadas para gestão dos recursos.

Aqui cabe lembrar que, ainda de acordo com o artigo 39 (I) acima citado, é vedada a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar (BRASIL, 2008a, art. 39º, I). Além da limitação do valor das despesas administrativas, de acordo com o parágrafo único desse artigo há também a exigência de que estas estejam necessariamente relacionadas ao objeto do convênio, não sendo permitidas despesas realizadas para manutenção da instituição. Nesse ponto, no entanto, há que se levar em conta o perfil das instituições que realizam os convênios como Pontos de Cultura pois, em boa parte dos casos, os proponentes são dotados de pequena estrutura administrativa, o que torna difícil diferenciar as despesas administrativas relacionadas ao convênio daquelas relacionadas à instituição:

A Instrução Normativa que regula convênios, diz que não podem ser aceitas despesas administrativas e fiscais; ela parte do princípio de que a entidade tem que contar com uma estrutura mínima e prévia que garanta o seu funcionamento independente do convênio com o governo, o que faz sentido. Porém, a mesma Instrução Normativa admite que estas despesas podem ser aceitas quando utilizadas no estrito cumprimento do convênio. O que é o caso dos Pontos de Cultura. Como entidades de pequeno porte, comunitárias, em que sua estrutura administrativa se resume a uma mesa com computador e telefone, não há como separar atividade meio de atividade fim. (TURINO, 2009, p. 160)

Com isso, os problemas na prestação de contas apareceram em muitos casos pela

alegação de que houve pagamento de despesas administrativas da instituição não diretamente relacionadas ao objeto do convênio. Ainda que saibamos que este não é o caso de todas as instituições contempladas como Pontos de Cultura, entendemos que, se a concepção do programa está voltada ao apoio às práticas comunitárias e à inclusão de novos atores no campo da política pública, o excesso de exigências e a limitação dos custos administrativos tornam-se um impeditivo relevante. A pequena estrutura de recursos humanos das instituições, o acúmulo de funções, a falta de recursos financeiros para contratações voltadas à administração dos projetos, a ausência de profissionais especializados e a sobrecarga gerada pelas demandas administrativas foram assim questões levantadas com bastante ênfase pelos Pontos de Cultura, também no caso das oficinas realizadas junto à rede estadual (SÃO PAULO, 2012, p. 55).

Ainda nesse aspecto, aparece também como fator problemático a impossibilidade de pagamento de dirigentes das instituições, exceto no caso das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)¹³⁶. Isso porque estes muitas vezes se dedicam integralmente aos projetos, ficando no entanto sem a possibilidade de receber remuneração. Em mais de uma ocasião tratou-se desta questão como um dificultador, que obriga os Pontos a reestruturarem seu planejamento e buscarem recursos de outras fontes para viabilizar a gestão do próprio convênio.

Além destas restrições, exigia-se anteriormente, no caso dos convênios diretos com o MinC, o oferecimento de uma contrapartida no valor de 20% do valor total do projeto, seja em recursos financeiros, seja na forma de bens e serviços. Nesse ponto, para além da dificuldade própria em oferecer tais contrapartidas, ocorriam ainda uma série de problemas quando os recursos da contrapartida não eram aplicados na conta do projeto ou quando saíam de outra conta que não a conta específica do convênio. No caso dos Pontos de Cultura implementados a partir das redes estaduais e municipais, a contrapartida passou a ser exigida de tais órgãos, deixando de exigi-la das próprias instituições¹³⁷.

Por fim, aparece como desafio o manejo do SICONV, sistema de gestão de convênios e contratos que foi criado para facilitar esse processo e que ainda não está consolidado,

---

136 A Lei 9.790/99 abre pela primeira vez às entidades sem fins lucrativos a possibilidade de remunerar seus dirigentes, não sendo esta obrigatória e devendo estar regulamentada pelo estatuto da instituição (BRASIL, 1999).

137 Como se pode ver, há assim alguns avanços decorridos da implementação do programa, tanto em relação às contrapartidas quanto em relação às despesas administrativas. Ainda que estes tenham contribuído consideravelmente para amenização destes problemas, o diagnóstico mais amplo permanece, diante do excesso de exigências implicadas na gestão dos convênios.

havendo dificuldades para sua operação tanto da parte das entidades quanto do próprio poder público. A ferramenta, criada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), está sendo aprimorada ao longo de sua implementação, mas há constantes dificuldades que vão desde o cadastramento das instituições até a prestação de contas. Nesse último aspecto, há casos em que a documentação foi enviada pelo correio, tendo os Pontos gasto recursos para tal e agora terão de ser feitas novamente por meio do sistema, gerando retrabalho. Além disso, falta especificidade no sistema para questões referentes à área da cultura, como por exemplo a ausência de unidades como cachê, eventos, entre outros.

É preciso dizer, enfim, que os fatores relacionados aos planos de trabalho, à realização dos processos de compras e contratações, à gestão financeira e às despesas administrativas necessárias à gestão dos convênios implicam nos principais problemas relacionados à prestação de contas dos Pontos de Cultura, sendo muitas vezes agravados pelas mudanças de sede e endereço, perda de documentação e por alterações tanto nas equipes gestoras dos projetos quanto nas equipes dos órgãos públicos responsáveis por seu acompanhamento. Além destes fatores, há ainda os casos de problemas entre parceiros, em especial quando o proponente do projeto alia-se a uma instituição para concorrer ao edital, dadas as exigências de formalização¹³⁸.

Para além das condições elencadas acima, que dizem respeito à execução dos projetos e aos procedimentos relacionados à realização das despesas, é preciso levar em conta ainda a complexidade do próprio procedimento de prestação de contas. Ao final da execução de cada parcela, exige-se o envio de uma série de formulários (anexos) devidamente preenchidos e assinados, sendo estes referentes às metas, etapas e fases do projeto (relatório de execução físico-financeira); à execução de despesas e receitas; à relação de pagamentos efetuados; à relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos do convênio; à conciliação bancária; além do relatório de cumprimento do objeto (relatório de atividades com fotos, vídeos etc)¹³⁹, extrato da conta corrente, extrato da aplicação e caixa (ANEXO II). Trata-se, portanto, de uma extensa lista de documentos e atribuições que colocam, para os gestores dos convênios, os desafios de agregá-los e enviá-los ao poder público, demandando um amplo período de dedicação muitas vezes incompatível com o montante de recursos

---

138 Abordaremos à diante o problema da intermediação na entrega da política, que tem levado agentes culturais não formalizados a buscar parcerias com instituições que possuem CNPJ. Isso não só tem indicado uma menor capilaridade da política dadas as dificuldades de acesso à mesma, como tem sido responsável por alguns dos problemas na execução dos projetos e prestação de contas dos Pontos de Cultura.

139 Para os modelos de documentos exigidos para a prestação de contas dos convênios, ver Anexo II.

recebidos¹⁴⁰.

Com este relato dos problemas, vale ressaltar, não buscamos advogar contra os processos de prestação de contas e de controle do uso dos recursos públicos, necessários para garantia da boa administração pública. Porém, nesse caso, o que parece prevalecer é um excesso de exigências em paralelo à pequena estrutura administrativa de grande parte dos Pontos de Cultura, relacionada à falta de capacitação para gestão dos recursos públicos e insegurança jurídica em torno do procedimentos exigidos pela legislação.

Além disso, com a enumeração dos entraves mais comuns encontrados na prestação de contas não buscamos atribuir a existência de problemas às instituições beneficiadas, como apontam algumas iniciativas de criminalização em voga no debate público atual e da parte dos órgãos de controle. Como vimos na seção anterior, grande parte dos problemas podem ser atribuídos à falta de estrutura de gestão do próprio Estado e da máquina governamental, em conjunção às dificuldades inerentes aos procedimentos da gestão pública. Assim, é preciso destacar ainda uma vez que os desafios na prestação de contas são decorrentes não apenas de dificuldades na execução dos planos de trabalho e gestão dos recursos públicos, como de uma ausência de apoio do poder público no que diz respeito à comunicação e fornecimento de informações no decorrer do processo:

Houve uma combinação de dois fatores que compuseram o entrave de gestão vivenciado na prestação de contas. De um lado, houve a inexperiência de gerenciamento de convênios por parte de muitas instituições que foram aprovadas nos editais de seleção de projetos e implementaram Pontos de Cultura. De outra parte, houve o despreparo do MinC para lidar com essa situação. Isso se traduzia em uma equipe reduzida para gestão do programa, grande rotatividade de técnicos, dificuldade de acompanhamento direto das ações nas localidades dos Pontos de Cultura, falta de formação e de informação. (VILUTIS, 2009, p. 84)

Assim, entendemos que a questão passa não apenas pela inexperiência das instituições da sociedade civil na gestão dos convênios - o que se relaciona à própria perspectiva do programa de inclusão de novos atores no campo das políticas culturais - como pelo despreparo e falta de estrutura dos próprios órgãos gestores. Além disso, esta pode ser atribuída também à complexidade da regulamentação e à falta de consolidação na interpretação das normas, o que gera insegurança tanto para os atores da sociedade civil quanto do Estado.

Para além da inadequação da regulamentação à realidade do programa e

---

140 Veremos, à diante, como a adoção de um formato simplificado de prestação de contas pela Secretaria de Estado da Cultura contribuiu para amenizar as dificuldades relacionadas a este procedimento.

especificamente no campo da política cultural, entende-se ainda que as exigências quanto aos procedimentos tem um caráter fortemente formalista e burocratizante, não garantindo necessariamente a ausência de desvios e o bom uso dos recursos públicos. No depoimento do gestor de um Ponto de Cultura, isso se relaciona, por sua vez, à própria lógica do Estado brasileiro:

Já estou com os meus ouvidos roucos de tanto me ouvir falar a mesma coisa: o problema não é de gestão, mas da lógica do Estado Brasileiro, que parte do princípio de que somos, todos, desonestos e vocacionados a assaltar os cofres públicos. [...] E, como na pseudo intenção de proteger o dinheiro público, este Estado cria um conjunto de mecanismos de controles, deliberadamente, para complicar a vida dos cidadãos de bem e favorecer aos maus feitores, que se locupletam, exatamente, protegidos por esses mecanismos. (e-mail enviado à lista dos Pontos de Cultura de SP em 10/06/2011)

O que se pode presumir é que tais procedimentos não só dificultam o uso dos recursos e prestação de contas para aqueles que não os dominam, como não garantem a idoneidade dos gastos nos casos em que há o domínio não só dos procedimentos, como dos mecanismos para burlá-los. Desse ponto de vista, a regulamentação não só não garante o bom uso dos recursos como não permite a diferenciação entre o que corresponde a desvio de finalidade do uso dos recursos públicos e aquilo que corresponde a erros procedimentais, muitas vezes atuando de forma inversa ao que se esperaria, isto é, punindo os últimos e não os primeiros. A partir das dificuldades acima apresentadas, a grande questão parece centrar-se em como conciliar a relação com a sociedade civil, a flexibilidade na gestão e o controle do uso dos recursos públicos.

Tendo em vista esta questão, apontamos aqui os principais entraves evidenciados na prestação de contas não só para que possamos ter uma compreensão mais concreta do problema, como para criar uma espécie de tipologia que possa nos ajudar na análise do mesmo. Ainda que os elementos acima tratados não estejam sistematizados propriamente em nenhum documento oficial, o diagnóstico que aponta a necessidade da revisão dos instrumentos reguladores da implementação do Cultura Viva é já bastante antigo. Nos documentos dos próprios Pontos de Cultura, ele esteve presente desde a Teia Nacional de Belo Horizonte, no ano de 2007, quando constavam - na apresentação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura - as insatisfações frente aos problemas na operacionalização do programa¹⁴¹. A partir da Teia de Brasília, em 2008, a necessidade de mudança na legislação

141 “Em todo o país, os Pontos de Cultura estão muito insatisfeitos pelas inúmeras dificuldades vivenciadas. O Cultura Viva possui muitos méritos em sua concepção, mas tem grandes problemas na operacionalização, pois há

vigente e a busca de alternativas para a mesma é constantemente reiterada¹⁴², aparecendo em quase todos os documentos relacionados aos Pontos de Cultura, a exemplo da Carta de Pirenópolis, escrita pela Comissão Nacional de Pontos de Cultura e lançada em 2010¹⁴³; da Carta da Comissão Paulista de Pontos de Cultura de fevereiro de 2011¹⁴⁴; e do manifesto dos Pontos de Cultura, lançado em maio de 2011¹⁴⁵.

Ainda que reforçado constantemente pelos beneficiários da política, o diagnóstico esteve presente não só da parte dos Pontos de Cultura, como das diversas pesquisas de avaliação do programa, a exemplo das pesquisas já citadas realizadas pelo IPEA, oriundas de acordos de cooperação técnica com o MinC. Após a realização de tais pesquisas, como parte da agenda que gira em torno da implementação do Cultura Viva, em 2012 criou-se também em âmbito federal um Grupo de Trabalho para pensar o redesenho do programa, envolvendo, entre outros atores, o Ministério da Cultura, o IPEA e representantes da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (MINC, 2012a)¹⁴⁶.

grande dificuldade do Estado em acompanhar a ação democrática do Programa. São notórios os impasses entre a natureza das atividades sócio-culturais em contraposição às limitações impostas pela legislação e o reduzido quadro de pessoal do MINC, que redundam em pouca agilidade nas tramitações de convênios e prestações de contas.” (FÓRUM NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA, 2007).

142 Entre as diretrizes gerais resultantes do encontro, esteve a “Revisão da legislação que rege os convênios entre a sociedade civil e o Estado, garantindo transparência, funcionalidade, e agilidade nos processos administrativos, regulamentando a transferência de recursos públicos para ações da sociedade civil com finalidades sociais e culturais;” (FÓRUM NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA, 2008).

143 “Mesmo tendo beneficiado mais de 8 milhões de pessoas pela Rede Nacional dos Pontos de Cultura, pouco se fez para melhorar o Marco Legal para a gestão de convênios de Pontos de Cultura regulado pela Lei 8.666/1993, pela Portaria interministerial – Inciso II § 2º art. 50 nº 127/2008, Portaria Interministerial nº 342/2008 de 5/11/2008 e IN/STN nº 01 de 15/01/1997, que até 2010, tratou a cultura popular com a mesma rigidez que se trata as grandes obras de infra-estrutura do PAC.” (COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA, 2010)

144 “2- LEGISLAÇÃO e BUROCRACIA - 2.1- Esforços para o estabelecimento de um Marco Regulatório específico para reger as relações entre o Estado e as entidades da sociedade civil em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República que possa garantir um tratamento que contemple a diversidade cultural brasileira.” (COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA, 2011).

145 “O Ministério da Cultura deve agir com energia, não somente em defesa do Programa Cultura Viva e da política cultural estabelecida no Plano Nacional de Cultura, mas, sobretudo, para sensibilizar órgãos como o Banco Central, o CGU, o TCU, o Ministério do Planejamento e a Casa Civil, sobre a necessidade urgente de novos marcos regulatórios que compreendam a diversidade de nossas realidades e para que viabilizem ações para a implementação e consolidação de uma gestão participativa e compartilhada.” (COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA, 2011).

146 A instituição do grupo de trabalho para o redesenho do programa foi polêmica junto aos Pontos de Cultura desde seu início, seja por divergências quanto à necessidade de um redesenho do programa, seja pela definição da participação ou não dos ponteiros. Tendo durado cerca de um ano, o GT atuou por meio de reuniões presenciais temáticas, diálogos virtuais e seminários, tendo sido publicado pelo IPEA um relatório final com os resultados do processo. Ainda que estejam previstas algumas medidas para aprimoramento da implementação do programa, como a criação de um sistema de gestão do conhecimento, a promoção de melhorias na gestão da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, a elaboração de cartilhas e capacitação dos contemplados pelo programa, o redesenho não se propôs a enfrentar a questão jurídica de regulamentação das parcerias, optando por trabalhar dentro dos marcos legais vigentes. Com isso, manteve a continuidade dos convênios como instrumento de repasse e estabeleceu outras ações a partir da concessão de prêmios, bolsas e chancelas, envolvendo menor valor de recursos e certificação sem repasse de recursos.

Além disso, a discussão esteve presente também em diversas instâncias do legislativo, na elaboração de leis que tornem o programa uma política de Estado e permitam sua regulamentação. Na elaboração do projeto de Lei 757/2011, de autoria da Deputada Jandhira Feghali - que institui o Programa Cultura Viva como política de Estado a nível federal -, uma das principais preocupações é a elaboração de um marco legal que permita a simplificação dos procedimentos de repasse e prestação de contas. Em audiências públicas realizadas pelo deputado relator da proposta, Nazareno Fonteles, a discussão esteve pautada sobretudo por essa questão, sendo fortemente argumentada a necessidade de se desatrelar o programa do marco da Lei 8.666. A proposta em tramitação, que institui a Política Nacional de Cultura Viva destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura - substitutiva do Projeto de Lei Nº 757/2011 - estabelece um modelo de transferência direta de recursos financeiros aos beneficiários, sem necessidade de convênios, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, art. 8º).

Mais amplamente, a discussão tem aparecido também como parte da agenda federal no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio de um grupo de trabalho (GT) instituído pelo Decreto 7.568/2011 para “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.” (BRASIL, 2011, art. 5º). Convocado após a atuação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil durante a campanha eleitoral de 2010¹⁴⁷, o GT foi composto por membros do poder público e organizações da sociedade civil, no intuito de criar um marco legal específico que regulamente as relações entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos e que permita superar a insegurança jurídica atualmente prevalecente. A proposta levantada pelo trabalho do GT indica a criação de um novo instrumento jurídico para as relações de parceria - o Termo de Fomento e Colaboração -, que prevê, além do estabelecimento de comissões de monitoramento e avaliação, priorizar o controle sobre o uso dos recursos no alcance e cumprimento efetivo do objeto, e não nos procedimento formais e burocráticos (BRASIL, 2012b, art. 5º, item IV). Além disso, institui exigências diferenciadas para prestação de contas a partir do montante de recursos envolvidos, indicando um controle

---

147 Informações sobre a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil podem ser encontradas no site: <http://plataformaosc.org.br/>

mais rigoroso para projetos que envolvam maior volume de recursos e procedimentos de menor complexidade para aqueles que envolvem menor volume de recursos¹⁴⁸.

Essa última proposta nos parece de fundamental importância, na medida em que o que temos no cenário atual parece ser, por vezes, uma distorção na regulamentação destas parcerias. A gestão da cultura do estado de São Paulo é um exemplo paradigmático, na medida em que há, por um lado, certa flexibilização nas relações que envolvem grandes organizações e montantes de recurso - a exemplo das parcerias com as OSs -, e uma burocratização das relações que envolvem menores montantes de recursos e pequenas organizações, como é o caso dos Pontos de Cultura¹⁴⁹.

Nesse sentido, a estrutura institucional regulamentadora da administração pública parece aplicar-se, por diversas vezes, de maneira desigual, sobretudo no caso das políticas que envolvem forte interação com instituições da sociedade civil. Retomando a discussão mais ampla acerca da gestão pública, ressalta-se aqui, ainda uma vez, a relação existente entre os aspectos técnico e político:

Adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um maior grau de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública. (BUCCI, 2002, p. 233)

O contexto político, cabe dizer, não parece favorável à adoção dessas medidas e ao enfrentamento da questão jurídica e burocrática. Nesse sentido, torna-se mais do que necessária a discussão de formas de democratização do Estado e do acesso aos recursos públicos, a partir de um tratamento que leve em conta as especificidades dos diferentes contextos institucionais e das diferentes parcerias, garantindo maior equidade nesta relação e apontando para a criação de arranjos institucionais mais adequados.

3.4 A incompatibilidade dos instrumentos de gestão da administração pública com a proposta inclusiva do programa

---

148 O artigo 24 da minuta do projeto de lei divide os Termos de Fomento e Colaboração em dois níveis, de acordo com os valores envolvidos: nível I, com valor igual ou inferior a seiscentos mil reais; e nível II, com valor superior a esse montante (BRASIL, 2012b, art. 24º). A partir dessa distinção, estabelece diferentes regras para designação das comissões de avaliação (art.37) e prestação de contas (art. 42º).

149 Discutiremos à diante as particularidades relacionadas à gestão da rede de Pontos de Cultura vinculada à secretaria de estado, que parece buscar uma menor burocratização. Ainda assim, o argumento é válido para o contexto mais amplo do programa e das políticas públicas no país.

Na seção anterior nos dedicamos à análise dos desafios que envolvem a implementação do programa Cultura Viva, com foco em especial na descrição das exigências colocadas frente ao uso dos recursos públicos, que geram os recorrentes problemas no processo de prestação de contas. Buscamos a partir delas compreender de forma mais concreta alguns dos entraves existentes nesse tipo de política, que envolve forte interação do Estado com instituições da sociedade civil. Tendo esses elementos como pano de fundo, passamos agora para uma análise mais direta das hipóteses que nortearam este trabalho.

O primeiro ponto a considerar, questão-chave para o problema que discutimos, diz respeito às dificuldades existentes na operacionalização de políticas democratizantes, dados os instrumentos jurídicos e de gestão colocados pela administração pública. Tais dificuldades apontam para a compreensão de que o próprio setor estatal não está apto a esse tipo de gestão compartilhada, uma vez que a lógica inerente ao uso dos recursos públicos é complexa e os procedimentos exigidos na sua execução são excessivamente burocráticos - o que é agravado, de nossa perspectiva, pela inexistência de instrumentos específicos que regulamentem as relações com as instituições da sociedade civil.

Isso está relacionado, por sua vez, à própria lógica burocrática de funcionamento do Estado. Marilena Chaui (2006, p. 76), em artigo em que realiza um balanço de sua gestão na secretaria de cultura da cidade de São Paulo, reflete sobre como a questão burocrática direciona-se contrariamente à uma perspectiva democrática, agravando-se, em especial, no âmbito da cultura:

Sabemos que, por sua natureza própria, a burocracia é contrária às práticas democráticas [...]. De fato, a burocracia opera fundada em três princípios: a hierarquia do mando e da obediência, que define os escalões de poder; o segredo do cargo e da função, que garante poderes e controle dos graus superiores sobre os inferiores; a rotina dos hábitos administrativos que, por definição, são indiferentes à especificidade do objeto administrado (produzir uma ópera, comprar livros, contratar um bailarino, realizar um seminário ou um colóquio, comprar tijolos, lâmpadas, papel higiênico e sabonete são atos burocráticos e administrativamente idênticos).

Para a autora, os princípios que regem a administração pública não só se opõe à democracia - pautada inversamente pela igualdade de direitos, pela plena circulação da informação e pela inovação - como também ao próprio campo da atividade cultural: “Não bastasse a rigidez autoritária da burocracia, a rotina e a repetição administrativa, no caso da cultura, são visceralmente contrárias à atividade cultural, à sua lógica, ao seu tempo, à sua oportunidade e ao seu sentido.” (CHAUÍ, 2006, p. 76)

Com isso, argumenta-se que a lógica burocrática apresenta desafios ainda maiores no caso do campo da cultura, amplificando-se enquanto entrave dentro do universo das políticas culturais. Isso porque, ao lidar com processos criativos, há nesse campo uma dificuldade maior em prever cada etapa a ser desenvolvida, assim como todos os gastos e instrumentos necessários para a ação cultural. Tanto na experiência tratada pela autora - que foi pioneira em trazer para a gestão pública o panorama da cidadania cultural -, quanto no caso do Cultura Viva, as propostas unem uma perspectiva democrática ao campo da cultura, estando, de alguma forma, duplamente comprometidas face à realidade burocrática da atuação estatal.

Nesse ponto, coloca-se como elemento fundamental para a compreensão de nosso problema o fato de o Estado não estar preparado para determinadas interações com a sociedade civil, em especial os setores menos institucionalizados. Ainda que isso se materialize especificamente pelas inúmeras barreiras burocráticas, o problema apresenta uma questão de fundo mais ampla, que passa pela inclusão de novos setores no campo das políticas públicas e pela democratização do próprio aparato estatal. Retomando algumas das questões já tratadas, entendemos que isso reflete não apenas uma questão técnica como essencialmente política, no sentido de que a própria configuração do Estado está voltada para uma interação restritiva com os setores populares, sobretudo quando estes tem o papel de protagonistas. Na análise do Cultura Viva em específico, Rubim (2011, p. 66) nos alerta que:

O descompasso entre Estado e culturas não hegemônicas aparece, por vezes, nos discursos acerca do programa como meros problemas burocráticos. Mas trata-se de uma enganosa e perigosa aparência comum às ideologias. Os entraves, a rigor, denunciam algo mais profundo: o imenso fosso entre o Estado nacional realmente existente e as necessidades, interesses e demandas dos grupos dominados. [...] Um Estado nacional que não se preocupa, nem está preparado ainda para uma interação substantiva com a maior parte da população brasileira, inclusive no campo cultural.

Assim, parece haver uma disjunção entre as demandas colocadas pelo Estado para se relacionar com estes setores e a realidade dos mesmos, que implica em múltiplos desafios ao longo do processo de implementação das políticas. Isso porque temos, de um lado, o Estado, que opera com base nos princípios da impessoalidade e da racionalidade e dá vazão a uma série de regras pautadas pela homogeneidade e uniformidade; e, de outro, no caso específico do Cultura Viva, a enorme diversidade das práticas dos Pontos de Cultura, que se efetivam inúmeras vezes de forma totalmente desvinculada do domínio desta burocracia. A rotina dos hábitos administrativos aparece, por definição, como indiferente à especificidade dos objetos, o que acaba por gerar reflexos também na gestão dos projetos culturais. A percepção é de que

há certa tensão entre a dinamicidade das ações desenvolvidas pelos Pontos de Cultura e a padronização colocada pelas exigências da administração pública:

O Cultura Viva que emerge das percepções de seus gestores e daqueles que entraram em contato direto com os Pontos de Cultura, por meio da pesquisa, nos remete a uma realidade pulsante e inquieta. Revela a potencialidade daquilo que já é existente na dinâmica cultural da sociedade brasileira e que se empondera quando reconhecido e apoiado. Contudo, é também desafiado em sua vitalidade, quando necessita ser enquadrado pela lógica da administração pública. Essa tensão entre o que se é – na espontaneidade e nos improvisos do cotidiano – e aquilo que a institucionalização do processo imprime, constitui um dos grandes desafios de transformação. Por um lado, a moldura que a totalização do programa institui, de outro, o cotidiano do trabalho de cada Ponto de Cultura. (BARROS; ZIVIANI, 2010, p. 73)

É preciso evidenciar, portanto, que as lógicas prevalecentes nestes dois universos envolvidos na operacionalização do Cultura Viva são bastante distintas, atuando os Pontos de Cultura com a diversidade dos processos culturais e de interação com as comunidades, e o Estado com uma linguagem pouco flexível e homogeneizante. Como vimos anteriormente, isso faz com que a regulamentação destas relações crie um excesso de demandas por parte da administração pública e a dificuldade de cumpri-las por parte dos Pontos de Cultura:

Isto porque esse formato gera muitos problemas na execução dos planos de trabalho e prestação de contas por parte dos pontos de cultura. Há um forte diferencial entre a linguagem adotada pelo Estado e a dos grupos artísticos e culturais, e a estrutura jurídica e administrativa por trás do programa parece dificultar o diálogo com as associações a que ele se propõe alcançar. Estas estão vinculadas ao próprio entendimento que os grupos têm de cultura e do seu fazer cultural, quando este deve se associar a uma cultura exógena, por exemplo, a arte de fazer projetos, orçamentos, prestação de contas etc. (IPEA, 2011, p. 83)

Para além de tornar concreto o nosso problema de pesquisa, o que se pretende demonstrar aqui é que parece haver mesmo uma contradição entre as exigências da gestão pública e a realidade dos grupos e entidades, o que decorre dos diferentes modos de operação das instituições e das estratégias adotadas nessa gestão compartilhada. Ou seja, a princípio parece existir certa incompatibilidade entre o público-alvo que se pretende atingir e a estrutura jurídica e administrativa que regulamenta o Cultura Viva.

Há, assim, uma tensão entre a proposta inclusiva do programa e a lógica burocrática do Estado que, ao ignorar a especificidade dos objetos e exigir o domínio de inúmeras regras e procedimentos para gestão dos recursos, torna-se excludente. Não queremos com essa constatação advogar contra o controle do uso dos recursos públicos, mas apenas compreender que os instrumentos de gestão da administração pública existentes não dão conta desse tipo de

política, que envolve a participação da sociedade civil:

A burocracia serve justamente para isso, garantir a boa utilização de dinheiro que provém dos impostos pagos pela sociedade. Procedimentos já estabelecidos, no entanto, não convivem com a ousadia de um programa de inclusão da diversidade cultural, que nunca teve a oportunidade de ser atendido pelo Estado. [...] Da mesma maneira que o povo não estava preparado para esse universo, os códigos do Estado não atendem às dinâmicas destes novos segmentos. (CÓRDULA, 2009, p. 19)

Em resumo, a proposta do Cultura Viva não parece compatível com a sua regulamentação. Há assim dois lados nessa equação que precisam ser colocados em pauta, contra a percepção que leva todos os erros do processo a recaírem sempre sobre as instituições beneficiadas. Os desafios impostos à operacionalização da política demandam forte adaptação de ambas as partes:

Neste processo, muitos desafios se impõe. Os produtores de cultura precisam se aproximar do Estado e compreender seu funcionamento para que possa intervir nos processos de gestão, enquanto o Programa precisa lidar com realidades diversas partindo de um arcabouço legal padronizado e pouco flexível de um Estado engessado e rígido. (LABREA; RANGEL; DOUNIS, 2009, p. 59)

De uma perspectiva otimista, poderíamos assumir - como na visão de Turino (2009, p. 64) - que apesar destes percalços, o processo gera aprendizados múltiplos, seja para os atores da sociedade civil, seja para as instituições públicas:

Durante o processo de implantação e acompanhamento dos Pontos há tensão: de um lado, os grupos culturais, apropriando-se de mecanismos de gestão e recursos públicos; de outro, o Estado, com normas de controle e regras rígidas. Essa tensão, de certo modo inevitável, cumpre um papel educativo, que, a longo prazo, resultará mudanças em ambos os campos. O objetivo seria uma burocracia mais flexível e adequada à realidade da vida, assim como um movimento social mais bem preparado no trato das questões de gestão, capacitando-se para melhor acompanhar as políticas públicas e suas próprias atividades.

Ainda assim, em sendo esse um processo de longo prazo, acreditamos ser necessária a adoção de medidas que possam promover a readequação destes procedimentos e normas ou, na impossibilidade desta, a minimização dos problemas existentes, tendo em vista a democratização das políticas públicas. Trazemos essa reflexão em especial no sentido de que, ainda que a insegurança e os aprendizados sejam mútuos, o prejuízo acaba recaindo sobre as instituições da sociedade civil, o elo mais frágil deste tipo de parceria.

A partir dessa discussão, colocamos em evidência as dificuldades do próprio Estado em lidar com os setores menos institucionalizados. Tendo em vista a incompatibilidade entre

os instrumentos de gestão da administração pública e a proposta inclusiva do Cultura Viva, no entanto, é necessário olhar ainda para o outro lado da questão, analisando o grau de institucionalidade dos contemplados pelo programa. Como vimos na análise de sua proposta, um fator bastante relevante para o caráter inovador do Cultura Viva diz respeito à inclusão de novos atores no campo das políticas de cultura. A partir do desenho da política, entendemos que ele se volta especialmente para o apoio e reconhecimento da atuação de agentes culturais pouco institucionalizados, além de pouco experientes na gestão de recursos públicos. Nesse sentido, no intuito de compreender a relação dessa proposta às dificuldades de implementação do programa, nos voltamos à estrutura administrativa dos Pontos de Cultura.

Para além dos fatores já tratados - vinculados à inadequação do marco legal, às dificuldades dos próprios órgãos públicos no que diz respeito ao fornecimento de apoio e informações adequadas, às contradições entre a burocracia do Estado e a realidade dos agentes culturais, entre outros -, presumimos que um fator determinante para a compreensão da incompatibilidade entre os instrumentos de gestão e a proposta do programa estaria relacionado à estrutura burocrática das instituições proponentes dos Pontos de Cultura.

Entendíamos, assim, como uma primeira hipótese do estudo empírico a ser realizado, a de que apenas as organizações dotadas de estrutura burocrática e administrativa e de experiência prévia na gestão de recursos públicos não teriam apresentado problemas na prestação de contas ao se tornarem Pontos de Cultura - o que, por sua vez, comprovaria que os procedimentos reguladores da implementação do programa Cultura Viva não se adéquam à proposta de inclusão de novos atores no espectro das políticas culturais.

Tendo em vista essa questão, chamamos atenção para a diversidade dos atores envolvidos com a política, que se reflete na diversidade das instituições proponentes dos projetos, em especial com relação ao seu grau de institucionalização¹⁵⁰. Dada a hipótese acima apresentada, essa diversidade de perfis dos proponentes que dão origem aos Pontos de Cultura torna-se central para o nosso problema de pesquisa, já que, ainda que a proposta originária do programa esteja voltada ao apoio a associações de origem comunitária, ele chegou a atingir proponentes dos mais diversos perfis, incluindo ONGs mais consolidadas e até mesmo universidades. O perfil destas instituições, portanto, é bastante variado, indo de associações de origem comunitária às ditas associações intermediárias, que tem na comunidade o seu

---

150 Ainda que nos interesse particularmente a realidade dos Pontos de Cultura, vale dizer que isso se refere não apenas aos contemplados pelo programa, como ao contexto geral do terceiro setor: “A variedade das organizações que cabem dentro do terceiro setor é enorme. Se algumas dispõem de uma organização altamente formalizada, outras são bastante informais;” (SANTOS, 2010, p. 359)

público-alvo.

De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA no decorrer de 2007 e 2008, os principais agentes culturais que deram origem aos Pontos de Cultura eram anteriormente associações, correspondendo a 54,7% do total (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 77). Nesse levantamento, porém, aparecem ainda casos em que as ações vinculadas aos Pontos de Cultura foram precedidas por grupos artísticos (14,2%), comunidades (7,5%) e pessoas físicas (4,9%)¹⁵¹. Assim, o perfil dos proponentes vai desde aqueles ligados a pequenos grupos e a atividades comunitárias até mesmo a grandes organizações não-governamentais, havendo fortes variações com relação à capacidade de gerenciar os projetos.

Nesse ponto, cabe uma importante discussão acerca da apropriação e da entrega da política pública. Isso porque, na relação com os beneficiados, há o risco de se incorrer naquilo que é chamado, na literatura das políticas públicas, de *mistarget*: o que ocorre quando se mira a política em determinado grupo social e se acerta em um grupo imediatamente superior, dados os desafios de implementação. Levantando essa discussão, não queremos indicar que o Cultura Viva não contemplou os alvos almejados, até por que, como os dados nos mostrarão, ele contemplou em sua maioria instituições de pequeno porte. Porém entendíamos que a dimensão operacional no que diz respeito, em especial, à prestação de contas, poderia ter levado o programa a se adequar apenas àquelas instituições dotadas de maior capacidade administrativa.

Com relação a essa questão, incorre-se ainda no problema da intermediação dessa relação entre o poder público e o público almejado pela política. Ainda que o programa esteja voltado prioritariamente à populações de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, a estudantes e militantes culturais e às comunidades tradicionais, as dificuldades em lidar com a linguagem da burocracia e as exigências estatais - desde a própria redação e submissão dos projetos até os procedimentos para o uso dos recursos, o processo de prestação de contas, além das exigências de formalização -, faz com que organizações não governamentais entrem como atores importantes dessa relação.

Segundo Dagnino, é sobretudo a qualificação técnica das ONGs que explica a importância que elas adquiriram no contexto do aumento da participação da sociedade civil no

---

151 No caso de São Paulo, de acordo com os dados de 2008, aproximadamente 41% eram anteriormente associações, 20% grupos artísticos, 10% comunidades, 3% indivíduos, sendo que o restante ou não realizava atividades anteriormente ou corresponde a outros atores (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 113). Para uma análise do contexto presente estes dados teriam de ser atualizados, tendo em vista que após o período desta pesquisa o número de Pontos de Cultura cresceu em grande medida, em especial com a criação da rede estadual com 301 novos Pontos vinculados à Secretaria de Estado da Cultura.

âmbito das políticas públicas (DAGNINO, 2002, p. 285). Ainda que haja méritos variados nessa atuação, a autora argumenta que há o risco de ela se voltar mais ao projeto do Estado mínimo do que participativo, retomando a discussão colocada inicialmente entre a complementariedade instrumental e a extensão da cidadania. Na mesma direção, Yúdice aponta que os processos de institucionalização das demandas de cidadania geraram uma espécie de substituição do ativismo pela administração burocrática, em um processo de *Ong-ização* que acaba por reduzir a esfera pública e indica, ainda uma vez, a necessidade de se avançar na constituição de novas formas de participação (YÚDICE, 2006, p. 114).

Com estas considerações, vale dizer, não buscamos criar uma concepção generalizada acerca do papel das ONGs, mas apenas chamar atenção para alguns dos problemas envolvendo os processos de intermediação na entrega da política. Ainda que não se possa generalizar, em alguns casos os proponentes não estão diretamente vinculados aos contextos em que se propõe a atuar ou, ainda, atuam dentro de uma lógica de entrega de ações a um público-alvo, que se afasta da perspectiva da ação cultural:

[...] existem ainda pontos de cultura que são propostos por associações que “precisam” das comunidades para desenvolver seu projeto, inclusive, para garantir sua existência. Refere-se, nesse caso, às associações que não nasceram propriamente dentro da comunidade, que não são de base, e se estruturam como intermediárias de um processo, o que transforma a comunidade, na maioria dos casos, em público-alvo da ação e não proponente e organizadora dos projetos e metodologias de trabalho. Este aspecto está diretamente relacionado ao próprio desenho do programa, que é conceitualmente direcionado para o desenvolvimento de ações nas comunidades. Contudo, o que se verifica na prática é que existem pontos que não atuam dessa forma e, sim, desenvolvem ações pontuais e acabam por fazer 'manobras' diversas para que sua atuação seja articulada nestes preceito. (IPEA, 2011b, p. 37)

Ou seja, ainda que em sua concepção o programa estivesse pautado pela desintermediação destas relações e se propusesse a chegar efetivamente nas associações de base, em alguns casos isso pode não ter ocorrido, o que pode ser atribuído, de nosso ponto de vista, às próprias demandas burocráticas e administrativas¹⁵². Não se trata, vale dizer, da totalidade das propostas abarcadas pelo Cultura Viva, mas de um aspecto importante a ser trabalhado, na medida em que reafirma as dificuldades colocadas pelo grau de formalização

152 Citando novamente o idealizador do programa, Célio Turino: “Foi uma convicção política e ideológica que devia desintermediar a relação. Foi a decisão correta, é mais difícil, mas vai no sentido da relação do Estado com a ponta - ainda é uma ONG, mas não é *king-ONG*.” (Entrevista concedida em 14/03/2013). Ele se referia, no caso, a outras políticas que, ainda que tenham objetivos semelhantes, baseiam-se em um modelo concentrador em que os recursos são repassados para “super-ONGs”, que repassam enfim para pequenas entidades. A concepção do modelo dos Pontos de Cultura, por sua vez, buscava apoiar diretamente as pequenas associações, o que ocorreu, de fato, na maioria dos casos, como veremos no próximo capítulo.

exigido, que em geral impacta na possibilidade de acesso à política pública. Aqui, encontramos exemplos em que a necessidade de um intermediário acabou por impedir o desenvolvimento dos projetos, seja nos casos em que uma instituição externa à comunidade propôs o projeto e não o executou, seja nos casos (mais comuns) em que idealizadores do projeto - não formalizados - firmaram parceria com instituições para acessar o edital, e posteriormente tiveram problemas para acessar os recursos junto às mesmas.

Além disso, há que se questionar o tipo de relação que se estabelece entre estas instituições e aqueles que estão na ponta, indagando em especial em que medida elas contribuem com a perspectiva do empoderamento, da autonomia e do protagonismo, princípios fundamentais vinculados à proposta do programa¹⁵³. De qualquer maneira, o que cabe dizer é que identifica-se um processo de intermediação no acesso às políticas públicas, que tem se fortalecido sobretudo no âmbito das políticas culturais:

[...] o que se verifica na prática é que a lógica propagada pelos editais ao longo da história das políticas públicas no país fez emergir uma série de intermediários da cultura altamente especializados na formatação de projetos, captação de recursos, advindos da constante profissionalização do setor, bem como criou uma diferenciação entre os que aprenderam a operar nessa lógica e os que ainda lutam para entender e apreender tais mecanismos. (IPEA, 2011, p. 86)

Assim, admitia-se que o programa teria acertado majoritariamente o seu público-alvo, porém, em não sendo a estrutura que o rege adequada ao que se propunha atingir, ele teria funcionado, do ponto de vista da gestão, apenas junto às organizações mais estruturadas, constituindo uma espécie de malogro para as menos estruturadas institucionalmente. Ainda que seja requisito comum a todos os proponentes sua existência enquanto personalidade jurídica de direito privado com atuação comprovada de no mínimo dois anos, é notável a heterogeneidade das instituições por trás dos Pontos de Cultura:

A realidade dos pontos de cultura é muito diversa justamente porque a lógica do Cultura Viva opera com base no apoio a associações socioculturais que já desempenhavam um papel na sociedade mais ampla ou em comunidades locais e específicas. Assim, cada projeto de ponto de cultura apresentado pela sociedade civil é estruturado em cima de demandas próprias, necessidades diferentes, que estão diretamente ligadas ao perfil e à capacidade de articulação da organização proponente. [...] Existe nos pontos de cultura uma diferença crucial em sua capacidade de operação e

---

153 Nesse ponto, é paradigmático o depoimento de um ponteiro indígena, em reunião da Comissão Paulista de Pontos de Cultura realizada durante a Teia Regional de Embu das Artes, em 22 de maio de 2011: “Maioria dos índios não sabe fazer relatório, nós temos conhecimento na cabeça, aprende oralmente, não no papel. [...]. Atrás desse ponto, tem que ter ONG não-indígena, e eu não aceito isso. Nós temos como assumir [...] Temos direito à autonomia.”

agenciamento que está ligada a um conjunto de fatores, normalmente, vinculados ao desenvolvimento institucional da organização que o abriga e da capacidade de articulação dos atores envolvidos. (IPEA, 2011, p. 28)

A partir dessa observação, a segunda pesquisa de avaliação do programa realizada pelo IPEA optou por criar uma tipologia dos Pontos de Cultura, classificando-os em três modalidades: o “ponto rede”, o “ponto projeto” e o “ponto ação cultural”, que se distinguem, sobretudo, a partir do impacto representado pelo convênio dentro do contexto da organização. O “ponto-rede”, nessa tipologia, seria caracterizado por projetos realizados dentro do contexto de instituições consolidadas, de maior escala e com maior capacidade de agenciamento:

O que se quer dizer é que as instituições nem sempre se identificam com os pontos. Dessa forma, percebe-se que os pontos de cultura são projetos de ações específicas de instituições mais estruturadas e que realizam suas atividades com mais facilidade, já que possuem capacidade operativa maior para manter o projeto em andamento, mesmo com as discontinuidades das ações públicas e atrasos no recurso financeiro, por exemplo, ou qualquer outro percalço. Ou seja, para estes, as condições são mais favoráveis e as chances são maiores de conseguirem se sustentar nas entressafras dos subsídios, garantir a continuidade do projeto do ponto de cultura após o término do convênio ou lidar com as complexidades próprias do Cultura Viva, como prestação de contas, burocracia, articulação de diferentes ações, participação da rede, etc., além de transitarem melhor na lógica dos editais. (IPEA, 2001b, p. 29)

O “ponto projeto” e o “ponto ação cultural”, por sua vez, estariam vinculados a instituições menores e não dotadas de grande infraestrutura, diferenciando-se na medida em que os primeiros dependem fortemente do Cultura Viva e desenvolvem atividades integralmente como Pontos de Cultura e os segundos tem no Ponto de Cultura sua principal iniciativa, mas possuem também outros projetos, não dependendo exclusivamente do edital. Estas diferenças se refletiriam, vale dizer, não apenas na questão da sustentabilidade dos projetos como também na capacidade de lidar com as normas e procedimentos administrativos:

Nessa análise, é importante considerar a situação de pontos de cultura que não possuem outras fontes de financiamento e são completamente dependentes do MinC e, conseqüentemente, do programa, para a realização de suas atividades. Para esses, normalmente, o processo de seleção e a parceria por meio do convênio são complexos, uma vez que exigem uma capacidade de operação maior das organizações. Já as mais estruturadas ou com maior desenvolvimento institucional têm mais facilidade nos trâmites burocráticos de conveniamento, por já terem participado de outras concorrências, o que torna mais fácil conseguirem recursos de outras fontes. (IPEA, 2011, p. 73)

A partir desse cenário e tendo em vista as relações entre Estado e sociedade civil, apontamos novamente para a necessidade de se criarem arranjos técnicos e institucionais que dêem conta da diversidade dos atores. Ainda que esta tipologia nos dê sinais acerca da capacidade de agenciamento dos Pontos de Cultura e de seus processos de conveniamento e prestação de contas, indicamos como fator central a ser considerado na análise de nosso problema a estrutura administrativa dos proponentes e a experiência prévia na gestão de recursos públicos. Com isso, caso fosse comprovada a nossa hipótese, teríamos, no que diz respeito à capacidade de gestão, uma relação inversa à indicada pela proposta do programa, que buscava atingir, exatamente, os setores menos institucionalizados e que menor acesso tiveram à política pública.

Aqui, vale dizer que, em qualquer um dos casos, as exigências pareciam descabidas para o tipo de projeto e volume de recursos colocados para os Pontos de Cultura. Ainda assim, adotou-se esta abordagem na expectativa de que as diferenças entre as instituições poderiam explicar porque algumas delas deram conta dos processos de prestação de contas e outras não - o que explicitaria, primordialmente, o caráter excludente dos trâmites burocráticos.

Vale ressaltar, nesse ponto, que ainda que buscássemos obter elementos acerca da estrutura administrativa dos Pontos de Cultura, o fazíamos não no sentido de culpabilizá-los pelos problemas na prestação de contas, mas no sentido de evidenciar a precariedade dessas estruturas em muitas das instituições, frente ao excesso de exigências para a gestão dos convênios. Isso se torna fundamental na medida em que aponta, em última instância, para a necessidade de revisão dos mecanismos de controle e implementação desse tipo de política.

Essas considerações, assim, não implicavam em dizer que as instituições não teriam competência para gerenciar recursos públicos, mas apenas entender que este gerenciamento depende fortemente da estrutura de gestão por trás dos projetos e do grau de inserção anterior no rol das políticas públicas. Partindo deste pressuposto, esperávamos ser a estrutura burocrática das instituições a chave para compreensão do problema - ou seja, o que pareceria determinar a existência dos entraves na prestação de contas seria não apenas o tamanho das mesmas, mas sua capacidade administrativa e experiência anterior na gestão de recursos públicos. A princípio nos parecia que aquelas instituições que possuíam uma estrutura burocrática mais consolidada teriam tido menores dificuldades na gestão dos recursos e prestação de contas, enquanto que aquelas que não tinham essa bagagem, estrutura e experiência teriam apresentado muitos problemas, colocando em risco, muitas vezes, até

mesmo sua atuação.

Em alguns casos, dadas estas diferenças, chega-se a questionar o discurso da inadequação das normas e regulamentação do programa e da incapacidade do Estado em se relacionar com as instituições da sociedade civil. Segundo parte da abordagem do IPEA (2011, p. 58), por exemplo,

No decorrer das duas pesquisas que realizamos, o questionamento das regras do jogo foram recorrentes, 'o estado não estaria preparado para a inclusão das associações e dos grupos artísticos no rol de políticas', 'a legislação não é adequada' etc. [...] A autonomia nesse sentido estaria comprometida em função da ilegitimidade das normas. Em todo caso, muitas associações não tiveram dificuldades em 'seguir a norma'. Concorreram aos editais, receberam recursos, prestaram contas e assim por diante sem que maiores problemas tivessem acometido ou comprometido suas ações e seu funcionamento institucional.

Ainda que a análise indicada assuma, em outros momentos, que há que se refletir sobre a adequação da normativa em alguns casos, a hipótese que apresentávamos era a de que eram justamente as instituições a que o texto se refere as que possuíam maior capacidade administrativa e experiência prévia na gestão de recursos públicos. Caso fosse comprovado, isso acabaria por demonstrar que a implementação do programa teria funcionado sem grandes percalços apenas junto às instituições dotadas de estrutura administrativa e que já possuíam uma interface anterior com o Estado. Paralelamente a isso, identificaria a dificuldade colocada pelas regras da administração pública à inclusão de setores menos institucionalizados, que representa, em uma análise mais aprofundada, a democratização do próprio Estado. Acerca do papel do Estado, retomando mais uma vez a perspectiva de Turino (2009, p.133), a afirmação é de que: “O Estado continua tendo um papel que é insubstituível: assegurar uma política pública ampla, que abarque todos, garantindo direito de acesso, sobretudo, aos historicamente excluídos da cultura estabelecida ou da cultura de mercado”.

Ainda que a proposta do Cultura Viva tenha sido exatamente esta, nossa hipótese, caso confirmada, demonstraria a contradição existente entre o público que se pretende atingir com a política e a estrutura jurídica e administrativa que a regulamenta. Isso, por sua vez, daria margem a uma crítica contundente no que diz respeito aos mecanismos e à legislação que embasam a implementação do programa, chamando atenção para necessidade de sua readequação.

3.5 Os diferentes formatos da prestação de contas: dos convênios com o MinC à rede estadual de SP

Ao nos referirmos às normas e à regulamentação do programa que apontam para necessidade de readequação, estivemos pautados especialmente pelo mecanismo de realização dos convênios. Como vimos, ainda que estes tenham sido desenhados para regulamentar as relações entre os diferentes entes da federação, os convênios são adotados na realização deste tipo de parceria entre o Estado e instituições da sociedade civil pois assume-se, nesses casos, que há convergência de interesses e objetivos entre as partes.

A partir da contradição entre a perspectiva de incluir novos agentes no campo das políticas públicas e os fortes entraves institucionais ligados ao Cultura Viva, buscamos ainda, neste trabalho, investigar possíveis alternativas para o problema. Tendo em vista alguns avanços já efetuados, tentamos contribuir com a discussão levantando indicativos que poderiam diminuir os problemas advindos da burocracia e das dificuldades na gestão dos recursos públicos. Estes poderiam passar, por um lado, pela adoção de medidas como o monitoramento mais próximo dos projetos e a formação ampla e generalizada dos gestores públicos e dos Pontos de Cultura e, por outro, pela viabilidade da adoção de outros modelos de financiamento e prestação de contas. Nesse último ponto, optamos por investigar a especificidade da rede estabelecida pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo que, ainda que de maneira contraditória, logrou adotar um formato simplificado de prestação de contas.

Antes de passar a essa questão, no entanto, voltamos ao processo de descentralização do programa para contextualizar o surgimento da rede estadual. Como vimos anteriormente, a descentralização buscou não apenas a ampliação dos Pontos de Cultura, mas também a diminuição dos entraves burocráticos pela acompanhamento mais próximo das redes:

Tentou-se reparar essa situação, em 2008, quando o programa Cultura Viva passou a adotar a descentralização como processos de gestão partilhados com governos de estados e municípios, via recursos orçamentários previstos no programa Mais Cultura. Com base nessa nova diretriz, a operacionalização do Cultura Viva firmou como estratégia as parcerias entre o MinC e os governos locais para a criação de novos convênios, ou seja, os governos estaduais e municipais passaram a conveniar diretamente os pontos de cultura, realizando o papel antes desempenhado pelo ministério. A expectativa era de que tal caminho solucionasse ou, ao menos, amenizasse as dificuldades próprias da gestão e, principalmente, da continuidade e expansão do programa, no que se refere aos seus processos gerenciais e orçamentários. Dessa forma, os governos estaduais e municipais passaram a se responsabilizar pelo processo de seleção dos pontos, assinatura dos convênios, capacitação dos gestores,

execução de contrapartida financeira, repasse de recursos, gestão e prestação de contas, entre outras atividades inicialmente de responsabilidade exclusiva do governo federal. (IPEA, 2011, p. 77)

Com isso, o ministério passava a administrar os convênios com as redes estaduais e municipais, o que demandava menor capacidade de gerenciamento do que administrar as centenas de convênios diretos com os Pontos de Cultura. Ainda que o processo tenha, por um lado, gerado entraves dada a duplicidade dos convênios e normas jurídicas entre os entes federados e dos duplos processo de repasse dos recursos e prestação de contas (MEDEIROS; LIMA, 2011), por outro assume-se que ele possa de fato ter contribuído com os problemas encontrados na implementação do programa, em especial relacionados à gestão e comunicação entre os órgãos públicos e as instituições beneficiadas: “apesar de envolver outros riscos, a proximidade do conveniente com o conveniado é favorável, pois pode facilitar a tramitação dos processos, a comunicação e o diálogo entre os pontos de cultura e o poder público.” (IPEA, 2011, p. 79)

Além desse fator, no caso específico da descentralização para o estado de São Paulo foram feitas alterações no formato de repasse dos recursos e prestação de contas, que justificam, inclusive, o recorte do objeto adotado por essa pesquisa. Ainda que analisemos essas diferenças mais à diante, por ora vale dizer que a adoção de uma estratégia diferenciada parece ter contribuído para a diminuição dos entraves na prestação de contas.

Para contextualizar a adoção desse formato diferenciado, cabe dizer que, ainda que a criação da rede estadual tenha se dado no mesmo contexto de expansão do Cultura Viva via descentralização, ela passou por um processo de discussão jurídica que buscava, de alguma forma, o enfrentamento das dificuldades da implementação via convênios. Quando da criação da rede, o jurídico do governo do estado de São Paulo propôs a adoção do formato de premiação para apoio aos Pontos de Cultura, tendo como base o modelo do Programa de Ação Cultural (ProAC), implantado desde 2006 pela Secretaria de Estado da Cultura. Criado pela Lei nº 12.268, de 20 de fevereiro de 2006, o ProAC apoiava projetos de natureza artístico-cultural através de dois formatos: por meio de patrocínio via renúncia fiscal (ProAC-ICMS); e por meio da premiação via seleção pública por editais, com recursos orçamentários da própria secretaria (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006). A implantação dos Pontos de Cultura deveria seguir esse segundo formato, com a diferença de que a duração dos projetos contemplados pelo ProAC vai de 8 a 10 meses (com repasse de 70% do valor na assinatura e 30% ao final do projeto, após entrega do relatório) e nos Ponto de Cultura seria de 3 anos

(com repasse anual de parcelas nos moldes do programa federal). No que diz respeito à prestação de contas, ela seria feita nos mesmos moldes, com a comprovação do uso dos recursos via relatório de atividades e planilha de gastos. O governo entendeu, assim, que esse era um formato possível de ser adotado, pois já existia na secretaria e estabelecia a parceria por meio de um contrato com os proponentes dos projetos.

No entendimento do Ministério da Cultura, no entanto, o formato de premiação somente poderia ser utilizado em repasses de uma única parcela, o que o tornava incompatível com a implementação da rede. Uma vez que os Pontos de Cultura se baseavam no apoio a ações contínuas e na valorização de processos culturais de mais longo prazo, era necessária a concessão de um repasse plurianual. Havia, portanto, um embate: enquanto os Pontos de Cultura apontavam as dificuldades implicadas nos convênios e o jurídico do governo do Estado indicava a adoção da premiação como solução, com apoio do então Secretário de Cidadania Cultural do MinC, Célio Turino, o jurídico do Ministério da Cultura apresentava um posicionamento contrário ao formato de premiação para o apoio contínuo aos Pontos de Cultura.

Ainda assim, era de interesse de ambas as partes realizar o convênio para implantação da rede estadual, já que, para o Ministério da Cultura, era de grande relevância a implementação de 300 novos Pontos de Cultura e, para o Governo do Estado, interessava a verba de 12 milhões de reais a ser repassada pelo governo federal. Segundo o relato de Turino, em entrevista concedida em março de 2013, o processo foi uma verdadeira “queda de braços” entre os jurídicos dos diferentes órgãos, ao que São Paulo indicou que, não sendo via premiação, não implementaria a rede. Após um intenso processo de negociação, o convênio do Ministério da Cultura com a Secretaria de Estado da Cultura - que previa a formalização do apoio aos projetos por meio de convênio - sofre aditamento com a supressão do termo “conveniar”. Estabelece-se, assim, o lançamento do edital como prêmio, sendo este divulgado em junho de 2009.

O formato de premiação já havia sido adotado anteriormente pelo MinC, quando a opção pelos convênios havia se revelado inadequada. Como uma alternativa menos burocrática de fomento aos projetos, a concessão de prêmios se caracterizava pela simplificação do processo de repasse de recursos e pela ausência de prestação de contas contábil:

Tal estratégia tem o repasse de verbas e o processo de prestação de contas simplificado, sem os trâmites burocráticos dos convênios, sendo que a

maioria dos editais exclui a obrigatoriedade do plano de trabalho, a exaustiva prestação de contas e o envio de relatório que comprove as atividades realizadas e a aplicação dos recursos. Sem sombra de dúvidas, a prática se caracteriza como uma maneira mais simples de transferência de recursos para a sociedade civil. (IPEA, 2011, p. 85)

Os prêmios tornaram-se, no contexto do Ministério da Cultura, uma forma de repassar recursos de modo não burocrático, mantendo relações com os Pontos de Cultura e reduzindo os problemas gerados por atrasos nos repasses e prestação de contas. A partir de dado momento, as premiações foram fortemente adotadas no contexto do Cultura Viva, em especial no apoio a ações de articulação, projetos específicos ou reconhecimento de boas práticas, como no caso dos prêmios Tuxaua, Areté, Asas e Cultura Viva. Eles não se confundiam, no entanto, com o apoio aos Pontos de Cultura, que permanecia dentro dos mesmos parâmetros nas redes estaduais e municipais.

Ainda que esta tenha sido esta uma forma encontrada para lidar com a burocracia e dar continuidade à expansão do programa, os prêmios diferenciavam-se da proposta de implantação dos Pontos de Cultura: eles previam valores menores e o repasse era feito em uma única parcela, abarcando, portanto, projetos de curta duração e ações pontuais e localizadas, diferentemente da apoio contínuo estabelecido para os Pontos de Cultura¹⁵⁴.

Regulamentados pelo Ministério da Cultura através da Portaria N.29, de 21 de maio de 2009 - que dispõe sobre a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais -, os prêmios deveriam contemplar iniciativas realizadas ou em andamento:

Art. 3º Os editais de seleção pública para concessão de prêmios a iniciativas culturais destinam-se ao reconhecimento e estímulo de ações culturais realizadas ou em andamento, promovidas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem finalidade lucrativa. (MINC, 2009b)

A interpretação desse artigo permitia que as premiações fossem concedidas para ações ainda não concluídas, estando estabelecido ainda, pelo artigo 41, que a prestação de contas para iniciativas premiadas deveria ser feita na forma de relatório (MINC, 2009b, art. 41º). Além da liberação da prestação de contas contábil, isso indicava a adoção do formato como instrumento de fomento, para além do reconhecimento de atividades já realizadas.

---

154 Ainda que nesse momento não estivesse prevista a substituição do apoio continuado aos Pontos de Cultura pelas premiações, atualmente discute-se adotar o formato de prêmios para implantação de novos Pontos de Cultura. Mesmo que esta medida possa vir a superar as dificuldades de implementação colocadas inicialmente pelos convênios, há o risco de desvirtuar a proposta do programa, extinguindo os apoios plurianuais que permitem, exatamente, o financiamento de processos culturais e atividades continuadas.

O exposto foi, posteriormente, objeto de divergências jurídicas. De acordo com a Nota Técnica N° 2567/2010, de 29 de outubro de 2010, elaborada conjuntamente pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Cultura (AECI-MINC), o mecanismo supostamente estaria em desacordo com a legislação vigente, uma vez que os prêmios eram entendidos como parte da modalidade de licitação concurso¹⁵⁵ que, por sua vez, estaria voltada apenas ao reconhecimento de trabalhos já prontos e acabados, não permitindo o apoio a propostas para futura execução. De acordo com o argumento apresentado, se os premiados através de editais do MinC deveriam apresentar relatório das atividades realizadas com o valor recebido, isso caracterizaria o apoio a atividades desenvolvidas posteriormente, indicando uma execução típica de convênio, “no qual o conveniente recebe recursos antecipadamente e comprova a aplicação dos recursos ao final por meio de prestação de contas.” (CGU; AECI-MINC, 2010, p. 33).

No entendimento da consultoria jurídica do Ministério da Cultura, no entanto, explicitado por meio do Parecer N. 116/2011/CONJUR/MINC, de 9 de março de 2011, que responde à alegação de ilegalidade do art. 3 da Portaria N. 29/2009, os prêmios estão de acordo com a legislação vigente, já que existem dispositivos na Lei 8.666/93 que admitem o apoio a trabalhos não concluídos na modalidade de concurso. Além de alegar a permissão da definição de um regulamento próprio para cada concurso de acordo com o artigo 52 (BRASIL, 1993, art. 52°), o parecer evidencia, em especial, o artigo 13, que permite a realização de concursos com estipulação de prêmio ou remuneração para contratação de serviços técnicos especializados, ou seja, admitindo o uso da modalidade para a realização de atividades a serem desenvolvidas, e não apenas trabalhos já concluídos.

Ainda que reivindicando a permissão para apoio a atividades a serem desenvolvidas, no entendimento jurídico do Ministério da Cultura o prêmio poderia ser concedido apenas em uma única parcela, inviabilizando o apoio continuado aos Pontos de Cultura. No caso de São Paulo, no entanto, ele foi adotado para implementação da rede estadual, no apoio a atividades a serem realizadas ao longo de 3 anos com repasses anuais, nos mesmos moldes dos convênios inicialmente estabelecidos com o Ministério da Cultura. Isso foi possível graças ao entendimento do jurídico da Secretaria de Estado da Cultura, que regulamentou a implementação do programa por meio de premiação, baseando-se, no entanto, no modelo do

---

155 De acordo com o artigo 22 da Lei 8.666/93, §4°, “Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.” (BRASIL, 1993, art. 22, §4°).

ProAC. A Resolução SC - 31, de 15 de maio de 2009 - que dispõe sobre a instituição da Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo - estabelece, em seu artigo 5º, que “A premiação consistirá em repasse de recursos financeiros, no valor individual de R\$180.000,00 (cento e oitenta mil reais) na forma estabelecida no Convênio de Cooperação MinC nº 701333/2008.” (SÃO PAULO, 2009a, grifo nosso).

Ainda assim, na compreensão da Secretaria de Cultura, diferentemente do modelo de premiação regulamentado pelo MinC, os Pontos de Cultura deveriam realizar a prestação de contas contábil. Assim, tanto o edital quanto o contrato estabelecido com os Pontos de Cultura previam que as instituições contempladas deveriam prestar contas por meio de relatório de atividades e planilha financeira. Além disso, nesse caso haveria ainda a necessidade do estabelecimento e cumprimento de um plano de trabalho e a execução dos projetos estaria submetida, ainda, à regulamentação também colocada para os convênios.

Assim, foi adotado o formato de premiação, porém o apoio continuou pautado dentro das normativas já tratadas. Alguns dos problemas envolvendo a questão apresentam-se, assim, no próprio edital que deu origem à rede. Por um lado, este afirma com todas as letras a concessão de recursos no formato de prêmio:

Este Edital tem por objetivo a concessão de apoio na forma de prêmio, por meio de repasse de recursos financeiros do Programa Mais Cultura – Pontos de Cultura, para projetos culturais que desenvolvam ações continuadas em pelo menos uma das áreas de Culturas Populares, Grupos Étnico-Culturais, Patrimônio Material, Audiovisual e Radiodifusão, Culturas Digitais, Gestão e Formação Cultural, Pensamento e Memória, Expressões Artísticas, e/ou Ações Transversais. (SÃO PAULO, 2009b, item 2.1, grifo nosso)

Por outro, submete os projetos aprovados aos termos das Leis Federal nº 8.666/93, no que couber, Lei nº 8.313/91, Decreto 6.170/07, Portaria Interministerial nº 127/08, Lei Estadual nº 6.544/89, e alterações posteriores (SÃO PAULO, 2009b). Além disso, estabelece como regra para prestação de contas: o envio de relatório de execução (parcial, após o envio da primeira parcela, ou final, quando do encerramento do projeto); um registro documental composto por críticas, material de imprensa, fotos, programas, folder, cartazes, CD e DVD, se houver; e planilha demonstrativa da aplicação dos recursos, discriminando valores e sua respectiva destinação (SÃO PAULO, 2009b, itens 8.9 e 9.1). Não há, no entanto, obrigação do envio de notas e/ou recibos juntamente a essa documentação, devendo as instituições, no entanto, guardá-los por um período de 10 (dez) anos para fins de possíveis auditorias e para consulta da Secretaria de Estado da Cultura e Ministério da Cultura, ainda de acordo com o

edital (SÃO PAULO, 2009b, item 9, parágrafo único).

Tais definições, no entanto, foram também objeto de questionamentos jurídicos. Acerca do edital, a consultoria jurídica da própria Secretaria de Estado da Cultura emitiu, à época, o parecer CJ/SC 221/2009, em abril de 2009. Dentre outras coisas, ele indicava a necessidade da realização da prestação de contas contábil:

26. O edital, embora preveja a concessão de prêmio, traz disposições, quanto à contratação, que se assemelham a um convênio. Tanto é que os valores recebidos devem ser empregados unicamente nos moldes do plano de trabalho apresentado. 27. Nesse passo, a prestação de contas dos recursos repassados pelo Estado à instituição beneficiária é medida imprescindível. (ANEXO V, itens 26 e 27)

A partir disso, sugeria também que houvesse obrigatoriedade do envio de todos os documentos à secretaria para análise, “nos moldes habituais” (ANEXO V, item 30). Isto é, entendia que os documentos comprobatórios das despesas deveriam ser apresentados para conferência dos valores apontados na planilha demonstrativa de aplicação dos recursos ou deveriam ser conferidos mediante contratação de auditoria externa, a ser custeada pelos próprios recursos repassados aos proponentes, desde que houvesse previsão no edital. A aprovação do parecer por parte da chefia indicava ainda que, embora houvesse semelhança com o propósito de um convênio, o aspecto da premiação poderia caracterizar o ajuste como um contrato, desde que dotado de previsão legal e enquadramento do processo seletivo em norma específica de premiação - como foi feito, enfim, pela promulgação da Resolução SC - 31, já citada.

De qualquer modo, o processo apresentou-se de modo bastante confuso. Ainda que no contexto de criação da rede a adoção do formato de prêmio tenha sido tratada como um avanço para o programa, já na primeira oficina de formação dada aos Pontos de Cultura a orientação era pelo cumprimento das mesmas regras a que estão submetidos os convênios¹⁵⁶. Além das dúvidas quanto aos procedimentos a serem adotados para o uso dos recursos, havia questionamentos acerca do formato de prestação de contas:

Também falamos da necessidade de observar o edital e o contrato para esclarecer os Pontos quanto a prestação de contas. Os Pontos tem recebido uma planilha financeira e nós pontuamos que o edital é prêmio e que não deveríamos prestar contas financeira. (e-mail enviado por representante de um Ponto de Cultura contemplado pelo edital à lista dos Pontos de Cultura de São Paulo, em 15/08/2011)

---

156 Neste ponto, o fato de a oficina de capacitação para gestão dos recursos ter ocorrido alguns meses após o repasse da primeira parcela fez com que a orientação fosse dada somente após o uso de parte deles, podendo comprometer a prestação de contas dos Pontos de Cultura.

Assim, as incertezas iam desde as regras colocadas para o uso dos recursos (como a necessidade de realizar licitação e cotação de preços¹⁵⁷) até a necessidade da apresentação da prestação de contas contábil. Ainda que a secretaria tenha se preocupado com a orientação e acompanhamento dos Pontos e este último aspecto tenha sido esclarecido com a necessidade de apresentação da planilha financeira, prevista inclusive pelo edital, manteve-se a falta de clareza quanto à regulamentação, a ponto de se afirmar que os Pontos de Cultura são “discursivamente Prêmio e tecnicamente Convênios” (e-mail enviado por representante de Ponto de Cultura à lista dos Pontos de Cultura de São Paulo em 05/07/2012).

Assim, mesmo no último ano de execução dos projetos vinculados a essa rede, ainda havia dúvidas sobre o caráter formal do processo. Em oficina de orientação quanto à prestação de contas realizada com os Pontos de Cultura da capital em junho de 2012 durante as Teias Regionais, por exemplo, a discussão se deu na medida em que alguns Pontos de Cultura reivindicavam a conquista representada pelo formato dos prêmios e o representante do MinC orientava quanto à adoção das mesmas regras relacionadas aos convênios, sob a justificativa de que a origem do recurso era federal. Havia, nesse caso, a concordância da equipe da SEC-SP, que apontava ainda para o fato de que formalmente o instrumento usado para a realização da parceria era o contrato.

Isso já havia despertado contestações anteriormente quando, por exemplo, na formação dos Pontos de Cultura de dezembro de 2011, um dos representantes apontara:

A publicação do prêmio Ponto de Cultura do D.O.E traz descrito o termo 'CONTRATO'. À partir do mapeamento está sendo mencionado o termo 'CONVÊNIO'. A diferença técnica e de responsabilidade entre um termo e o outro é muito grande. É necessário especificar o conceito entre ambos. (SÃO PAULO, 2011b, p. 34)

Isso parece ter criado uma espécie de imbróglio no sentido de que a regulamentação quanto ao uso dos recursos é apontada como a mesma, juridicamente o instrumento adotado é diferente e, concretamente, há variação no processo de prestação de contas. Ainda que o argumento colocado seja o de que a prestação de contas deva ser realizada conforme a origem da fonte de recursos disponibilizada para a execução do projeto - o que faria com que os Pontos de Cultura devessem se submeter às regras do governo federal -, as exigências dadas à apresentação da prestação de contas no caso da Secretaria de Estado da Cultura são bastante

---

157 A título de exemplo, o edital e a minuta do contrato indicam os procedimentos estabelecidos pelo artigo 45 da Portaria Interministerial No. 127/2008, que estabelece cotação prévia de preços quando o valor ultrapassar R\$8.000 (SÃO PAULO, 2009b: item 12.1; ANEXO IV: cláusula 4 item 13).

diferenciadas.

Para a rede estadual, a diferença no processo de prestação de contas contábil é a de que os Pontos enviam apenas uma planilha demonstrativa da aplicação dos recursos com a descrição dos itens, quantidades, valores, natureza das despesas e número dos documentos de liquidação (ANEXO III), não havendo a necessidade do envio das notas e recibos¹⁵⁸ e dos documentos comprovantes dos procedimentos adotados para a realização das compras e contratações, além da conciliação bancária. Ainda que haja envio da planilha financeira, o foco da prestação de contas está na comprovação da realização do objeto, por meio de relatórios de atividades e registro documental. Assim, mesmo que do ponto de vista jurídico-administrativo haja essa falta de clareza, concretamente o formato de prestação de contas adotado é bastante simplificado, o que, por sua vez, indicaria a diminuição dos entraves relacionados à questão.

Nesse sentido, a segunda hipótese deste trabalho indicava que a adoção de um formato alternativo de regulação, que não passasse pelo mecanismo dos convênios, poderia contribuir para diminuição do problema da prestação de contas dos Pontos de Cultura - o que, a partir da experiência da rede estadual de São Paulo, seria demonstrado pela menor dificuldade dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura em prestar contas, frente aqueles conveniados junto ao MinC.

Como parte da discussão deste eixo, portanto, empiricamente optamos por comparar as dificuldades encontradas pelos Pontos de Cultura de São Paulo conveniados com o MinC com aqueles ligados à Secretaria de Estado da Cultura, buscando identificar em que medida haveria diferenças nestes dois formatos adotados. Uma vez que os convênios preveem a prestação de contas com base nos procedimentos quanto ao uso dos recursos, tendo como foco a questão financeira e contábil e o formato adotado pela SEC-SP se baseia sobretudo na realização das atividades, nesse caso esperávamos encontrar menos problemas juntos aos Pontos ligados à secretaria de cultura. A hipótese de que uma modalidade mais flexível de financiamento contribuiria para diminuição do problema da prestação de contas dos grupos com menor estrutura administrativa seria, deste modo, comprovada. Concluídas as considerações acerca do diagnóstico do problemas e das hipóteses que orientaram este trabalho, passamos enfim para a análise dos resultados.

---

158 Apesar de não enviá-los à secretaria, como vimos, as instituições devem guardar tais documentos pelo período de 10 anos, para fins de possíveis auditorias e para consulta da Secretaria de Estado da Cultura e do Ministério da Cultura.

4 A estrutura administrativa dos Pontos de Cultura e os diferentes formatos de prestação de contas: resultados da pesquisa empírica

No capítulo anterior apresentamos o diagnóstico de nosso problema de pesquisa e as hipóteses que nortearam a realização deste trabalho, indicando de onde partimos para a realização da pesquisa empírica. Neste capítulo final, passamos então para a análise dos resultados, oriundos da compilação das respostas aos questionários aplicados junto aos gestores dos Pontos de Cultura.

Antes de expormos algumas das conclusões diretamente relacionadas às nossas hipóteses, é preciso dizer que na realização da pesquisa empírica trabalhamos com o universo de 390 Pontos de Cultura. Isso corresponde à soma daqueles vinculados à rede estadual, selecionados pelo edital de 2009 (SÃO PAULO, 2009b), com os que foram diretamente conveniados com o Ministério da Cultura em editais anteriores (MINC, 2004b, 2005a, 2005b). Do total de 526 Pontos de Cultura já apoiados no estado (MINC, 2012c), trabalhamos com estes dois recortes, excluindo portanto os Pontos de Cultura ligados às redes municipais¹⁵⁹. Este recorte foi estabelecido de maneira a permitir a comparação do modelo de prestação de contas da rede do estado de São Paulo com o modelo dos convênios inicialmente estabelecido, objeto central de nossa discussão.

Do total dos 301 Pontos de Cultura apoiados através da rede estadual, obtivemos 185 respostas, o que corresponde a uma amostra de 61,5%. Os questionários, nesse caso, foram aplicados durante um dos encontros de formação promovidos pela Secretaria de Estado da Cultura, de presença obrigatória para todos os Pontos de Cultura da rede. Nessa oportunidade, os questionários foram distribuídos em formato impresso junto às inscrições no evento, tendo sido recolhidos posteriormente nos Grupos de Trabalho.

Dos Pontos de Cultura selecionados pelos primeiros editais do MinC, por sua vez, tivemos 41 questionários respondidos do total de 89, representando uma amostra de 46,1%. O

---

159 Além de não trabalharmos com as redes municipais, optamos também por trabalhar apenas com os Pontos de Cultura cujos proponentes eram instituições da sociedade civil. Com isso, excluímos aqueles vinculados aos órgãos do poder público municipais, como é o caso das prefeituras de Americana, Apiaí, Atibaia, Espírito Santo do Turvo, Guarulhos, Hortolândia, Ibaté, Sumaré, Suzano, Taboão da Serra e Várzea Paulista, selecionadas por meio do edital 4, que se voltava especificamente para projetos governamentais. A opção justifica-se pois nos interessa, em nossa abordagem, trabalhar especificamente com as questões que dizem respeito à parceria do Estado com organizações da sociedade civil. Além disso, pois atualmente o apoio a Pontos de Cultura é voltado apenas a entidades da sociedade civil, não havendo repasse de recursos para órgãos governamentais, a não ser no caso da constituição das redes.

menor percentual de respostas obtidas no caso destes Pontos pode ser explicado por dois fatores: em primeiro lugar, a forma de aplicação do questionário que, inversamente ao caso da rede estadual, foi enviado por e-mail, para obtenção das respostas em uma plataforma virtual; em segundo lugar, devido ao contexto de grande parte destes Pontos de Cultura que, em sua maioria, já haviam encerrado o convênio ou projeto. Nesse aspecto, foi um desafio obter as respostas por dois motivos: a dificuldade inicial de localização dos contatos dos gestores - que exigiu da pesquisadora um trabalho efetivo de investigação, dada a desatualização dos cadastros existentes; e, além disso, a dificuldade dos próprios gestores em fornecer as informações. Nesse caso, foram inúmeros os retornos de que a instituição já não era mais Ponto de Cultura ou de que o projeto já havia sido encerrado, apesar da insistência para que as respostas fossem dadas respectivamente ao período do convênio. Além destes, em outros casos o contato institucional indicava que o gestor do Ponto de Cultura já não fazia mais parte da instituição, não havendo quem pudesse atender à solicitação - ou, inversamente, quando obtinha-se o contato do gestor do Ponto de Cultura, esse não possuía os dados acerca da instituição. Por fim, houve ainda aqueles que se recusaram a responder, dada uma espécie de descrença frente às inúmeras pesquisas já realizadas, que não parecem ter trazido nenhum tipo de retorno.

Ainda assim, foi possível obter um percentual bastante elevado de respostas. Do total de 390 Pontos de Cultura abordados, obtivemos o retorno de 226 deles, o que nos leva a uma amostra de 57,9% do universo total estabelecido (Gráfico 4)¹⁶⁰.

Gráfico 4

¹⁶⁰ Do total dos Pontos de Cultura do estado (incluindo as redes municipais), isso corresponderia a 42,9%.

Fonte: Elaboração da autora.

4.1 Um panorama dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo

Para iniciar nossa análise, apresentamos em primeiro lugar um panorama do perfil dos Pontos de Cultura no estado, para termos uma ideia geral do universo com o qual estamos lidando. Como tínhamos como um dos objetivos da pesquisa o mapeamento da estrutura dos proponentes dos Pontos de Cultura, trabalharemos aqui com questões como o tempo de existência das instituições e aspectos que nos indicam a sua dimensão, como seu orçamento anual e o número de pessoas atuantes. Esperamos com esses dados ter uma ideia do perfil e tamanho das organizações beneficiadas pela política. Além da abordagem das instituições em si, agregamos ainda nesta apresentação inicial os dados referentes à formação dos responsáveis pela execução do convênio ou contrato do Ponto de Cultura. Apontamos, assim, o grau de escolaridade dos gestores da sociedade civil envolvidos diretamente nessa parceria com o Estado.

Com relação ao tempo de existência das instituições¹⁶¹, chama a atenção, em primeiro lugar, o fato de que uma boa parte delas já existiam há mais de 10 anos quando se tornaram Ponto de Cultura. Isso pode estar relacionado ao crescimento explosivo de associações sem fins lucrativos que se deu durante a década de 1990, período que, como vimos no início do terceiro capítulo, coincidiu com o encolhimento do Estado e favoreceu o fortalecimento da sociedade civil. No que diz respeito a esse aspecto, do total de respondentes 43,4% existiam há mais de 10 anos e outros 34,5% tinham entre 5 e 10 anos de existência, totalizando 77,9% das instituições que possuíam, à época da realização da parceria, no mínimo 5 anos (Gráfico 5). O restante das instituições (21,7%) existia há no máximo 5 anos, tendo uma pequena parcela destas apenas 2 anos, o mínimo exigido como condição para participação nos editais (3,6%).

---

161 Questão 4: Há quanto tempo a instituição existia quando se tornou Ponto de Cultura? Respostas: Menos de 2 anos; 2 anos ; entre 2 e 5 anos; entre 5 e 10 anos; mais de 10 anos.

Gráfico 5

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação ao orçamento¹⁶², as instituições proponentes dos Pontos de Cultura do estado de São Paulo tem um perfil majoritário de pequenas associações. Do total de instituições de nossa amostra, 60,6% possuía, antes de se tornar Ponto de Cultura, um orçamento anual inferior ao valor de 60 mil, que corresponde ao valor recebido a partir do estabelecimento da parceria. Se somarmos a estes aqueles que possuíam um orçamento anual de 60 a 80 mil, temos 70,3% das instituições contempladas (Gráfico 6). Ou seja, mais de dois terços das instituições reconhecidas como Pontos de Cultura tinham um orçamento inferior, igual ou pouco superior ao valor recebido anualmente a partir da seleção pelos editais. Do restante, temos cerca de 11,6% com orçamento entre 80 e 250 mil, 9,7% na faixa de 250 mil a 1 milhão e 4,4% com orçamento acima de 1 milhão, o que representa um afunilamento do número de instituições contempladas quanto maior seu orçamento¹⁶³. Ou seja, ainda que de algum modo os Pontos de Cultura tenham abarcado também grandes organizações - estabelecendo-se, nesses casos, como apenas um de seus projetos -, na maioria dos casos ele

162 Questão 8: Antes do início do convênio/contrato do Ponto de Cultura, qual era o valor aproximado do orçamento anual da instituição? Respostas: Menos de 60 mil ; De 60 mil a 80 mil ; De 80 mil a 150 mil ; De 150 mil a 250 mil ; De 250 mil a 500 mil ; De 500 mil a 1 milhão ; Acima de 1 milhão. Comentários:

163 Ainda que as faixas de orçamento indicadas pela questão correspondessem a intervalos menores e que, dentre estes, o percentual de instituições variasse em torno de 4 a 6% em cada caso, optamos por agregar os dados no sentido de dar maior clareza à análise, tendo estabelecido como critério a agregação das faixas de orçamento de duas em duas, o que possibilitava a identificação do tamanho da instituição.

foi definidor, no sentido de ter dobrado ou mais que dobrado o orçamento anteriormente existente¹⁶⁴.

Gráfico 6

Fonte: Elaboração da autora.

Estes dados orçamentários nos indicam que grande parte das instituições contempladas pelo programa são organizações de pequeno porte, o que indica que houve, de fato, uma pulverização dos recursos nesta área. No que diz respeito a essa questão, foram muitos os comentários por parte dos respondentes. A maioria dos gestores dos Pontos de Cultura afirmava que, antes do início da parceria, a instituição funcionava basicamente por meio de trabalho voluntário, contribuições de associados, mensalidades, doações ou venda de espetáculos ou produtos culturais. Nesse sentido, as observações de que “A instituição era basicamente mantida com trabalho voluntário dos colaboradores. Havia reduzida circulação de recursos financeiros na entidade.” ou “A entidade se sustenta a partir da contribuição associativa mensal”, entre outras¹⁶⁵, foram justificativas dadas para as respostas por parte

164 Nesse sentido, podemos dizer que predomina, nos Pontos de Cultura do estado de São Paulo, o perfil do que indicamos anteriormente, com base na pesquisa do IPEA, de “ponto projeto” ou “ponto ação cultural” (ver capítulo 3).

165 São outros exemplos de comentários à questão: “A instituição funcionava basicamente com trabalho voluntário”; “Somente as 'mensalidades' pagas pelos membros, cerca de R\$200.00/mês”; “Vivíamos com mensalidade de R\$5,00 por mês de cada sócio - média de 20 sócios pagantes regulares”; “Só trabalhava com recursos dos associados”; “Arrecadação de mensalidades para ajudar nas despesas rotineiras”; “A instituição era mantida com doações, contribuições de sócios e apoio cultural”; “Não tínhamos, sempre vivemos da venda de espetáculos de teatro e dança” ou ainda “Não existia orçamento, fazíamos pequenas ações voluntárias, e quando havia despesa era bancada pela diretoria”.

daqueles que afirmaram ter orçamento anual inferior a 60 mil.

Além destes, e mesmos nos casos em que a faixa de orçamento indicada era superior a 60 mil, a afirmação mais comum era a de que o valor era bastante variável, a depender do número de projetos em andamento. Assim, os depoimentos “O projeto cultural e artístico não tinha um orçamento fixo anual” ou “Isso sempre foi muito variável. Anos bons e anos ruins fazem parte da nossa trajetória.” são exemplificativos da realidade de boa parte dos Pontos de Cultura, que reflete, em alguma medida, a própria realidade do terceiro setor.

Com relação ao número de funcionários¹⁶⁶ - ou o que denominamos, dada a informalidade do setor, de pessoas atuantes na instituição - tivemos uma média de 3,4 pessoas dedicadas em tempo integral (40 horas) por instituição, contra 4,2 dedicadas em meio período (20 horas) e 7,5 em tempo parcial (menos de 20 horas). Aqui novamente temos dados que indicam uma dinâmica prevalecente de pequenas associações, ainda que se note, tomadas as respostas individualmente, a grande diversidade do perfil dos Pontos de Cultura, havendo desde aqueles que indicaram ter apenas 1 pessoa atuante em dedicação meio período até aqueles que possuíam mais de 50 trabalhadores envolvidos, dedicados em tempo integral ou meio período. De qualquer forma, independente do tamanho da instituição, pudemos notar que tendem a predominar as categorias de dedicação parcial ou meio período, acima das relações de dedicação integral. Nesse sentido, nota-se a partir dos dados que, na média, é maior o número de pessoas por instituição quanto menor a carga horária dedicada às atividades, o que indica relações de trabalho mais informais baseadas, em especial, na prestação de serviços - como é o caso, por exemplo, dos pagamentos feitos por hora-aula a educadores e oficinairos.

No que diz respeito à escolaridade dos responsáveis pela execução do convênio ou contrato do Ponto de Cultura¹⁶⁷, chama atenção o fato de que a maioria deles possui, no mínimo, ensino superior completo. Somando os dados daqueles que tem ensino superior completo aos que tem pós-graduação, temos quase 75% do total de nossa amostra (Gráfico 7). Aqui, pode-se admitir uma pequena distorção no sentido de que a pesquisa conseguiu obter retorno apenas daqueles gestores de Pontos de Cultura de mais fácil alcance, inseridos em

166 Questão 25. Indique o número de pessoas que, durante a execução do projeto do Ponto de Cultura, atuam ou atuaram na instituição em cada uma das categorias abaixo: Tempo integral (40 horas): ____ pessoa(s) / Meio-período (20 horas): ____ pessoa(s) / Parcial (menos de 20 horas): ____ pessoa(s). Comentários: _____

167 Questão 26. Qual o grau de formação do responsável pela execução do convênio/contrato do Ponto de Cultura? Respostas: Pós-graduação; Superior completo; Superior incompleto; Segundo grau completo; Primeiro grau completo; Primeiro grau incompleto.

instituições mais consolidadas ou em relações de trabalho mais estáveis¹⁶⁸. Ainda assim, se compararmos aos dados de escolaridade do IBGE estabelecidos para o total da população brasileira, há um predomínio muito forte de pessoas com alta escolaridade nesse contexto. Tendo em vista os princípios colocados pelo desenho do programa, este dado pode indicar que, dadas as exigências burocráticas e institucionais implicadas no estabelecimento da parceria com o Estado, os responsáveis pela gestão dos Pontos de Cultura tem atuado de alguma forma como intermediários da política¹⁶⁹.

Gráfico 7

Fonte: Elaboração da autora.

Feita essa primeira caracterização acerca do perfil das instituições proponentes dos Pontos de Cultura e dos responsáveis pela execução dos projetos, passamos enfim à análise dos dados que dizem respeito à estrutura administrativa e histórico na gestão de recursos

168 No caso dos Pontos ligados à SEC-SP, talvez tenha havido menor distorção, uma vez que a pesquisa foi aplicada junto àqueles que estiveram presentes no espaço de formação, teoricamente de presença obrigatória para todos os Pontos de Cultura da rede estadual. No caso do MinC, no entanto, uma vez que os convênios eram antigos e os projetos em sua maioria já havia se encerrado, alcançou-se apenas aqueles Pontos de Cultura que tiveram alguma continuidade, além daqueles de mais fácil localização e com mais fácil acesso à comunicação virtual.

169 Para adentrarmos na análise da escolaridade de todos os envolvidos com os Pontos de Cultura, seria necessário realizar uma pesquisa com outro foco, que levaria em conta, além dos gestores, outros protagonistas das atividades realizadas. Além disso, seria necessário levar em conta ainda quem participa destas atividades, ou seja, qual é o público efetivamente atingido pela política (ainda que, como vimos, o diferencial da proposta está muito ligado ao fato de se considerar os beneficiários da política como protagonistas, e não apenas receptores das ações). De qualquer modo, a partir dos dados disponíveis, é possível supor que os responsáveis pela execução dos Pontos de Cultura, entre todos os envolvidos, sejam os de maior escolaridade.

públicos, no intuito de verificar a primeira hipótese estabelecida, qual seja: a de que as instituições dotadas de uma estrutura administrativa e que tinham experiência prévia na gestão de recursos públicos teriam apresentado menos problemas na prestação de contas. Em seguida, passaremos à análise dos dados específicos acerca da prestação de contas e seu formato, tendo em vista comparar a rede estadual dos 301 Pontos de Cultura aos convênios estabelecidos com o MinC. Por fim, trabalharemos com os dados referentes à capacitação oferecida aos gestores dos Pontos de Cultura, indicando ainda, em cada um destes itens, medidas para o aprimoramento da implementação do programa.

4.2 A estrutura administrativa das instituições

Inicialmente supúnhamos que, quanto maior a estrutura administrativa da instituição, menos problemas ela teria na prestação de contas dos recursos recebidos através do Ponto de Cultura. Ao mesmo tempo, entendíamos que a experiência prévia na gestão de recursos públicos seria um segundo fator que poderia explicar a maior ou menor dificuldade na prestação de contas. Acreditávamos que se essa hipótese se confirmasse, haveria na implementação do programa uma inversão de seus objetivos, uma vez que este buscava, como vimos, uma melhor distribuição dos recursos públicos, alcançando atores pouco institucionalizados e historicamente desconsiderados pelas políticas culturais. Com os dados agora em mãos, passamos à análise destes fatores.

Tendo em vista a estrutura administrativa dos proponentes dos Pontos de Cultura, levantamos, na aplicação dos questionários, questões referentes não só ao perfil da instituição como um todo (orçamento anual e tempo de existência), como também referentes à existência ou não de: responsável dedicado exclusivamente a questões administrativas¹⁷⁰, contador ou assessoria contábil¹⁷¹ e assessoria jurídica¹⁷² para execução dos projetos. Além disso, levantamos ainda o grau de formação dos responsáveis pelos Pontos de Cultura, bem como seu conhecimento acerca das normas e procedimentos para execução do convênio ou contrato¹⁷³, relacionando todas essas variáveis à existência ou não de problemas na prestação

170 Questão 5. A instituição possui ao menos um responsável dedicado exclusivamente à questões administrativas? Respostas: Sim. Quantos? _____; Não. Comentários: _____

171 Questão 6 : A instituição possui um contador ou uma assessoria contábil para prestação de contas dos projetos? Respostas: Sim; Não.

172 Questão 7. A instituição possui assessoria jurídica para execução de convênios/contratos? Respostas: Sim; Não.

173 Questão 20. Antes do início da execução do convênio/contrato do Ponto de Cultura, o responsável pela

de contas, conforme declaração dos próprios responsáveis¹⁷⁴.

Iniciando pelo perfil das instituições, podemos dizer que as variáveis do tempo de existência e do orçamento anual das proponentes tiveram maior relevância para a não apresentação de problemas na prestação de contas no caso dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC, comparativamente aos da rede estadual. Com relação à idade das instituições, por exemplo, é possível dizer que, no caso dos Pontos ligados diretamente ao Ministério da Cultura, verificou-se a tendência esperada, tendo as instituições mais antigas apresentado menos problemas na prestação de contas. Nesse sentido, mais de 70% das instituições com menos de 5 anos apresentaram problemas, percentual que cai para pouco mais de 40% no caso das instituições com mais de 10 anos (Gráfico 8). No caso dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura, no entanto, este percentual se apresenta de forma estável em torno de 20 a 25%, indicando que, dentro deste padrão, o tempo de existência da instituição teve pouca relevância para a existência ou não de problemas na prestação de contas. Tratando especificamente dessa questão, portanto, os dados acabam por indicar que o formato de repasse simplificado adotado pela SEC se adéqua melhor tanto às instituições mais experientes como àquelas de constituição ou formalização mais recente¹⁷⁵.

Gráfico 8

Fonte: Elaboração da autora.

gestão administrativa e financeira do convênio/contrato conhecia as normas e procedimentos para: a) Elaboração do plano de trabalho? Sim; Não. b) Compras e contratações? Sim; Não. c) Pagamento de impostos e encargos trabalhistas? Sim; Não. d) Aplicação dos recursos financeiros? Sim; Não. e) Pagamento/isenção de taxas bancárias? Sim; Não. f) Uso do rendimento dos recursos aplicados? Sim; Não. g) Prestação de contas? Sim; Não. 174 Questão 16. O Ponto de Cultura teve problemas com relação à prestação de contas? Respostas: Sim; Não.

175 Como os gráficos já indicam e analisaremos em mais detalhes à diante, o percentual das instituições com problemas na prestação de contas será sempre menor no caso dos Pontos de Cultura da rede estadual, independente das variáveis consideradas. Isso porque, diante do total de Pontos de Cultura em cada um dos casos, o percentual de Pontos com problemas foi menor no caso da rede estadual, o que está diretamente relacionado à segunda hipótese deste trabalho.

Com relação ao orçamento, por sua vez, ambas as experiências apresentam uma tendência relativamente estável, ou seja, aparentemente o tamanho do orçamento da instituição anterior ao estabelecimento do Ponto de Cultura tem pouca relevância para a existência ou não de problemas na prestação de contas. No caso dos Pontos conveniados ao MinC, no entanto, novamente este fator aparece de forma um pouco mais relevante, o que pode indicar – de acordo com a expectativa –, que as instituições com maior orçamento têm menor chance de ter problemas na prestação de contas. Enquanto no caso da SEC o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas gira em torno de 15 a 20% em todas as categorias de orçamento (que vão de menos de 80 mil reais a mais de 1 milhão¹⁷⁶), no caso do MinC há variação de 40 a 60%, com tendência de queda quanto maior o orçamento da instituição (Gráfico 9).

Gráfico 9

Fonte: Elaboração da autora.

Ambos os fatores acima analisados indicam, portanto, que a idade e tamanho da

¹⁷⁶ Com relação às categorias, é importante dizer que, ainda que o questionário tenha apresentado 7 categorias de orçamento (sendo estas: “menos de 60 mil”, “60 a 80 mil”, “80 a 150 mil”, “150 a 250 mil”, “250 a 500 mil”, “500 mil a 1 milhão” e “acima de 1 milhão”), na análise dos dados optamos por agrupá-las nas 4 categorias acima apresentadas uma vez que, dado o pequeno número de Pontos de Cultura conveniados ao MinC, a amostra de cada categoria tornava-se muito baixa, apresentando distorções nos dados referentes à existência ou não de problemas na prestação de contas.

instituição tiveram maior relevância para a existência ou não de problemas na prestação de contas no caso dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC. Isso indica que as instituições mais antigas e de maior orçamento apresentaram menos problemas, o que, de alguma forma, vai de encontro aos objetivos colocados pela política. Já no caso da SEC, não houve forte variação, sendo o percentual de Pontos com problemas mais ou menos o mesmo, independente da idade ou orçamento da instituição.

Passando para análise dos fatores relacionados mais diretamente à estrutura administrativa das instituições, podemos dizer que, surpreendentemente, a presença de um responsável dedicado exclusivamente à questões administrativas, de contador ou assessoria contábil e de assessoria jurídica parecem importar menos para a existência ou não de problemas na prestação de contas do que aquilo que supúnhamos. Isto é, estes fatores não parecem relevantes para a análise, havendo novamente, como veremos, pequenas variações entre os Pontos conveniados com o MinC e aqueles da rede estadual.

Com relação ao primeiro fator, é preciso dizer que grande parte das instituições afirmou ter ao menos um responsável dedicado exclusivamente a questões administrativas, sendo este percentual de aproximadamente 80% da amostra em ambos os casos¹⁷⁷. Quando questionadas sobre a quantidade de responsáveis dedicados exclusivamente a questões administrativas, isso corresponde, em média, a 2 responsáveis por instituição¹⁷⁸. De qualquer forma, havendo ou não responsáveis administrativos, esta variável pouco influenciou na existência ou não de problemas na prestação de contas. Como indicam os gráficos 10 e 11, o percentual de problemas na prestação de contas não apresenta variação conforme a existência ou não de responsáveis administrativos, ou seja, as instituições que tiveram problemas com a prestação de contas não coincidem necessariamente com aquelas que não possuem um responsável pelas questões administrativas, como esperávamos.

---

177 Em realidade, no caso do Ministério da Cultura há um percentual um pouco menor de instituições que possuem um responsável dedicado exclusivamente a questões administrativas, sendo este de 78%, contra 85% no caso dos Pontos de Cultura ligados à SEC. De qualquer forma, em nenhum dos dois casos este se apresentou como fator relevante para a compreensão dos problemas na prestação de contas.

178 Nesse ponto, foram colocados muitas vezes, pelos próprios gestores que responderam à pesquisa, a precariedade da condição destes responsáveis, que iam de voluntários à estagiários, além dos casos em que, não sendo dedicado exclusivamente às questões administrativas, o responsável por essa área acabava assumindo uma série de outras tarefas, que iam da elaboração dos projetos e captação de recursos à coordenação de eventos, passando pelas atividades de secretariado e limpeza do espaço, conforme comentário de um representante de Ponto de Cultura vinculado à Secretaria de Estado da Cultura: “Quem administra, também limpa o espaço, faz trabalho de secretaria, recebe os artistas oficinairos, monta exposição, busca patrocínio, e o que precisar. A gestora também pede os orçamentos, faz os pagamentos. Seria ótimo dar autonomia se tivesse quem quisesse se responsabilizar. Sem receber, não dá para querer que a pessoa se disponibilize como os gestores de alma.”.

Gráfico 10

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 11

Fonte: Elaboração da autora.

No caso da existência de contador ou assessoria contábil, porém, o cenário é um pouco diferente. Nos Pontos conveniados ao Ministério da Cultura, essa variável tem pouca relação com a existência ou não de problemas na prestação de contas, havendo uma variação de apenas 7% entre os que tiveram problemas não tendo contador ou assessoria contábil e aqueles que tiveram problemas mesmo tendo esse elemento (Gráfico 12). Nos Pontos da rede estadual, no entanto, esse fator foi bastante relevante para a não apresentação de problemas na prestação de contas. Nesse caso, o percentual mais do que quadruplicou, ou seja, aqueles que não tinham contador ou assessoria contábil foram quase quatro vezes mais do que aqueles que tinham, entre os que apresentaram problemas na prestação de contas (Gráfico 13). Os dados sugerem, portanto, que, mesmo com contador ou assessoria contábil, as instituições conveniadas ao MinC tiveram dificuldades na realização dos procedimentos de prestação de contas enquanto que, no caso da SEC, a existência ou não de contador ou assessoria contábil foi bastante determinante¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Isso pode ser explicado pelo fato de que, no caso da rede estadual, a prestação de contas baseia-se quase que exclusivamente na apresentação de uma planilha contábil que indica a aplicação dos recursos, para além do relatório de atividades. Já no caso do MinC, a prestação de contas inclui não apenas a execução das receitas e despesas, como também um relatório físico-financeiro com todas as etapas do desenvolvimento do projeto, além da relação de bens adquiridos e conciliação bancária (ANEXOS II e III).

Gráfico 12

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 13

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação à assessoria jurídica, por fim, temos uma pequena variação entre os que apresentaram ou não problemas na prestação de contas em ambos os casos. Assim, instituições que tiveram apoio jurídico representaram um percentual menor do que aquelas que não contaram com esse apoio, dentre as que tiveram problemas na prestação de contas. Como se pode observar a partir dos gráficos 14 e 15, o percentual de instituições que não tiveram assessoria jurídica e apresentaram problemas na prestação de contas foi 50% maior do que aquelas que tiveram assessoria jurídica, passando de 40 a 61% no caso do MinC e 12,9% para 18,4% no caso da SEC. Em outras palavras, ainda que a variação percentual absoluta seja menor no caso da SEC, a variação proporcional é praticamente a mesma, indicando o peso desse fator para a existência de problemas na prestação de contas.

Gráfico 14

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 15

Fonte: Elaboração da autora.

Diante destes dados, podemos dizer em realidade que a estrutura administrativa das instituições proponentes de Pontos de Cultura tiveram pouca relação com os problemas da prestação de contas. Com exceção da estrutura contábil no caso dos Pontos de Cultura vinculados à SEC e da assessoria jurídica em ambos os casos, a existência de problemas na prestação de contas pareceu menos diretamente vinculada a essas questões. Levando-se em conta que, no caso da SEC a porcentagem de problemas na prestação de contas foi muito menos relevante, podemos dizer que, no universo dos convênios, mesmo aqueles que possuíam estrutura administrativa, contábil e/ ou jurídica acabaram representando um alto percentual de instituições com problemas na prestação de contas. Isso indica que em muitos casos a estrutura administrativa, mesmo quando existente, foi insuficiente para lidar com a gestão e execução dos projetos.

A partir dos dados levantados, portanto, verificamos que a influência destes fatores sobre a existência ou não de problemas na prestação de contas foi menor que o esperado. Isso pode indicar que o grande fator para explicação dos entraves na prestação de contas está não na estrutura administrativa dos Pontos de Cultura, como previsto pela nossa primeira hipótese, mas sobretudo no formato de prestação de contas e regulamentação colocados pela administração pública. Assim, mesmo nos casos em que as instituições possuíam uma estrutura administrativa mais consolidada, elas tiveram dificuldades para cumprir com as

exigências colocadas pela formato de prestação de contas dos convênios, diminuindo consideravelmente no caso do formato adotado pela SEC.

Por outro lado, passando enfim para análise do grau de formação dos responsáveis pelos Pontos de Cultura, podemos dizer que este fator apresentou uma forte relação com a existência ou não de problemas na prestação de contas no caso dos convênios realizados com o MinC. Dentre os Pontos conveniados, identificamos forte influência da escolaridade do responsável pela execução do convênio na existência destes problemas, passando de pouco mais de 80% dos casos em que o responsável possuía até segundo grau completo à 40% nos casos em que este possuía pós-graduação (Gráfico 16). Assim, quanto maior era a formação dos gestores, menores foram os problemas na prestação de contas. No caso da SEC, no entanto, a relação manteve-se razoavelmente constante, indicando que a escolaridade do gestor pouco impactou na capacidade de prestar contas (Gráfico 17). Os dados apresentados abaixo sugerem assim que o formato adotado pela SEC apresenta-se como mais adequado para lidar com a baixa escolaridade, representando menos entraves para o acesso aos recursos públicos e estando, portanto, mais afinado aos objetivos da política.

Gráfico 16

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 17

Fonte: Elaboração da autora.

4.3 A experiência prévia na gestão de recursos públicos

Além da estrutura administrativa dos Pontos de Cultura, um segundo fator que esperávamos impactar na adequada prestação de contas dizia respeito à experiência prévia das instituições na gestão de recursos públicos. Para investigar esse fator, indagamos aos responsáveis pelos Pontos de Cultura se as instituições já haviam recebido recursos públicos¹⁸⁰, de quais instâncias e órgãos governamentais¹⁸¹ e em que formatos de repasse¹⁸², esperando que aqueles que tivessem tido maior experiência na gestão de recursos públicos teriam apresentado menos problemas na prestação de contas do Ponto de Cultura.

Antes de analisarmos essa relação, apresentamos um panorama geral das instituições no que diz respeito ao acesso aos recursos públicos. Tendo em vista que uma das prerrogativas do programa era alcançar novos atores no campo das políticas culturais, levantamos não só a proporção de instituições proponentes que haviam acessado recursos públicos antes do Ponto de Cultura como, no caso daquelas que haviam, em quantos projetos e que tipo de apoio tinham recebido. Tanto no caso dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC quanto na rede estadual, o percentual de instituições que nunca haviam recebido recursos públicos era de cerca de 44%, como indicado pelos gráficos 18 e 19.

---

180 Questão 9: Antes do Ponto de Cultura, a instituição já havia recebido outros recursos do poder público?

Respostas: Sim. Em quantos projetos? _____ projeto(s) ; Não. Cometários: _____

181 Questão 10. Se sim, de que instância(s) e órgão(s) governamental(is)? (é possível indicar mais de uma alternativa, se for o caso) . Respostas: Governo federal. Qual(is) órgão(s)? ____; Governo estadual. Qual(is) órgão(s)? ____; Governo municipal. Qual(is) órgão(s)? ____ .

182 Questão 11. Em que formatos de repasse? (é possível indicar mais de uma alternativa, se for o caso) . Respostas: Convênio ; Contrato; Prêmio; Incentivo Fiscal .

Gráfico 18

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 19

Fonte: Elaboração da autora.

Além desse dado geral, já bastante significativo, para termos uma ideia do perfil dos proponentes dos Pontos de Cultura no que diz respeito ao acesso a recursos públicos foi preciso observar mais detidamente o caso dos que já haviam recebido recursos, tendo em vista a quantidade e natureza de projetos realizados com esse apoio. Nesse aspecto, ao indagar em quantos projetos já haviam recebido apoio, identificamos entre aqueles que já haviam acessado recursos públicos uma média de 3,4 projetos por instituição. Aqui, novamente, houve forte disparidade entre os diferentes atores envolvidos, com pouco mais de 45% das instituições tendo acessado apenas 1 ou 2 projetos, outros quase 20% entre 3 e 5 projetos e pouco menos de 15%, mais de 5 projetos¹⁸³ (Gráfico 20).

¹⁸³ Aqui, havia o caso de instituições que já haviam recebido apoio em até 20 projetos, a depender do tamanho e tempo de existência da organização. Como no caso do orçamento anual, podemos verificar uma grande diversidade de perfil institucional dos contemplados pelos Pontos de Cultura, abarcando desde pequenas associações a grandes organizações não-governamentais. Ainda assim, os dados indicam que, em sua maioria, o programa atingiu instituições de menor orçamento e com pequeno ou nenhum histórico no acesso a recursos públicos, indo na direção da proposta do Cultura Viva.

Gráfico 20

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação à natureza dos projetos, houve desde aqueles que haviam recebido algum tipo de prêmio aos que recebiam subvenção da prefeitura, havendo ainda um ou outro caso em que a instituição havia sido contemplada em edital anterior de Pontos de Cultura. Em sua maioria, porém, tratavam-se de projetos ou auxílios pontuais, para produção de um CD, livro ou vídeo, reforma do espaço, apoio à festividades como o carnaval ou até mesmo ajuda de custo para transporte, seja local ou de passagem aérea¹⁸⁴.

Com isso, pode-se dizer que uma parte considerável das instituições que se tornaram Pontos de Cultura nunca havia recebido recursos públicos, enquanto que o restante havia recebido, em sua maioria, apoios pontuais (ainda que com exceções, mais uma vez). Isso nos leva a crer que o Ponto de Cultura, em grande parte dos casos, foi o primeiro apoio contínuo recebido pelas instituições. Assim, além dos dados que indicam o alcance do propósito de se atingir novos atores por meio da política pública, é possível reafirmar uma das características fundamentais implicadas no desenho do programa, que permite o financiamento de processos e não apenas de produtos culturais, garantindo o apoio a atividades permanentes e não apenas eventuais, como vimos no capítulo 2.

No campo específico da política cultural, podemos dizer que, do total de Pontos de

¹⁸⁴ Os exemplos foram tirados dos próprios questionários respondidos, a partir dos comentários à questão sobre o recebimento anterior de recursos públicos. Muitos destes comentários, no entanto, afirmavam que “A instituição nunca tinha recebido recursos antes de elaborar esse projeto” ou “Não dispúnhamos de nenhum orçamento e nem tão pouco apoio público.”

Cultura que responderam à pesquisa, por volta de 25% afirmou ter recebido, anteriormente, recursos da cultura. Na especificação das fontes de recursos, cerca de um quarto do total de Pontos de Cultura (que corresponde a por volta de 47,9% dos que já haviam recebido recurso público) indicaram as secretarias de cultura municipais ou estaduais, o Ministério da Cultura ou as correspondentes leis de incentivo como fontes de recursos. Isso tanto indica que houve a inclusão de grande parte destes atores no campo das políticas culturais, quanto pode indicar que parte das instituições contempladas pelo programa não são exclusiva ou prioritariamente do campo da cultura. Nesse sentido, chamou a atenção a diversidade de áreas da administração pública citadas como fontes de recursos, que iam da educação e da assistência social ao trabalho, turismo, esporte, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano, tecnologia, cidades, promoção social, meio ambiente, saúde, criança e adolescente e mesmo fomento à pesquisa.

Passando enfim para a questão diretamente relacionada ao nosso problema, acerca da relação entre a experiência prévia na gestão de recursos públicos com a dificuldade na prestação de contas, nos dados agregados esta variável não parece ter tido influência. Inversamente ao que esperávamos, as instituições que já haviam recebido recursos públicos não apresentaram menos problemas na prestação de contas do Ponto de Cultura, sendo o percentual daqueles que apresentaram problemas praticamente o mesmo entre os que já haviam recebido recursos públicos e os que não haviam, tanto no caso dos conveniados ao MinC, quanto da Secretaria de Estado da Cultura¹⁸⁵ (gráficos 21 e 22).

---

185 No caso da SEC, em particular, houve inclusive uma pequena variação na tendência oposta, tendo os Pontos de Cultura que já haviam recebido recursos representado um percentual um pouco acima dos que tiveram problemas na prestação de contas do que aqueles que não haviam acessado recursos públicos. Isso pode indicar, mais uma vez, que essa variável não tem relevância para o problema investigado.

Gráfico 21

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 22

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação às instâncias governamentais de origem destes recursos anteriormente recebidos, os dados indicam que os governos municipais foram os mais acessados, em comparação com os governos estaduais e federais. Nesse ponto, os recursos municipais foram acessados em por volta de 60% dos casos daqueles que já haviam recebido recursos públicos, enquanto que, em relação aos recursos estaduais e federais, esse percentual gira em torno de 40% a 45%. Isso nos indica que, no universo de instituições beneficiadas como Pontos de Cultura, a proximidade com o ente federado facilita o acesso aos recursos, o que pode estar relacionado, por sua vez, ao perfil e tamanho das instituições.

Gráfico 23

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 24

Fonte: Elaboração da autora.

Essa variável, no entanto, também não mostrou grande impacto na existência ou não de problemas na prestação de contas. No caso dos Pontos conveniados ao MinC, houve apenas uma pequena variação no sentido de que aqueles que haviam recebido recursos federais anteriormente apresentaram um percentual um pouco menor de problemas na prestação de contas (45,4%) com relação aos que haviam recebido apenas recursos estaduais (66,7%) ou municipais (60%). Ainda assim, dado o tamanho desta amostra¹⁸⁶, não é possível estabelecer com segurança a relação entre a experiência na gestão de recursos federais com o menor percentual de problemas na prestação de contas do convênio do Ponto de Cultura. No caso dos Pontos vinculados à rede estadual, por sua vez, quase não houve variação com relação a este fator, girando o percentual em todos os casos em torno de 15 a 20%.

No que diz respeito aos formatos de repasse destes recursos, mais uma vez verificamos que os problemas na prestação de contas dos Pontos de Cultura independem do formato adotado anteriormente no recebimento de recursos, ou seja, a apresentação de problemas na prestação de contas não esteve relacionada à experiência específica na gestão de convênios, contratos, prêmios ou projetos apoiados por meio de incentivo fiscal. No caso dos convênios com o MinC, o percentual de Pontos com problemas na prestação de contas varia em torno de 50 a 60% dentre aqueles que tinham experiência prévia, seja na gestão de convênios, seja em outros formatos. No caso da SEC, esse percentual varia de 15 a 17%.

Tomados os dados gerais acerca dos formatos de repasse dos projetos anteriormente

¹⁸⁶ Dos Pontos conveniados ao MinC, 11 haviam acessado recursos do governo federal, 9 do governo estadual e 15 do governo municipal.

apoiados, verificamos que o formato dos convênios foi o mais comumente adotado, chegando no caso dos Pontos ligados ao MinC a quase 80% dos que já haviam recebido recurso público (cerca de 45% do total da amostra) e quase 70% no caso dos ligados à Secretaria de Estado da Cultura (gráficos 25 e 26)¹⁸⁷.

Gráfico 25

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 26

Fonte: Elaboração da autora.

Ainda assim, dentre aqueles apoiados diretamente pelo MinC que já haviam realizado convênio com o poder público, aproximadamente a metade teve problemas na prestação de contas do Ponto de Cultura e a outra metade não (mais especificamente, 55,6% dos que já tinham experiência na gestão de convênios apresentou problema na prestação de contas do convênio do Ponto de Cultura). Ao contrário do que se poderia esperar, portanto, isso indica que a experiência prévia na gestão de convênios não contribuiu para evitar problemas na prestação de contas do Ponto de Cultura - aliás, contrariando esta lógica, na verdade o percentual dos que já haviam recebido recursos via convênio e apresentaram problemas na prestação de contas foi ligeiramente maior do que os que não tinham experiência na gestão de convênios¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Lembrando que este percentual é relativo aos que já haviam recebido recursos públicos, que corresponde a 56,1% do total de Pontos no caso dos conveniados ao MinC e 53% no caso dos ligados à SEC.

¹⁸⁸ Aqui, há que se considerar que tratam-se de convênios realizados não só com o governo federal, como também estadual e municipal, o que pode representar diferenças relevantes no sentido de que, quanto mais próximo o ente federado, menos problemática parece ser a gestão das parcerias (sobretudo pela maior facilidade de comunicação). Ainda assim, mesmo no caso dos convênios estabelecidos com o governo federal, o percentual

Passando por fim para os dados referentes à existência ou não de problemas na prestação de contas nestes outros apoios recebidos, indicamos em que medida a execução do Ponto de Cultura apresentou maior ou menor quantidade de problemas na prestação de contas frente a outros projetos realizados pelas mesmas instituições. Como indicado pelos gráficos 27 e 28, entre aqueles que já haviam recebido recursos do poder público, o percentual dos que tiveram problemas na prestação de contas nos outros apoios recebidos foi de 13% dos Pontos conveniados ao MinC e 9,4% dos vinculados à rede estadual.

Gráfico 27

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 28

Fonte: Elaboração da autora.

Vale notar que o percentual das instituições que tiveram problemas na prestação de contas nestes outros apoios é parecido com o percentual dos que tiveram problemas na prestação de contas como Pontos de Cultura nos contratos com a SEC, mas muito menor do que o percentual dos que tiveram problemas nos convênios com o MinC¹⁸⁹. Isso indica que, no

dos que apresentaram problemas na prestação de contas nesses casos gira em torno de 22%, ainda inferior aos convênios dos Pontos de Cultura. Nesse caso, poderia-se indicar que a precariedade da estrutura institucional do Ministério da Cultura em particular pode ter contribuído para o maior percentual de convênios com problemas na prestação de contas.

189 Mais especificamente, no caso dos Pontos conveniados ao MinC esse percentual chega a 56,1% do total, comparativamente aos 13% acima estabelecidos. No caso da SEC, o percentual de Pontos que afirmaram ter problemas na prestação de contas chega a 15,7%, mais próximo dos 9,4% acima, mesmo em termos proporcionais. Aqui, admitimos estar comparando dois universos diferentes, o do total de Pontos de Cultura com o total daqueles que haviam recebido recursos do poder público antes de se tornarem Pontos de Cultura. No

caso da SEC, os problemas na prestação de contas dos Pontos de Cultura estão na média do restante dos apoios recebidos pelas mesmas instituições - porém, no caso do MinC, estão muito acima da média. Mesmo entre os Pontos conveniados ao MinC com histórico de convênios anteriores, o percentual de problemas nos outros convênios é muito menor – apenas 11%, contra cerca de 56% no caso dos convênios com o MinC.

Assim, com relação à experiência prévia dos Pontos de Cultura na gestão de recursos públicos, verificamos que esse fator não se apresentou como um fator relevante para explicar a existência ou não de problemas na prestação de contas como Pontos de Cultura. Isso se contrapõe àquilo que esperávamos como parte de nossa primeira hipótese, o que pode indicar, mais uma vez, que o formato de prestação de contas seja de fato o elemento central para o entendimento do problema. Passemos então à análise de nossa segunda hipótese, que leva em conta exatamente esta questão.

4.4 Os diferentes formatos de prestação de contas

Na definição do nosso problema de pesquisa e das hipóteses que nortearam este trabalho, tínhamos em mente duas questões: em primeiro lugar, a de que os instrumentos administrativos que regulavam a implementação do Cultura Viva não se adequavam à proposta inovadora do programa, na medida em que seu excessivo grau de exigências burocráticas não seria compatível com a proposta de alcançar novos atores no campo da política pública; em segundo lugar, a de que um formato simplificado de prestação de contas diminuiria este problema, uma vez que os entraves na relação do Estado com as instituições da sociedade civil encontram-se exatamente nesse ponto.

Vimos anteriormente de que maneira o grau de institucionalidade das organizações contempladas como Ponto de Cultura e sua experiência prévia na gestão de recursos públicos tiveram menor influência sobre a existência ou não de problemas na prestação de contas do que esperávamos, com exceção de uma ou outra variável. Considerando que as duas hipóteses estavam relacionadas, partimos agora para análise dos dados da prestação de contas propriamente dita, tendo em vista a comparação entre os Pontos conveniados diretamente

---

entanto, como vimos anteriormente pelos gráficos 18 e 19, a experiência prévia na gestão de recursos públicos não influenciou fortemente a existência ou não de problemas na prestação de contas, o que torna possível essa comparação sem que haja distorção dos dados.

junto ao MinC e aqueles da rede estadual. O recorte da pesquisa empírica, cabe reforçar, definiu-se exatamente a partir desta questão, uma vez que, na implementação da rede dos 301 Pontos de Cultura do estado de São Paulo, optou-se pela adoção de um formato simplificado de prestação de contas.

Observando em primeiro lugar o percentual de Pontos de Cultura que afirmaram ter algum tipo de problema na prestação de contas frente ao total de instituições contempladas, chama atenção a disparidade encontrada entre estes dois universos. No caso do vínculo direto com o Ministério da Cultura, tal percentual chega a quase 60%, enquanto no caso dos Pontos ligados à SEC gira em torno de 15% (Gráfico 29). Assim, houve quase quatro vezes mais problemas na prestação de contas entre os Pontos de Cultura que se conveniaram com o governo federal do que entre os contemplados pelo edital da Secretaria de Estado da Cultura. Isso indica, como esperado, que os diferentes formatos de prestação de contas são uma variável bastante importante para compreensão do problema.

Gráfico 29

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação ao tipo de problemas encontrados, há algumas variações entre os convênios com o MinC e a rede estadual, como podemos observar no gráfico 30. No entanto, isso não parece significativo em comparação aos dados globais acima apresentados. Uma possível explicação é a de que, tanto em um caso como no outro, os procedimentos para

execução do projeto e uso dos recursos públicos são os mesmos, sendo que o que se altera fundamentalmente é o formato da prestação de contas. Como apontado anteriormente, no caso dos contratos com a Secretaria de Estado da Cultura é preciso apenas enviar uma planilha financeira contábil e o relatório de atividades, enquanto que, no caso dos convênios, há uma infinidade de anexos a serem preenchidos¹⁹⁰.

Ainda que estejamos trabalhando, portanto, com a perspectiva da rede estadual como mais adequada à gestão dos Pontos de Cultura, isso não significa, como vimos, que consideramos o modelo como a solução ideal para implementação deste tipo de política. Em realidade, trata-se de um cenário já existente cujos avanços podem ser incorporados no curto prazo, visto as vantagens evidenciadas em termos do problema com a adoção de um modelo de prestação de contas simplificado. No mais longo prazo, no entanto, parece razoável alterar mais amplamente as normas legais existentes, adequando-as às relações com a sociedade civil e, sobretudo, aos setores menos institucionalizados.

Gráfico 30

Fonte: Elaboração da autora.

¹⁹⁰ Aqui, assume-se que, dada a mesma regulamentação, podem haver problemas da mesma ordem no caso dos Pontos de Cultura vinculados à SEC. No entanto, tanto a secretaria como a controladoria-geral tem verificado a prestação de contas com base em uma pequena amostragem desta rede, tendo os Pontos de Cultura, nesse caso, apresentado apenas problemas pontuais, resolvidos em sua maioria pela maior facilidade na comunicação com o órgão gestor.

Ao olharmos para os tipos de problemas apontados¹⁹¹, ainda assim, há, no entanto, pequenas diferenças a serem observadas entre ambos os recortes abordados. No caso dos Pontos de Cultura ligados à SEC, chamam a atenção principalmente os problemas ligados a alterações nos planos de trabalho, procedimentos de compras e contratações, pagamento de impostos e encargos trabalhistas, remanejamento da natureza das despesas entre capital e custeio e pagamento de tarifas bancárias. Isso não só converge de alguma forma para o diagnóstico geral realizado no capítulo 3, como pode indicar que, nesse caso, pesou a falta de clareza em torno do modelo vigente de regulamentação, havendo certa confusão acerca dos procedimentos a serem seguidos. Assim, ainda que inicialmente a indicação fosse a de que, no modelo de premiação, não seria necessária a prestação de contas contábil, após o início da parceria não só esta se tornou necessária, como também o cumprimento de uma série de exigências procedimentais para o uso dos recursos. Em levantamento feito com representantes dos 301 Pontos de Cultura durante o Encontro de formação da Secretaria de Estado da Cultura realizado em dezembro de 2012 (SÃO PAULO, 2011b), foi comum a reclamação de que não só a capacitação teria sido oferecida somente seis meses após o início da execução dos projetos, como não havia sido indicado anteriormente a necessidade de se seguir os procedimentos de acordo com a legislação federal, a exemplo do levantamento de três orçamentos para compras e contratações. Havia assim não apenas certa confusão com relação ao formato de repasse dos recursos como desconhecimento da regulamentação vigente para o caso específico desta rede.

No caso do MinC, por sua vez, além da relevância destes mesmos problemas referentes às alterações no plano de trabalho, remanejamento da natureza das despesas e pagamento de tarifas bancárias, comparativamente chamam a atenção os problemas relacionados aos documentos de liquidação, à aplicação dos recursos e uso dos rendimentos, à vigência do convênio e à contrapartida. Isso pode ser explicado, por um lado, pelo fato de que a orientação quanto ao uso dos recursos foi bastante precária ou quase inexistente, o que fez com que a própria falta de conhecimento implicasse em entraves posteriores. Esse tipo de observação apareceu com muita frequência nos campos para “comentários” do questionário

---

191 Questão 17. Se sim [teve problemas na prestação de contas], em qual da(s) categoria(s) abaixo se enquadra o problema? (é possível marcar mais de uma opção). Respostas: Alteração no plano de trabalho; Procedimentos de compras e contratações; Pagamento de impostos e encargos trabalhistas; Documentos de liquidação (notas, recibos); Remanejamento da natureza das despesas de capital e custeio ; Pagamento de despesas administrativas acima do limite de 15% do total do valor; Taxas bancárias; Aplicação dos recursos e uso do rendimento; Prazo de vigência do convênio/contrato; Contrapartida; Outro(s). Nesse caso, relate qual(is): _____

aplicado junto aos Pontos de Cultura, como no exemplo abaixo:

Gostaria de deixar registrado que fomos a primeira leva contemplada, tivemos muitas dificuldades visto que os próprios atendentes do MINC estavam completamente perdidos no que se referiam as informações e isso gerou alguns problemas, principalmente na questão da contrapartida [...]. De qualquer forma, acho que a estrutura do MINC deve ter mudado, senão mudou é uma pena porque as instituições necessitam de apoio.

Por outro lado, as diferenças podem ser explicadas também por alguns avanços gerados na implementação do programa, como no caso da contrapartida que, com a descentralização, deixou de ser dos próprios proponentes e passou a ser dos governos estaduais ou municipais, ou mesmo no caso da vigência dos convênios que, ainda que com situações de atrasos nos repasses, diminuiu consideravelmente no caso das redes descentralizadas.

Com relação aos convênios, em específico, é preciso indicar que quase 30% das instituições apoiadas diretamente pelo MinC não haviam encerrado o convênio à época da pesquisa, realizada entre janeiro e março de 2013. Mesmo os editais de conveniamento direto com o MinC sendo de 2005, muitas das parcerias foram se prorrogando indefinidamente, seja pelos atrasos nos repasses e morosidade das respostas por parte do MinC, seja por entraves na prestação de contas. Nesse ponto, foram comuns as reclamações relacionadas a esses motivos, tendo a pesquisa registrado depoimentos como estes: “O convênio teve que ser prorrogado por não termos recebido os recursos (2 de 4 parcelas).” ou “Ele EXPIROU sem que o projeto fosse totalmente concluído, por 'n' atrasos de ambas as partes.”.

No levantamento realizado através dos questionários, havia casos de editais de 2005 que ainda se encontravam pendentes, casos com previsão de encerramento para 2015 e outros ainda que aguardavam retorno do Ministério da Cultura, sem informações sobre a aprovação ou não da prestação de contas. Com relação a essa ultima questão, é ilustrativa uma das respostas à pergunta sobre se o convênio já havia sido concluído¹⁹²: “Sim, em termos de execução. Porém em 2010 foi reenviada toda documentação em resposta à uma solicitação de esclarecimentos do MinC e até hoje não recebemos nenhuma informação sobre o aceite e encerramento do convênio.”

A partir deste e de outros tantos depoimentos colhidos ao longo do desenvolvimento da pesquisa, é possível afirmar que houve sérias dificuldades e falhas de comunicação entre os beneficiários da política e o Ministério da Cultura, tendo sido este um fator relevante para o

¹⁹² Questão 13. O convênio/contrato do Ponto de Cultura já foi concluído? Respostas: Sim; Não - Nesse caso, qual a previsão de conclusão? _____.

problema da prestação de contas:

Conseguimos concluir a prestação de contas das três etapas, porém, tivemos dúvidas na prestação de contas final. Não conseguíamos orientação para sua finalização, foram muitas ligações. Cada pessoa que atendia indicava um outro número dizendo que não estava apta a responder as questões colocadas. A demora nas respostas induz o projeto a novos erros.

Nesse ponto, a falta de estrutura do próprio Ministério da Cultura, a partir da sobrecarga de demanda versus a escassez de recursos humanos, acabou prejudicando não só o ritmo da análise das prestações de contas, como a própria capacidade de responder à dúvidas e fornecer informações, prejudicando os proponentes:

Nossa prestação de contas ficou no aguardo de procedimento por parte do Ministério da Cultura no período de 8 meses, e quando nos foi retornado, veio a informação que não poderia ser efetuado o repasse da última parcela por conta da vigência do convênio ter atingido 5 anos, o que contraria a lei 8.666.

A lentidão das idas e vindas de dúvidas e processos acabou em alguns casos comprometendo não apenas a vigência do convênio, como também a prestação de contas dos Pontos de Cultura. Nesse sentido, é paradigmático o relato do coordenador de um dos Pontos de Cultura vinculados ao MinC:

Com a contrapartida, +/- 3 ou 4 anos depois nos pediram os comprovantes (contas de água e luz). Os outros problemas: demoraram mais de um ano para disponibilizar o manual de prestação de contas (somos do 1º Edital); perderam nossa prestação de contas e enviamos outra cópia de todo o material; esta 2ª cópia, segundo eles, ficou inutilizada porque uma funcionária deixou cair um produto de limpeza em cima dos documentos; enviamos uma 3ª via que foi analisada e aprovada. Esta prestação de contas era do 1º ano de convênio. Temos a prestação de contas do 2º ano, mas temos que primeiro receber os recursos para depois prestar contas. Será que um dia isso vai acontecer???

Como se pode notar, ainda que não houvesse em nosso levantamento nenhuma questão específica acerca da comunicação com os órgãos do poder público, esse foi um problema inúmeras vezes levantado. A comunicação entre as partes apareceu assim como um fator de grande importância para o bom andamento da execução dos convênios, sendo as dificuldades na comunicação para orientação quanto às dúvidas surgidas no decorrer dos processos e a falta de agilidade nos retornos um elemento bastante central para a aparição de entraves posteriores na prestação de contas. Nesse sentido, um dos fatores que pode explicar também o menor percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas na rede estadual é a maior proximidade com o ente público responsável pela implementação do

programa. No caso da Secretaria de Estado da Cultura, ainda que alguns relatos indicassem dificuldades de comunicação quando do início do contrato, muitos dos representantes dos Pontos de Cultura ligados à rede dos 301 afirmaram ter fácil acesso à equipe gestora da SEC, conseguindo sanar dúvidas e obter informações ao longo da execução do projeto (SÃO PAULO, 2011b).

De qualquer modo, esse parece ser um elemento necessário, porém ainda insuficiente para explicar a disparidade no percentual de problemas na prestação de contas entre as experiências analisadas. Quando olhamos para o recebimento das parcelas do projeto pelas instituições, notamos que, no caso da rede estadual, apenas 2,7% dos Pontos de Cultura não chegaram a receber todas as parcelas, contra mais de 40% no caso dos convênios com o MinC (Gráfico 31).

Gráfico 31

Fonte: Elaboração da autora.

Segundo a gestora da SEC responsável pelos Pontos de Cultura, este percentual dos que não receberam todas as parcelas corresponde a casos particulares que implicaram na rescisão dos contratos ligados a motivos como: a ruptura dos responsáveis pelo projeto com as instituições parceiras, problemas com certidões da instituição não regularizadas, enfrentamento de ação trabalhista pela instituição e, no caso de um Ponto de Cultura indígena,

difficuldade de comunicação¹⁹³. Ou seja, exceto com relação a este último caso, foram estes casos pontuais relacionados a problemas específicos das instituições beneficiadas.

No caso do MinC, no entanto, estes dados indicam que uma grande parte dos Pontos de Cultura nem mesmo chegou ao final da execução dos planos de trabalho inicialmente propostos, sendo essa dificuldade atribuída a fatores intrínsecos à própria implementação do programa, em especial à prestação de contas. Nesse quesito, foram comuns os depoimentos de que “O projeto foi interrompido por problemas na prestação de contas”, ou de que “A entidade está com pendência com o Ministério da Cultura”, não podendo, portanto, receber o restante das parcelas.

Mais do que isso, em muitos casos chegou-se ao ponto de ter que haver devolução de parte dos recursos. Com relação a esse aspecto, novamente notamos realidades bastante distintas nos dois universos analisados. No caso dos conveniados ao Ministério da Cultura, cerca de 17% acabaram tendo que devolver algum tipo de recurso, contra cerca de 2% no caso dos Pontos ligados à Secretaria (Gráfico 32).

Gráfico 32

Fonte: Elaboração da autora.

Os motivos que levaram à devolução de recursos refletem, da mesma forma, os

¹⁹³ Entrevista realizada em 02 de abril de 2013.

motivos expostos acima com relação aos problemas na prestação de contas. No caso dos Pontos ligados à SEC, foram citados como motivos as alterações no plano de trabalho, o pagamento de tarifas bancárias e a aplicação e uso dos rendimentos. No caso dos Pontos ligados ao MinC, novamente se destacou a questão da vigência do convênio, além de problemas nos documentos de liquidação, procedimentos de compras e contratações, contrapartida e - como no caso da SEC - alterações nos planos de trabalho, pagamento de tarifas bancárias e aplicação dos recursos. Como se trata de um universo numericamente restrito, optamos por não calcular o percentual de cada um destes motivos, mas é possível verificar pelo gráfico 33 a quantidade de vezes em que cada um dos problemas foi citado. Somando-se os dois universos, aparecem aqui em destaque como motivo de devolução de recursos o pagamento de tarifas bancárias, a aplicação e uso dos rendimentos e a vigência dos convênios.

Gráfico 33

Fonte: Elaboração da autora.

A partir destes dados, identificamos que os Pontos de Cultura da rede estadual não só tiveram menos problemas na prestação de contas, como um percentual muito menor destes chegou a ter de devolver recursos graças a estes entraves. Além disso, indicamos os principais pontos de impasse na realização dos procedimentos de gestão, ou seja, os principais motivos

que geraram os problemas na prestação de contas.

Ao olharmos, por fim, para o conhecimento que os gestores tinham acerca destes procedimentos antes do início da execução dos convênios ou contratos dos Pontos de Cultura¹⁹⁴, vemos que a realidade dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC é muito próxima daqueles ligados à SEC. O percentual de responsáveis pela gestão administrativa e financeira do Ponto de Cultura que desconheciam as normas e procedimentos para elaboração do plano de trabalho, compras e contratações, pagamento de impostos e encargos trabalhistas, aplicação dos recursos financeiros, pagamento/isenção de taxas bancárias, uso do rendimento dos recursos aplicados e prestação de contas, como se pode ver pelo gráfico 34, é bastante próximo em ambos os casos.

Gráfico 34

Fonte: Elaboração da autora.

Isso significa que, em termos percentuais, mais ou menos a mesma quantidade de Pontos de Cultura ligados ao MinC ou à SEC desconheciam as regras do jogo quando do início dos projetos, o que faz com que a diferença na quantidade de Pontos com problemas na

194 Questão 20. Antes do início da execução do convênio/contrato do Ponto de Cultura, o responsável pela gestão administrativa e financeira do convênio/contrato conhecia as normas e procedimentos para: a) Elaboração do plano de trabalho? Sim; Não. b) Compras e contratações? Sim; Não. c) Pagamento de impostos e encargos trabalhistas? Sim; Não. d) Aplicação dos recursos financeiros? Sim; Não. e) Pagamento/isenção de taxas bancárias? Sim; Não. f) Uso do rendimento dos recursos aplicados? Sim; Não. g) Prestação de contas? Sim; Não.

prestação de contas não esteja relacionada ao conhecimento prévio destas normas e procedimentos. Ao contrário do que poderíamos esperar, os Pontos de Cultura ligados ao MinC não desconheciam mais as regras do que aqueles da rede estadual. Em realidade, olhando os dados à risca, aparentemente os Pontos da rede estadual inclusive desconheciam mais as normas e procedimentos, ainda que tenham tido menos problemas na prestação de contas. Isso parece indicar, mais uma vez, que um fator chave para a diferença nos problemas enfrentados pelos dois grupos reside nos diferentes formatos de prestação de contas adotados.

4.5 A capacitação para gestão do Ponto de Cultura

Além dos diferentes formatos de prestação de contas analisados, consideramos necessário olhar ainda para a questão da capacitação dos agentes gestores dos Pontos de Cultura, uma vez que este poderia ser um fator relevante para explicar a existência ou não de problemas na prestação de contas. Na medida em que o programa buscava alcançar novos atores no campo das políticas culturais e, como vimos, grande parte das organizações beneficiadas nunca havia acessado recursos públicos, a capacitação para execução dos projetos e gestão dos recursos deveria ser uma preocupação essencial. No entanto, este foi um aprendizado que foi se consolidando ao longo da implementação do programa, tendo tido menor ênfase nos convênios iniciais estabelecidos diretamente com o MinC e ganhando maior centralidade a partir da descentralização.

Com respeito à essa questão, os dados apontam que, dentre os Pontos conveniados ao MinC, cerca de 31,7% afirmou ter recebido capacitação para a gestão do convênio do Ponto de Cultura, percentual que chega a 73% no caso dos Pontos da rede estadual (Gráfico 35). Aqui, há que se levar em conta que os espaços de formação e capacitação para a rede estadual dos 301 Pontos de Cultura foram estabelecidos pelo próprio convênio da Secretaria de Estado da Cultura com o MinC. Como parte do convênio, havia a obrigatoriedade de serem realizadas duas capacitações ao ano, com a participação dos Pontos nos encontros colocada, no contrato com a Secretaria de Cultura, como uma das obrigações e responsabilidades das instituições (ANEXO IV, cláusula quarta, item 6)¹⁹⁵.

---

¹⁹⁵ Ainda assim, uma pequena parte destes afirmou ter se capacitado apenas pela leitura da apostila fornecida pelo SEC ou por e-mail.

Gráfico 35

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação ao total de Pontos de Cultura em um e outro caso, o percentual daqueles ligados à SEC que receberam capacitação é mais que o dobro do que o dos conveniados ao MinC, o que pode explicar, também, o diferencial frente ao problema da prestação de contas. Antes de abordarmos, no entanto, a relação específica entre a capacitação e a existência ou não de problemas na prestação de contas, apresentamos mais uma vez um panorama no que diz respeito a quem ofereceu a capacitação¹⁹⁶, o período da capacitação em relação ao projeto¹⁹⁷ e a suficiência ou não das questões abordadas para lidar com as demandas de gestão do projeto¹⁹⁸.

No caso dos convênios realizados diretamente com o MinC, 46,2% dos gestores que receberam capacitação afirmaram terem-na recebido do MinC, 53,8% da própria instituição e 23,1% de outras fontes (Gráfico 36) - tendo sido citados, nesse último caso, encontros das redes de Pontos e, em um dos questionários, um Pontão de Cultura¹⁹⁹. Isso indica que, nesse

196 Questão 23. De quem recebeu a capacitação? Respostas: Do MinC; Da SEC; De iniciativa da instituição proponente; Outros. Nesse caso, indique de quem: _____

197 Questão 22. Se sim [recebeu capacitação], isso ocorreu antes ou depois do início da execução do projeto do Ponto de Cultura? Respostas: Antes; Depois.

198 Questão 24. Considera que a capacitação foi suficiente para lidar com as demandas de gestão do projeto? Respostas: Sim; Em termos. Comente: _____; Não. Nesse caso, o que poderia ser melhorado? _____

199 Não nos interessa aqui entrar em uma discussão maior acerca dos Pontões de Cultura, porém, ainda que, em muitos dos casos, estes tenham sido criados posteriormente aos primeiros Pontos de Cultura conveniados ao MinC, é de notar a ausência destes atores na área da formação quando estabeleciam-se, como suas prerrogativas de atuação, a articulação, a difusão e a formação dos Pontos de Cultura. Ainda que seja assim, entendemos estes

contexto, predominaram ligeiramente as práticas de auto-formação em relação às iniciativas do próprio governo. Se levarmos em conta o total de Pontos conveniados ao MinC, teremos que menos de 15% foram capacitados por este órgão (ou seja, 46,2% dos 31,7% capacitados).

Gráfico 36

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 37

Fonte: Elaboração da autora.

No caso dos Pontos ligados à SEC, entre os gestores que afirmaram ter sido capacitados, 70,4% afirmou ter recebido a capacitação da própria Secretaria, 20,7% da instituição proponente, 24,4% do Ministério da Cultura²⁰⁰ e 5,9% de outras fontes (Gráfico 37) - sendo citados, nestes casos, voluntários e parceiros, permutas com outros Pontos via rede e auxílio de colegas das prefeituras municipais. Do total de Pontos de Cultura da rede estadual, portanto, 51,3% afirmaram ter sido capacitados pela própria Secretaria (70,3% dos 73% capacitados), o que está muito acima dos 15% do MinC, embora represente um percentual ainda baixo.

Com relação ao período em que foi oferecida a capacitação, a maioria dos conveniados

como atores importantíssimos em termos das práticas de formação dos Pontos, não só em termos da gestão como também em outras áreas.

²⁰⁰ Aqui, deve-se chamar atenção para o fato de que, no caso da rede estadual, o Ministério da Cultura atuou conjuntamente à Secretaria em alguns dos encontros de formação, além de haver casos em que o Ponto havia sido conveniado ao MinC anteriormente.

ao MinC dentre aqueles que receberam capacitação (cerca de 61,5%) afirmaram tê-la recebido antes do início do convênio, contra 23,7% no caso daqueles ligados à SEC. Isso indica que, ainda que tenha havido uma maior preocupação com a capacitação no caso da rede estadual, esta foi oferecida após o início da execução dos projetos, o que, dada a confusão quanto ao formato de repasse e prestação de contas nesse caso específico, acabou gerando inúmeras incertezas para os gestores dos Pontos de Cultura. Tendo em vista que o ideal seria que todos fossem capacitados previamente ao início da execução dos projetos, temos ainda um cenário insuficiente, nos dois casos.

Quando questionados acerca da suficiência da capacitação frente às demandas de gestão dos projetos, no caso dos Pontos conveniados ao MinC 61,5% dos gestores capacitados considerou-a suficiente e 15,4% insuficiente (Gráfico 38). Novamente, se levarmos em conta o total de Pontos de Cultura conveniados ao MinC, teremos que apenas 19,5% (61,5% dos 31,71% capacitados) afirmou ter tido uma capacitação suficiente para lidar com as demandas de gestão, ou seja, pouco menos de um quinto do universo considerado (Gráfico 39).

Gráfico 38

Fonte: Elaboração da autora.

No caso da rede estadual, dos 73% que afirmaram ter sido capacitados para a gestão dos projetos, apenas 49,6% considerou-a suficiente e 12,6% insuficiente (Gráfico 38). Novamente tomando o universo total de Pontos ligados à rede estadual, temos que apenas

36,2% afirmou ter tido capacitação considerada suficiente, ou seja, aproximadamente um terço do total (Gráfico 39).

Gráfico 39

Fonte: Elaboração da autora.

Diante desse cenário, em que menos de um quinto dos gestores dos Pontos conveniados ao MinC e cerca de um terço daqueles da rede estadual afirmaram ter tido capacitação compatível com as demandas do projeto, fica evidente a necessidade de ampliação destas iniciativas, voltadas à formação para a gestão dos recursos públicos. Além dessa formação mais ampla, a capacitação específica para a gestão dos Pontos de Cultura foi, inclusive, uma das reivindicações feitas por vários dos responsáveis pela prestação de contas dos Pontos de Cultura:

Por essa dificuldade do ponto eu fui me formar em gestão financeira. Mas a faculdade não dá as ferramentas que a gente precisa, isso é papel do Estado. Mas o Estado não deu um técnico formado, não fez capacitação. Então é o Estado que tem que prestar contas para gente dos problemas que nos causou²⁰¹.

Com relação àqueles que não consideraram a capacitação suficiente, os comentários foram os de que, na prática, a gestão apresenta-se de modo muito mais complexo, sendo

²⁰¹ Depoimento de uma jovem ponteira de Osasco, colhido durante reunião dos Pontos de Cultura na Teia do Embu em 22/05/2011.

necessário um maior acompanhamento ao longo da execução dos projetos. Assim, foram comuns as afirmações de que “muitas dúvidas surgiram na prática do convênio que nem sempre foram abordadas nas capacitações” ou de que “Colocar a capacitação na prática é complexo”:

Na aprovação do projeto a instituição deve ser melhor orientada principalmente quanto aos pontos mais importantes. O projeto fica "engessado" e no dia-a-dia é tudo muito dinâmico. Precisamos saber exatamente, de forma prática como devemos proceder.

Além disso, em muitos casos questionou-se o conteúdo e profundidade das capacitações²⁰², tendo sido sugeridos não só o aprofundamento na gestão e formação para os processos administrativos, como a realização de mais encontros, orientações mais intensivas e requalificação periódica²⁰³ ou mesmo capacitação continuada²⁰⁴:

É uma capacitação muito genérica, por isso não dá conta de tudo. Para melhorar deveriam ser organizadas capacitações posteriores em grupos menores para poder sanar dúvidas específicas, discussões de casos.

Em diversos questionários os entrevistados relataram portanto o seu desconhecimento quanto à gestão de recursos públicos, no sentido de reivindicar uma maior ênfase nos processos de capacitação²⁰⁵. Em sendo este o caso, ganha importância o caráter de aprendizado ao longo do processo, que não pode ser substituído por um único espaço inicial de orientação teórica, e nem pode prescindir de orientações ao longo da execução:

A capacitação é ótima, porém nós eramos totalmente leigos no assunto, nesse caso foi bastante informação e ainda estamos caminhando, assimilando e aprendendo, entendendo todo o processo burocrático.

No que diz respeito a esse ponto, chamamos atenção ainda uma vez para a questão da comunicação das entidades beneficiadas com os órgãos gestores do programa, que parece ser

202 São exemplos de comentários encontrados nesta questão: “Acho que nem todas as questões importantes sobre a gestão foram abordadas”, “Acho que a capacitação deveria ser mais profunda”, “Os temas não foram aprofundados suficiente.”, “Faltou maiores explicações sobre a prestação de contas”, entre outros.

203 “Tivemos 1 formação e acreditamos que para um assunto tão complexo são necessários mais encontros.”; “Antes de iniciarmos a execução do plano de trabalho poderíamos ter tido uma orientação intensiva.” “As problemáticas aparecem com o tempo e se faz necessário requalificar”

204 Nesse ponto, foi citada como fator a mais que indica a necessidade de constante atualização as muitas mudanças de responsáveis no âmbito dos Pontos de Cultura: “Sempre precisamos mais, pela rotatividade e voluntariado dos Pontos”.

205 “Capacitação rápida demais para quem está iniciando”, “Ajudou muito, pois não sabíamos nada. Contudo, não supriu a demanda de dúvidas.”, “Ainda surgem diversas dúvidas no decorrer do projeto.”. Tendo em vista que muitas das obrigações só foram esclarecidas ao longo do processo, uma das sugestões, nesse caso, é a de que se “deva chamar ponteiros mais experientes para explicitar e detalhar dificuldades”, ou seja, de que aqueles que já passaram por essas demandas de gestão compartilhem suas experiências com os mais novatos - como ocorreu, por exemplo, no caso das oficinas de prestação de contas realizadas durante as Teias Regionais do estado de São Paulo, no primeiro semestre de 2012.

de grande importância no decorrer da execução dos projetos. Com relação a esse aspecto, ao longo de toda a pesquisa²⁰⁶ nos deparamos inúmeras vezes com relatos de gestores dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC acerca das dificuldades de comunicação com os responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, pela falta ou incompatibilidade de informações fornecidas, perda de documentos, ausência de retornos, trocas constantes na equipe e assim por diante. Em um dos comentários levantados pelo questionário, aparece novamente essa dificuldade:

Muitas mudanças da equipe técnica do MINC, falta de uniformidade nas decisões e informações sobre os convênios, necessidades específicas dos projetos/planos de trabalho. Muitas entidades de pequeno, médio e grande porte tiveram problemas burocráticos, isso não significa que houve mau uso do recurso público. No nosso caso, por precaução a entidade deu suporte, mas a falta de retorno rápido do MinC na aprovação das parcelas/etapas do Plano de Trabalho gerou por vezes insegurança no uso de parte da verba, dificultando a operacionalização do Ponto de Cultura. Para evitar erros financeiros junto ao MINC parte do dinheiro ficou em C/C porque não havia consenso nas informações, gerando desgaste institucional entre equipe do Ponto de Cultura e público alvo.

Com esse indicativo, buscamos não culpabilizar a equipe técnica e os gestores que estiveram envolvidos nessa etapa de implementação dos Pontos de Cultura, mas indicar exatamente a precariedade da estrutura do próprio Ministério da Cultura frente aos desafios colocados pelo programa - o que advém, por sua vez, da disponibilidade em assumir esse tipo de política, que traz em si a perspectiva da pulverização de recursos para fortalecimento das ações culturais da sociedade civil. Vale ressaltar, ainda, que é diante deste cenário e da possibilidade de expansão do programa que se assume a necessidade de descentralizar a gestão dos Pontos de Cultura para redes estaduais e municipais, tendo em vista o acompanhamento mais próximo dos projetos e a superação da sobrecarga de demanda inicialmente imposta ao MinC.

No caso do estado de São Paulo, podemos afirmar, pelos relatos recebidos, que esta estratégia teve um sucesso relativo, no sentido de que houve maior facilidade na comunicação com a equipe responsável: “Conforme as dúvidas surgiam, eram esclarecidas pela SEC” ou “Faltam orientações práticas, mas quando tenho dúvidas entro em contato com a SEC por telefone ou e-mail” foram comentários presentes nos questionários respondidos pelos Pontos da rede estadual.

---

206 Isso apareceu fortemente no âmbito das oficinas realizadas à época de II Pesquisa Avaliativa do IPEA e, no escopo do mestrado, sobretudo quando da colaboração no mutirão de prestação de contas, realizado em julho de 2011.

Ainda assim, entendemos que esta diferença possa ser explicada não por simples mérito ou demérito dos funcionários e equipes envolvidas, mas pela própria proximidade entre os parceiros e, em especial, pelo diferencial da estrutura institucional dos próprios órgãos gestores frente às demandas colocadas. Ainda que, mesmo no caso da SEC, essa estrutura esteja muito aquém do necessário para um melhor acompanhamento dos projetos, cabe dizer que, acima de tudo, é importante que os técnicos responsáveis pelo acompanhamento da política tenham pleno domínio e clareza das normas e procedimentos, o que nem sempre aconteceu até o momento.

Com isso, entendemos que fortalecer a estrutura de recursos humanos dos órgãos governamentais responsáveis pelo programa seja também uma demanda prioritária, tanto pela ampliação da capacidade de orientação e acompanhamento dos projetos, quanto pela própria garantia do bom uso do recurso público. Longe de indicar com isso a criminalização das entidades proponentes dos projetos, isso se apresentou, inclusive, como uma demanda dos próprios Pontos, que reivindicaram maior acompanhamento ao longo da execução e mesmo a realização de visitas técnicas e *in loco* por parte dos gestores (nesse aspecto, foi citada a necessidade de que se realizem “visitas de agentes para orientar e até mesmo fiscalizar os andamentos das atividades do projeto”).

Além destas questões, em alguns casos levantou-se ainda, por fim, a necessidade de “adaptação das leis e portarias que regulamentam a aquisição de bens e serviços para melhor adequá-las à condição estrutural da maioria dos Pontos” e apareceu, novamente, a afirmação de que “o parâmetro considerado pela Lei federal é muito rígido”, dificultando a execução dos projetos.

A partir deste panorama, e tomando enfim a relação entre a capacitação e a existência ou não de problemas na prestação de contas, temos, como esperado, a indicação de que a capacitação contribuiu, de fato, para a diminuição dos entraves na prestação de contas. Se observarmos, dentro do universo dos que tiveram problemas na prestação de contas a relação entre os que foram capacitados e os que não foram capacitados, temos que, tanto no caso dos convênios com o MinC quanto na rede estadual, os que não foram capacitados correspondem a quase o dobro dos que foram capacitados para gestão do convênio ou contrato do Ponto de Cultura (Gráficos 40 e 41).

Gráfico 40

Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 41

Fonte: Elaboração da autora.

Assim, ainda que no caso dos Pontos de Cultura da rede estadual que tiveram problemas na prestação de contas a variação absoluta entre os que foram ou não capacitados seja menor (de 12,3% contra 37,1% no caso dos conveniados ao MinC), isso se deve ao fato de que os Pontos com problemas no caso da SEC foi menor, sendo a variação proporcional, nos dois casos, muito próxima, correspondendo a uma relação de aproximadamente 50%. Isso significa dizer que a capacitação implicou em quase 50% menos casos de Pontos de Cultura com problemas, nos dois universos observados - ou seja, os que tiveram problemas na prestação de contas tendo sido capacitados foram aproximadamente a metade dos que não receberam nenhum tipo de capacitação. Com isso, reforçamos estatisticamente a sugestão já apontada anteriormente, de que haja maior ênfase na capacitação para gestão dos recursos públicos.

Considerações Finais

Este trabalho surge do reconhecimento do programa Cultura Viva como uma proposta inovadora dentro do campo das políticas culturais. A perspectiva de beneficiar associações culturais existentes a partir de suas necessidades próprias, em um modelo de financiamento aberto sem objetos pré-definidos; a garantia de um apoio de mais longo prazo, que promova ações continuadas e permita o desenvolvimento de processos, para além dos produtos culturais; a ampliação do conceito de cultura com abrangência às diversas práticas e linguagens; e, em especial, a perspectiva de incluir, dentro do universo das políticas culturais, atores historicamente marginalizados eram entendidos como elementos fundamentais de um novo paradigma de política cultural.

Ao buscar romper com as tradicionais distinções dentro do campo da cultura como definidoras da distribuição de recursos públicos, o programa ampliava o universo das políticas culturais para além das artes, do patrimônio e da indústria cultural. Além disso, promovia a atuação do Estado na cultura como estratégia para uma melhor distribuição de recursos econômicos e - evidentemente - simbólicos, a partir das dinâmicas próprias das comunidades. Com isso, apresentava-se como uma primeira experiência de grande impacto que buscava a promoção da democracia cultural, tendo em vista não só a garantia do acesso à fruição cultural como a democratização de sua produção. O programa consistia, enfim, em um exemplo concreto de política cultural comunitária de amplo alcance.

A partir do reconhecimento da relevância dessa experiência, o trabalho surge também, por outro lado, graças à percepção das inúmeras dificuldades em sua implementação, reveladas em especial pelo contato direto com os gestores dos Pontos de Cultura. A impressão que se tinha, da mesma forma como indicavam outros pesquisadores, era a de que o encantamento produzido pela proposta do programa convivía com uma forte insatisfação diante das inúmeras demandas de ordem burocrática:

O relato dos cadernos de campo confirmam a impressão de que encontrar com o gestor cultural do ponto é encontrar com uma pessoa aderida quase que completamente à filosofia do programa, mas também ressentida no que se refere às questões administrativas. O processo da entrevista revela um imbricamento: um reconhecimento da proposta ousada e inovadora, uma espécie de admiração e adesão completa, sobreposta por um descontentamento ou decepção. (BARROS; ZIVIANI, 2010, p. 79)

A gestão dos projetos de acordo com os parâmetros da administração pública, as inúmeras exigências procedimentais demandadas para o uso dos recursos, a pouca flexibilidade na execução dos planos de trabalho e o complexo mecanismo de prestação de contas haviam gerado entraves para o pleno desenvolvimento dos Pontos de Cultura, chegando, por vezes, a prejudicar as instituições. A operacionalização concreta do programa indicava assim para a necessidade de sua avaliação crítica: “O encantamento natural com as potencialidades do programa não pode ser exagerado, nem deve impedir uma vigorosa e qualificada reflexão crítica sobre ele.” (RUBIM, 2009, p. 22). A intenção por trás dessa pesquisa consistia enfim em promover um melhor entendimento destes problemas e dificuldades, tendo em vista a expansão e aperfeiçoamento dos Pontos de Cultura, a partir da adequação dos meios aos fins.

Ao observar de perto a questão, identificamos que o desenho da política e seu delineamento conceitual inovador não condiziam com os mecanismos de implementação adotados para consecução de seus objetivos. A perspectiva inclusiva do programa demonstrava-se, na prática, excludente, gerando impasses para boa parte dos Pontos de Cultura. Não só no caso do Cultura Viva, como no âmbito geral da gestão pública não estatal na área da cultura, a avaliação é a de que,

[...] embora a visão e a abrangência das ações do Estado na área cultural tenham se expandido, os instrumentos e as formas de gestão permaneceram os mesmos. Assim, a gestão pública da cultura tornou-se um eterno embate entre o otimismo da vontade e a aridez da máquina administrativa, resultado muitas vezes da dificuldade de diálogo entre as lógicas organizacionais da administração pública e da cultura e das principais características e conformação do campo cultural. (PONTE, 2012, p. 54)

O enfrentamento dessa contradição apresentou-se como uma necessidade, tendo em vista o aprimoramento da implementação do programa e a busca de alternativas para sua regulamentação. Por trás deste horizonte estava a compreensão de que, se por um lado a política depende fortemente da gestão (sobretudo em se tratando do setor público), por outro as dinâmicas da gestão consistem, definitivamente, uma questão política.

No contexto específico do programa a incongruência se apresentava de modo particularmente acentuado. Se era intenção do Cultura Viva promover o acesso às políticas culturais a grupos anteriormente alijados, as demandas colocadas pela gestão dos Pontos de Cultura implicavam em um conhecimento bastante aprofundado dos mecanismos da gestão pública. Isso acabava por comprometer, por vezes, os próprios objetivos da política, podendo

colocar em risco, inclusive, a sua continuidade:

A combinação de um conceito que foge da lógica controladora do Estado, aliado a uma estrutura burocrática ineficaz, insuficiente e insegura, resultou um processo de tensão ainda não resolvido e que pode comprometer a continuidade deste e de outros programas inovadores. (TURINO, 2010, p. 161)

Por outro lado, a experiência acumulada pelo programa poderia, em uma perspectiva mais otimista, apontar para o enfrentamento da incompatibilidade entre as normas propugnadas pelo Estado e a lógica da participação da sociedade civil. É a partir dessa perspectiva que buscamos encarar a questão, tendo em vista o fortalecimento do Cultura Viva a partir da criação de alternativas burocráticas para as políticas públicas que encampam parcerias com as instituições não-governamentais. Desse ponto de vista, ressalta-se a potencialidade do campo das políticas culturais para a crítica e aprimoramento dos mecanismos estatais:

Ao buscarmos analisar o Brasil a partir de suas políticas públicas, precisamos, enfim, conhecer o novo patamar em que se encontram as políticas públicas de cultura e reconhecer o seu significado estratégico para a reforma do Estado Brasileiro. Os ‘Pontos de Cultura’ representam, enquanto espaços do encontro e da justaposição do arcaico e do contemporâneo [...], desafios fundamentais à gestão pública, a necessidade premente de construção de novos marcos regulatórios, enfim, uma aposta inadiável na nossa criatividade. [...] Já há os que pressentem no Programa a possibilidade da produção de alternativas, metodologias, conexões e práticas inovadoras entre Sociedade e Estado no Brasil. (LEITÃO, 2009, p. 33)

Somada à contradição apontada a fragilidade dos órgãos governamentais responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, a ausência de capacitação para gestão dos recursos públicos e a inadequação dos mecanismos de repasse e regulamentação, os desafios da gestão se manifestaram, em especial, na prestação de contas dos Pontos de Cultura - prejudicando, portanto, os beneficiários da política. Ainda que as dificuldades permeiem o universo das políticas culturais como um todo, elas se manifestaram especialmente no contexto do programa, que está pautado pelo apoio a associações culturais comunitárias. Ainda assim, o problema da prestação de contas estivera presente já há bastante tempo no campo da política cultural, em especial no que diz respeito ao fomento de setores menos institucionalizados. Já na década de 1980, em seminário realizado sobre a interação entre Estado e cultura no Brasil, Mário Brockman Machado enumerava algumas questões para a agenda de debates, entre elas:

Como convencer os órgãos públicos de fiscalização financeira que as pequenas e modestas instituições culturais, geralmente localizadas na periferia urbana e no interior, não têm condições de manter mecanismos

contábeis adequados para atender as inúmeras exigências dos complicados processos de prestação de contas de recursos financeiros recebidos para apoiar suas programações? (MACHADO, 1984, p. 16)

O excesso de demandas administrativas apresentava-se como agravante, também, para os Pontos de Cultura. A estrutura necessária para lidar com a gestão dos recursos públicos e a infinidade de preceitos jurídicos para execução dos projetos acabou por gerar entraves relacionados às alterações nos planos de trabalho, aos procedimentos de compras e contratações, à gestão financeira dos recursos e às despesas administrativas de boa parte das instituições contempladas. Além disso, acabou por vezes por prejudicar o trabalho cultural e artístico, ao tirar o foco das atividades fins para o cumprimento das exigências burocráticas.

A partir do levantamento dos principais entraves na prestação de contas dos Pontos de Cultura, parte do diagnóstico de nosso problema de pesquisa, a questão apontava para a inadequação dos instrumentos jurídicos e administrativos frente aos objetivos da política, chamando atenção para o mecanismo dos convênios. Criado para regulamentar as parcerias entre entes federados e comumente adotado nesse tipo de parceria com a sociedade civil, o instrumento não parecia se adequar à natureza privada das instituições. A impressão que se tinha era a de que a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública não viera acompanhada de uma normativa que desse conta desse diálogo, gerando insegurança jurídica tanto para os gestores públicos quanto das instituições não governamentais. Nesse aspecto, é consolidada a avaliação de que:

A falta de clareza das regras, a existência de entendimentos díspares entre órgãos da Administração Pública, o foco no controle burocrático e a assimetria de informações entre as partes geram, de um lado, sucessivas rejeições de prestações de contas – que criminalizam as entidades – e, de outro, a criação de receio entre gestores públicos em relação à celebração e acompanhamento das parcerias. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012, p. 20)

A partir dessa diagnóstico, apresentávamos duas hipóteses para compreensão do problema. Em primeiro lugar, a de que apenas as organizações dotadas de estrutura administrativa e experiência prévia na gestão de recursos públicos não teriam apresentado problemas na prestação de contas como Pontos de Cultura. Em segundo, a de que um modelo simplificado de repasse e prestação de contas contribuiria para a diminuição do problema, como teria ocorrido com os Pontos de Cultura da rede estadual paulista.

Em sendo comprovadas, tais hipóteses indicariam a inadequação dos procedimentos reguladores da implementação do programa - em especial o mecanismo de convênios - à proposta de inclusão de novos atores no âmbito das políticas culturais e, além disso, apontaria

para a necessidade de adoção de formatos alternativos de regulamentação, com mecanismos de prestação de contas simplificados.

Realizada a partir do levantamento de dados junto aos Pontos de Cultura do estado de São Paulo via aplicação de um questionário, a pesquisa empírica revelou resultados, em parte, surpreendentes. ***Mais do que o tamanho e estrutura administrativa das instituições contempladas pelo programa ou do que sua experiência prévia na gestão de recursos públicos, o que se revelou como determinante para a existência ou não de problemas na prestação de contas dos Pontos de Cultura foram o formato da prestação de contas adotado, a capacitação para a gestão dos recursos e o acompanhamento por parte dos órgãos governamentais.*** Assim, ainda que o discurso predominante acerca das dificuldades de gestão do Cultura Viva seja o de que os Pontos de Cultura não foram capazes de prestar contas, os elementos fundamentais nesse processo foram em realidade a atuação do poder público e a regulamentação das parcerias.

Nesse sentido, a hipótese de que somente as instituições de maior porte, dotadas de uma estrutura administrativa mais consolidada e com experiência na gestão de recursos públicos teriam conseguido prestar contas não se confirmou. Os dados acerca do tempo de existência e orçamento das instituições, da existência ou não de um responsável administrativo dedicado integralmente a essa função, de contador ou assessoria contábil e de assessoria jurídica para a gestão dos Pontos de Cultura foram variáveis menos relevantes do que o esperado. Ainda que representativos da capacidade administrativa das instituições, tais fatores não tiveram grande relevância para explicar os problemas da prestação de contas, indicando que, independente da estrutura administrativa das instituições, a prestação de contas se apresentou como problema para grande parte dos Pontos de Cultura conveniados com o MinC (56,1%).

Ao abordarmos os convênios com o Ministério da Cultura, em realidade, verificamos que apenas a existência de assessoria jurídica para execução do convênio implicou em menos problemas na prestação de contas – isto é, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas apenas foi significativamente menor nos casos em que a instituição possuía esse tipo de assessoria. O menor percentual dos Pontos que possuíam assessoria jurídica com problemas na prestação de contas (40%) frente aqueles que não possuíam (61,3%) se explica, provavelmente, dado o conhecimento especializado da regulamentação dos convênios, que pode ter contribuído, em alguns casos, com a execução dos planos de

trabalho e gestão dos recursos.

Por outro lado, os dados levantados junto às instituições contempladas pelo edital da rede estadual de Pontos de Cultura apontaram que, além da assessoria jurídica, a existência de contador ou assessoria contábil contribuiu para a realização da prestação de contas. Assim, os Pontos de Cultura que possuíam esse tipo de assessoria representaram um percentual quatro vezes menor de instituições com problemas na prestação de contas (11,8%) em comparação àqueles que não possuíam (41,7%). Isso pode ser explicado pelo próprio formato de prestação de contas nesse caso, que prevê, além do envio de um relatório das atividades desenvolvidas, o envio de uma planilha demonstrativa do uso dos recursos. Ainda assim, a prestação de contas se mostrou como problema apenas para uma pequena parcela destes Pontos de Cultura (15,7%).

Tendo em vista que o percentual de instituições que tiveram problemas na prestação de contas dos convênios (56,1%) foi muito superior ao dos Pontos de Cultura da rede estadual (15,7%), poderíamos afirmar que, no caso do MinC, a questão foi um entrave para a maioria das instituições, independente de sua estrutura administrativa. No caso dos contemplados pelo edital da Secretaria de Estado da Cultura, por sua vez, é possível afirmar que grande parte dos Pontos de Cultura conseguiu realizar a prestação de contas, embora aqueles que tinham assessoria contábil tenham tido ainda menos problemas. ***O que os dados parecem indicar, portanto, é que, no formato simplificado de prestação de contas, uma estrutura mínima de contabilidade é suficiente para lidar com as demandas de controle sem maiores entraves, enquanto que, no modelo dos convênios, mesmo as instituições mais estruturadas apresentaram um alto percentual de problemas na prestação de contas.***

Na mesma direção destas conclusões, o tempo de existência e o orçamento da instituição foram variáveis mais relevantes no caso dos convênios realizados com o MinC do que dos Pontos de Cultura ligados diretamente à SEC. Ou seja, no caso dos convênios as instituições maiores e mais antigas tiveram menos problemas na prestação de contas, enquanto que nos Pontos de Cultura ligados à SEC isso foi indiferente. O dado que mais chamou atenção, no entanto, diz respeito à relação da escolaridade dos gestores dos Pontos de Cultura com a existência ou não de problemas na prestação de contas. Isso porque, entre os convênios realizados com o MinC, quanto maior a escolaridade do gestor menor foi o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas (nesse caso, os Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas representaram 85,7% entre aqueles que

possuíam gestor com até segundo grau completo, baixando esse percentual para 42,9% dentre os que possuíam pós-graduação). Isso indicava que, de fato, os mais escolarizados tiveram menos dificuldades na prestação de contas. No caso dos Pontos de Cultura ligados à SEC, porém, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas não apresentou grandes variações entre aqueles cujos gestores tinham menor ou maior formação, enunciando que o formato adotado é, definitivamente, mais acessível - estando portanto em maior sintonia com os objetivos da política.

Um outro fator indicativo que supúnhamos explicar a existência ou não de problemas na prestação de contas - a experiência anterior na gestão de recursos públicos - não foi relevante. Tanto no universo dos Pontos de Cultura ligados ao MinC quanto à Secretaria de Estado da Cultura não houve variação no percentual de instituições com problemas na prestação de contas entre aquelas que já haviam ou não acessado recursos públicos anteriormente. Mesmo nos casos em que as instituições possuíam experiência anterior de conveniamento com o poder público, isto não se apresentou como fator relevante para evitar os entraves do Ponto de Cultura. Os resultados indicaram, mais uma vez, que os problemas na prestação de contas não estão relacionados diretamente à capacidade de gestão dos contemplados pelo programa Cultura Viva.

Assim, ao passo que a visão comumente difundida atribui todo o problema da prestação de contas à incapacidade das instituições, os dados revelaram que o formato de repasse e prestação de contas se mostrou inadequado não só para as instituições mais frágeis do ponto de vista administrativo, como também para as mais experientes. Disso presume-se que a questão não passa somente por regulamentar de outra forma esse tipo de parceria com organizações menos institucionalizadas, mas trata-se de um problema mais amplo envolvendo as políticas assentadas em uma maior participação da sociedade civil.

Com relação à segunda hipótese, os resultados da pesquisa empírica reiteraram que a adoção de um modelo simplificado de repasse e prestação de contas diminuiu consideravelmente o problema. Demonstrado pela comparação entre os convênios realizados com o MinC e os contratos com a Secretaria de Estado da Cultura, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas é significativamente menor no segundo caso, girando em torno de 15% dos contemplados pelo edital estadual, contra cerca de 56% dos abarcados pelo governo federal, como vimos. A prestação de contas representou assim um problema para mais da metade dos Pontos de Cultura conveniados, sendo quase quatro vezes

menos representativo no contexto estadual.

Ainda que o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas seja significativamente menor, os motivos apontados como geradores dos problemas, no entanto, permaneceram os mesmos: a falta de flexibilidade para alterações nos planos de trabalho, a necessidade do levantamento de três orçamentos para compras e contratações, os encargos trabalhistas, o pagamento de tarifas bancárias, o remanejamento da natureza das despesas entre capital e custeio e a aplicação dos recursos e uso dos rendimentos. Isso se deve ao fato de que, apesar da simplificação procedimental na prestação de contas, a regulamentação é, em verdade, a mesma.

Ainda assim, esta simplificação contribuiu inegavelmente para a atenuação dos problemas, não comprometendo, por questões de ordem burocrática, os objetivos da política. Nesse ponto, os dados nos mostraram que uma boa parcela dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC (41,5%) nem mesmo chegaram a receber todas as parcelas do convênio, tendo sido o desenvolvimento de seus planos de trabalho bloqueado por problemas nas prestações de contas. Se nesse caso a falta de conclusão dos projetos é bastante representativa, nos Pontos de Cultura da rede estadual ela não chega a 3% dos projetos, constituindo, efetivamente, exceções.

Mais do que isso, chegando os problemas na prestação de contas ao ponto de prejudicar as instituições para além do desenvolvimento dos projetos inicialmente previstos, temos que quase um quinto (17%) dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC tiveram que devolver parte dos recursos ou ficaram inadimplentes frente ao poder público, estando impossibilitados de alcançar novas parcerias. No caso dos Pontos da rede estadual, novamente temos pouco mais de 2% das instituições, constituindo, em verdade, as mesmas exceções.

A partir destes apontamentos, não estamos afirmando que foi encontrada, no contexto estadual, a solução definitiva para o problema, uma vez que, como vimos, há falta de clareza e compreensão do próprio formato estabelecido, além de inseguranças jurídicas relacionadas ao mesmo. ***Ainda assim, é inegável que a adoção de um modelo simplificado de repasse e prestação de contas se mostrou mais adequado à realidade do Cultura Viva. A experiência dever servir, assim, como estímulo para o enfrentamento do problema - inclusive das questões jurídicas - na implementação de novas redes de Pontos de Cultura.***

Além do formato em si, revelaram-se como elementos importantes para existência ou não de problemas na prestação de contas a capacitação recebida para a gestão dos recursos

públicos e o acompanhamento dos projetos e facilidade de comunicação com os órgãos gestores da política. Nesse aspecto, tanto no caso da rede estadual quanto dos convênios com o MinC, os Pontos que receberam algum tipo de capacitação e tiveram problemas na prestação de contas representaram, proporcionalmente, metade dos que não receberam capacitação. Mesmo tendo se apresentado as iniciativas de formação como um elemento importante, o percentual dos que receberam capacitação para a gestão do convênio ou contrato foi razoavelmente baixo, sobretudo no caso dos primeiros convênios (cerca de 32%). Ainda que, com a descentralização, esse percentual tenha aumentado (73%), poucos foram aqueles que consideraram a capacitação suficiente para lidar com as demandas dos projeto - cerca de 20% dos conveniados e 35% dos “premiados”.

Mostra-se necessário, portanto, a ampliação e qualificação dessas iniciativas de capacitação, com a realização de mais encontros que apontem para o entendimento das demandas administrativas na prática. Nesse sentido, o poder público tem um papel fundamental, sobretudo tendo o acesso aos instrumentais jurídicos e administrativos como parte da perspectiva de empoderamento. Como explicitado pelo depoimento de uma ponteira²⁰⁷:

Todas as pessoas precisam se empoderar desse conhecimento, precisam se preparar para isso e para conseguir todo recurso que quiser para sua entidade. Precisam aprender e não ter alguém tutelando, dando concessões. Mas o que é necessário é que o Estado assuma capacitação e contribua com essa preparação.

Em paralelo a isso, foi apontado também como elemento fundamental o fortalecimento dos órgãos do poder público, para que possam acompanhar o desenvolvimento dos projetos e sanar dúvidas ao longo de sua execução. Ainda que este fator não estivesse presente como parte das questões levantadas junto aos Pontos de Cultura, ele apareceu com grande força nas respostas ao questionário, tendo sido inúmeros os comentários de que a fragilidade institucional - sobretudo do Ministério da Cultura - havia prejudicado fortemente o bom andamento das parcerias. A pequena estrutura de recursos humanos e a instabilidade da equipe responsável pelo acompanhamento do programa geraram dificuldades de comunicação e suporte técnico, que poderiam ter evitado alguns dos entraves que acabaram sendo empurrados para o momento da prestação de contas.

Como parte do enfrentamento dos desafios administrativos da política cultural

---

207 Depoimento concedido durante reunião com o Ministério da Cultura para preparação do mutirão de prestação de contas, em 20/06/2011.

comunitária, a pesquisa apontou assim para a adoção de três medidas fundamentais: o fortalecimento institucional dos órgãos públicos da cultura, com ampliação e qualificação dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos projetos e ações; a capacitação das instituições da sociedade civil, tendo em vista o acesso aos recursos públicos; e a flexibilização das demandas de gestão, com a adoção de modelos simplificados de repasse e prestação de contas. Insistimos ainda uma vez nesse último ponto tendo em mente que o excesso de demandas burocráticas acaba por afastar os potenciais contidos nas políticas que implicam em participação da sociedade civil, sobretudo no que diz respeito aos setores menos institucionalizados:

O custo da burocracia e o excesso de formalismos apresentam-se como verdadeiras barreiras ao exercício da livre atuação democrática dessas entidades, podendo afastar da esfera do Estado as entidades da sociedade civil que mais podem contribuir para a melhoria da sua atuação, por possuir perfil mais moderno e eficiente, ou por atuar em regiões e comunidades mais isoladas e excluídas – ambas com alto custo de implementação de um sistema burocrático e formalista. (BRASIL, 2012a)

Se constitui objetivo da política cultural a democratização do acesso aos recursos, a desburocratização dos processos de implementação e prestação de contas constitui enfim uma necessidade. Ela deve vir acompanhada, ainda assim, do desenvolvimento de novos sistemas de monitoramento e informação, que garantam a realização plena das potencialidades implicadas na política. O horizonte da adoção de novos mecanismos de controle dos gastos com foco nos resultados parece ser, desde já, um caminho importante e factível, desde que não implique na subordinação dos objetivos da política à comprovação de indicadores puramente quantitativos.

Estas são prerrogativas do fortalecimento de políticas públicas que se fundamentem sobre a participação da sociedade civil, não a partir da transferência das responsabilidades estatais a grandes organizações sociais, mas a partir do real protagonismo das pequenas associações comunitárias. Ambos os modelos, porém, encontram-se em disputa, o que torna essencial a clareza de que o embate pela gestão pública passa necessariamente não só pelas pelepas orçamentárias mas, também, por novas formas de regulamentação. É preciso enfrentar politicamente a questão burocrática, entendendo como justo, nesse meandro, um maior rigor no controle dos maiores montantes de recursos, liberando os menores, por outro lado, do excesso de amarras procedimentais.

Retomando o contexto do programa Cultura Viva, no momento o que parece estar

posto é a adoção das premiações como modelo de financiamento dos Pontos de Cultura. Ainda que este represente um avanço frente a rigidez do formato dos convênios, é importante destacar que ele não pode vir a comprometer a proposta de financiamento continuado das práticas culturais comunitárias, substituindo-a por um apoio pontual. A adoção do repasse em uma única parcela traz consigo o risco de descaracterizar a proposta de financiamento de processos, estando relacionada, mais uma vez, não só à regulamentação jurídica, como à fragilidade institucional dos próprios órgãos governamentais no que diz respeito à gestão orçamentária.

Além disso, a adoção de uma meta quantitativa de implantação de Pontos de Cultura, ainda que definitivamente importante para nortear a expansão do programa, não pode vir a comprometer a essência da proposta do Cultura Viva. O escalonamento de valores e prazos de duração dos projetos e a criação de mecanismos de chancela sem o repasse de recursos são também elementos postos em cena que, no entanto, devem ser vistos com alguma cautela.

É inegável que o programa contribuiu para a inclusão de novos atores no campo das políticas culturais, atingindo pequenas associações que, em grande parte, possuíam até então um orçamento anual menor ou igual ao repasse instituído pelo Ponto de Cultura (cerca de 70% do total). Além disso, contemplou um número relevante de instituições que nunca haviam acessado recursos públicos (44%), entre outras que haviam recebido apenas apoios pontuais. Como vimos, no entanto, tal logro não veio acompanhado de um processo absolutamente tranquilo, tendo gerado inúmeros problemas de gestão tanto para os órgãos da administração pública quanto para as instituições da sociedade civil. ***A partir da experiência do Cultura Viva, é possível afirmar que é preciso, enfim, enfrentar os desafios administrativos da política cultural comunitária, tendo em vista não só a democratização do acesso às políticas culturais como também, no que diz respeito aos instrumentos jurídicos e de gestão, a democratização do próprio Estado.***

Referências bibliográficas

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; e ESCOBAR, Arturo. "Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos". In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; e ESCOBAR, Arturo. (eds.): **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2001.

ANDER-EGG, Ezequiel. **Política cultural a nível municipal**. Buenos Aires: Humanitas, 1987.

ANDRIES, André Luiz Fernandes. **Pontos de cultura, uma experiência de política pública participativa**. Monografia - Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. UFMG, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO PROJETO GURI. **Estatuto Social**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.projetoguri.org.br/Site3/downloads/estatuto.pdf>. Acesso em: 02/08/2013.

BARACH, P.; BARATZ, M. **Decisions and non-decisions: an analytical framework**. American Political Science Review, 57, 1963.

BARBALHO, Alexandre. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí, Editora UNIJUÍ, 1998.

BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia (orgs). **Pontos de Cultura – Olhares sobre o Programa Cultura Viva**. Brasília, IPEA, 2011.

BARROS, José Márcio. ZIVIANI, Paula. O Programa Cultura Viva e a Diversidade Cultural. In: IPEA. Orgs: Frederico A. Barbosa da Silva e Lia Calabre. **Pontos de Cultura – Olhares sobre o Programa Cultura Viva**. Brasília, IPEA, 2011.

BAYARDO, Rubens. **Hacia dónde van las políticas públicas culturales?** 1o Simposio Internacional de Políticas Públicas Culturales en Iberoamérica. Córdoba: 2008.

BENNET, Tony. Putting policy into cultural studies. In: DURING, Simon. **The Cultural Studies Reader**. Second Edition. London and New York: Routledge, 1999.

BIANCHINI, Franco. **GLC R.I.P.: Cultural Policies in London, 1981-1986**. New Formations. n.1, 1987.

BLOG DO PLANALTO. **Cultura Viva, Luz Para Todos e medidas adotadas na área da saúde**. In: Conversa com a Presidenta, de 26 de julho de 2011. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/cultura-viva-luz-para-todos-e-medidas-adotadas-na-area-da-saude/>. Acesso em: 28/06/2011.

BONILLA, Victor D.; CASTILLO, Gonzalo; FALS BORDA, Orlando; LIBREROS,

Augusto. Causa Popular, Ciência Popular: uma metodologia do conhecimento científico através da ação. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Repensando a Pesquisa Participante**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BOSI, Alfredo. Cultura Brasileira e Culturas Brasileiras. In: **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOTELHO, Isaura. **As dimensões da cultura e as políticas públicas**. São Paulo em Perspectiva. v. 15, n. 1, 2001. p. 73-83.

_____. A política cultural & o plano das idéias. In: RUBIM, A. A. C. (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo, EDUSP, 2007.

_____; DARBEL, Alain. **O amor pela arte - os museus de arte na Europa e seu público**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.) . **Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **Repensando a Pesquisa Participante**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

_____. 1991. **Lei 8.313 de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm

_____. 1993. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. 1997. **Instrução Normativa STN nº01 de 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

_____. 1999. **Lei 9.790 de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termos de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm

_____. 2004. **Portaria nº156, de 06 de Julho de 2004**. Dispõe sobre a criação do Programa Cultura Viva. Brasília, 06 de julho de 2004.

_____. 2005a. **Portaria nº 82, de 18 de maio de 2005**. Brasília, 23 de maio de 2005.

_____. 2005b. **Decreto Nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

_____. 2007. **Decreto Nº 6.170 de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

_____. 2008a. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 127, de 29 de maio de 2008.** Revogada pela Portaria Nº 507, de 24 de novembro de 2011.

_____. 2008b. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 342,** de 5 de novembro de 2008.

_____. 2011. **Decreto Nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

_____. Ministério da Justiça. **Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil.** Série Pensando o Direito nº 41. 2012a.

_____. 2012b. Secretaria-Geral da Residência da República. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Anexo III - Minuta de Projeto de Lei.** Brasília: julho de 2012. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/mrosc/historico-1/anexo-3>. Acesso em: 19/07/2013.

BRUNNER, J. Joaquín. **La cultura como objecto de políticas.** Santiago do Chile, Programa Flasco, nº 74, 1985.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo, Saraiva: 2002.

CALABRE, Lia. **Política Cultural no Brasil: Um histórico.** In: I ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2005, Salvador. I ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2005.

_____. **Políticas culturais no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2009a.

_____. O Programa Cultura Viva: Riqueza e Desafios na Gestão das Atividades Culturais. In: MINC. **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais,** Brasília, 2009b.

CAMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. 2012. **Substitutivo ao Projeto De Lei No 757, De 2011 (Apenso: PL No 1.378, de 2011),** que institui a Política Nacional de Cultura Viva, destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura, e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=502636>. Acesso em: 28/06/2012.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Políticas culturales en America Latina**. Cidade do México: Editorial Grijalbo, 1987.

_____. **Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CARVALHO, José Jorge de. **Los estudios culturales en América Latina: interculturalidad, acciones afirmativas y encuentro de saberes**. Tabula Rasa (12), 2010, p. 229-251.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. “Apogeo y decadencia de la teoría tradicional. Una visión desde los intersticios”. In: Walsh Catherine (editora), **Estudios culturales latinoamericanos**. Universidad Andina Simón Bolívar-Ediciones Abya-Yala, Quito, 2003.

CEVASCO, Maria Elisa. **Para Ler Raymond Williams**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. **Dez Lições Sobre Estudos Culturais**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência - aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

_____. **Cidadania cultural em ação - 1989/1992. Prestação de contas da Secretaria Municipal de Cultura aos cidadãos**. São Paulo: SMC, 1992.

_____. **Cidadania cultural: o direito à cultura**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

_____; CANDIDO, Antonio; ABRAMO, Leila; MOSTAÇO, Edécio. **Política Cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

COELHO, Teixeira. **O Que é Ação Cultural**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA. **Carta de Pirenópolis**. 2010. Disponível em: http://pontosdecultura.org.br/post_tag/carta-de-pirenopolis/. Acesso em: 20/04/2012.

_____. **Manifesto dos Pontos de Cultura**, lançado em maio de 2011. Disponível em: pontosdecultura.org.br/wp-content/uploads/2011/05/MANIFESTO-PdeCULTURA25maio.pdf. Acesso em: 01/06/2011.

COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA. **Carta da Comissão Paulista de Pontos de Cultura para a Ministra Ana de Holanda**, de fevereiro de 2011. Disponível em: culturadigital.br/movimento/2011/02/25/carta-da-comissao-paulista-de-pontos-de-cultura-para-ministra-ana-de-hollanda/. Acesso em 22/02/2011.

_____. **Relatório Final da Comissão Paulista de Pontos de Cultura sobre o Mutirão de Prestação de Contas**. São Paulo, 22 de agosto de 2011.

CGU; AECI-MINC. **Nota Técnica No 2567/2010, de 29 de outubro de 2010.** Analisa Amostra de editais de premiação publicados pela Secretaria de Cidadania Cultural, no exercício de 2010, no âmbito do programa 1141 - Cultura Viva.

COMUNICAÇÃO SCC-SID/MINC. **Ação colaborativa entre e MinC e Comissão Paulista visa identificar problemas relacionados à prestação de contas de Pontos de Cultura.** 10 de junho de 2011. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/culturaviva/acao-colaborativa-entre-e-minc-e-comissao-paulista-visa-identificar-problemas-relacionados-a-prestacao-de-contas-de-pontos-de-cultura/>. Acesso em: 20/06/2011.

CÓRDULA, Américo. Pontuar a Diversidade. In: **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais.** Brasília, DF, 2009.

COSTA, Eliane Sarmiento. **“Com quantos gigabytes se faz uma jangada, um barco que veleje”: o Ministério da Cultura, na gestão Gilberto Gil, diante do cenário das redes e tecnologias digitais.** Trabalho de conclusão de curso do Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais – Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Janeiro de 2011.

CULTURA VIVA COMUNITARIA. **Material de Difusión 1er Congreso Latinoamericano de Cultura Viva Comunitaria.** La Paz, 2013. Disponível em: <<https://ia801607.us.archive.org/31/items/MaterialesAbiertosCongreso/DocumentoCongreso.pdf>>. Acesso em: 30/04/2013.

CUMMINGS JR., M; KATZ, R. (ed.) **The patron state: government and the arts in Europe, North America and Japan.** Oxford: Oxford University Press, 1987.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Dagnino, E. (org.) São Paulo, Paz e Terra, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Administrativo.** Manual Ed. Atlas, 22ª Ed.

DOMINGUES, João Luiz Pereira. **Programa Cultura Viva : políticas culturais para a emancipação das classes populares.** Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana. Faculdade de Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

DUNN, Christopher. **Brutalidade Jardim: a Tropicália e o Surgimento da Contracultura Brasileira.** São Paulo: Editora UNESP, 2009.

DURAND, J. C. **Política e Gestão Cultural: Brasil, EUA, Europa.** São Paulo, Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV. Relatório de Pesquisa n. 13, 2000.

_____. **Cultura como objeto de política pública.** São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 2, p. 66-72. 2001.

FABRIZIO, Claude. **Reflections on the evolution of the notion of culture and of the concepts relating to cultural development and cultural policies since 1970.** Ad-hoc panel in view of the preparation of the Second World Conference on Cultural Policies. Paris: UNESCO, 1980.

FERNANDES, Florestan. **O Folclore em Questão.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FÓRUM NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA. Texto de apresentação. Novembro de 2007. Disponível em: <http://www.teia2008.org/?q=node/47>. Acesso em: 22/05/2012.

_____. **Carta de Re-Proclamação da República.** Brasília, 15 de Novembro de 2008. Disponível em: <http://pontoporponto.org.br/democratizacao-da-comunicacao>. Acesso em: 22/05/2012.

FREIRE, Paulo. **Ação Cultural para a Liberdade.** RJ: Paz e Terra, 2001.

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista. In: Souza, J. (org). **Democracia Hoje.** Brasília, ed. UNB, 2001.

GARCÍA LINERA, Alvaro. El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. In: GARCÍA LINERA, A.; PRADA, R.; TAPIA, L.; CAMACHO, O.V. **El Estado. Campo de lucha.** La Paz: CLACSO, Muela del Diablo Editores e Comuna: 2010.

GIL, Gilberto. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil.** Brasília, Ministério da Cultura, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2006. **Lei N° 12.268, de 20 de fevereiro de 2006,** Institui o Programa de Ação cultural – PAC, e dá providências correlatas.

GRIMSON, Alejandro et al. “Respuestas a un cuestionario: posiciones y situaciones”. In: Nelly Richard (ed.), **En torno a los estudios culturales: localidades, trayectorias y disputas.** Red de Estudios y Políticas Culturales. Santiago: Editorial ARCIS-CLACSO, 2010a, p. 17-119.

GRIMSON, Alejandro et al. “Desde Lima: una discusión en curso”. In: RICHARD, Nelly (ed.). **En torno a los estudios culturales: localidades, trayectorias y disputas.** Red de Estudios y Políticas Culturales. Santiago: Editorial ARCIS-CLACSO, 2010b, p.145-182

GUERREIRO, João. “Política Cultural de Inserção Social?” In: IPEA. Orgs: Frederico A. Barbosa da Silva e Lia Calabre. **Pontos de Cultura – Olhares sobre o Programa Cultura Viva.** Brasília, IPEA, 2011.

HALL, Stuart. “Estudios culturales y sus legados teóricos”. In: **Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales.** Bogotá-Quito-Lima: Envién Editores-Instituto Pensar-

Universidad Andina-IEP, 2010, p. 51-71.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. London: Sage Pub, 2009.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. Why Perfect Implementation is Unattainable. In: HILL, M.; HUPE, P. **The Policy Process**. 1993.

HORKHEIMER, Max & ADORNO, Theodor. **Teoria Tradicional e Teoria Crítica**. In: *Os Pensadores*, Editor Victor Civita, 1980.

IBGE; IPEA; ABONG; GIFE. **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2005**. In: Estudos e Pesquisas Informação Econômica número 8 . Rio de Janeiro, 2008.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. Edição Nº 10. Brasília, IPEA: fev. 2005.

_____. **Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. Edição Nº 12. Brasília, IPEA: fev. 2006.

_____. Coordenação de Cultura. **Cultura Viva – as práticas dos pontos e pontões**. Brasília, IPEA, 2011.

_____. Relatório Redesenho do Programa Cultura Viva. Grupo de Trabalho Cultura Viva. Brasília, novembro de 2012. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2013/01/IPEA-RESULTADO-DO-REDESENHO-PCV-19dez-SCDC.pdf>. Acesso em: 13/01/2013.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Longman, 1995 (2ª edição).

KÖPP, Juliana B.; ALBINATI, Mariana L. **Políticas culturais de Salvador na gestão Mário Kertész**. Anais do I ENECULT. Salvador, 2005. Disponível em <http://www.cult.ufba.br/enecul2005/JulianaBorgesKoppeMarianaLuscherAlbinati.pdf>

LABREA V. V.; RANGEL, A. M. C.; DOUNIS, Sumaya. Seminário Internacional do Programa Cultura Viva. A Tradução Intercultural como Metodologia. In: MinC. **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais**. Brasília, DF, 2009.

LEITÃO, Cláudia de Sousa. Programa Cultura Viva: Reflexões sobre o Brasil e a Metáfora da Alteridade. In: MINC. **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais**, Brasília, 2009.

LIMA, Luciana; ORTELLADO, Pablo. **Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de um paradigma emergente**. Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 jul. 2013.

LIMA, Luciana P. B.; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. **O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura.** Trabalho submetido para apresentação no IV Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MACHADO, Mário Brockmann. Notas sobre Política Cultural no Brasil. In: MICELI, Sérgio (org.) **Estado e cultura no Brasil.** São Paulo, Difel, 1984.

MATO, Daniel. “Estudios y otras prácticas latinoamericanas en cultura y poder”. In: MATO, Daniel (ed.), **Estudios y otras prácticas latinoamericanas en cultura y poder.** Caracas: CLACSO, 2002, p.21-43.

MEDEIROS, A. K.; LIMA, L.P.B. Descentralização e Articulação enquanto Estratégia de Expansão de Políticas Públicas: Estudo de Caso do Programa Cultura Viva. In: IPEA, Coordenação de Cultura. **Cultura Viva – as práticas dos pontos e pontões.** Brasília, IPEA, 2011.

MICELI, Sérgio (org.) **Estado e Cultura no Brasil.** São Paulo, Difel, 1984.

MIGNOLO, Walter. “Las humanidades y los estudios culturales: proyectos intelectuales y exigencias institucionales”. In: Catherine Walsh (ed.), **Estudios culturales latinoamericanos.** Retos desde y sobre la región andina. Quito: Abya-Yala-UASB, 2003, p. 31-57.

MILLER, Toby; YÚDICE, George. Historia y teoría de la política cultural In: **Política cultural.** Barcelona: Gedisa, 2004.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Caderno Cultura Viva. Programa Nacional de Educação, Cultura e Cidadania.** Brasília,DF: MinC, 2004a.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação No. 1.** Brasília, 16 de julho de 2004b.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação No. 2.** Brasília, 29 de março de 2005. 2005a.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação No. 3.** Brasília, 20 de abril de 2005. 2005b.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação No. 4.** Brasília, 20 de abril de 2005. 2005c.

_____. **Cultura Viva - Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária** – 3ª Edição. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2010/11/Cat%C3%A1logo_-Cultura_-Viva-2005.pdf. 2005d.

_____. **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais.** Brasília, DF, 2009a.

_____. 2009b. **Portaria N.29, de 21 de maio de 2009**, que dispõe sobre a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais.

_____. **Cultura Viva - Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva: Autonomia, Protagonismo e Fortalecimento Sócio-cultural para o Brasil.** Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2010/11/cat%C3%A1logo-2010.pdf>. Acesso em: 12/06/2011. 2010a.

_____. **Cultura em 3 dimensões: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010.** Brasília, 2010b.

_____. **Texto-base da II Conferência Nacional de Cultura** (Brasília, 11-14 de março 2010). Brasília, 2010. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/cnc/files/2009/08/Texto-Base.pdf>. Acesso em: 20/05/2012. 2010c.

_____. 2012a. **Portaria Nº45**, de 19 de abril de 2012, que institui o GT Cultura Viva. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2012/01/Port-45-de-19-04-12-Institui-GT-Cultura-Viva.pdf>. Acesso em: 08/05/2012.

_____. **Relatório Periódico Quadrienal sobre as medidas para proteger e promover a diversidade das expressões culturais.** Documento entregue à UNESCO. Brasília, DF: abril de 2012. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/brasil-cumpre-determinacao-da-convencao-da-diversidade/>. Acesso em 08/05/2012. 2012b.

_____. Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural. **Cultura Viva em Números – 2004 a 2012.** Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/secretaria/scdc-em-numeros/>. Último acesso em 12/06/2012. 2012c.

_____. Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural. **Boletim Cultura Viva: Evolução Anual do Orçamento.** Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/acesso-a-informacao/programas-e-acoes/cultura-viva/pontos-de-cultura-2/>. Último acesso em: 12/06/2012. 2012d.

_____. Secretaria de Políticas Culturais. **As Metas do Plano Nacional de Cultura.** Junho de 2012. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2012/06/27/plano-nacional-de-cultura-38/>. Acesso em: 09/07/2012. 2012e.

MOISÉS, José Álvaro. Estrutura institucional do setor cultural no Brasil. In: **Cultura e democracia**, volume I. Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Cultura, 2001, p. 13-55.

MULCAHY, Kevin. **Cultural policy: definitions and theoretical approaches.** Journal of Arts Management, Law and Society. v. 35, n. 4, p. 319-330. 2006.

NOBRE, Marcos. **A Teoria Crítica.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004

OCHOA GAUTIER, Ana María. Políticas culturales, academia y sociedad. En: MATO, Daniel (ed), **Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder**. Caracas: CLACSO, 2002, p. 213-224.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por Uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

_____. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE Debate, vol.45 no.1. Jan/Março 2005b.

PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/>. Acesso em: 27/10/2012

PLATAFORMA PUENTE CULTURA VIVA COMUNITÁRIA. Disponível em: <http://culturavivacomunitaria.org/>. Acesso em: 30/04/2013.

_____. **Cultura + Naturaleza = Cultura Viva**. Documento gerado durante a realização da Cúpula dos Povos na Rio+20, junho de 2012. Disponível em: <http://pontosdecultura.org.br/cupula-dos-povos-2/culturanatureza-cultura-viva/>. Acesso em: 02/07/2012.

PONTE, Elizabeth. **Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não estatal na área da cultura**. Coleção Rumos Itaú Cultural - Org. da coleção Lia Calabre. São Paulo: Itaú Cultural, 2012.

PT – Partido dos Trabalhadores. **A Imaginação a Serviço do Brasil**. programa de governo 2002 – Coligação Lula Presidente. São Paulo: PT, 2003. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/dados/bancoimg/c091030161630ProgramadeCultura2002.pdf>. Acesso em 10/05/2012

_____. **Concepção e Diretrizes para o Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002**.

PUEBLO HACE CULTURA. **Documento de Debate Por el Tratamiento y la Aprobación de la Ley de los “Puntos de Cultura”**. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.constituyentesocial.org.ar/article815.html?lang=es>>. Acesso em: 30 abril 2013.

_____. **Material de Debate y Educación Popular: Proyecto de Ley de Apoyo a la Cultura Comunitaria, Autogestiva e Independiente**. Buenos Aires, 2012. Disponível em: <<http://pueblohacecultura.com.ar/nuestro-proyecto-de-ley/>>. Acesso em: 30 abril 2013.

RESTREPO, Eduardo. **Antropología y estudios culturales: disputas y confluencias desde la periferia**. Buenos Aires: Siglo Vientiuno Editores, 2012.

RICHARD, Nelly (ed.). **En torno a los estudios culturales: localidades, trayectorias y disputas**. Red de Estudios y Políticas Culturales. Santiago: Editorial ARCIS-CLACSO, 2010.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas Culturais entre o possível e o impossível**. O Público e o Privado, No. 9, p. 33-47. Janeiro/Junho 2007a.

_____. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições**. Revista Galáxia. v. 7, n. 13, 2007b, p. 101-112.

_____. **Programa Cultura Viva - Projeto Pontos de Cultura**. In: MINC. Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais, Brasília, 2009.

_____. **As Políticas Culturais e o Governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SALAMON, Lester M.; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; LIST, Regina. Global Civil Society: an Overview. In: SALAMON, L.M.; SOKOLOWSKI, S.W. and Associates (org.). **Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector**. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

SANTOS, Boaventura de Souza. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: **A Gramática do Tempo: para uma Nova Cultura Política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Eduardo Gomor. Formulação de Políticas Públicas: as Leis de Incentivo e o Programa Cultura Viva. In: IPEA. Orgs: Frederico A. Barbosa da Silva e Lia Calabre. **Pontos de Cultura – Olhares sobre o Programa Cultura Viva**. Brasília, IPEA, 2011.

SÃO PAULO (Estado). 2009a. **Resolução SC - 31, de 15 de maio de 2009**. Dispõe sobre a instituição da Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo.

_____. 2009b. Secretaria de Estado da Cultura. **Edital de Seleção para Pontos de Cultura do Estado de São Paulo**. São Paulo, 24 de junho de 2009.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Apostila para Oficina de Formação 1**. Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo – Módulo Gestão Cultural. São Paulo: SEC, 2010.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Catálogo da Rede de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo – 2010 a 2012**. São Paulo, 2011a.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Relatório de Formação dos 301 Pontos de Cultura da Rede do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2011b.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Pontos de Cultura - Olhares sobre a Rede SP**. São Paulo, 2012.

SARAVIA, Enrique. “Introdução à teoria política pública” In: Enrique Saraiva e Elisabete Fernandes, Orgs. **Políticas Públicas**. Vol. I. Brasília: ENAP, 2006.

SECRETARÍA DE CULTURA - PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. **Programa Pontos de Cultura**. Disponível em: <http://puntosdecultura.cultura.gob.ar/>. Acesso

em: 08/05/2013.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ARAÚJO, Herton E. (orgs). **Cultura Viva – avaliação do programa arte, educação e cidadania**. Brasília, 2010.

_____; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília, IPEA, 2011.

SOUZA, A. R. **Os direitos culturais no Brasil**. No prelo. 2012.

SOUZA, Valmir de. **Políticas culturais em São Paulo e o direito à cultura**. In: Políticas Culturais em Revista, 2 (5), p. 52-64, 2012. Disponível em: www.politicasculturaisemrevista.ufba.br

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-ação**. 15ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

THOMPSON, Edward Palmer. **A Formação da Classe Operária Inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987.

_____. **Costumes em Comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TURINO, Célio. **Ponto de Cultura: O Brasil de Baixo para Cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

UNESCO. **Cultural policy: a preliminary study**. Paris: UNESCO, 1969.

_____. **Declaración de México sobre las políticas culturales**. World Conference on Cultural Policies. Mexico City, 26 July-6 August 1982.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Texto oficial ratificado pelo Brasil, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>. Último acesso em: 15/05/2012.

UPCHURCH, A. R. **Keynes's legacy: an intellectual's influence reflected in arts policy**. International Journal of Cultural Policy, v. 17, n. 1., pp. 69-80. 2011.

VASCONCELOS-OLIVEIRA, Maria Carolina. **Fábricas de Artes y Oficios (FAROS): o direito a viver a cultura nas periferias da Cidade do México**. In: III Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2012, Rio de Janeiro. Anais do III Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro : Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012.

VILUTIS, Luana. **Cultura e Juventude: A formação dos jovens nos pontos de cultura**. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, 2009.

VOLKERLING, Michael. **Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy**. The European Journal of Cultural Policy. v. 2, n. 2, 1996. p. 189-212.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e sociedade: 1780-1950**. São Paulo: Nacional, 1969.

_____. "Culture is ordinary". In: **Resources of Hope: culture, democracy, socialism**. London: Verso, 1989a [1958].

_____. "The Idea of a Common Culture". In: **Resources of Hope: culture, democracy, socialism**. London: Verso, 1989b [1968].

_____. **Palavras-chave – um vocabulário de cultura e sociedade**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____; GARNHAM, Nicolas. Pierre Bourdieu and the sociology of culture: an introduction. **Media, Culture and Society**, n.2, 1980.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANEXO I - Questionário para o(a) gestor(a) do Ponto de Cultura

Prezado(a) gestor(a) do Ponto de Cultura,

O questionário abaixo busca realizar um diagnóstico da gestão dos convênios e contratos envolvendo os Pontos de Cultura, para pesquisa que trata dos instrumentos jurídicos e administrativos dessa política pública.

O preenchimento do questionário é muito simples e levará no máximo 10 minutos.

O anonimato será garantido na publicação dos dados levantados - o questionário é sigiloso e nenhuma resposta individual será divulgada, servindo apenas para a geração de estatísticas.

Em caso de dúvida sobre qualquer ponto, sinta-se à vontade para contatar-me.

Espero poder contar com a sua colaboração!

Luciana Lima

Mestranda da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

E-mail: lupblima@usp.br

1. Nome do Ponto de Cultura: _____

2. Nome da instituição: _____

3. Cidade: _____

SOBRE A INSTITUIÇÃO

4. Há quanto tempo a instituição existia quando se tornou Ponto de Cultura?

- ☐ Menos de 2 anos
- ☐ 2 anos
- ☐ entre 2 e 5 anos
- ☐ entre 5 e 10 anos
- ☐ mais de 10 anos

5. A instituição possui ao menos um responsável dedicado exclusivamente à questões administrativas?

- ☐ Sim. Quantos? _____
- ☐ Não

Comentários: _____

6. A instituição possui um contador ou uma assessoria contábil para prestação de contas dos projetos?

- ☐ Sim
- ☐ Não

7. A instituição possui assessoria jurídica para execução de convênios/contratos?

- ☐ Sim
☐ Não

8. Antes do início do convênio/contrato do Ponto de Cultura, qual era o valor aproximado do orçamento anual da instituição?

- ☐ Menos de 60 mil
☐ De 60 mil a 80 mil
☐ De 80 mil a 150 mil
☐ De 150 mil a 250 mil
☐ De 250 mil a 500 mil
☐ De 500 mil a 1 milhão
☐ Acima de 1 milhão

Comentários: _____
_____

9. Antes do Ponto de Cultura, a instituição já havia recebido outros recursos do poder público?

- ☐ Sim. Em quantos projetos? _____ projeto(s)
☐ Não (se respondeu não, pule para a questão 13)

Comentários: _____
_____

10. Se sim, de que instância(s) e órgão(s) governamental(is)? (é possível indicar mais de uma alternativa, se for o caso)

- ☐ Governo federal. Qual(is) órgão(s)? _____
☐ Governo estadual. Qual(is) órgão(s)? _____
☐ Governo municipal. Qual(is) órgão(s)? _____

11. Em que formatos de repasse? (é possível indicar mais de uma alternativa, se for o caso)

- ☐ Convênio
☐ Contrato
☐ Prêmio
☐ Incentivo Fiscal

12. Nos outros apoios públicos recebidos (que não o Ponto de Cultura), teve problemas com relação à prestação de contas?

- ☐ Sim. De que tipo? Descreva: _____
☐ Não

SOBRE O CONVÊNIO/ CONTRATO DO PONTO DE CULTURA

13. O convênio/contrato do Ponto de Cultura já foi concluído?

☐ Sim

☐ Não. Nesse caso, qual a previsão de conclusão? _____

14. O Ponto de Cultura recebeu todas as parcelas?

☐ Sim (se respondeu sim, pule para a questão 16)

☐ Não

15. Caso não tenha recebido todas as parcelas, indique quantas recebeu:

☐ 1

☐ 2

16. O Ponto de Cultura teve problemas com relação à prestação de contas?

☐ Sim

☐ Não (se respondeu não, pule para a questão 20)

17. Se sim, em qual da(s) categoria(s) abaixo se enquadra o problema? (é possível marcar mais de uma opção).

☐ Alteração no plano de trabalho

☐ Procedimentos de compras e contratações

☐ Pagamento de impostos e encargos trabalhistas

☐ Documentos de liquidação (notas, recibos)

☐ Remanejamento da natureza das despesas de capital e custeio

☐ Pagamento de despesas administrativas acima do limite de 15% do total do valor

☐ Taxas bancárias

☐ Aplicação dos recursos e uso do rendimento

☐ Prazo de vigência do convênio/contrato

☐ Contrapartida

☐ Outro(s). Nesse caso, relate qual(is): _____

18. A instituição teve que devolver parte do recurso?

☐ Sim

☐ Não (se respondeu não, pule para a questão 20)

19. Se sim, o motivo esteve relacionado a qual das categorias abaixo? (é possível marcar mais de uma opção)

- ☐ Alteração no plano de trabalho
- ☐ Procedimentos de compras e contratações
- ☐ Pagamento de impostos e encargos trabalhistas
- ☐ Documentos de liquidação (notas, recibos etc)
- ☐ Remanejamento da natureza das despesas de capital e custeio
- ☐ Pagamento de despesas administrativas acima do limite de 15% do total do valor
- ☐ Taxas bancárias
- ☐ Aplicação dos recursos e uso do rendimento
- ☐ Prazo de vigência do convênio/contrato
- ☐ Contrapartida
- ☐ Outro(s). Nesse caso, relate qual(is): _____

20. Antes do início da execução do convênio/contrato do Ponto de Cultura, o responsável pela gestão administrativa e financeira do convênio/contrato conhecia as normas e procedimentos para:

a) Elaboração do plano de trabalho?	☐ Sim	☐ Não
b) Compras e contratações?	☐ Sim	☐ Não
c) Pagamento de impostos e encargos trabalhistas?	☐ Sim	☐ Não
d) Aplicação dos recursos financeiros?	☐ Sim	☐ Não
e) Pagamento/isenção de taxas bancárias?	☐ Sim	☐ Não
f) Uso do rendimento dos recursos aplicados?	☐ Sim	☐ Não
g) Prestação de contas?	☐ Sim	☐ Não

21. O responsável foi capacitado para a gestão do convênio/contrato do Ponto de Cultura?

- ☐ Sim
- ☐ Não (se respondeu não, pule para a questão 25)

22. Se sim, isso ocorreu antes ou depois do início da execução do projeto do Ponto de Cultura?

- ☐ Antes
- ☐ Depois

23. De quem recebeu a capacitação?

- ☐ Do MinC
- ☐ Da SEC
- ☐ De iniciativa da instituição proponente
- ☐ Outros. Nesse caso, indique de quem: _____

24. Considera que a capacitação foi suficiente para lidar com as demandas de gestão do projeto?

☐ Sim

☐ Em termos. Comente: _____

☐ Não. Nesse caso, o que poderia ser melhorado? _____

---

25. Indique o número de pessoas que, durante a execução do projeto do Ponto de Cultura, atuam ou atuaram na instituição em cada uma das categorias abaixo:

Tempo integral (40 horas): ____ pessoa(s)

Meio-período (20 horas): ____ pessoa(s)

Parcial (menos de 20 horas): ____ pessoa(s)

Comentários: _____

---

26. Qual o grau de formação do responsável pela execução do convênio/contrato do Ponto de Cultura?

☐ Pós-graduação

☐ Superior completo

☐ Superior incompleto

☐ Segundo grau completo

☐ Primeiro grau completo

☐ Primeiro grau incompleto

ANEXO II - Planilhas para prestação de contas dos convênios com o Ministério da Cultura

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO ANEXO III

RELATÓRIO DA EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

FÍSICO: refere-se ao indicador físico da qualificação e quantificação do produto de cada meta e etapa executada e a executar. Não fazer referência a valores monetários.

1. EXECUTOR: indicar o nome completo da instituição conveniente.
2. CONVÊNIO Nº: indicar o número original do convênio.
3. PERÍODO: indicar o período (datas) a que se refere o Relatório de Execução Físico-Financeiro.
4. META: mencionar o número de ordem da etapa ou fase conforme executada no período.
5. ETAPA : mencionar o título da meta, etapa ou fase conforme a especificação do Plano de Trabalho.
6. DESCRIÇÃO: Descrever as etapas conforme constam no Plano de Trabalho.
7. UNIDADE DE MEDIDA: registrar a unidade de medida (constante do Plano de Trabalho) caracterizando o produto de cada meta, etapa/fase.

NO PERÍODO :

1. PROGRAMADO: registrar a quantidade programada para o período a que se refere o relatório conforme especificado no Plano de Trabalho e no Cronograma Físico-Financeiro.
2. EXECUTADO: registrar a quantidade executada no período.

ATÉ O PERÍODO:

1. PROGRAMADO: registrar a quantidade programada acumulada até o período a que se refere o relatório, conforme especificado no Plano de Trabalho e no Cronograma Físico-Financeiro.
2. EXECUTADO: registrar a quantidade executada acumulada até o período a que se refere o relatório.

FINANCEIRO: refere-se a aplicação dos recursos financeiros (concedente/executor) realizada na execução do projeto.

1. META: mencionar o número de ordem da etapa ou fase conforme executada no período.
2. ETAPA/FASE: mencionar o título da meta, etapa ou fase conforme especificação do Plano de Trabalho e no Cronograma Físico-Financeiro

REALIZADO NO PERÍODO

1. CONCEDENTE: indicar o valor dos recursos financeiros aplicados pela unidade concedente, no período a que se refere o relatório.
2. EXECUTOR: indicar o valor dos recursos financeiros aplicados pela instituição conveniente, no período a que se refere o relatório.
3. OUTROS: Indicar o valor acumulado dos recursos que tiveram origem diferente das anteriores.
4. TOTAL: registrar o somatório dos valores atribuídos às colunas concedente e conveniente realizado no período

REALIZADO ATÉ O PERÍODO:

1. CONCEDENTE: indicar o valor acumulado dos recursos financeiros aplicados pela unidade concedente até o período a que se refere o relatório.
2. EXECUTOR: indicar o valor acumulado dos recursos financeiros aplicados pela instituição conveniente até o período a que se refere o relatório.
3. OUTROS: Indicar o valor acumulado dos recursos que tiveram origem diferente das anteriores.
4. TOTAL: registrar o somatório dos valores atribuídos às colunas concedente e conveniente realizados no período.

TOTAL-GERAL: registrar o somatório das parcelas referentes aos recursos financeiros aplicados pela concedente e conveniente, no período e até o período.

EXECUTOR: constar o nome, o cargo e a assinatura do dirigente máximo da instituição conveniente.

RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO: constar o nome, o cargo e a assinatura do responsável pela execução do Convênio.

RESERVADO A UNIDADE CONCEDENTE: Não preencher

OBS: Este formulário deverá ser preenchido pela Unidade Conveniente/Executora, de acordo com os dados contidos no Plano de Trabalho aprovado.

EXECUÇÃO DA RECEITA E DESPESA

1- EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA: refere-se ao registro das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, na execução do projeto.

2- CONVENIENTE: indicar o nome completo da Instituição Conveniente.

3- CONVÊNIO Nº: indicar o número original do convênio firmado.

4- RECEITA: registrar os valores recebidos do MinC, a Contrapartida, os rendimentos e os recursos de outras fontes se houver.

5- TOTAL: registrar o somatório dos valores da receita.

6- DESPESA: registrar o valor total das despesas realizadas, conforme o total constante da Relação de Pagamentos – Anexo V.

7- SALDO: registrar o valor do saldo recolhido ou a recolher, apurado pela diferença entre a receita e a despesa.

8- TOTAL: registrar o somatório da “despesa realizada” mais o “saldo”. Obs: O total das Receitas deverá obrigatoriamente, ser igual ao valor das Despesas.

9- CONVENIENTE: constar o nome, o cargo e a assinatura do dirigente máximo da instituição conveniente.

10- RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO: constar o nome, o cargo e a assinatura do responsável pela execução do projeto.

	EXECUÇÃO DA RECEITA E DESPESA ANEXO IV Art. 28 IN/STN 1 de 15/01/97

Conveniente:	Nº do Convênio:

RECEITA	DESPESA
Valores recebidos do Contrapartida Rendimentos de Aplicação... Outras fontes	Total das despesas realizadas Saldo (remanescente)
TOTAL R\$	TOTAL R\$

Local e data:

CONVENENTE: Nome, cargo e assinatura do dirigente Art. 40 Decreto 93.872/86	RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO . Nome, cargo e assinatura do responsável Art. 40 Decreto 93.872/86

RELAÇÃO DE PAGAMENTOS

- 1- **RELAÇÃO DE PAGAMENTOS:** refere-se ao registro de pagamentos das despesas efetuadas na execução do projeto, à conta de recursos do Executor e do Concedente. Utilizar quantas folhas forem necessárias, exemplo:
No caso da utilização de 1 folha, a numeração será: 1/1; caso utilizar 2 folhas, 1/2. e 2/2, para 3 folhas, 1/3, 2/3 e 3/3, e assim por diante.
- 2- **UNIDADE CONVENIENTE:** indicar o nome completo da instituição conveniente.
- 3- **CONVÊNIO Nº:** - indicar o número original do convênio firmado.
- 4- **RECEITA:** indicar a fonte da receita na coluna da Receita, conforme os códigos a seguir:
1 - concedente; 2 - executor; 3 - outros (inclusive aplicações no mercado financeiro).
- 5- **ITEM:** enumerar cada um dos pagamentos efetuados.
- 6- **CREDOR:** registrar o nome do credor constante do título de crédito (ou seja da nota fiscal ou recibo).
- 7- **CNPJ ou CPF:** indicar o número de inscrição da unidade concedente no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica ou Cadastro de Pessoa Física.
- 8- **NATUREZA DA DESPESA:** registrar o código do elemento de despesa correspondente ao pagamento efetuado.
- 9- **CHEQUE/ORDEN BANCÁRIA:** indicar o número do cheque ou da ordem bancária
- 10- **DATA:** registrar a data de emissão do título de crédito (cheque ou ordem bancária).
- 11- **TÍTULO DE CRÉDITO:** indicar as letras iniciais do título de crédito (NF - Nota Fiscal / Fat. - Fatura - Recibo, etc.) seguido do respectivo número.
- 12- **DATA:** registrar a data de emissão da nota fiscal ou recibo.
- 13- **VALOR:** registrar o valor do título de crédito.
- 14- **TOTAL:** registrar o somatório dos valores dos títulos de créditos relacionados.
- 15- **UNIDADE CONVENIENTE:** constar o nome, o cargo e a assinatura do dirigente máximo da Instituição conveniente.
- 16- **RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO:** constar o nome, o cargo e a assinatura do responsável pela execução do projeto.

RELAÇÃO DE PAGAMENTOS
ANEXO V
(FOLHA 1/2) Art. 28 IN/STN 1 de 15/01/97

Recursos- Rec		Unidade Conveniente:							Número do Convênio
1-Concedente									
2- Conveniente/Contrapartida									
3-Rendimentos/Outros									
		Nome do Projeto:							
Item	Rec	Credor	CNPJ/CPF	Nat. Desp.	CH/OB	Data	Título de Crédito (NF, Recibo)	Data	Valor (R\$)
							Sub total		
							Total fls		
Local e data:									
UNIDADE CONVENIENTE : Nome, cargo e assinatura do dirigente Art. 40 Decreto 93.872/86					RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO Nome, cargo e assinatura do responsável Art. 40 Decreto 93.872/86				

RELAÇÃO DE BENS

- 1- RELAÇÃO DE BENS (adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos do Convênio).
- 2- UNIDADE CONVENIENTE: indicar o nome completo da Instituição Conveniente.
- 3- CONVÊNIO Nº: indicar o nº do documento que originou a aquisição, produção ou construção do bem.
- 4- DOC.Nº: Indicar o número do documento que originou a aquisição, produção ou construção do bem.
- 5- DATA: Indicar a data de emissão do documento
- 6- ESPECIFICAÇÃO: indicar a espécie do bem.
- 7- QUANTIDADE-QTDE: registrar a quantidade adquirida do item especificado.
- 8- VALOR UNITÁRIO: registrar em real o valor unitário de cada item.
- 9- TOTAL: registrar em real o produto da multiplicação do valor unitário do item pela sua quantidade.
- 10-TOTAL GERAL: registrar o somatório das parcelas constantes da coluna "total".
- 11- UNIDADE CONVENIENTE: constar o nome, o cargo e assinatura do dirigente máximo da instituição conveniente.
- 12- RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO: constar o nome, o cargo e assinatura do responsável pela execução do projeto.

RELAÇÃO DE BENS
ANEXO VI
Art. 28 IN/STN 1 de 15/01/97

Unidade Conveniente:

Nome do Projeto:

CONVÊNIO Nº

Doc. Nº	DATA	ESPECIFICAÇÕES	QTDE.	VALOR UNITÁRIO R\$	TOTAL R\$
		Não houve aquisição de bens			
TOTAL					

Local e data:

UNIDADE CONVENIENTE:

Nome, cargo e assinatura do dirigente
Art. 40 Decreto 93.872/86

RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO
Nome, cargo e assinatura do responsável
Art. 40 Decreto 93.872/86

CONCILIAÇÃO BANCÁRIA

CONCILIAÇÃO BANCÁRIA: É um procedimento administrativo rotineiro e necessário para acompanhamento da movimentação de recursos do convênio. Este demonstrativo visa evidenciar os cheques pendentes de compensação e o saldo a recolher, se for o caso, e deverá estar em consonância com o extrato bancário da conta específica para recebimento dos recursos relativos ao convênio em questão;

- 1- UNIDADE EXECUTORA: Indicar o nome completo da entidade responsável pelo convênio;
- 2- CONVÊNIO Nº: Indicar o número original do convênio firmado;
- 3- PROJETO: Indicar o nome completo do projeto pactuado no termo do convênio;
- 4- BANCO: Indicar o número do Banco onde foi aberta a conta específica para recebimento dos recursos relativos ao convênio em questão;
- 5- AGÊNCIA: Indicar o número da Agência bancária onde foi aberta a conta específica para recebimento dos recursos relativos ao convênio em questão;
- 6- C/C: Indicar o número da conta corrente, específica, para recebimento dos recursos relativos ao convênio em questão;
- 7- SALDO ANTERIOR: Indicar o saldo Zero constante no momento da abertura da conta específica para recebimento dos recursos relativos ao convênio em questão;
- 8- CRÉDITO: Indicar o valor do crédito total , que será obtido somando o valor dos itens 8.1, 8.2 e 8.3;
- 8.1- ORDENS BANCÁRIAS: Indicar o valor do somatório dos recursos repassados através das Ordens Bancárias;
- 8.2- RENDIMENTOS: Indicar o valor dos recursos auferidos na aplicação financeira;
- 8.3- OUTROS: Indicar outros valores incluídos na conta, tais como, contrapartida;
- 9- DÉBITO: Indicar o somatório dos débitos existentes na conta, referente a cheques emitidos e compensados;
- 10- SALDO ATUAL: Indicar o resultado obtido do somatório do saldo anterior com o crédito, e deste subtraindo-se o débito, da seguinte forma: (ITEM 7 + ITEM 8 - ITEM 9 = ITEM 10);
- 11- CHEQUES PENDENTES: Indicar os números e respectivos valores dos cheques emitidos e ainda não compensados, ou seja, cheques pendentes de compensação;
- 12- MENOS VALORES PENDENTES: Indicar o total do somatório de todos os cheques relacionados no item 11;
- 13- SALDO APÓS A COMPENSAÇÃO DOS VALORES PENDENTES: Indicar o saldo zero final da conta, ou o saldo a recolher, que deverá ser recolhido seguindo as orientações contidas no item 2 da folha 18 deste manual;
- 14- NOME E ASSINATURA DO DIRIGENTE: Constar o nome, o cargo e assinatura do dirigente máximo da instituição conveniente;
- 15- RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO: constar o nome, o cargo e assinatura do responsável pela execução do projeto.

**MINISTÉRIO
DA CULTURA**

**INSTRUÇÕES PARA
ELABORAÇÃO DO
ANEXO VIII**

TERMO DE ACEITAÇÃO DEFINITIVA DA OBRA

- será usado somente nos casos de construção, ampliação, reforma ou restauração de imóveis.
- deverá ser assinado por servidor ou comissão, designada pela autoridade competente, e pelo contratado, após decurso do prazo de observação ou vistoria que comprove a execução do objeto, de acordo com as cláusulas contratuais pactuadas entre contratante e contratada.

	TERMO DE ACEITAÇÃO DEFINITIVA DA OBRA/SERVIÇO ANEXO VIII Art. 28 IN/STN 1 de 15/01/97

UNIDADE CONVENIENTE:	CONVÊNIO Nº:

Tendo em vista o que determina a legislação específica, **declaro aceitar, em caráter Definitivo**, a (o) obra (serviço) executada (o), referente a (o) .....

Discriminar a obra ou serviço

.....estando tudo dentro das especificações exigidas e de acordo com o Plano de Trabalho, previamente aprovado.

Local e data .....

COMISSÃO DE OBRA ..... Nome RG (Carteira de Identidade) CPF ..... Nome RG (Carteira de Identidade) CPF ..... Nome RG (Carteira de Identidade) CPF	PELA FIRMA EMPREITEIRA ..... Nome RG (Carteira de Identidade) CPF ..... RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO ..... Nome RG (Carteira de Identidade) CPF

14. UNIDADE CONVENIENTE Centro de Integração da Mulher -CIM . Nome, cargo e assinatura do dirigente Art. 40 Decreto 93.872/86	15. RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO Nome, cargo e assinatura do responsável Art. 40 Decreto 93.872/86

INSTRUÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO

ANEXO IX

Art. 28 IN/STN 1 de 15/01/97

UNIDADE CONVENIENTE:

CONVÊNIO Nº:

RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO

Descrever todas as ações para a execução da avença proposta;

As dificuldades e as soluções adotadas;

Objetivos estabelecidos e alcançados;

Todas as alterações ou modificações implementadas e as devidas justificativas e autorizadas;

Repercussão na comunidade e público atingido; abrangência cultural;

Informar como foi aplicada a contrapartida da Conveniente;

Divulgação do projeto nos meios de comunicação e como foi efetivado o crédito ao Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Diadema nas peças promocionais e;

Citar o recurso recebido, a contrapartida e informar se o objeto foi totalmente, parcialmente ou não cumprido;

A entidade privada deverá Indicar também as medidas adotadas relativamente aos procedimentos análogos à licitação, com vistas ao atendimento à exigência do parágrafo único do artigo 27, da Instrução Normativa - IN/STN nº 1 de 15/01/1997.

Local e data .....

UNIDADE CONVENIENTE

RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO

Nome, cargo e assinatura do dirigente

Art. 40 Decreto 93.872/86

Nome, cargo e assinatura do responsável

Art. 40 Decreto 93.872/86

	ANEXO IX RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO Art. 28 IN/STN 1 de 15/01/97

UNIDADE CONVENIENTE:	CONVÊNIO Nº:

Local e data:

UNIDADE CONVENIENTE Nome, cargo e assinatura do dirigente Art. 40 Decreto 93.872/86	RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO Nome, cargo e assinatura do responsável Art. 40 Decreto 93.872/86

ANEXO III - Planilha Demonstrativa da Aplicação de Recursos para prestação de contas dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura

Planilha Demonstrativa da Aplicação de recursos

1º ano - 2010

Nome da Associação:

Ponto de Cultura:

[illegible]

**ANEXO IV - Minuta do Contrato da Secretaria de Estado da Cultura com
os Pontos de Cultura**

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural**

MINUTA DE CONTRATO

CONTRATO Nº _____ / 2009
PROCESSO Nº _____

**CONTRATO QUE ENTRE SI CELEBRAM, O
ESTADO DE SÃO PAULO, ATRAVÉS DE SUA
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA E A
INSTITUIÇÃO/ORGANIZAÇÃO .....
....., TENDO POR OBJETIVO A
REALIZAÇÃO DO
PROJETO .....
RELATIVO AO EDITAL DE SELEÇÃO PARA
PONTOS DE CULTURA DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

Aos.....dias do mês de.....do ano de dois mil e nove, na sede da Secretaria de Estado da Cultura, na Rua Mauá, 51 – Luz – São Paulo, CNPJ nº 51.531.051/0001-80, compareceram as partes interessadas, a saber, de um lado como CONTRATANTE o Estado de São Paulo, por sua Secretaria de Estado da Cultura, neste ato representando por seu Coordenador da Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural, conforme Resolução-38, de 23-08-2006, Senhor André Luiz Pompéia Sturm RG. nº.....e CPF nº..... e de outro lado (Pessoa Jurídica)..... com sede à....., CNPJ nº ....., neste ato representada, por seu sócio com poderes de gerência, Sr.(a)....., R.G. nº .....e CPF nº ....., doravante denominada CONTRATADA e pelos mesmos foi dito que em face do concurso realizado de seleção para Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, resolveram celebrar o presente contrato que será regido pelas normas das Leis Federal nº 8.666/93, no que couber, Lei nº 8.313/91, Decreto 6.170/07, Portaria Interministerial 127/08, Lei Estadual nº 6.544/89, assim como pelas demais normas legais e regulamentares pertinentes a espécie inclusive pelas Resoluções SC-09/91 e 31/09 e às seguintes cláusulas e condições que reciprocamente outorgam e aceitam:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO

Constitui objeto deste contrato a realização do projeto intitulado _____, doravante denominado simplesmente PROJETO.

PARÁGRAFO ÚNICO - O objeto contratual será executado pela CONTRATADA, devendo atingir o fim a que se destina, com eficácia e a qualidade requeridas.

CLÁUSULA SEGUNDA: DO VALOR DO CONTRATO E DOS RECURSOS

O valor total do presente contrato é de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), sendo R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) referente ao exercício de 2009, R\$60.000,00 (sessenta mil reais) referente ao exercício de 2010 e R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) referente ao exercício de 2011. No presente exercício o valor onerará o subelemento econômico nº....., devendo o restante onerar recursos orçamentários futuros.

2.

3. CLÁUSULA TERCEIRA: DA VIGÊNCIA

O prazo de vigência do presente contrato é de 36 (trinta e seis) meses, a contar da data de recebimento da primeira parcela da quantia prevista na Cláusula Sexta.

CLÁUSULA QUARTA: DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

A CONTRATADA obriga-se e responsabiliza-se a:

1. Cumprir fielmente o projeto aprovado e o Contrato assinado, respondendo pelas consequências de sua inexecução total ou parcial, de acordo com a legislação vigente;
2. Responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais, taxas bancárias e quaisquer outros resultantes do presente Contrato, em decorrência da execução do objeto, isentando-se o contratante de qualquer responsabilidade;
3. Responsabilidade de eventual utilização, na execução do projeto, de todo e qualquer bem, de titularidade de terceiros, protegido pela legislação atinente a direitos autorais;
4. Executar o projeto dentro da vigência do Contrato, conforme proposto no Plano de Trabalho aprovado, que será parte integrante do Contrato;
5. Integrar a Rede de Pontos de Cultura;
6. Participar de cursos e encontros sobre Pontos de Cultura que venham a ser promovidos pela Secretaria de Estado da Cultura;
7. Transferir tecnologia social e de gestão;
8. Permitir que os servidores do Ministério da Cultura e da Secretaria de Estado da Cultura tenham acesso a todos os documentos e materiais relativos a este Contrato em caso de auditoria;
9. Divulgar, em destaque, o nome do Ministério da Cultura/Governo Federal, Secretaria de Estado da Cultura/Governo Estadual e do Programa Mais Cultura – Ponto de Cultura em todos os atos de promoção e divulgação do projeto, objeto do Contrato, no local do Ponto de Cultura e nos eventos e ações deles decorrentes, conforme layout a ser disponibilizado pela Secretaria de Estado da Cultura, sendo vedada às partes a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;
10. Ceder ao Ministério da Cultura e à Secretaria de Estado da Cultura o direito de imagem sobre eventuais registros das ações do Ponto de Cultura;
11. Alimentar e manter atualizado o banco de dados integrado ao sistema de gerenciamento de dados do Ministério da Cultura, conforme modelo definido pela Secretaria de Estado da Cultura, com as informações qualitativas e quantitativas do projeto apoiado, a produção realizada e o público-alvo atendido;

12. Utilizar os recursos do Contrato conforme definido no Plano de Trabalho do projeto apoiado, nos termos em que for aprovado, de acordo com a legislação federal vigente;
13. Observar, nas aquisições de bens e contratação de serviços, os procedimentos estabelecidos no artigo 45 da Portaria Interministerial 127/2008;
14. Prestar contas dos valores recebidos e do andamento do projeto por meio de Relatórios de Execução Parcial e Final, de maneira a comprovar a boa e regular utilização dos recursos na consecução do objeto do projeto apoiado;
15. Encaminhar relatórios semestrais sobre o desenvolvimento do projeto;
16. Encaminhar junto com o Relatório de Execução Final do projeto, um relatório adicional de análise de resultados e impactos sócio-culturais que abordem o número de beneficiários diretos e indiretos, pesquisa de satisfação da comunidade presente no Ponto de Cultura e do entorno, informação de geração de novas oportunidades para o Ponto de Cultura e seu público, e relato da articulação na comunidade;
17. Guardar as notas fiscais e/ou recibos, referentes às despesas do Plano de Trabalho aprovado, por um período de 10 (dez) anos para fins de possíveis auditorias e para consulta da Secretaria de Estado da Cultura e Ministério da Cultura;
18. Restituir, mediante depósito na conta do FNC, o eventual saldo de recursos, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras, no prazo de até 30 (trinta) dias da conclusão do projeto apoiado ou da extinção ou denúncia do Contrato firmado, na forma do artigo 57 da Portaria Interministerial 127/2008;
19. Atender com presteza ao Ministério da Cultura e à Secretaria de Estado da Cultura, nas solicitações e informações quantitativas e qualitativas relativas à execução do projeto apoiado com recursos do Programa Mais Cultura;
20. Comunicar aos responsáveis, na esfera federal e estadual, no caso de paralisação ou de fato relevante, superveniente, que venha a ocorrer, de modo a evitar a sua descontinuidade na execução do projeto apoiado.

CLÁUSULA QUINTA: DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

4. Para a execução do objeto do presente contrato, o CONTRATANTE obriga-se a:
  1. Indicar formalmente o gestor e/ou fiscal para acompanhamento da execução contratual;
  2. Coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do projeto de acordo com o Plano de Trabalho aprovado;
  3. Realizar ações de assistência técnica e de acompanhamento dos Pontos de Cultura;
  4. Promover o repasse dos recursos financeiros de acordo com o previsto na Cláusula Sexta;
  5. Analisar os Relatórios de Execução do projeto;
  6. Prorrogar a vigência do Contrato, quando houver atraso na liberação dos recursos por período igual ao do atraso verificado;
  7. Aplicar as penalidades previstas e proceder às ações administrativas necessárias à exigência da restituição dos recursos transferidos, nos casos em que se aplique;
  8. Oferecer assistência técnica para a gestão dos recursos do Contrato;
  9. Comunicar e disseminar os resultados e impactos sócio-culturais alcançados;
  10. Planejar e realizar atividades de intercâmbio e articulação entre os Pontos de Cultura apoiados, promovendo também sua interação com ações culturais estaduais.

5. CLÁUSULA SEXTA: DOS PAGAMENTOS

I. O valor anual a ser transferido será de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), disponibilizados da seguinte forma:

1. Ano de 2009: R\$24.000,00 em capital e R\$36.000,00 em custeio;
2. Ano de 2010: R\$12.000,00 em capital e R\$48.000,00 em custeio;
3. Ano de 2011: R\$12.000,00 em capital e R\$48.000,00 em custeio.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - As despesas de capital são aquelas que aumentam o valor do patrimônio da instituição, correspondendo tal despesa a aquisição de equipamentos ou material permanente.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Entende-se por despesas de custeio aquelas que não aumentam o patrimônio da instituição, ou seja, os gastos com a realização de atividades ou execução de serviços.

- II. No primeiro exercício fiscal, 2009-2010, o valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais) será necessariamente gasto na aquisição de Kit Multimídia.
- III. Nos três exercícios fiscais do projeto, a contratada deverá prever em seu Plano de Trabalho o custeio para envio de dois representantes a Capital do Estado, para participarem de duas reuniões anuais com a Secretaria de Estado da Cultura.

PARÁGRAFO ÚNICO – A comprovação do comparecimento dos representantes será obrigatória para pagamento da 2º e 3º parcela do Contrato.

- IV. O pagamento da 1º parcela ocorrerá até 30 (trinta) dias após a assinatura do Contrato.
- V. O pagamento da 2º e 3º parcela ocorrerá no mínimo 12 (doze) meses após o recebimento da parcela anterior.
- VI. Para os fins do pagamento da 3º parcela, a CONTRATADA deverá apresentar um Relatório de Execução Parcial do projeto, referente ao 1º ano de realização do mesmo e ao recurso recebido na 1º parcela, conforme previsto no Plano de Trabalho, mediante a entrega dos documentos abaixo:
  1. Relatório Parcial de desenvolvimento do projeto;
  2. Registro documental composto por: críticas, material de imprensa, fotos, programas, folder, cartazes, CD e DVD, se houver;
  3. Planilha demonstrativa da aplicação dos recursos, discriminando valores e a respectiva destinação.

PARÁGRAFO ÚNICO - Não será necessária a juntada das notas fiscais e/ou recibos para os esclarecimentos acima, porém os mesmos deverão ser guardados por um período de 10 (dez) anos para fins de possíveis auditorias e para consulta da Secretaria de Estado da Cultura e Ministério da Cultura.

- VII. Toda e qualquer despesa somente deverá ser efetuada dentro da vigência do Contrato, após depósito do recurso em conta bancária específica para o projeto.
- VIII. Os gastos deverão ser executados exclusivamente na realização das ações previstas no Plano de Trabalho apresentado.

- IX. Caso o projeto não seja executado conforme estabelecido no Plano de Trabalho ou não tenha seu Relatório de Execução Parcial aprovado, a contratada será notificada pela Secretaria de Estado da Cultura para no prazo de 20 (vinte) dias corridos prestar esclarecimentos.

PARÁGRAFO ÚNICO - No caso da não apresentação de esclarecimentos ou informações insuficientes, serão adotadas medidas administrativas e jurídicas cabíveis, podendo ser exigida a devolução dos recursos repassados com os acréscimos legais.

- X. Qualquer alteração no Plano de Trabalho, depois de assinado o Contrato, deverá ser feita por escrito e somente poderá ser efetuada após aprovação da Secretaria de Estado da Cultura.

CLÁUSULA SÉTIMA: DO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO FINAL

- I. Para o encerramento do projeto com a Secretaria de Estado da Cultura, até 30 dias após o término do Contrato, a contratada deverá enviar o Relatório de Execução Final do projeto, referente aos 3 (três) anos de desenvolvimento do mesmo e às 3 (três) parcelas recebidas, composto por:
1. Relatório final de realização do projeto;
  2. Relatório adicional de análise de resultados e impactos sócio-culturais que abordem o número de beneficiários diretos e indiretos, pesquisa de satisfação da comunidade presente no Ponto de Cultura e do entorno, informação de geração de novas oportunidades para o Ponto de Cultura e seu público, e relato da articulação na comunidade;
  3. Registro documental composto por: críticas, material de imprensa, fotos, programas, folder, cartazes, CD e DVD, se houver;
  4. Planilha demonstrativa da aplicação dos recursos, discriminando valores e a respectiva destinação;
  5. Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver.

PARÁGRAFO ÚNICO - Não será necessária a juntada das notas e/ou recibos para os esclarecimentos acima, porém os mesmos deverão ser guardados por um período de 10 (dez) anos para fins de possíveis auditorias e para consulta da Secretaria de Estado da Cultura e Ministério da Cultura.

- II. Após análise e aprovação do Relatório de Execução Final do projeto, a Secretaria de Estado da Cultura emitirá parecer atestando a correta execução do Contrato.
- III. Caso a contratada não envie o Relatório de Execução Final do projeto, não tenha o mesmo aprovado ou não tenha executado o projeto conforme estabelecido no Plano de Trabalho, será notificada pela Secretaria de Estado da Cultura para no prazo de 20 (vinte) dias corridos prestar esclarecimentos.

PARÁGRAFO ÚNICO - No caso da não apresentação de esclarecimentos ou informações insuficientes, serão adotadas medidas administrativas e jurídicas cabíveis, podendo ser exigida a devolução dos recursos repassados com os acréscimos legais.

CLÁUSULA OITAVA: DA SUBCONTRATAÇÃO, CESSÃO OU TRANSFERÊNCIA DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS

É vedado à CONTRATADA a subcontratação total ou parcial do objeto deste Contrato, bem como

sua cessão ou transferência total.

6. CLÁUSULA NONA: DAS SANÇÕES PARA O CASO DE INADIMPLEMENTO

7. Se a CONTRATADA inadimplir as obrigações assumidas, no todo ou em parte, ficará sujeita às sanções previstas nos artigos 86 e 87 da Lei Federal nº 8.666/93, artigos 80 e 81 da Lei Estadual nº 6.544/89 e Resolução SC-09/91 publicada no DOE de 16/03/1991, no que couber.

PARÁGRAFO ÚNICO: Na hipótese de inexecução parcial ou total do Contrato a CONTRATADA ficará obrigada a devolver os recursos recebidos para execução do Contrato, acrescidos de juros e correção monetária.

8. CLÁUSULA DÉCIMA: DA RESCISÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DO CONTRATANTE

O contrato poderá ser rescindido, na forma, com as consequências e pelos motivos previsto nos artigos 75 a 82 da Lei Estadual nº 6.544/89 e artigos 77 a 80 e 86 a 88, da Lei Federal nº 8.666/93.

PARÁGRAFO ÚNICO: A CONTRATADA reconhece desde já, os direitos do CONTRATANTE, nos casos de rescisão administrativa, prevista no Artigo 79 da Lei Federal nº 8.666/93, e no artigo 77 da Lei Estadual nº 6.544/89.

9. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Fica ajustado ainda que:

I. Consideram-se partes integrantes do presente Contrato, como se nele estivessem transcritos:

1. Cópia do Edital do concurso;
2. Cópia do projeto premiado e especificações técnicas.

II. Para dirimir quaisquer questões decorrentes deste Contrato, não resolvidas na esfera administrativa, será competente o foro da Comarca da Capital do Estado de São Paulo.

E, assim, por estarem as partes justas e contratadas, foi lavrado o presente instrumento em 03 (vias) de igual teor e forma que lido e achado conforme, vai assinado pelas partes para que produza todos os efeitos de direito.

**Secretaria de Estado da Cultura
CONTRATANTE**

CONTRATADA

ANEXO V - Pareceres da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Cultura

(Parecer CJ/SC: 221/2009 e Parecer CJ/SC: 271/2009)

Assunto: Concurso. Edital - Pontos de Cultura do estado de São Paulo.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO SC Nº : 013/2009

PARECER CJ/SC : 221/2009

Nº

**INTERESSADO : UNIDADE DE FOMENTO E DIFUSÃO DE
PRODUÇÃO CULTURAL**

ASSUNTO : CONCURSO. Edital – Pontos de cultura do Estado de São Paulo. Análise do edital, minuta de contrato e anexos. Necessidade de adequada instrução do processo. Observações quanto a cláusulas do edital. Adequação aos termos do convênio firmado com o MinC. Exigências.

1. Trata-se de examinar a minuta do edital, contrato e anexos, relativos ao Concurso de seleção de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, visando a seleção de 300 projetos e concessão de prêmios no valor de R\$ 180.000,00 para cada projeto contemplado.

2. A seleção dos projetos tem por objetivo a implementação da ação Pontos de Cultura do Programa Mais Cultura, do Ministério da Cultura, nos termos do Convênio firmado entre a Secretaria Estadual de Cultura e o MinC.

3. O processo veio instruído com cópia da minuta do Convênio firmado com o MinC (sem assinaturas), como se vê às

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

fls. 04/15, uma minuta fornecida pelo MinC (fls. 16/48) e a minuta formulada pelo órgão técnico da Secretaria (fls. 50/80), tendo sido encaminhado a esta Consultoria nos termos do despacho de fls. 80 (numeração equivocada, deveria ser 81).

Feito este breve relatório, passa-se a opinar.

4. Trata-se de concurso de seleção de projetos, cujo procedimento obedece à Lei Federal 8.666/93 e Lei Estadual 6.544/89, além da Lei 8.313/91, Decreto 6.170/07 e Portaria Interministerial 127/08.

5. Observa-se inicialmente que o processo não está adequadamente instruído.

6. De fato, o processo foi autuado sem a necessária descrição de seu objeto, justificativa, indicação da existência de recursos orçamentários e autorização da autoridade competente. Além do mais, a cópia do convênio juntada aos autos não conta com as devidas assinaturas.

7. Deverão, portanto, ser regularizados os autos, em atenção aos preceitos legais aplicáveis.

8. Deverá ainda ser regularizada a numeração das fls. dos autos, a partir de fls. 80.

9. Antes ainda de adentrar ao exame da minuta propriamente dita, já esclarecendo que este parecer se limitará à análise

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

da minuta formulada pela Secretaria, de fls. 50/80, cumpre apontar que o convênio firmado com o MinC, base da seleção a ser promovida, prevê a contratação dos projetos selecionados por meio de convênio.

10. De fato, é o que dispõe o item “i” da Subcláusula primeira, ao mencionar o termo “conveniar”.

11. Como se verifica do processo SC 1590/2008, que trata do convênio firmado entre o MinC e a SEC, há proposta de aditamento do convênio firmado, em que, dentre outras alterações, suprimiu-se o termo “conveniar”, substituído por “avençar”.

12. Somente após o aditamento, portanto, pode-se cogitar de realização de concurso de seleção dos projetos, de sorte que as observações a seguir, relativas ao edital, pressupõem o necessário aditamento do convênio, sem o que não há possibilidade de publicação do edital proposto.

13. Observa-se ainda que a minuta de edital, por expressa disposição do convênio, deve ser previamente submetida à aprovação do Ministério da Cultura (cláusula terceira, itens I, alínea “g” e II, alínea “i”).

14. Verificando o conteúdo das minutas, observa-se que o edital contém todas as exigências para habilitação dos interessados, documentos, comprovantes, prazo de inscrição, critério de seleção dos projetos, cabimento de recurso, condições da contratação, concessão do prêmio, sanção pelo descumprimento contratual e rescisão.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

15. Alguns pontos, todavia, devem ser observados.

16. De início, verifica-se não constar no edital o valor total dos prêmios a serem distribuídos, o que deve constar do item “2. Do objetivo”.

17. Ainda neste item, observa-se que o objetivo do edital de seleção não está suficientemente claro, de molde a permitir a qualquer pessoa sua pronta identificação, devendo ser melhor delimitado seu âmbito, com o aprimoramento da redação.

18. Os itens 2.1 e 2.2 não correspondem precisamente ao objetivo do edital. Sugere-se que sejam incluídos em item específico, que pode ser denominado “Das definições”.

19. Com relação ao item 2.5, deve ser suprimida a expressão “até”, que antecede o valor de R\$ 180.000,00, visto que o valor do prêmio é fixo. Devem ser ainda suprimidas iguais expressões constantes de outras cláusulas do edital e do contrato.

20. No item 2.6, a redação deve ser alterada, sem que conste a expressão “sugere-se”.

21. No item 3.1, no que refere à previsão de participação de instituições ou grupos que já sejam pontos de cultura, desde que estejam na etapa final de prestação de contas, deve ser feita ressalva quanto à necessidade de as contas virem a ser aprovadas antes da contratação.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

22. No item 6.2, “d”, deverá constar:
certidão negativa relativa à Dívida Ativa da União.

23. No item 7.1, suprimir a expressão
“até” que antecede o valor de R\$ 180.000,00.

24. No item 7.5, esclarecer em que
consiste o “Kit Multimídia” a ser obrigatoriamente adquirido pela instituição
contemplada, justificando-se o investimento obrigatório de R\$ 20.000,00 neste
item.

25. No que se refere ao item 7.9, há que
se tecer maiores considerações.

26. O edital, embora preveja a concessão
de prêmio, traz disposições, quanto à contratação, que se assemelham a um
convênio. Tanto é que os valores recebidos devem ser empregados unicamente
nos moldes do plano de trabalho apresentado.

27. Nesse passo, a prestação de contas
dos recursos repassados pelo Estado à instituição beneficiária é medida
imprescindível.

28. No entanto, as regras previstas no
edital não são suficientes, pois não haverá qualquer conferência dos valores
apontados na planilha a ser apresentada com os documentos comprobatórios das

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

despesas (notas fiscais, recibos, etc.), mas apenas a obrigatoriedade de manter guardados tais comprovantes por dez anos.

29. Entende-se que a efetiva análise da documentação relativa aos gastos, em confrontação às planilhas, é medida mais adequada ao resguardo do interesse público.

30. Propõe-se, assim, conste do edital a obrigatoriedade de efetiva prestação de contas por parte das entidades beneficiárias, com o envio de todos os documentos à Secretaria para análise, nos moldes habituais.

31. Todavia, desde que adequadamente justificado pela autoridade competente, pode ser aceita a substituição da análise dos documentos pela própria Secretaria por contratação de empresa especializada em auditoria contábil para a análise das contas relativas aos recursos recebidos, enviando-se à Secretaria o relatório conclusivo da auditoria, sem prejuízo da necessidade de manter a guarda dos documentos pelo período de dez anos, para eventual verificação futura.

32. A contratação de auditoria, assim como assessoria jurídica, poderá ser feita com utilização de recursos recebidos pela instituição, desde que conste expressamente no edital esta possibilidade, estabelecendo-se percentual máximo de recursos a serem aplicados sob esta rubrica.

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA**

33. As mesmas observações acima se aplicam para a etapa de apresentação de relatório de execução final, bem como ao disposto na alínea “n” do item 11.1, que deve ter sua redação adaptada.

34. Em razão das necessárias adequações do edital ora apontadas, deixa-se de analisar o conteúdo dos anexos e a minuta de contrato, que necessariamente terão de ser adaptadas a estas mudanças.

35. O processo deverá, em decorrência, retornar a esta Consultoria para nova análise.

É o Parecer. À consideração superior.

CJ/SC, 17 de abril de 2009.

FÁBIO TEIXEIRA REZENDE

Procurador do Estado

Consultoria Jurídica da Secretaria da Cultura

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO SC Nº : 013/2009

INTERESSADO : UFDPC

ASSUNTO : CONCURSO. Edital – Pontos de cultura do Estado de São Paulo.

Aprovo o **PARECER CJ/SC Nº221/2009.**

Acrescento alguns outros pontos que exigem esclarecimentos e providências por parte da Unidade Gestora.

Conforme bem salientado no opinativo que mereceu aprovação desta Chefia, a avença aqui focada revela certa semelhança com um convênio, posto que estabelece obrigações mútuas visando a realização de objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração, além de repasse de verba vinculada à utilização ao projeto.

Contudo, o aspecto da premiação de projeto selecionado por meio de critérios técnicos, nos moldes estabelecidos pela Lei 12.268/06 ou por outra forma a ser previamente regulada pelo Titular da Pasta, poderia caracterizar o ajuste como um contrato, se alteradas alguns itens do edital.

Em primeiro lugar, para que seja possível a concessão de prêmios a projetos selecionados, é indispensável sua previsão legal e obediência aos parâmetros fixados por Decreto ou Portaria Secretarial. Por conseguinte, é indispensável o enquadramento deste processo seletivo em norma específica de premiação, a exemplo do Programa de Ação Cultural do Estado.

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA**

E isto é perfeitamente compatível com o objetivo inserido no Convênio firmado entre o Estado de São Paulo e o Ministério da Cultura, que obriga os convenientes a repassar verbas para entidades que desenvolvem atividades duradouras e projetos culturais determinados.

Por conseguinte, é necessário que a Unidade Gestora providencie a adequação do edital, restringindo o objeto do mesmo a um projeto específico, com características detalhadas e definidas pela entidade, com prazo determinado para sua execução, resultando em um evento cultural.

A contrapartida do Estado será a concessão do prêmio composto por dois tipos de benefícios: dinheiro a ser repassado em parcelas, bem como o direito a integrar a Rede “Pontos de Cultura”, prevista nos itens 9 e 10 do edital.

Por fim, devem ser cumpridas as indicações contidas no Parecer CJ/SC nº 221/09, sobretudo a que prevê a contratação de auditoria para averiguação das contas e pagamentos.

Encaminhe-se à Chefia de Gabinete.

CJ/SC, 28 de abril de 2009

JUSSARA MARIA ROSIN DELPHINO

Procuradora do Estado Chefe

Consultoria Jurídica da Secretaria da Cultura

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO SC Nº : 013/2009

PARECER CJ/SC : 271/2009

Nº

INTERESSADO : UNIDADE DE FOMENTO E DIFUSÃO DE
PRODUÇÃO CULTURAL

ASSUNTO : CONCURSO. Edital – Pontos de cultura do Estado de São Paulo. Análise do edital, minuta de contrato e anexos. Viabilidade em tese. Exigências.

1. Tornam os autos a esta Consultoria Jurídica para análise de nova minuta do edital, contrato e anexos, relativos ao Concurso de seleção de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, visando a seleção de 300 projetos e concessão de prêmios no valor de R\$ 180.000,00 para cada projeto contemplado.

2. A seleção dos projetos tem por objetivo a implementação da ação Pontos de Cultura do Programa Mais Cultura,

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

do Ministério da Cultura, nos termos do Convênio firmado entre a Secretaria Estadual de Cultura e o MinC.

3. Ao relatório do parecer de fls. 83/91, ora adotado, acrescenta-se o quanto segue.

4. Encaminhados os autos à UFDPC, foi apresentada a justificativa de fls. 93, bem como, cópia do convênio Minc nº 701333/2008 (fls. 94/106), minuta de edital e contrato (fls. 107/137), esclarecimentos prestados pelo Sr. Coordenador da UFDPC (fls. 138/139), cópia da Resolução SC 31, de 15/05/2009 (fls. 140/141) e encaminhamento (fls. 142).

Feito este breve relatório, passa-se a opinar.

5. Observa-se inicialmente que o aditamento ao convênio firmado com o Minc, de sorte a permitir que a seleção de projetos dos pontos de cultura se dê através de concurso, e não convênio, ainda não foi assinado, embora haja notícia nos autos (fls. 138) da aprovação da respectiva minuta pelo Ministério.

6. Destarte, a manifestação lançada é feita de forma condicional à assinatura do aditamento, pois como ressaltado anteriormente, sem este aditamento, não é possível publicar o edital do concurso.

7. Posto isto, observa-se que a maioria das observações lançadas no opinativo anterior foram acolhidas, incorporadas à minuta de edital ora encartada.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

8. Foi ainda editada a Resolução SC 31, de 15 de maio de 2.009, que dispõe sobre a instituição de Pontos de Cultura do Estado de São Paulo, estando o teor do edital em consonância com seus dispositivos.

9. Quanto à prestação de contas da quantia a ser recebida na forma de premiação, o órgão técnico apresentou justificativa à fls. 138/139, em que sustenta que os objetivos do programa serão melhor alcançados e auferidos mediante esta forma de prestação de contas.

10. Pesem as justificativas apresentadas, entende-se que a forma prevista para prestação de contas, calcada essencialmente na demonstração de realização do projeto, não é excludente da sugerida contratação de auditoria externa para atestar a correta aplicação dos recursos recebidos.

11. Mantém-se pois, a sugestão de inclusão da contratação de auditoria, a ser custeada com os próprios recursos repassados à proponente, o que deverá constar expressamente do edital, caso venha a ser acolhida a proposta pela autoridade competente, nos exatos termos expostos no parecer anterior, já citado.

12. Por fim, a escolha da comissão julgadora deve ocorrer até a data prevista para o início das inscrições, pois os proponentes deverão necessariamente conhecer seus membros antes de efetua-la.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

13. No mais, as minutas de edital e contrato atendem os requisitos legais, e podem ser utilizadas, observado-se ainda que, por expressa disposição do convênio, devem ser previamente submetidas à aprovação do Ministério da Cultura (cláusula terceira, itens I, alínea “g” e II, alínea “i”), desde que, como já ressaltado no início, tenha sido formalizado o aditamento ao convênio firmado.

É o Parecer. À consideração superior.

CJ/SC, 29 de maio de 2009.

FÁBIO TEIXEIRA REZENDE

Procurador do Estado

Consultoria Jurídica da Secretaria da Cultura

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO SC Nº : 013/2009

PARECER CJ/SC Nº : 271/2009

**INTERESSADO : UNIDADE DE FOMENTO E DIFUSÃO DE
PRODUÇÃO CULTURAL**

ASSUNTO : CONCURSO. Edital – Pontos de cultura do Estado de São Paulo. Análise do edital, minuta de contrato e anexos. Viabilidade em tese. Exigências.

1- Aprovo o Parecer CJ/SC nº 271/2009, com a ressalva de que o subitem 4.6 da minuta de edital (fl. 109) conflita com o constante da alínea “z” do item II da minuta de convênio de fl. 99, bem como da minuta de convênio de fl. 18.

Válido transcrever o item 3.6 da minuta de convênio encartada à fl. 18:

“Os projetos apresentados não poderão prever a aplicação de recurso em pagamento de despesas de atividades rotineiras, tais como: aluguel, água, luz, telefone, serviço e material de limpeza, taxas bancárias, contador, advogado, pessoal administrativo, qualquer serviço a título de taxa de administração ou similar, e impostos e taxas. Os projetos que contiverem despesas dessa natureza serão automaticamente eliminados (este posicionamento reduzirá bastante os problemas administrativos, cláusula foi inserida com base na IN STN 01/97 e deve ser lembrado que os proponentes não precisam dar

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
CONSULTORIA JURÍDICA

contrapartida, apenas a de cunho social com suas atividades nas comunidades).

2. Assim, deverá ser prevista adequada forma de prestação de contas, que não conflite com as diretrizes federais e tampouco se restrinjam à mera apresentação da realização do projeto.

3. Deverá ser prevista a necessária reserva orçamentária cf. indicado no item 6 do parecer CJ/SC nº 221/2009.

4. Ainda, ressalva-se que deverá ser assinada a minuta de aditamento ao convênio, cf. indicado no item 6 do parecer CJ/SC nº 271/2009.

São Paulo, 29 de maio de 2009.

Raquel Barbosa

Procuradora do Estado – OAB/SP 94.968

Respondendo pela Chefia da Consultoria Jurídica da Secretaria da Cultura

ANEXO VI - Nota Técnica Conjunta N. 2567/2010/CGU-PR e AECI/MinC

Assunto: Análise de Amostra de Editais de Premiação publicados pela Secretaria de Cidadania Cultural, no exercício de 2010, no âmbito do programa 1141 - Cultura Viva

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

SAS Qd. 1, Bl. "A", Sl. 422 - Ed. Darcy Ribeiro - e-mail: sfcdrcut@cgu.gov.br

Fone: (61) 2020-7213 - Fax: 2020-7050 - CEP 70070-905 - Brasília - DF

Nota Técnica Conjunta nº 2.567 /2010/CGU-PR e AECI/MinC

ASSUNTO: Análise de Amostra de Editais de Premiação publicados pela Secretaria de Cidadania Cultural, no exercício de 2010, no âmbito do Programa 1141 - Cultura Viva.

1 - INTRODUÇÃO

O Ministério da Cultura, por meio da Secretaria de Cidadania Cultural - SCC, desenvolve o Programa Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania (1141). Este programa tem por finalidade primordial a difusão e democratização do acesso a cultura, mediante a promoção e ampliação de acesso de populações, comunidades ou segmentos considerados excluídos, sob o aspecto da fruição cultural.

Vale destacar que o Programa Cultura Viva, devido aos seus aspectos institucionais de mobilização e articulação, tem relevância nas iniciativas do MinC em garantir o acesso aos meios de produção e propagação da cultura. Essa relevância é traduzida em seus aspectos orçamentários, pois se observa que, entre 2008 e 2010, a LOA previu R\$ 476.470.427,00 para o programa, o que representa 10,03 % do orçamento do MinC no período - R\$ 4.748.725.187,00.

Como uma das estratégias de execução deste Programa, a SCC, com amparo em regimento Interno do MinC, tem incrementado de forma subsidiária o lançamento de editais de seleção pública para apoio a ações culturais mediante concessão de prêmios, no âmbito de sua competência regimental e institucional. Conforme será abordado, tem sido crescente a publicação de editais de premiação pela SCC nos últimos anos, totalizando, desde 2008, prêmios que somam R\$ 41,7 milhões.

Fundamentado nas atividades definidas para o Sistema Federal de Controle Interno pelo Decreto nº 3591/2000, especialmente, no que diz respeito ao apoio aos órgãos federais no que concerne às atividades de controle interno, o objetivo fundamental deste trabalho é a análise da sistemática de concessão de prêmios financeiros pelo Ministério da Cultura - MinC, mediante estudo dos Editais de Premiação publicados pela SCC, no exercício de 2010, no âmbito do Programa Cultura Viva, no intuito maior de expressar diagnósticos que fundamentem

1
816

orientações de aprimoramento do mecanismo de premiação e, conseqüentemente, fortalecimento da gestão do Programa em comento.

Convém registrar, primeiramente, que este trabalho foi desenvolvido de forma conjunta entre a Secretaria Federal de Controle Interno e equipe técnica da Assessora Especial de Controle Interno do MinC, tendo em vista a integração prevista no Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2008. Tal acordo tem como objetivo o desenvolvimento de ações de fortalecimento dos controles internos administrativos, no seu nível primário, no âmbito do MinC.

Em termos de abordagem, este estudo teve início pela análise do marco regulatório dos editais. Na sequência, examinou-se a operacionalização de cada edital, visando à obtenção de diagnósticos das questões mais relevantes. Quando cabível, elaboraram-se orientações, objetivando melhorias dos procedimentos, destinadas ao apoio ao gestor do Programa.

2 - METODOLOGIA

Inicialmente, definiu-se o objeto de exame a partir da identificação do universo de Editais publicados nos últimos anos. Por meio de consulta ao sítio eletrônico do Ministério da Cultura na Internet, realizou-se levantamento para constituição da série histórica de recursos destinados a premiações geridas pela SCC/MinC, com recursos orçamentários do Programa Cultura Viva, para o exercício atual e os 2 últimos subsequentes. Com base nas informações levantadas a partir dos editais publicados, obtiveram-se os valores registrados na tabela e no gráfico seguintes:

Tabela 1: Evolução dos Recursos - Editais

Exercício	2008	2009	2010	Total
Quantidade de editais	2	6	13	21
Total de recursos (R\$)	2.150.000,00	5.695.000,00	33.906.000,00	41.751.000,00
% em relação ao Total	5%	14%	81%	100%

Gráfico 1: Evolução dos Recursos - Editais

MB

7

Nota-se significativa evolução na concessão de prêmios por meio de Editais. Em 2008, apenas dois editais, cujos prêmios somaram R\$2,15 milhões, foram publicados. Em 2010, no entanto, 13 editais, com prêmios totais de R\$33,9 milhões, foram divulgados.

Outro fator relevante para o desenvolvimento da metodologia de análise, emerge da comparação dos recursos destinados a premiações em relação às dotações orçamentárias totais ao Programa Cultura Viva. No período descrito, vislumbram-se os seguintes dados:

Tabela 2: Evolução Premiações X LOA

Ano	Premiações	Percentual em relação ao total	Acréscimo Percentual (ref. 2008)	LOA (Programa 1141)	Percentual em relação ao total	Acréscimo Percentual (ref. 2008)
2008	2.150.000,00	5,15%	0,00%	120.362.722,00	25,26%	0,00%
2009	5.695.000,00	13,64%	164,88%	139.993.000,00	29,38%	16,31%
2010	33.906.000,00	81,21%	1477,02%	216.114.705,00	45,36%	79,55%
Total	41.751.000,00	100,00%		476.470.427,00	100,00%	

Tabela 3: Percentual em Relação à LOA

Ano	Premiações	Percentual em relação à LOA	LOA (Programa 1141)
2008	2.150.000,00	1,79 %	120.362.722,00
2009	5.695.000,00	4,07 %	139.993.000,00
2010	33.906.000,00	15,69 %	216.114.705,00
Total	41.751.000,00		476.470.427,00

Gráfico 2: Prêmios X LOA – Evolução %

Gráfico 3: Prêmio X LOA – Evolução dos Recursos

O resultado da pesquisa mencionada no item anterior orientou a escolha de amostra de editais para análise, tendo em vista a elevada representatividade dos prêmios concedidos em 2010 em relação à série histórica demonstrada, bem como pela maior possibilidade de atuação tempestiva no apoio à condução da política.

A amostra de editais foi determinada de forma não-probabilística realizada por indicação de itens. O universo de processos para seleção de amostra limitou-se a editais da Secretaria de Cidadania Cultural – SCC, do exercício de 2010, no âmbito do Programa Cultura Viva, considerando-se os critérios de materialidade e relevância, apresentando os itens relacionados na tabela a seguir:

Tabela 4: Amostra de Premiações

Premiação	Valor Estimado	Percentual	Nº de Prêmios
Portaria Funarte nº 118 (Edital S/N), de 6/5/2010 - Prêmio Interações Estéticas Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2010	R\$ 4.240.000,00	13,25 %	127
Edital nº 08, de 09/05/2010 - Prêmio Economia Viva 2010	R\$ 1.218.000,00	3,81 %	10
Edital nº 06, de 09/05/2010 - Prêmio Areté - Apoio a Eventos Culturais em Rede	R\$ 4.000.000,00	12,50 %	122
Edital nº 07, de 09/05/2010 - Prêmio Tuxaua Cultura Viva 2010	R\$ 1.994.000,00	6,23 %	30
Edital nº 05, de 09/05/2010 - Prêmio Pontos de Mídia Livre	R\$ 4.014.000,00	12,54 %	20
Edital nº 04, de 09/05/2010 - Prêmio Cultura Digital 2010 – Esporos de Pesquisa e Experimentação	R\$ 2.518.000,00	7,87 %	40
Premiação	Valor Estimado	Percentual	Nº de Prêmios
Edital nº 01, de 08/05/2010 - 2º Prêmio Asas - Cultura Viva 2010	R\$ 2.600.000,00	8,12 %	30
Edital nº 03, de 24/05/2010 - Prêmio Pontinhos de Cultura	R\$ 9.018.000,00	28,18 %	300
Edital nº 02, de 08/05/2010 - Prêmio Cultura e Saúde	R\$ 2.400.000,00	7,50 %	120
TOTAL	R\$ 32.002.000,00	100,00 %	

Nota: Os valores dos prêmios foram obtidos por meio dos Editais. Os valores foram estimados, tendo em vista que foram identificadas algumas alterações no número de prêmios concedidos.

As informações consolidadas nesta Nota Técnica foram resultado do que se propôs na fase de planejamento dos trabalhos. As análises almejavam responder às seguintes questões:

1. A forma implementada pela Secretaria de Cidadania Cultural/MinC para formulação de Editais de Premiação tem amparo na legislação vigente?
2. O que motivou o expressivo aumento de recursos orientados a premiações, no âmbito do Programa 1141, no exercício de 2010?
3. Os processos da SCC/MinC analisados no decorrer do trabalho foram adequadamente instruídos?

3 - MARCO LEGAL

A concessão de prêmios pela Administração Pública insere-se na modalidade de licitação chamada Concurso, regida pela Lei 8666/93, destinada à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração, conforme estabelecido em seu artigo 22, inciso IV e §4º:

"Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

...

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias."

A Lei de Licitações traz regramentos específicos a esta modalidade, como o prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento, o julgamento por comissão especial, a exigência de regulamento próprio e a cessão dos direitos patrimoniais relativos ao projeto.

"Art. 21...

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) concurso; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

...

Art. 51...

MB

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

Art. 52. O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 desta Lei deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital.

§ 1º O regulamento deverá indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

§ 2º Em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.

Art. 111. A Administração só poderá contratar, pagar, premiar ou receber projeto ou serviço técnico especializado desde que o autor ceda os direitos patrimoniais a ele relativos e a Administração possa utilizá-lo de acordo com o previsto no regulamento de concurso ou no ajuste para sua elaboração."

No âmbito do Ministério da Cultura, a Lei nº 8.313, de 23/12/1991, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac, prevê a possibilidade de concessão de prêmios como uma das formas de cumprimento das finalidades do Programa.

"Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País.

Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos:

I - incentivo à formação artística e cultural, mediante:

...
b) concessão de prêmios a criadores, autores, artistas, técnicos e suas obras, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas em concursos e festivais realizados no Brasil;"

O Decreto nº 5.761, de 27/04/2006, regulamenta a Lei nº 8.313/91 e estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Em seu artigo 10, dispõe sobre os recursos do Fundo Nacional da Cultura do seguinte modo:

"Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional da Cultura poderão ser utilizados, observado o disposto no plano anual do PRONAC, da seguinte forma:

....
IV - concessão de prêmios;"

Neste diapasão, como regramento norteador de editais, o Ministério da Cultura publicou no Diário Oficial da União – DOU nº 96, de 22/05/2009, a Portaria nº 29, de 21/05/2009, que dispõe sobre a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura.

Em relação aos editais de seleção pública para concessão de prêmios, dispõe o artigo 3º da Portaria nº 29/2009:

"Art. 3º Os editais de seleção pública para concessão de prêmios a iniciativas culturais destinam-se ao reconhecimento e estímulo de ações culturais realizadas ou em andamento, promovidas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem finalidade lucrativa.

§1º Os editais de seleção pública para concessão de prêmios a iniciativas culturais ficam submetidos à Lei 8.313/1991, Decreto 5.761/2006 e, subsidiariamente, naquilo que lhes for aplicável, à Lei 8.666/1993."

O referido normativo constitui importante avanço na sistematização do fomento cultural, pois procura garantir que o processo seja estruturado por princípios relevantes, tais como transparência, isonomia, legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência e, com destaque, o equilíbrio na distribuição regional dos recursos, adequando-se à disciplina da Lei 8.666, tomando-se como parâmetro o art. 3º da Lei, quando preza pelos princípios aplicáveis à Administração Pública. Tanto assim, que a própria Portaria menciona que os editais de seleção pública para concessão de prêmios ficam submetidos à Lei nº 8.313/1991, ao Decreto nº 5.761/2006 e, naquilo que lhes for aplicável, à Lei nº 8.666/1993.

4 - ETAPAS DO PROCESSO DE PREMIAÇÃO

O exame de cada etapa do processo de premiação, conforme prescrito no art. 2º, da Portaria nº 29/2009, no intuito de conhecer minimamente a sua natureza e funções, permite inferir a existência de duas fases distintas: uma interna e outra externa. A publicação do Edital marca a transição entre tais fases.

Visite o "portal da Transparência" (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais.

LASFC\DRIDRCULT\APG\SCC\NOTA TÉCNICA CONJUNTA - VF - Coordenação.doc

7
MB

Na primeira, a Administração recorre, em nome especialmente do Princípio da Eficiência, em termos de expectativa de resultados, à elaboração do diagnóstico das demandas da área cultural, de forma que os valores dos prêmios sejam definidos e ajustados de acordo com os recursos financeiros disponíveis e com as características dos projetos beneficiados. Faz parte ainda desta primeira etapa, a elaboração do edital e a manifestação prévia da Comissão Fundo Nacional de Cultura. Esta última dá-se em razão da Lei Rouanet, quando afirma em seu art. 4º, § 2º que os recursos do Fundo Nacional de Cultura somente serão aplicados em projetos culturais após aprovados, com parecer do órgão técnico competente, pelo Ministro de Estado da Cultura.

Referente à fase externa, vislumbra-se dois macroprocessos. O primeiro tem início no lançamento e divulgação do instrumento convocatório, tendo prosseguimento com as inscrições dos interessados, análise documental quanto à habilitação, constituição da comissão de seleção, julgamento das propostas, definição e divulgação dos participantes vencedores, prazo para interposição de recursos e concessão de prêmios.

A Portaria também prevê ainda nessa etapa o segundo macroprocesso, quando estabelece que a Unidade administrativa responsável deve acompanhar a execução dos projetos e iniciativas selecionados, inclusive mediante a apreciação de relatório, cujo o dever de entrega cabe ao beneficiário, e a posterior avaliação do edital.

Graficamente, essas etapas podem ser visualizadas da seguinte forma:

5 - RESULTADO DAS ANÁLISES

5.1 - Fase Interna

5.1.1 - Diagnóstico das Demandas da Área Cultural

Ausência de Diagnóstico das Demandas da Área Cultural nos processos analisados.

O Anexo da Portaria nº 29, de 21/05/2009, prevê :

"Art. 2º Constituem-se etapas da seleção pública de projetos e iniciativas culturais, devendo ser observadas seqüencialmente:

I - diagnóstico das demandas da área cultural;..."

Não se encontrou, nos processos analisados, documentação referente a diagnóstico das demandas da área cultural. Como prescreve a Portaria MinC nº 29/2009, esse conhecimento das demandas culturais constitui-se em etapa da seleção pública.

A Concessão de Prêmios pela SCC, em geral, busca fomentar atividades em que já atuam os Pontos de Cultura ou em outros projetos já realizados pela Secretaria. Os encontros por meio de feiras estaduais, regionais e nacionais, fóruns e conferências – eventos informados pela SCC/MinC como estratégicos para a percepção das demandas culturais – são instrumentos legítimos para captação e mapeamento de necessidades da área cultural das diferentes regiões do país. Todavia, essas informações devem ser consolidadas a fim de subsidiar a elaboração de diagnóstico das demandas da área cultural.

A ausência desse diagnóstico não invalida a concessão dos prêmios. Entretanto, afora cumprir a Orientação da Portaria MinC nº 29/2009, há inúmeras vantagens em elaborar tal documento, tais como: dar transparência ao processo de premiação; estabelecer objetivos precisos de acordo com as demandas mais importantes; oferecer diretrizes para o valor dos prêmios, para o número de prêmios em cada edital, para a abrangência regional ou nacional, assim como para a aplicação de maior volume de recursos em uma premiação em detrimento de outra.

Orientação:

Estabelecer metodologia de elaboração de diagnóstico das demandas da área Cultural, de que trata a Portaria nº 29/2009, no que diz respeito à atuação e competências da SCC.

5.1.2 - Justificativa do Valor Estipulado para o Prêmio

Ausência de justificativa do valor estipulado para os prêmios nos processos analisados.

O Anexo da Portaria nº 29, de 21 de maio de 2009 prevê :

Handwritten signature/initials.

Handwritten initials MB.

“Art. 2º Constituem-se etapas da seleção pública de projetos e iniciativas culturais, devendo ser observadas sequencialmente:

*...
II - justificativa do valor estipulado para o apoio ou prêmio;”*

Não se encontrou nos processos analisados documentação que esboce qualquer justificativa para a estipulação do valor dos prêmios em pauta. A SCC/MinC informou que, em relação aos Pontos de Cultura, os valores dos prêmios muitas vezes se baseiam nas despesas anuais de um ponto de cultura. Estudos do IPEA (2009) demonstram que 97 % dos pontos de cultura utilizam os editais como mecanismos de sustentabilidade financeira, pois muitas atividades culturais não geram renda; alguns valores surgem dos debates realizados nas teias, fóruns, conferências. Portanto, os valores dos prêmios visam basicamente à sustentabilidade dos pontos de cultura.

A elaboração de documento de justificativa do valor estipulado para cada prêmio, afora dar mais transparência ao processo de concessão de prêmios, reflete a busca pelo planejamento dos objetivos pretendidos no prêmio, serve como parâmetro de controle dos objetivos a serem alcançados, inclusive subsidiando a análise do relatório das atividades confeccionado pelo contemplado ao final da execução do projeto, e estabelece parâmetros para a sustentabilidade dos pontos.

Orientação:

Estabelecer metodologia para estipular o valor dos Prêmios, de forma a atender o art. 2º, Inciso II, da Portaria nº 29/2009.

5.1.3 –Manifestação Prévia da Comissão do Fundo Nacional de Cultura

Publicação de Editais de Premiação com utilização de recursos do Fundo Nacional de Cultura, sem manifestação prévia da Comissão do Fundo Nacional de Cultura.

Os Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios cujos recursos são provenientes do Fundo Nacional de Cultura não apresentam a prévia Manifestação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC), conforme dispõe a Portaria MinC nº 29, de 21 de Maio de 2009.

Na amostra de 09 Editais de Premiação, todos os certames, com exceção do Prêmio Interações Estéticas Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2010, utilizam recursos do Fundo Nacional de Cultura. Em nenhum deles consta no processo a manifestação prévia da Comissão do Fundo Nacional de Cultura.

A previsão da Manifestação prévia da CFNC consta na Portaria MinC nº 29, de 21 de Maio de 2009, artigos 6º e art. 2º, inciso V (Anexo): ,

"Art. 6º As propostas de editais de seleção pública com uso de recursos do Fundo Nacional de Cultura deverão ser previamente apreciadas pela Comissão do Fundo Nacional de Cultura, para homologação pelo Ministro de Estado da Cultura, por força do inciso II do art. 14 do Decreto 5.761/2006."

"(Anexo) - Art. 2º: Constituem-se etapas da seleção pública de projetos e iniciativas culturais, devendo ser observadas sequencialmente:

*...
V - lançamento e divulgação do edital, após prévia manifestação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura;"*

O disposto no Anexo da Portaria nº 29 está de acordo com o que prevê o Decreto 5.761/2006: a Comissão do Fundo Nacional da Cultura recomendará ao Ministro de Estado da Cultura a aprovação total, parcial ou a não aprovação do programa, projeto ou ação.

O Decreto 5.761/2006 que regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. A Lei 8.313/91 restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC.

Decreto 5.761/2006:

"Art. 14.: Fica criada, no âmbito do Ministério da Cultura, a Comissão do Fundo Nacional da Cultura, à qual compete:

*...
II - apreciar as propostas de editais a serem instituídos em caso de processo público de seleção de programas, projetos e ações a serem financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, para homologação pelo Ministro de Estado da Cultura;"*

"Art. 6º: Os procedimentos administrativos relativos à apresentação, recepção, seleção, análise, aprovação, acompanhamento, monitoramento, avaliação de resultados e emissão de laudo de avaliação final dos programas, projetos e ações culturais, no âmbito do PRONAC, serão definidos pelo Ministro de Estado da Cultura e publicados no Diário Oficial da União, observadas as disposições deste Decreto.

*...
§ 4º: A proposta com o parecer técnico será submetida, de acordo com a matéria a que esteja relacionada, à Comissão do Fundo Nacional da Cultura, criada pelo art. 14, ou à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, a que se refere o art. 38, que recomendará ao Ministro de Estado da Cultura a aprovação total, parcial ou a não aprovação do programa, projeto ou ação em questão."*

A Portaria MinC nº 58, de 14 de junho de 2010, que homologa o Regimento Interno da Comissão Nacional do Fundo Nacional de Cultura também prevê a apreciação de projetos pela Comissão:

Anexo art. 1º, II: *"apreciar e orientar os processos públicos de seleção de projetos a serem financiados com recursos do Fundo Nacional de Cultura, para homologação pelo Ministro de Estado da Cultura."*

Posteriormente, por meio do Ofício nº 349/Gab/SCC/MinC, de 08/09/2010, a Secretaria de Cidadania Cultural informou o encaminhamento dos Editais de Premiação em questão para a Secretaria Executiva do MinC, por meio do Memorando nº 259/GAB/SCC/MinC, para que sejam ratificados pela CFNC na reunião que aconteceria no dia 13 de setembro de 2010.

Cabe salientar que a previsão na Portaria MinC nº 29, de 21/05/2009 e no Decreto 5.761/2006 refere-se a prévia aprovação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura, logo a ratificação posterior pela CFNC pode solucionar a ausência de manifestação prévia apenas sob o ponto de vista formal, não podendo se constituir em prática da administração.

Não podemos nos olvidar que a portaria da Secretaria Executiva/MinC nº 1.226, de 29 de dezembro de 2009 prevê a subdelegação de competência do Secretário Executivo, conforme exposto abaixo:

"Art. 1º Subdelegar competência aos ordenadores de despesa para, com os recursos alocados nas Unidades Gestoras Executoras pelas quais são responsáveis:

I - aprovar e celebrar contratos, convênios, acordos e ajustes e seus termos aditivos, bem como os demais atos necessários para a execução dos programas, projetos e ações implantados por esses instrumentos, inclusive a aprovação "ad referendum" dos projetos culturais relacionados à Comissão do Fundo Nacional de Cultura de que trata o art. 6º, § 4º, do Decreto nº 5.761, de 2006, respeitadas as competências regimentais e subdelegações contidas nesta portaria das Diretorias de Gestão Interna e Diretoria de Gestão Estratégica; e ..."

Não obstante a previsão de aprovação "ad referendum", isto é, com ratificação posterior pela CFNC, tal aprovação não poderia ser realizada após o lançamento do Edital, tendo em vista que a CFNC poderia não aprovar o projeto, como também tornariam inócuas, sem efeitos, as previsões de prévia aprovação constantes no Decreto 5.761/2006 e na Portaria MinC nº 29, de 21/05/2009. Ou seja, a aprovação "ad referendum" pela CFNC deve ocorrer na Fase Interna dos Editais de Premiação, anterior ao lançamento dos mesmos.

Orientações:

- (1) Implantar método de controle de encaminhamento da proposta à Comissão do Fundo Nacional de Cultura e verificação da prévia Manifestação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura antes da divulgação dos Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios;
- (2) Acompanhar se houve a ratificação posterior pela CFNC para os Editais de Premiação em questão.

5.2 - Fase Externa

5.2.1 - Etapa de Habilitação

5.2.1.1 - Recebimento das Inscrições

Inscrições autuadas em processos individualizados, sem remissão ao processo principal do Edital de Premiação, e inexistência de manual ou roteiro para auxílio no preenchimento dos formulários de inscrição.

Estabelece o art. 16 da Portaria MinC nº 29, normativo que regula a elaboração de Editais de premiação, os procedimentos a serem seguidos no que diz respeito ao processo de inscrição. De uma forma geral, os editais submetidos à análise cumprem o referido dispositivo, porém admitindo certas observações a seguir tecidas.

Como em toda seleção, o processo de inscrição deverá ser o mais objetivo possível, consideradas as necessidades de informações para avaliação dos projetos e iniciativas. Além disso, o formulário de inscrição e documentos anexos deverão ser de claros, e os documentos exigidos no ato da inscrição deverão ser acessíveis. Para qualquer item mais complexo, ou que possa causar dúvidas, tornam-se necessárias explicações complementares.

A ressalva que deve ser feita refere-se ao não cumprimento do art. 16, § 1º onde estabelece que caberá à unidade gestora da seleção pública a elaboração de roteiro ou manual para o preenchimento do formulário de inscrição. Tal disposição veio para auxiliar o proponente, porém esta prática não foi encontrada em nenhum dos processos analisados. Como nos casos em pauta o projeto a ser julgado deve ser inserido na inscrição, seria de bom alvitre a elaboração de instruções auxiliares para orientação dos participantes do certame.

Ademais, cumpre destacar o procedimento adotado pela SCC para a organização das fichas de inscrição dos proponentes. A unidade gestora de seleção informou que para cada inscrição efetuada autua-se processo com a descrição dos projetos apresentados. As referidas fichas de inscrição não foram anexadas ao processo original e sim em cada processo correspondente às entidades proponentes. Os processos relacionados aos prêmios concedidos são constituídos de forma que os atos referentes aos candidatos neles inscritos são registrados em processos individuais, não havendo perfeita remissão aos diversos processos de inscrição autuados.

O motivo alegado diz respeito ao grande volume de inscritos. Ocorre que esse procedimento dificulta a disponibilização em único processo de todas as informações referentes à seleção. Por essa razão, informa a SCC que está providenciando a correção da referida falha processual ao propor inserir nos processos as relações nominais dos inscritos assim como cópia em CD contendo as fichas dos inscritos e o acompanhamento do trâmite de cada inscrição.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials MB]

Orientações:

- (1) Elaborar manual ou roteiro para auxílio do preenchimento das inscrições;
- (2) Proceder à inserção das inscrições ou relação nominal dos inscritos no processo principal de premiação.

5.2.1.2 - Constituição da Comissão Técnica

Ausência de Instrumento Específico de Designação para constituição de Comissão Técnica.

O Manual de Orientação para Elaboração e Gestão de Editais, instituído pela Portaria nº 29, prescreve que é essencial, para os ritos da etapa de habilitação, que seja constituída comissão técnica. Essa comissão encarrega-se de conferir comprometimento dos participantes aos prazos de inscrição e outras condições e exigências do certame, para a devida habilitação dos inscritos, devendo registrar suas ações em ata.

"Art. 21. Na etapa de habilitação, que se inicia com o término do prazo de inscrição, uma comissão técnica, designada pela unidade gestora da seleção pública, conferirá se as inscrições obedecem às exigências de prazo, condições, documentos e itens expressos no edital, para, ao final da conferência, encaminhar, acompanhada de ata circunstanciando suas ações, a lista de inscrições habilitadas e inabilitadas à unidade gestora da seleção pública, que cuidará da divulgação e publicação da lista de habilitação."

No entanto, a análise dos autos revela omissão da SCC no sentido de dar cumprimento ao art. 21, uma vez que não se identificou a formalização da comissão, procedimento este que deveria ter sido adotado, atendendo-se, dentre outros requisitos, ao Princípio da Transparência.

Orientação:

Observar a necessidade de formalização da constituição de Comissão Técnica para atendimento à previsão legal constante no Manual de Orientação.

5.2.1.3 – Trabalhos da Comissão Técnica

Ausência de atas circunstanciadas da Comissão Técnica e de encaminhamento das informações à unidade gestora de seleção.

Em linhas gerais, a fase de habilitação visa aferir se a pessoa interessada em contratar com a Administração preenche os requisitos e as qualificações para a adequada execução do objeto licitado, tendo por fim garantir o adimplemento das obrigações. Essa fase é de observância impositiva, devendo o agente público reclamar documentos conforme o objeto previsto no edital não podendo haver exigências desarrazoadas ou desproporcionais (como garantia ao Princípio da Isonomia), conforme indica o Manual de Orientações Básicas das Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União:

24

"É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado. As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para cumprimento do objeto licitado."

Deve a Comissão de Habilitação estabelecer a metodologia de trabalho, preparar e aplicar instrumentos de avaliação, providenciando o tratamento dos dados, os relatórios e o processo de divulgação, além da lavratura de ata por cada reunião realizada. Dessa forma, a Comissão instalada deve, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, verificar se os documentos apresentados atingem os fins colimados pelo edital, com vistas a proceder à habilitação do proponente.

De acordo com o art. 21, do Manual de Orientação, os trabalhos da Comissão Técnica serão registrados em ata, que deve ser assinada por todos os membros presentes e encaminhada a SCC que cuidará de sua divulgação.

Verificou-se a ausência de ata circunstanciada descrevendo as ações da Comissão Técnica na conferência das inscrições, incluindo a lista de habilitados e inabilitados, bem como o motivo das inabilitações. A exceção ficou por conta do Prêmio Asas, onde foi constatado o correto atendimento às normas previstas no Manual de Orientação.

Ainda no âmbito de análise da atuação da Comissão Técnica, não se encontraram nos autos dos processos elementos que comprovem o encaminhamento à Unidade Gestora de Seleção, pela referida Comissão, da ata dos trabalhos e da lista de habilitados, conforme previsto no Art. 21 - Anexo, Portaria nº 29, MinC.

Contudo, tendo em vista os esclarecimentos que foram fornecidos pela SCC, os procedimentos acima relatados foram implementados ou pelo menos em parte foram atendidos, posteriormente. Nesse sentido, a SCC informou que, nos processos de seleção, houve efetivamente reunião para conferência das inscrições, a publicação da lista dos habilitados e dos inabilitados, bem como o encaminhamento de informações à unidade gestora, via *e-mail*, para o regular prosseguimento dos certames. Informou ainda que está providenciando a Ata e demais documentos a serem juntados aos processos correspondentes.

Orientações:

(1) Zelar pela elaboração e inserção nos processos de atas circunstanciadas da Comissão Técnica;

(2) Atentar para o recebimento formal das informações referentes aos trabalhos da Comissão Técnica.

5.2.1.4 - Divulgação da Lista de Habilitação

Ausência de divulgação de lista contendo a relação dos proponentes habilitados, bem como dos motivos de possíveis inabilitações, nos editais Areté, Mídia Livre e Tuxaua.

Questão de suma importância refere-se à divulgação e publicação da lista de habilitação, conforme estabelece o Art. 2º, inciso VIII e §2º, Portaria MinC nº 29. Esse procedimento é de responsabilidade da unidade gestora da seleção pública que, após o encaminhamento da lista de inscrições habilitadas e inabilitadas pela Comissão Técnica, cuidará da sua divulgação e publicação.

Ocorre que, nos processos Areté, Mídia Livre e Tuxaua, verificou-se o não atendimento ao referido dispositivo legal. A SCC informou que não foi divulgada a referida lista porque a Comissão *“entendeu que não havendo inabilitados por documentação poderia ser feita uma lista final contendo todos os projetos enviados (...) publicada depois da fase dos pedidos de reconsideração”*.

Entretanto, tal alegação não merece prosperar pois, embora não havendo nenhum proponente inabilitado, o dispositivo em comento não abre margem à conveniência da Comissão para o encaminhamento da referida lista à unidade gestora a fim de que esta proceda a sua posterior publicação.

Neste sentido, o Princípio da Publicidade dos atos processuais é importante na fiscalização da atividade estatal. Ademais, é por meio da publicidade de seus atos que, em geral, os atos estatais principiam sua força normativa, além de favorecer a transparência e o controle social.

A Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo estabelece, no parágrafo único do artigo 2º, a exigência de *“divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”* (inciso V). Além disso, o artigo 3º, inciso II, inclui entre os direitos do administrado, o de *“ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas.”*

Em conformidade com os dispositivos legais acima Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que o Princípio da Publicidade - consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 - aplica-se ao processo administrativo, uma vez que é pública a atividade da Administração *“os processos que ela desenvolve devem estar abertos ao acesso dos interessados.”*

Ainda sobre o Princípio da Publicidade doutrina Hely Lopes Meirelles: *“A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os*

contratos com quaisquer interessados, bem como os documentos de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.”

Conclui-se assim que a finalidade da publicidade dos atos oficiais não está cingida pela letra da lei, mas norteia-se pelo dever de transparência e informação da Administração perante o cidadão, ou então, pelo próprio interesse do cidadão pela notícia ou ato administrativo publicado. Esta é a essência do princípio da publicidade administrativa.

Orientação:

Proceder à ampla divulgação da lista dos habilitados, com a respectiva justificativa da inabilitação, se for o caso.

5.2.1.5 Recursos

Ausência de documentação comprobatória referente ao julgamento de recursos, assim como o seu encaminhamento à unidade gestora de seleção para divulgação e publicação.

Outro ponto de destaque diz respeito aos recursos impetrados na fase de habilitação, no tocante ao seu julgamento, à concessão de prazo para interposição, bem como a sua divulgação, conforme determina o Art. 2º, XI e no Art. 21, § 2º - Anexo, Portaria MinC nº 29.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, LV, assegura o contraditório e a ampla defesa para os litigantes em processo administrativo. A revisão dos julgamentos, utilizando-se do duplo grau de jurisdição, atende a necessidade de qualidade e segurança da prestação estatal julgadora e é imperativo jurídico expresso no art. 5º, LV, da CF/88. O processo administrativo tem sua importância assegurada e existe, também, para facultar ao administrado o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como para a própria Administração sanar ou corrigir eventual ilegalidade ou irregularidade do ato por ela praticado.

O recurso administrativo, como todo meio hábil a propiciar o reexame da atividade da Administração, por seus próprios órgãos, é uma das mais importantes manifestações do princípio do contraditório e da ampla defesa em que se caracteriza o conflito de interesses.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, disciplina:

"Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior."

Por esse excerto legal, denota-se que todo recurso contra decisão administrativa será encaminhado inicialmente à autoridade que exarou a decisão. Nesta linha, estabelece o art 21, § 2º da Portaria MinC nº 29:

27

"§2º Caberá recurso da inabilitação da inscrição, a ser analisado pela comissão técnica responsável pela etapa de habilitação, a qual apresentará ata de julgamento dos recursos para a unidade gestora, que cuidará de sua divulgação e publicação."

Na análise dos processos de premiação, verificou-se que houve interposição de recursos nos Prêmios Cultura e Saúde, Asas e Cultura Digital. Nestes, faz-se necessário o conhecimento da lista dos proponentes que entraram com recurso, assim como o encaminhamento da ata de julgamento dos recursos da Comissão Técnica para a Unidade Gestora que ficará responsável para sua posterior divulgação e publicação da Portaria, preferencialmente no Diário Oficial da União, respeitando, dessa forma, os ditames legais previstos no Manual de Orientação.

Orientação:

Atentar para o correto cumprimento das disposições da fase recursal, observando-se os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, prazo para interposição dos recursos, critérios de julgamento, bem como a publicação do resultado dos recursos apresentados.

5.2.2 - Etapa de Seleção

5.2.2.1 - Constituição da Comissão de Seleção

Necessidade de constituição prévia da Comissão de Seleção segundo critérios técnicos e objetivos expressos no edital e estabelecimento de Comissão de Seleção formada exclusivamente por membros da SCC.

O Manual de Orientação para Elaboração e Gestão de Editais, instituído pela Portaria nº 29, prevê, em seu art. 1º, §2º, que seja instituída Comissão de Seleção, cuja função seria avaliar os projetos, em fase de concorrência, mediante critérios técnicos e objetivos.

"Art. 1º As seleções públicas de projetos e iniciativas culturais serão regidas pelos seguintes princípios:

*...
§2º Todos os projetos e iniciativas inscritos concorrerão em condições de igualdade e serão avaliados por comissão de seleção previamente instituída, segundo critérios técnicos e objetivos, expressos no edital." (grifei)*

Da leitura do Manual citado, observa-se que o mesmo aduz série de regramentos de cunho interno às funções da Comissão de Seleção, discorrendo sobre a quantidade e qualificação dos seus membros, a indicação e nomeação, impedimentos, dentre outras regras constantes da Seção IX, pelo que destacamos:

"Art. 22.

§1º Os membros da comissão de seleção deverão conhecer a área cultural da seleção pública e ter o compromisso de fortalecimento da diversidade cultural brasileira, sem prejuízo da imparcialidade no julgamento dos projetos e iniciativas concorrentes.

...

§5º A comissão de seleção deverá contar, preferencialmente, com a presença de membros de notório saber e de reconhecida atuação na área cultural da seleção pública, bem como representantes designados por entidades representativas da área cultural, observada a disponibilidade de recursos para a etapa de seleção dos projetos e iniciativas.

...

Art. 23. A indicação dos membros da comissão de seleção será realizada previamente à fase de seleção, mas a publicação desse ato será feita com a da lista de selecionados."

Análogo ao caso da Comissão de Habilitação, os autos do processo não demonstram a instituição da requerida Comissão de Seleção, com exceção do processo referente ao Prêmio Areté. Ainda, os Editais não prevêm os critérios técnicos e objetivos para instituição da Comissão. Tais fatos impedem a transparência da seleção pública, não havendo como verificar a imparcialidade na escolha dos membros e a imparcialidade da própria Comissão que realizará a seleção dos projetos.

Ainda quanto à constituição da Comissão de Seleção, a norma disciplina que o edital indicará o número mínimo de membros e estes, caso sejam integrantes do quadro funcional do MinC, não devem ser originários do órgão ou unidade responsável pela condução do certame ou direto na seleção pública.

Art. 22. O edital de seleção pública estabelecerá o número mínimo de membros da comissão de seleção e definirá:

§3º Os membros da comissão que sejam integrantes do quadro funcional do Ministério da Cultura e instituições a ele vinculadas deverão ser originários de diferentes secretarias e órgãos.

Na avaliação do estrito cumprimento de tal regra, constatou-se que a Comissão de Seleção dos Prêmios Areté e Tuxaua foi composta somente por membros originários da SCC, contrariando o dispositivo acima transcrito, impedindo, pois, a diversificação de conhecimentos das áreas culturais e mesmo a imparcialidade da Comissão.

Orientações:

- (1) Quando da elaboração do Edital, realizar a previsão dos critérios de indicação dos membros que comporão a Comissão de Seleção, segundo os regramentos constantes do Manual de Orientação;
- (2) Ao proceder-se à indicação dos membros, observar a necessidade de serem originários de diferentes secretarias e órgãos, quando integrantes do quadro funcional do MinC.

5.2.2.2 - Trabalhos da Comissão de Seleção

Não constituição de ata circunstanciada das ações da Comissão.

De acordo com o art. 27, do Manual de Orientação, os trabalhos da Comissão de Seleção serão registrados em ata, que deve ser datada e assinada por todos os membros presentes e encaminhada à SCC, que cuidará de sua divulgação.

Porém, ao que indica a leitura dos autos, essa regra não foi implementada, pois, com exceção do Prêmio Areté, constatou-se a ausência de atas circunstanciadas, dificultando, com isso, avaliar se a nota mínima e máxima de cada critério do Edital foi respeitada (art. 28, § 2º), se os critérios de desempate previstos no edital foram respeitados pela Comissão de Seleção (art. 28, § 4º) e se cada projeto habilitado foi avaliado por, no mínimo, dois membros da Comissão (art. 31).

O registro em ata dos trabalhos da Comissão importa em transparência e fidedignidade de seus atos.

Orientação:

Atentar para a exigência de os atos da Comissão serem registrados em ata, datada e assinada por todos os membros, que deverá ser encaminhada à SCC para divulgação e juntada aos autos do processo;

Não comprovação nos autos das despesas administrativas.

A SCC não cuidou de acostar aos autos elementos que comprovassem as despesas previstas no art. 25 do Manual, com o funcionamento da Comissão:

"Art. 25. Compete à unidade gestora da seleção pública prover os recursos necessários ao funcionamento da comissão de seleção, inclusive arcando despesas com traslado, hospedagem e alimentação dos membros da comissão de seleção."

Importante salientar, conforme informado pela SCC/MinC, que, se as referidas despesas constituem processos autônomos, convém a referência nos autos principais dos dados do processo de despesas ou a anexação dos mesmos.

Orientação:

As despesas com o funcionamento da Comissão devem estar devidamente documentadas, e, se constar em processo autônomo, que se realize a anexação aos autos principais, ou a referência, de forma sintética, das despesas procedidas no bojo do processo principal;

Desrespeito ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório no processo de seleção referente ao Prêmio Areté.

Referente ao Prêmio Areté, verificou-se a adoção de critérios diferenciados, não previstos no Edital. O referido Edital no subitem 8.1 prevê a necessidade de envio de Portfólio de atividades culturais e o subitem 8.2 - projeto básico. Não obstante, o item 8.3 dispõe que *"a não apresentação de quaisquer documentos elencados no subitem 8.1 ou em desacordo com o estabelecido neste Edital implicará no indeferimento do requerimento de inscrição"*. Verifica-se, pois, que aqueles que não enviassem portfólio ou projeto básico deveriam ter suas inscrições indeferidas. Todavia, encontram-se na Ata de Reunião da Comissão de Seleção critérios distintos, tais como: *"todos os proponentes que se esqueceram de enviar portfólio, projeto básico e anexo perderiam 10 pontos"* e *"as instituições que não enviaram o projeto básico mais as informações contidas no anexo 02 não perderiam ponto, porém, se as informações não estivessem completas, perderiam ponto."*

A alteração dos critérios previamente estabelecidos fere os princípios da imparcialidade, da transparência, da competitividade e da isonomia entre os participantes.

Ademais, constatou-se que houve alteração do quantitativo de prêmios em desacordo com o Edital. Verificou-se remanejamento de verbas entre modalidades (Pontos de Cultura e Associações sem fins lucrativos), prática não permitida, pois o edital determina claramente o número de projetos a serem contemplados em cada uma das modalidades.

A elaboração do edital, ou ato convocatório, é atividade de elevada importância e deverá possuir amplo caráter de legalidade. É nele que serão estipuladas as regras que se aplicarão à disputa: desde critérios de habilitação e classificação, a preço, pagamento, sanções e demais regras procedimentais. Os proponentes se submeterão às cláusulas do edital, que estipulará os requisitos para habilitação e qualificação no certame, bem como a minuta de possível contrato. Daí a importância de este estar revestido de legalidade; pois, só assim, garantirá o tratamento igualitário entre os interessados, e afastará cláusulas que restrinjam ou venham ferir o princípio da competitividade.

No tocante ao julgamento das propostas, cabe à Comissão de Avaliação julgar o mérito dos projetos propostos onde deverá levar apenas em consideração os critérios objetivos definidos no instrumento convocatório, não utilizando qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo que possa ferir o Princípio da Isonomia. Compete ainda à referida Comissão processar e julgar os recursos interpostos contra o indeferimento dos projetos.

Todas essas fases relacionam-se ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, verificado no art. 41, *caput*, da Lei nº 8.666/93: *"A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada"*. O edital, neste caso, torna-se lei entre as partes. Em sendo lei, o Edital com os seus termos atrela-se tanto à Administração, que estará estritamente subordinada a seus próprios atos, quanto aos participantes da seleção – sabedores do inteiro teor do certame.

A seguir, pode-se verificar decisões do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

"1.6.1.7. oriente os membros das Comissões de Licitações a se vincularem aos estreitos termos do ato convocatório, especialmente no tocante aos critérios de julgamento, utilizando-os de forma uniforme e objetiva, sob pena de responsabilização." (Acórdão 3621/2008 – Segunda Câmara) (grifei)

"9.4.1. por força do disposto no art. 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada, sendo que qualquer modificação dos critérios inicialmente fixados no ato convocatório exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original (...)" (Acórdão 2014/2007 – Plenário)

"9.2.1. façam constar dos editais de licitação critérios para julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos, a teor do que dispõe o art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/93;

9.2.2. observem, quando do julgamento das propostas, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da publicidade do critério de julgamento, mediante cumprimento das disposições contidas nos arts. 44, caput e § 1º e 2º e 45, caput, da Lei 8.666/93" (Acórdão 808/2008 – Plenário) (grifei)

"9.10.2. atente para o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, quando da análise das propostas, abstando-se de aprovar propostas em desconformidade com o edital (Acórdão 157/2008 – Plenário) (grifei)

Por todo o exposto, vê-se que o resultado do Prêmio Areté lesa o edital do referido prêmio, uma vez que os critérios objetivos nele previstos não foram observados pela Comissão, que arbitrariamente alterou os parâmetros de julgamento e as modalidades de premiação.

Orientações:

- (1) A Comissão deve observar estritamente os critérios estabelecidos no ato convocatório, abstendo-se de realizar alterações não previstas anteriormente;
- (2) Referente ao prêmio Areté, tendo em vista a desvinculação ao instrumento convocatório, anular o certame.

5.2.2.3 - Divulgação da Lista de Selecionados

Ausência de elementos que comprovem o encaminhamento da lista de selecionados pela Comissão à Unidade Gestora e ausência de documento que comprove a divulgação da lista de selecionados.

Primeiramente, cabe ressaltar que não se encontraram nos autos do processo elementos que comprovassem o encaminhamento à Unidade Gestora de Seleção, pela Comissão de Seleção,

da lista de selecionados e da lista de classificados, contendo nome do projeto; nome, município e UF do proponente; nota de avaliação; valor do prêmio e nome dos membros da comissão, conforme previsto no Art. 33, § 1º do Manual de Orientação anexo à Portaria nº 29, MinC.

Não obstante, nos processos analisados não foi encontrado documento que comprove a divulgação da lista dos selecionados, conforme previsto no Art. 2º, XIV do Manual de Orientação, com exceção dos Prêmios Economia Viva, Asas, Areté e Cultura Digital.

A divulgação da lista de selecionados, além de observância ao princípio da publicidade, inerente aos atos da Administração, como já explanado anteriormente, e trazer transparência ao processo de seleção, permite aos interessados verificarem se seus projetos foram selecionados, possibilitando-os de exercerem seu direito ao contraditório, e à própria sociedade exercer o controle social.

Cumpra salientar ainda, a necessidade de a divulgação da lista de selecionados conter a justificativa dos projetos que foram desclassificados, por razões de transparência, imparcialidade e pela razão acima exposta, de possibilitar o contraditório e ampla defesa.

Orientações:

- (1) Proceder-se à ampla divulgação da lista dos selecionados, com a respectiva justificativa da desclassificação;
- (2) Juntar aos autos dos processos os documentos que comprovem a divulgação da lista dos selecionados;
- (3) Orientar a Comissão de Seleção quanto ao encaminhamento formal da lista de selecionados à Unidade Gestora da Seleção;
- (4) Juntar aos autos os documentos que comprovem o encaminhamento referido no item anterior.

5.2.2.4 - Pedidos de Reconsideração

Publicação do Edital de Premiação Interações Estéticas Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2010 sem possibilidade de interposição de recursos, tornando soberanas as decisões da Comissão de Seleção.

O Edital de Premiação Interações Estéticas Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2010, sob responsabilidade da Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) e Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), prevê no item 7.2 (fl. 52): “A Comissão de Seleção é soberana e suas decisões são irrecorríveis.”

A referida previsão veda a possibilidade de recursos dos concorrentes à Premiação na fase de classificação, o que a torna manifestamente contrária ao ordenamento jurídico vigente.

A previsão do item 7.2 é contrária ao princípio do contraditório e da ampla defesa constante na Constituição Federal de 1988, abaixo exposto:

"Art. 5º, LV: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes."

Outrossim, está em desacordo com o art. 40, XV da Lei 8.666/93 que prevê que o Edital indicará, obrigatoriamente, instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei:

"Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

*...
XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;"*

Conforme informa o autor Marçal Justen Filho, no Livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Edição, Editora Dialética, pág. 561: *"Nenhuma regra constante do edital poderá dificultar o exercício do direito de petição assegurado na Lei. Serão inválidas cláusulas editalícias que proíbam recursos ou excluam direito de impugnação a atos da Administração. A invalidade atinge tanto as vedações diretas como aquelas indiretas (que subordinam o direito do particular ao cumprimento de formalidades injustificáveis)."*

Não se pode olvidar que a Portaria MinC nº 29, de 21/05/2009, prevê pedido de reconsideração à Comissão de Seleção:

"Art. 2º (Anexo). Constituem-se etapas da seleção pública de projetos e iniciativas culturais, devendo ser observadas sequencialmente:

*...
XIV - divulgação da lista de selecionados;
XV - concessão de prazo para pedido de reconsideração;
XVI - julgamento dos pedidos de reconsideração;*

*...
Art. 34 (Anexo). Caberá pedido de reconsideração à comissão de seleção, quando poderá ser solicitada reavaliação do projeto ou iniciativa, com apresentação de justificativa.*

§1º O disposto neste artigo deverá estar expreso no edital"

Face ao exposto conclui-se que a previsão constante no item 7.2 do Edital de Premiação em questão está em desacordo com a Constituição Federal, a Lei 8.666/93, e a Portaria MinC nº 29, de 21 de Maio de 2009, bem como contribui para a falta de transparência do processo de seleção dos premiados.

Orientações:

(1) Abster-se de incluir nos Editais cláusula que vede a possibilidade de recurso, bem como outras disposições que impeçam ou limitem o contraditório e a ampla defesa;

(2) Alterar a regra do item 7.2 do Edital Interações Estéticas Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2010 de acordo com a legislação vigente, divulgar prazo para recursos a todos os participantes e realizar a análise dos recursos que forem interpostos, procedendo à divulgação dos recursos deferidos e indeferidos, com a devida justificativa;

Pedido de Reconsideração à própria Comissão sem possibilidade de recurso à autoridade superior.

Outrossim, não se pode olvidar a necessidade de apreciação do recurso por autoridade superior, vez que a reconsideração pela Comissão constitui nova decisão, sendo inconstitucional reputar-se que esta nova decisão seria irrecorrível, pois não possibilitaria o contraditório e a ampla defesa, como anteriormente explanado.

Neste sentido dispõe a Lei 8666/93, em seu art. 109, b, e §4º:

"Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

b) julgamento das propostas; (grifei)

§ 4o O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade." (grifei)

Pelo que infere-se do dispositivo citado supra, do julgamento das propostas caberá recurso à autoridade superior, sem prejuízo da retratação de quem praticou o ato. Assim, entende-se que pode caber pedido de reconsideração à Comissão, todavia, não se pode impedir que o recurso seja apreciado pela autoridade superior.

Como ensina Marçal Justen Filho (2008:854) "(...) a retratação adotada pela Comissão de Licitação não impede o acesso dos interessados à autoridade superior. Cabe a qualquer um deles pleitear que o tema seja revisto pela autoridade superior, competente para decidir o recurso". Continua o autor: "Não se admite que a comissão, sob justificativa de que acolheu o recurso, encerre o procedimento e não o encaminhe à autoridade superior. (...) Portanto, a autoridade superior tem o dever de manifestar-se acerca do recurso e do entendimento no sentido de provê-lo, emitido pela autoridade inferior".

Corroborando com o explanado, ressalta-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, proferido no Acórdão nº 1788/2003 – Plenário, abaixo transcrito.

"15.7 No caso em tela vemos, claramente, que os recursos apresentados trataram-se de pedidos de reconsideração pois foram analisados pela primeira instância. De acordo com o previsto na lei e nas citadas doutrinas teríamos duas

possibilidades com relação ao julgamento destes recursos: caso providos, deveria ser aberta oportunidade para apresentação de 'recurso hierárquico' à autoridade superior; caso não providos deveriam os mesmos serem instruídos e encaminhados à autoridade superior para decisão, sendo que dessa decisão superior caberia, ainda, 'pedidos de reconsideração' por parte dos licitantes. Em qualquer caso, haveria a necessidade de se abrir novo prazo para que os interessados pudessem apresentar seus pedidos, ou de 'reconsideração' ou de 'recurso hierárquico'." (grifei)

Pelo exposto, verifica-se a necessidade de apreciação dos recursos por autoridade superior, não obstante ser possível o pedido de reconsideração à Comissão de Seleção, que julgou as propostas.

Orientação:

Quando da interposição de pedido de reconsideração, observar a necessidade de serem analisados pela autoridade superior, que deverá decidir sobre o recurso, conforme disposto no Acórdão nº 1788/2003 – Plenário – TCU.

5.2.2.5 - Homologação do Resultado Final da Seleção Pública

Ausência de comprovação, nos autos do processo, da homologação do resultado final da seleção pública, conforme previsto no Art. 2º, XVII e § 2º do Manual de Orientação.

A Lei 8666/93, dispõe que ao procedimento da licitação serão juntados oportunamente, dentre outros, o ato de homologação da licitação, no presente caso, do resultado final da seleção pública, como se verifica do disposto no art. 38, inciso VII.

"Art. 38 O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;" (grifei)

A homologação é o ato que encerra a licitação. A autoridade deve examinar os atos praticados para verificar sua conformidade com a lei e o edital. Como ensina Marçal Justen Filho, "Trata-se de um juízo de legalidade. (...) Concluindo pela validade dos atos integrantes do procedimento licitatório, a autoridade superior efetivará juízo de conveniência acerca da licitação. Se for o caso e mediante decisão fundamentada, poderá revogar a licitação".

Neste sentido, é o que se infere do disposto no art. 43, VI da Lei de Licitações:

"Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação."

36
L

Como se depreende da lição de Marçal Justen Filho (2008:559), "*A homologação possui eficácia declaratória enquanto confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação. Possui eficácia constitutiva enquanto proclama a conveniência da licitação e exaure a competência discricionária sobre esse tema*".

Dessa forma, o entendimento é de que a homologação se situa no âmbito do poder de controle hierárquico da autoridade superior e tem natureza jurídica de ato administrativo de confirmação, uma vez procedendo à homologação do julgamento, confirma a validade da licitação e o interesse da Administração em ver executado o objeto da licitação.

Pelo exposto, verifica-se a necessidade de homologação do resultado final da seleção pública pela autoridade competente, com a respectiva publicação oficial do ato, conforme o §2º do art.2º do Manual de Orientação, e juntada do documento nos autos do processo.

Orientações:

- (1) Juntar aos autos processuais os documentos que comprovem a homologação do resultado da seleção pública;
- (2) Atentar para o procedimento de homologação do resultado final da seleção.

5.3 - Aspectos Gerais

5.3.1 - Formalização Processual

Insuficiente formalização processual dos procedimentos que compõem as Premiações examinadas.

Por meio da análise da amostra processual, observou-se que os processos não se encontram devidamente instruídos. Há ausência de documentos que deveriam compor os autos em todos os processos analisados. Dentre eles, não constam nos processos:

- a) cópia do edital publicado no DOU;
- b) instrumento de designação dos membros das comissões;
- c) atas circunstanciadas das ações da comissão técnica e da comissão de seleção;
- d) lista de habilitados e inabilitados;
- e) lista de premiados e classificados;
- f) eventuais recursos interpostos;
- g) a homologação do resultado da seleção;

A ausência desses documentos não implica, necessariamente, a inexistência dos mesmos, mas apenas que eles não foram juntados ao processo. Essa lacuna não pode ser suprida com a divulgação das informações na Internet, visto que o processo deve conter todo o histórico dos atos produzidos, cronologicamente.

De certo que o processo administrativo não depende de forma rígida para sua formação, no entanto, faz-se necessária que sua instrução documental registre todos os atos e fases, de modo a imprimir fidedignidade e transparência aos atos processuais.

É importante ressaltar que a formação cronológica de conjuntos documentais devidamente autuados e sequencialmente numerados é de suma importância para manutenção lógica da memória dos procedimentos que formaram determinada ação ou projeto levado a termo pela Administração. Tal prática traz reflexos diretos no conceito de administração eficiente, pois evita o "retrabalho" e possibilita o rápido levantamento de informações.

Neste ponto não se pode deixar de mencionar a Lei nº 9.784/99, que trata do Processo Administrativo Federal, a qual prescreve regramentos gerais que devem ser observados pela Administração Pública.

Primeiramente, cabe ressaltar a necessidade dos atos serem produzidos por escrito, conforme estabelece o §1º do art. 22 da referida Lei:

"Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável."

Assim, os atos da comissão de julgamento, por exemplo, mesmo que orais, devem ser reduzidos a termo, datados e assinados por todos os membros que a compõem, de forma a garantir a autenticidade de tais documentos.

Há de se ressaltar que esta exigência só se cumpre com a devida inclusão dos documentos no processo correspondente. Neste sentido, destacamos o conceito de documento apresentado na Portaria Normativa-MPOG/STLI nº 5, de 19/12/02:

"DOCUMENTO: É toda informação registrada em um suporte material, suscetível de consulta, estudo, prova e pesquisa, pois comprova fatos, fenômenos, formas de vida e pensamentos do homem numa determinada época ou lugar".
(grifei)

Analogamente, destaca-se o disposto no §1º do art. 29 da Lei 9.784/99:

"Art. 29...

§ 1º O órgão competente para a instrução fará constar nos autos os dados necessários à decisão do processo." (grifei)

Outro ponto importante refere-se à numeração sequencial das páginas do processo.

"Art. 22...

§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas."

Essa exigência se dá com o fim de facilitar a referência a atos processuais, evitando confusões e erros.

A Portaria Normativa-MPOG/STLI nº 5, de 19/12/02 dispõe sobre como se deve proceder quanto à numeração do processo:

"5.2 NUMERAÇÃO DE FOLHAS E DE PEÇAS

As folhas dos processos serão numeradas em ordem crescente, sem rasuras, devendo ser utilizado carimbo próprio para colocação do número, aposto no canto superior direito da página, recebendo, a primeira folha, o número 1.

O documento não encadernado receberá numeração em sequência cronológica e individual para cada peça que o constituir.

A numeração das peças do processo é iniciada no protocolo central ou setorial da unidade correspondente, conforme faixa numérica de autuação. As peças subsequentes serão numeradas pelas unidades que as adicionarem; a capa do processo não será numerada."

Ressalta-se ainda a importância de que se respeite a ordem cronológica dos atos processuais na fase instrutória. Para tanto, convém que a cada realização de ato processual, este venha a constar nos autos.

No mais, a devida instrução documental do processo também se faz necessária, para assegurar o direito do administrado em obter conhecimento da tramitação do processo em que é interessado, como estabelece o art. 3º, II da Lei 9784/99:

"Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;" (grifei)

Vale lembrar que o direito do administrado em obter informações do seu interesse, que estejam em poder de órgão público, é garantia prevista na Constituição Federal:

"CF - Art. 5º

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;*
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;" (grifei)*

39

Pelas razões expostas, verifica-se a importância e necessidade da devida instrução documental do processo administrativo, não se tratando de mera faculdade da Administração, mas de estrita observância ao princípio da legalidade.

Orientações:

- (1) Proceder à devida instrução documental dos processos de premiação, juntando aos autos todos os documentos produzidos ao longo do processo, observando a ordem cronológica dos mesmos;
- (2) Capacitar os servidores que atuam junto aos processos quanto aos trâmites legais, ressaltando a importância da devida instrução documental e respeito à ordem cronológica de juntada dos atos produzidos;
- (3) Observar, quando da produção de atos orais, a necessidade de reduzi-los a termo, datá-los e assiná-los; e subseqüentemente, anexá-los aos autos do processo;
- (4) Proceder, à medida do possível, à manutenção das informações, dados e documentos que formam os processos em meio eletrônico, de forma a facilitar o acesso às informações processuais.

5.3.2 - Conformidade Legal

Concessão de Prêmios em desacordo com o regramentos da Lei nº 8.666/93.

Os processos analisados pautam-se pela aplicação do comando do artigo 3º da Portaria nº 29, de 21/05/2009, para elaboração dos Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios.

Essa Portaria dispõe sobre a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura. Trata-se de importante iniciativa da Administração para disciplinar o Chamamento Público na área da Cultura, privilegiando o Princípio da Isonomia. A seleção pública, como instrumento de escolha dos melhores projetos e ações, contribui para o alcance dos objetivos das políticas públicas, além de promover o desenvolvimento econômico, social e cultural da população.

"Art. 1º Os editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais, no âmbito do Ministério da Cultura, observarão o disposto nesta Portaria, sem prejuízo das demais determinações legais." (Portaria nº 29, de 21/05/2009).

A referida Portaria faz distinção entre editais, dividindo-os basicamente em duas espécies: Editais de Apoio a Projetos Culturais e Editais de Concessão de Prêmios a Iniciativas Culturais. Essas espécies têm características e ritos próprios.

Para os Editais de Seleção Pública de Apoio a Projetos Culturais, que visam ao fomento de ações culturais, a norma cita dois instrumentos possíveis para operacionalização dos projetos: Convênios (quando tratar-se de órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal e Entidades sem fins lucrativos) e Termo de Cooperação (quando tratar-se de órgãos ou entidade da Administração Pública Federal).

Conforme informa o art. 41 do Anexo da Portaria nº 29, os projetos apoiados deverão apresentar prestação de contas. Consta ainda no Anexo da referida portaria:

“Art. 42. Nas seleções públicas para apoio a projetos culturais, deverão estar expressos no corpo do edital os seguintes itens:

VI - as informações e documentos que deverão constar na prestação de contas.

.....

§2º A prestação de contas seguirá as exigências legais e sua não-apresentação ou não-aprovação estará sujeita às sanções definidas pela administração pública.”

Ao tratar de Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios a Iniciativas Culturais, a Portaria nº 29 menciona o reconhecimento e estímulo de ações culturais realizadas ou em andamento, implementadas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos.

Conforme informa o art. 41 do Anexo da Portaria nº 29, para iniciativas premiadas, a prestação de contas será na forma de relatório. Não consta na referida Portaria a definição de relatório. Não consta, ainda, na Portaria o instrumento para operacionalização da entrega dos recursos aos premiados e posterior comprovação por meio de relatório.

Para fins de análise da Portaria nº 29/2009 em relação a previsão de Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios a Iniciativas Culturais, pode-se fazer considerações sobre o ordenamento jurídico vigente.

Constituição Federal 1988:

Art. 37, XXI: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A Lei 8.666/93 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Consta na Lei 8.666/93:

“Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

.....

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

AMB

- II - tomada de preços;
III - convite;
IV - concurso;
V - leilão.

.....
§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo."

Pode-se extrair a citação de prêmio da Lei 8.313/91 que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências:

"Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a: I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; IX - priorizar o produto cultural originário do País.

.....
Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos:

I - incentivo à formação artística e cultural, mediante:

- a) concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho, no Brasil ou no exterior, a autores, artistas e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil;
b) concessão de prêmios a criadores, autores, artistas, técnicos e suas obras, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas em concursos e festivais realizados no Brasil;..."

Com fulcro na lei 8.666/93, podemos enquadrar os Editais de Premiação em questão na modalidade de concurso, constante no art. 22, IV c/c § 4º: "Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias."

Pode-se entender essa modalidade como Procedimento Licitatório: "Licitação é o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração

ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público (SUNDFELD, *Licitação e Contrato Administrativo*, 1994. p. 15.)

Importante análise podemos obter do autor Marçal Justen Filho, no Livro *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Editora Dialética, 14ª Edição, 2010, pág. 270: “Existem distinções profundas entre o concurso e as modalidades comuns de licitação. Nas modalidades comuns (concorrência, tomada de preços, convite e, mesmo, pregão), a execução da prestação por parte do terceiro faz-se após a licitação. Os interessados formulam proposta e o vencedor será contratado para executar uma determinada prestação. No concurso, o interessado deverá apresentar (como regra) o trabalho artístico ou técnico já pronto e acabado. Não há seleção entre “propostas para futura execução”. Os interessados apresentam o resultado de seu esforço e o submetem à análise da Administração. Por isso, não cabe ao vencedor desenvolver, após o julgamento, alguma atividade de execução.”

Conforme previstos na Portaria MinC nº 29, de 21 de Maio de 2009, os Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios destinam-se ao reconhecimento e estímulo de ações culturais realizadas ou em andamento e devem apresentar relatório, isto é, informar as atividades realizadas com o valor do prêmio.

O exposto acima, nos remete a uma execução típica de convênio, no qual o conveniente recebe recursos antecipadamente e comprova a aplicação dos recursos ao final por meio de prestação de contas.

Para ilustrar, temos amostra de 09 editais de premiação, em 2010, realizados pela Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), que previram concessão de prêmios com a posterior execução de atividades e comprovação das mesmas por meio de relatório. Ou seja, na análise do caso concreto, as premiações servem como adiantamento de recursos para posterior execução. Os recursos previstos para os 09 editais totalizam aproximadamente R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais).

Procedimento Licitatório – Concurso:

Lei 8.666/93:

“Art. 52. O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 desta Lei deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital.

§ 1º O regulamento deverá indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

...

§ 2º Em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.”

Segundo Marçal Justen Filho (2010, p. 694): "O regulamento deverá estabelecer condições atinentes aos "trabalhos" que os interessados desejam apresentar. Esse ponto retrata uma diferença fundamental entre o concurso e as demais modalidades de licitação. Nessas, os interessados formulam "propostas" à Administração. A proposta envolve a assunção de um dever jurídico de executar, futuramente, uma certa prestação. Portanto, apenas o licitante vencedor executará a atividade a que se propôs – supondo, é claro, que a licitação seja sucedida da contratação. No concurso, o interessado elabora uma proposta (técnica e/ou artística) e a executa concretamente. Apresenta à Administração Pública o resultado. Nesse sentido é que se alude a "trabalho". O "trabalho" equivale e produz efeitos correspondentes a uma proposta – mas dela se diferencia por ser uma proposta executada."

Não podemos nos olvidar da vedação constante no art. 22 § 8º da Lei 8.666/93: "*É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo*".

Conforme Marçal Justen Filho (2010, p. 272): "A Lei proíbe a adoção de outras modalidades de licitação ou a combinação das regras procedimentais para produzir novas figuras. Significa que o elenco do art. 22 é exaustivo, ressalvada a possibilidade de lei federal específica dispor sobre o tema, tal como se passou com a figura do pregão (que se subordina à disciplina da Lei nº 10.520). Essa norma geral deverá ser observada pelas demais entidades da Federação."

Face ao exposto, pode-se concluir que, no que tange a Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios, o artigo 3º da Portaria nº 29, de 21/05/2009, está em desacordo com Lei 8.666/1993, por criar modalidade de licitação estranha àquelas legalmente previstas, caracterizando a ilegalidade das práticas pautadas nessa norma.

Orientações:

- (1) Abster-se de aplicar o artigo 3º da Portaria nº 29, de 21 de maio de 2009 para os Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios;
- (2) Aplicar para o Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios regras compatíveis com a lei 8.666/93.

6 – CONCLUSÃO

Ao final dos exames, pode-se observar em relação aos objetivos do trabalho, mencionados no item 2 - Metodologia, as sínteses que se seguem. Para cada dissonância encontrada, foram sugeridas, no desenvolvimento do item 5 - Resultado das Análises, linhas de ação para melhoria dos procedimentos.

Destaca-se, como aspecto positivo na Seleção Pública por Editais, a tentativa do Ministério da Cultura de regular a matéria em Manual de Orientação com vistas a

institucionalizar mecanismos e regras objetivas, voltados para os aspectos da difusão cultural e de provimento de acesso à cultura de forma democrática, conforme premissa da Missão Ministerial.

Entretanto, a análise da sistemática de premiação implementada pela SCC/MinC identificou necessidade de aprimoramentos, tanto sobre regramentos quanto sobre ritos processuais ordinários, na condução da política em apreço.

Em relação à legalidade dos procedimentos, a Secretaria de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura, guiada por instrução Ministerial contida na Portaria nº 29, adotou procedimentos de seleção pública que contrariam a legislação vigente. O modelo sucintamente expresso no artigo 3º dessa Portaria e em seu Anexo, que trata dos editais de seleção para concessão de prêmios, institui regra que não se coaduna com as diretrizes para licitação que o ordenamento jurídico alude na Lei nº 8.666/93 e em outras Leis Federais. Como os editais em pauta têm natureza de procedimento licitatório, Concurso é a modalidade contemplada no ordenamento jurídico que mais se amolda aos objetivos almejados. Portanto, as regras firmadas para essa modalidade de licitação devem ser obedecidas. Para tanto, as regras internas para operacionalização de premiações necessitam ser adequadas ao regramento da Modalidade de Licitação Concurso.

Por outro lado, a SCC/MinC deixou de efetivar dispositivos do Manual de Orientações, Anexo à Portaria nº 29, relativos à publicidade dos atos administrativos e à vinculação ao instrumento convocatório. A Secretaria deve imprimir esforços em constituir os elementos processuais formais necessários à validade dos atos e atender aos princípios da transparência, legalidade, publicidade, dentre outros. Estando os autos administrativos examinados incompletos e carecendo de melhor formalização, a ausência de documentos nos processos impediu exame mais apurado dos procedimentos de seleção pública realizados pela SCC/MinC.

Sobre o expressivo aumento de recursos orientados a premiações, no âmbito do Programa 1141, no exercício de 2010, desproporcional ao aumento dos recursos orçamentários destinados ao programa, a SCC/MinC informou que “este meio de implementação das ações do Programa Cultura Viva condiz com a filosofia do próprio programa, que visa estimular a produção, a difusão e o acesso das comunidades excluídas aos bens e serviços de natureza cultural”. Trata-se de uma decisão estratégica da gestão da Política de Cultura.

Pelo exposto, submetemos esta Nota Técnica à consideração superior para aprovação, sugerindo o seu encaminhamento à Secretaria de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura para conhecimento e adoção das providências que se julgarem próprias a partir das observações registradas e orientações feitas.

Brasília, 29 de outubro de 2010.

Denilson Homem de Campos
Chefe de Divisão

Vera Raquel Lopes Linhares da Silva
Técnico de Finanças e Controle

Marcelo Rezende
Técnico de Finanças e Controle

Alexandre Lemos Bissacot
Analista de Finanças e Controle

Rafael Araújo A. Vieira de Rezende
Técnico de Finanças e Controle

De acordo.

À Senhora Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia e à Assessora Especial de Controle Interno do Ministério da Cultura, para aprovação.

Ronney Wesley Alves Costa
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cultura

Aprovo a presente Nota Técnica.
Encaminhe-se nos termos propostos.

Lucimar Cevallos Mijan
Diretora de Auditoria da Área de Produção e
Tecnologia - CGU

Verônica M. G. de Souza
Assessora Especial de Controle Interno -
MinC

ANEXO VII - Parecer n. 116/2011/CONJUR/MINC

Assunto: Análise da legalidade do art. 3 da Portaria n. 29/2009, em função de considerações constantes da Nota Técnica Conjunta n. 2567/2010/CGU-PR

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA

PARECER nº 116/2011/CONJUR/MINC (12.2)

PROCESSO Nº 01400.001875/2011-40

ASSUNTO: Análise da legalidade do art. 3º da Portaria n. 29/2009, em função de considerações constantes da Nota Técnica Conjunta n. 2567/2010/CGU-PR

EMENTA: Editais para premiação de iniciativas culturais realizadas ou em andamento. Portaria/MinC n. 29/2009, art. 3º e anexos. Questionamento quanto à compatibilidade com o disposto na Lei de Licitações e Contratos. Legalidade da norma infra-legal. Sugestões de aprimoramento.

1. Por meio do expediente de fl. 40, o Sr. Consultor Jurídico/MinC faz referência à Nota Técnica Conjunta n. 2567/2010/CGU-PR e AECI/MINC e solicita manifestação jurídica sobre as considerações tecidas naquele documento acerca do art. 3º da Portaria n. 29, de 21 de maio de 2009.
2. A referida Nota Técnica Conjunta n. 2567/2010/CGU-PR e AECI/MINC, em seu item 5.3.2, aduz que "o art. 3º da Portaria n. 29, de 21/05/2009, está em desacordo com a Lei 8666/1993, por criar modalidade de licitação estranha àquelas legalmente previstas, caracterizando a ilegalidade das práticas pautadas nessa norma" (fl. 35).
3. Afirma, ainda, a Nota Técnica Conjunta que "o modelo sucintamente expresso no artigo 3º dessa Portaria e em seu Anexo, que trata dos editais de seleção para concessão de prêmios, institui regra que não se coaduna com as diretrizes para licitação que o ordenamento jurídico alude na Lei n. 8.666/93 e em outras Leis Federais. Como os editais em pauta têm natureza de procedimento licitatório. Concurso é a modalidade contemplada no ordenamento jurídico que mais se amolda aos objetivos almejados. Portanto, as regras firmadas para essa modalidade de licitação devem ser obedecidas. Para tanto, as regras internas para operacionalização de premiações necessitam ser adequadas ao regramento da Modalidade de Licitação Concurso" (fl. 36).
4. Nesse sentido, os autores da Nota Técnica Conjunta em questão orientam a SCC/MinC (órgão destinatário da Nota) a: "(1) Abster-se de aplicar o artigo 3º da Portaria n. 29, de 21 de maio de 2009 para os Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios; (2) Aplicar para os Editais de Seleção Pública para Concessão de Prêmios regras compatíveis com a Lei 8666/93." (fl. 35).

5. Observa-se, portanto, que a referida Nota Técnica tece considerações sobre a legalidade do art. 3º da Portaria MinC n. 29/2009 (que é norma matricial a programas em andamento neste Ministério), sem contudo submeter tal opinião eminentemente jurídica ao crivo da Assessoria Jurídica da CGU ou desta Consultoria, desconsiderando, assim, a competência estabelecida nos incisos III e V do art. 11 da Lei Complementar n. 73/1993.

6. É mister, portanto, que esta Consultoria Jurídica avalie as supostas ilegalidades indicadas pela AECI/MinC e pela CGU/PR previamente à adoção, pela SCC/MinC, das medidas recomendadas na Nota Técnica Conjunta n. 2567/2010/CGU-PR e AECI/MinC, tendo em vista as atribuições deste órgão de fixar a interpretação da Constituição, das leis e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União; e assistir a titular da Pasta no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica (incisos III e V do art. 11 da Lei Complementar n. 73/1993).

7. Vale mencionar, antes de mais nada, que a Portaria n. 29/2009 foi avaliada por esta Consultoria Jurídica, à época de sua publicação, por meio do Parecer n. 326/2009-CONJUR/MinC, que aprovou a minuta de portaria com algumas sugestões, entre elas, a de que o § 1º do art. 3º mencionasse que os editais de seleção pública para concessão de prêmios a iniciativas culturais submetem-se subsidiariamente à Lei n. 8666/1993, naquilo que lhes for aplicável (o que, efetivamente, foi acatado pela área técnica à época).

8. Com efeito, a modalidade licitatória "concurso", descrita na Lei n. 8666/93, guarda muitas semelhanças com os certames instituídos por meio dos editais para concessão de prêmios no âmbito do Programa Cultura Viva, conforme se verifica no art. 22, § 4º, daquela Lei:

*§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de **prêmios ou remuneração** aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.*

9. Portanto, à concessão de prêmios, conforme estabelecida nos editais do Programa Cultura Viva, aplicam-se as normas referentes ao concurso disciplinado pela Lei n. 8666/93, quando compatíveis.

10. Marçal Justen Filho, em trecho citado na Nota Técnica Conjunta em Tela, afirma que "no concurso, o interessado deverá apresentar (como regra) o trabalho artístico ou técnico já pronto e acabado. Não há seleção entre 'propostas para futura execução'. Os interessados apresentam o resultado de seu esforço e o submetem à análise da Administração. Por isso, não cabe ao vencedor desenvolver, após o julgamento, alguma atividade de execução." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª ed., Ed. Dialética: São Paulo, 2002, p. 205/206). [sem destaques no original]

11. Com respeito ao referido trecho da obra do eminente administrativista, vale tecer algumas observações:

11.1 Marçal Justen Filho infere que "como regra", os trabalhos técnicos ou artísticos a serem apresentados nos concursos regulados pela Lei n. 8666/93 devem estar prontos e acabados. Certo que se trata de opinião do doutrinador, mas que, diversamente da conclusão da CGU, não lança qualquer pecha de ilegalidade sobre a exceção ao que acredita ser a regra geral. E não poderia ser diferente, pois dispositivos da Lei n. 8666/93 admitem expressamente que o concurso destine-se a trabalhos não concluídos.

11.2. Apesar de não terem sido considerados pelo autor (e pela mencionada Nota Técnica Conjunta), dois dispositivos da Lei n. 8666/93 confirmam essa premissa. Em primeiro lugar, o art. 52, que determina que o concurso deve ser precedido de **regulamento próprio**, que indique: a qualificação exigida dos participantes; as diretrizes e a forma de

apresentação do trabalho; as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos. Em outras palavras, a Lei de Licitações e Contratos confere ao órgão gestor do certame a liberdade de estabelecer, por meio do edital, regulamento próprio, com as diretrizes e condições apropriadas para cada seleção pública. Vale notar, ainda, que a Lei n. 8666/93 deu um tratamento extremamente flexível à matéria de concursos, apenas estabelecendo como aspectos obrigatórios o prazo de publicação (art. 22, § 4º) e a composição da comissão de julgamento (art. 51, § 5º).

11.2 Ainda mais relevante é observar que o art. 13, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos, determina que *"ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração."* Portanto, não restam dúvidas de que o concurso regulado pela Lei n. 8666/93 não se restringe à premiação de atividades já concluídas, mas também admite a remuneração de serviços posteriores.

12. Por outro lado, vale mencionar que a própria definição de concurso (constante do art. 22, § 4º, da Lei n. 8666/93) admite que o certame estabeleça não somente prêmio, mas também **remuneração**, o que abre margem à possibilidade de que o concurso seja instituído para a contratação de serviços a serem remunerados posteriormente à sua execução (e posteriormente à seleção do prestador do serviço em questão).

13. Nesse sentido, são perfeitamente coerentes com a Lei de Licitações e Contratos, os editais publicados pela SCC no âmbito do Programa Cultura Viva, convidando interessados a pleitear a concessão de prêmios a **ações culturais realizadas ou em andamento**.

14. Quanto à vedação de criação de novas modalidades de licitação ou combinação das modalidades instituídas na Lei n. 8666/93 (conforme art. 22, § 8º desta), vale dizer que não se trata de qualquer dessas hipóteses, visto que os editais de premiação relacionados ao Programa Cultura Viva estão em harmonia com a referida Lei e com as demais normas vigentes, conforme já exposto anteriormente por esta Consultoria nos pareceres específicos sobre cada um dos Editais de premiação publicados pela SCC.

15. Não obstante, como parece haver dúvidas sobre a interpretação da Portaria/MinC n. 29/2009, face ao disposto na Lei n. 8666/93, sugerimos as seguintes alterações, ao texto daquela Portaria, visando seu aprimoramento:

"Art. 3º Os editais de seleção pública para concessão de prêmios a iniciativas culturais destinam-se ao reconhecimento e estímulo de ações culturais realizadas ou em andamento, promovidas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem finalidade lucrativa. (REDAÇÃO ORIGINAL PERMANECE)"

§1º Os editais de seleção pública para concessão de prêmios a iniciativas culturais ficam submetidos à Lei 8.313/1991, Decreto 5.761/2006 e, naquilo que lhes for aplicável, à Lei 8.666/1993. (NR)"

§2º Para efeito desta Portaria, equiparam-se às seleções públicas para concessão de prêmios os concursos literários, artísticos e culturais, os editais de concessão de bolsas, intercâmbios culturais e outros que não se enquadrem no art. 2º desta Portaria. (REDAÇÃO ORIGINAL PERMANECE)"

§ 3º Para efeito desta Portaria, entende-se por ações culturais em andamento as iniciativas culturais de caráter continuado que vêm sendo comprovadamente realizadas pelo candidato há mais de 3 anos. (NR)"

§ 4º Nas seleções públicas para concessão de prêmios a iniciativas culturais, podem ser exigidos encargos que tenham pertinência com a continuidade da atividade premiada, na forma estabelecida no respectivo edital. (NR)"

16. Isto posto, sugerimos o encaminhamento dos autos à **AECI/MinC**, para ciência e providências cabíveis e, posteriormente, à **Secretaria Executiva - SE/MinC**. Adicionalmente, se a SE/MINC julgar pertinente, recomendamos o encaminhamento deste Parecer ao Observatório dos Editais (SPC/MinC), tendo em vista a revisão geral que esse grupo empreendeu sobre a Portaria n. 29/2009 no ano de 2010.

É o que submetemos à consideração superior.

Brasília, 9 de março de 2011.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública

LEONARDO DE QUEIROZ GOMES
Advogado da União
Coordenador Geral de Assuntos Administrativos e Judiciais

OSIRIS VARGAS PELLANDA
Advogado da União
Coordenador Geral de Direito da Cultura Substituto

De acordo. Proceda-se conforme sugerido.

Brasília, 9 de março de 2011.

CLÁUDIO PERET DIAS
Consultor Jurídico/MinC